



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE

CELMA DUQUE FERREIRA

**PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: Alinhamento dos objetivos de desenvolvimento  
sustentável ambiental com o planejamento orçamentário do governo federal  
do Brasil**

FLORIANÓPOLIS - SC  
2021

Celma Duque Ferreira

**PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: Alinhamento dos objetivos de desenvolvimento  
sustentável ambiental com o planejamento orçamentário do governo federal  
do Brasil**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em  
Contabilidade da Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do título de Doutora em  
Contabilidade.

Orientadora: Profa. Dra. Fabrícia Silva da Rosa

Coorientadora: Profa. Dra. Elena Aydos

Florianópolis  
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ferreira, Celma Duque

PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS : Alinhamento dos objetivos de  
desenvolvimento sustentável ambiental com o planejamento  
orçamentário do governo federal do Brasil / Celma Duque  
Ferreira ; orientador, Fabrícia Silva da Rosa,  
coorientador, Elena Aydos, 2021.

129 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em  
Contabilidade, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Contabilidade. 2. Políticas Públicas. 3.  
Desenvolvimento Sustentável. 4. Instrumento de  
Planejamento Orçamentário. 5. Grupos de Interesse. I. Silva  
da Rosa, Fabrícia. II. Aydos, Elena . III. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Contabilidade. IV. Título.

Celma Duque Ferreira

**PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE NA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: Alinhamento dos objetivos de desenvolvimento  
sustentável ambiental com o planejamento orçamentário do governo federal  
do Brasil**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros: alinhar

Profa. Fabrícia Silva da Rosa, Dra.  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Hans Michael Van Bellen, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luiz Alberton, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Maria Margaret Baccin Brizolla, Dra.  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande

Prof. Fabiano Maury Raupp, Dr.  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutora em Contabilidade.

---

Profa. Dra. Ilse Beuren  
Coordenadora do Programa

---

Profa. Dra. Fabrícia Silva da Rosa  
Orientadora

Florianópolis, 2021.

Este trabalho é dedicado ao meu pai (in memoriam)

## AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus por todos os desafios e obstáculos em minha vida, e acima de tudo por Ele estar comigo todos os dias me abençoando, dando-me força e sabedoria para enfrentar os desafios, muitos deles vencidos, e alguns que serviram como aprendizado na vida. Afinal cada obstáculo, vencido ou não, contribuiu para que eu me tornasse mais forte e resiliente a cada dia. Aos meus suportes emocionais, meu esposo Gilberto quem esteve comigo, de pé e à ordem, durante o período do doutorado. Com ele partilhei meus melhores e piores momentos. Com sua ajuda a jornada se tornou muito mais leve e minha mãe pelas orações e confiança que tudo daria certo.

À minha Orientadora Fabrícia Silva da Rosa por ter aceito o desafio do tema da tese. Por compartilhar não apenas seu conhecimento, mas também por estar sempre envolvida, não importando o dia e a hora, e pensando sempre à frente. Foi uma honra ter sido orientada por ti. A minha Coorientadora Elena Aydos por ter aceito me orientar durante o estágio doutora na Austrália. Eu te agradeço por toda motivação e apoio. Ao Marcus Rodriqs um profissional, e agora amigo, excepcional. Sua gentileza e dedicação me inspiram. Ao professor Jorge Lopes por sua amizade, apoio e confiança.

À Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Contabilidade – PPGC Ilse Beuren por sua dedicação e presteza ao programa e aos discentes. Incansável é o seu trabalho junto ao programa de pós graduação. Aos professores do PPGC por não medirem esforços em suas contribuições ao programa, bem como aos discentes. Foi um prazer tê-los como professores. A equipe técnica do PPGC, em especial a Maura Miranda por sua presteza e eficiência em todos os processos.

À Universidade Federal de Goiás pelo afastamento das minhas atividades junto a instituição, bem como aos colegas da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Econômicas. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), uma vez que o presente trabalho foi realizado com apoio CAPES – Código de Financiamento 001 durante a realização do estágio doutoral na Austrália. Agradeço também à Alexandra Elbakyan pelo Sci-Hub que oferece acesso gratuito a milhões de artigos científicos e livros acadêmicos, sem os quais nosso acesso ao conhecimento seria efetivamente limitado.

Aos membros da banca Hans Michael Van Bellen, Luiz Alberton, Maria Margaret Brizolla e Fabiano Maury Raupp por suas valiosas contribuições durante a defesa. Bem como a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que hoje eu pudesse realizar esse trabalho.

É um grande e belo espetáculo ver o homem  
sair, de qualquer maneira, do nada, por seus próprios esforços;  
dissipar, com as luzes da razão, as trevas nas quais a natureza o envolvera;  
e elevar-se acima de si mesmo; atirar-se pelo espírito até às regiões celestes; percorrer,  
a passos de gigante, como o sol, a vasta extensão do universo; e, o que ainda é maior e mais  
difícil, entrar de novo dentro de si mesmo para aí estudar o homem e conhecer sua natureza,  
seus deveres e seu fim.

(Jean-Jacques Rousseau, 1749)

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a participação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas e o alinhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ambiental com o planejamento orçamentário do governo federal do Brasil. Um questionário sobre a participação da sociedade civil organizada foi elaborado, com base na metodologia dos Planos Plurianuais (PPAs), e enviado via Google Forms às entidades cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, as quais representam um grupo de interesse ambiental. O questionário contém questões objetivas de resposta sim ou não, bem como uma questão aberta para captar o sentimento das entidades em relação ao PPA. O questionário foi aplicado para todo o período dos três PPAs. Também foi contextualizado o cenário político, social, econômico e ambiental do país no momento da formulação dos planos plurianuais. Bem como a análise das políticas públicas do PPA elaborado em 2011, 2015 e 2019 com validade para o período de 2012 a 2015, 2016 a 2019, e 2020 a 2023, respectivamente. Também foi analisada a agenda 2030 através dos ODSs, com foco nos objetivos relacionados prioritariamente ou concomitantemente a ações para o meio ambiente, através da análise de conteúdo. O período escolhido para análise se justifica por analisar o antes, o durante e o depois da vigoração da Agenda 2030. As entidades respondentes destacam a importância de a sociedade civil participar e ter acesso a informação conforme preconiza a Constituição Federal, bem como a necessidade de um processo participativo institucionalizado. No entanto, todos os PPAs analisados valorizam e estimulam a participação da sociedade civil no seu processo de elaboração. De forma geral, as entidades declaram não terem participado da fase de elaboração dos PPAs e apontaram como principal motivo a falta de ampla divulgação e a ausência de convite, seguido de desconhecimento em relação ao processo de elaboração, bem como a ineficácia da inclusão das contribuições e não efetividade das propostas. Essa percepção das entidades respondentes ocorre talvez, entre outros fatores, pelo fato de algumas entidades respondentes desconhecerem o processo de construção do plano plurianual. No que diz respeito à contextualização do cenário político, econômico, social e ambiental, entre cenário positivo, negativo e neutro para os anos de elaboração dos PPAs, não houve interferência do cenário na elaboração de políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental. Houve um aumento de 330% no valor global dos programas temáticos referente às políticas relacionadas ao meio ambiente de 2011 para 2015. Já de 2015 para 2019, o valor global diminuiu aproximadamente 78%. No ano de adoção da Agenda 2030, o PPA elaborado obteve o maior valor de recursos financeiros, enquanto 2019 obteve o menor valor de recursos do período analisado. O que representa atenção e alerta quanto ao rumo que o desenvolvimento sustentável pode assumir no país. O ODS ambiental com mais políticas públicas alinhadas em 2011 foi o ODS 12 – consumo e produção sustentável, enquanto os demais mantiveram equilíbrio de proporcionalidade. Já no período de adoção da Agenda 2030 em 2015 e no período seguinte, 2019, o foco de políticas públicas ambientais foi direcionado ao ODS 15 – Vida terrestre. No entanto, em termos de destinação de recursos financeiros, todos os períodos mantiveram o foco no ODS 12 – consumo e produção sustentável que consumiram de 65% a 93% do valor global dos programas temáticos. Diante das análises, o desenvolvimento sustentável ambiental não é considerado uma prioridade por parte dos formuladores de políticas públicas dado as limitações de disponibilidade de recursos financeiros destinados às políticas alinhadas aos ODS ambientais.

**Palavras-chave:** Formulação de políticas. Políticas Públicas. Instrumento de Planejamento Orçamentário. Desenvolvimento Sustentável. Grupos de interesse.

## ABSTRACT

This research Aims to analyze the participation of interest groups in the formulation of public policies and the alignment of the Environmental Sustainable Development Goals (SDGs) with the budget planning of the federal government of Brazil. A questionnaire regarding the participation of organized civil society was prepared, based on the methodology of Multi-Year Plans (PPAs), and sent via Google Forms to entities registered in the National Registry of Environmental Entities, which represent an environmental interest group. The questionnaire contains objective yes or no answer questions, as well as an open question to capture the entities' feeling in relation to the PPA. The questionnaire was applied for the entire period of the three PPAs. The country's political, social, economic and environmental scenario at the time of formulating the multi-year plans was also contextualized. As well as the analysis of public policies of the PPA prepared in 2011, 2015 and 2019 valid for the period 2012 to 2015, 2016 to 2019, and 2020 to 2023, respectively. The 2030 agenda was also analyzed through the SDGs, focusing on objectives related primarily or concomitantly to actions for the environment, through content analysis. The period chosen for analysis is justified by analyzing the before, during and after the 2030 Agenda came into effect. The responding entities highlight the importance of civil society participating and having access to information as recommended by the Federal Constitution, as well as the need for an institutionalized participatory process. However, all the PPAs analyzed value and encourage the participation of civil society in their elaboration process. In general, the entities declare that they have not participated in the PPAs elaboration phase and pointed out as the main reason the lack of wide dissemination and the absence of invitations, followed by lack of knowledge regarding the elaboration process, as well as the ineffectiveness of the inclusion of contributions and non-effectiveness of the proposals. This perception of the responding entities is perhaps due, among other factors, to the fact that some responding entities are unaware of the process of constructing the multi-year plan. Regarding the contextualization of the political, economic, social and environmental scenario, between a positive, negative and neutral scenario for the years of elaboration of the PPAs, there was no interference of the scenario in the elaboration of public policies for environmental sustainable development. There was an increase of 330% in the global value of thematic programs related to policies related to the environment from 2011 to 2015. From 2015 to 2019, the global value decreased by approximately 78%. In the year of adoption of Agenda 2030, the PPA prepared had the highest amount of financial resources, while 2019 had the lowest amount of resources in the period analyzed. What represents attention and alert about the direction that sustainable development can take in the country. The environmental SDG with the most aligned public policies in 2011 was SDG 12 – sustainable consumption and production, while the others maintained a balance of proportionality. In the period of adoption of the 2030 Agenda in 2015 and in the following period, 2019, the focus of environmental public policies was directed to SDG 15 – Life on Earth. However, in terms of allocation of financial resources, all periods maintained the focus on SDG 12 – sustainable consumption and production that consumed from 65% to 93% of the global value of the thematic programs. In view of the analyses, environmental sustainable development is not considered a priority by public policy makers given the limited availability of financial resources for policies aligned with the environmental SDGs.

**Keywords:** Policy making. Public policy. Budget Planning Tool. Sustainable development. Interest groups.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Antecedentes da Teoria da Escolha Pública .....	26
<b>Figura 2</b> - Diagrama sistema S .....	52
<b>Figura 3</b> - Função ou cargo do respondente .....	73
<b>Figura 4</b> - Região geográfica das entidades respondentes.....	73
<b>Figura 5</b> - Atuação das entidades respondentes.....	74
<b>Figura 6</b> - Etapas na elaboração do PPA 2016-2019.....	84
<b>Figura 7</b> - Evolução das ações ambientais entre os PPAs .....	93

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Categorias relacionadas ao objetivo de pesquisa (a).....	65
<b>Quadro 2</b> - Questionário aplicado às entidades cadastradas no CNEA.....	66
<b>Quadro 3</b> - Categorias relacionadas ao objetivo de pesquisa (b) .....	69
<b>Quadro 4</b> - Categorias relacionadas ao objetivo de pesquisa (c).....	70
<b>Quadro 5</b> - ODS prioritariamente ambientais .....	71
<b>Quadro 6</b> - Sentimento de desvalorização e necessidade de participação na elaboração dos PPA's .....	75
<b>Quadro 7</b> - Sentimento de descrença e falta de comunicação no processo de participação na elaboração do PPA .....	76

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Elaboração do PPA e sua respectiva vigência.....	68
<b>Tabela 2</b> - Participação formal do cronograma de elaboração do PPA do governo federal....	74
<b>Tabela 3</b> - Popularidade do governo federal.....	77
<b>Tabela 4</b> - Apoio ao governo federal .....	78
<b>Tabela 5</b> - Indicadores econômicos .....	78
<b>Tabela 6</b> - Indicadores sociais.....	80
<b>Tabela 7</b> - Indicadores ambientais .....	81
<b>Tabela 8</b> - Programas temáticos destinados à políticas públicas ambientais e valor global....	90
<b>Tabela 9</b> – Valor destinado aos programas temáticos para o desenvolvimento sustentável ambiental .....	91
<b>Tabela 10</b> – ODS ambientais alinhado às políticas públicas nos PPAs.....	92

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	Contexto da Pesquisa .....	15
1.2	Lacuna de Pesquisa e Justificativa.....	19
1.3	Questão de Pesquisa .....	21
1.4	Objetivos.....	22
1.4.1	Objetivo geral .....	22
1.4.2	Objetivos específicos.....	23
1.5	Declaração de Tese .....	23
1.6	Delimitação do Estudo .....	23
1.7	Estrutura da Pesquisa .....	25
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>26</b>
2.1	Teoria da Escolha Pública – TEP .....	26
2.1.1	Trajetória Epistemológica .....	26
2.1.2	Estudos Empíricos da TEP .....	29
2.1.3	Políticas Públicas .....	31
2.2	Lobby e Grupos de Interesse .....	38
2.2.1	Contexto do Lobby .....	38
2.2.2	Grupos de Interesse.....	41
2.2.3	Lobbying.....	48
2.3	Desenvolvimento Sustentável, Meio Ambiente e Políticas Públicas .....	49
2.3.1	Contexto .....	50
2.3.2	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável .....	52
2.3.3	Questões Ambientais e Políticas Públicas .....	59
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>62</b>
3.1	Posicionamento Epistemológico .....	62
3.2	Delineamento da Pesquisa .....	64
3.3	Coleta e Análise dos Dados .....	65
<b>4</b>	<b>RESULTADOS</b> .....	<b>72</b>
4.1	Grupos de Interesse Ambientais na Formulação de Políticas Públicas .....	72
4.2	Cenário Político, Econômico, Social e Ambiental .....	77
4.3	Plano Plurianual e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	82
4.3.1	PPA vigência 2012 - 2015.....	82
4.3.2	PPA vigência 2016 – 2019 .....	84
4.3.3	PPA vigência 2020 - 2023.....	86
4.4	Análise dos Resultados.....	89
4.5	Discussão dos Resultados.....	93
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>102</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>105</b>
<b>Apêndice A - ODS por programa temático para PPA vigente em 2012-2015.....</b>	<b>120</b>
<b>Apêndice B - ODS por programa temático para PPA vigente em 2016-2019.....</b>	<b>126</b>
<b>Apêndice C - ODS por programa temático para PPA vigente em 2020-2023.....</b>	<b>129</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contexto da Pesquisa

O processo de tomada de decisões no âmbito das políticas públicas regula ações estatais que afetam a sociedade civil. A efetivação do Plano Plurianual é uma peça orçamentária que se constitui em dispositivo legal no Brasil, precede a tomada de decisão, com propostas referendadas pela população, aprovadas pelo Poder Legislativo para serem executadas pelo Poder Executivo, instituição a qual teve origem o planejamento público, deve ser executada em sua totalidade (Dornellas et al. 2017).

Grande parte das decisões tomadas por gestores públicos, em uma variedade de áreas incluindo meio ambiente, são apoiadas por informações de fontes desconhecidas que são dadas como garantidas, intuição, conhecimento baseado na prática e pressão de partes interessadas (José Carneiro & Danton, 2011).

Paralelamente, práticas responsáveis nos três pilares econômico, social e ambiental, além de suas obrigações legais, como princípio inerente à administração pública, é uma estratégia abrangente para alcançar o desenvolvimento sustentável por parte dos gestores públicos (Huerta et al. 2018). Neste sentido, desenvolvimento é o processo de otimizar todos os recursos para finalidades e objetivos específicos, de forma que se possa esperar que todas as atividades a serem realizadas pela comunidade sejam alcançadas. No entanto, o problema é que o desenvolvimento muitas vezes causa uma diminuição na qualidade do meio ambiente, resultando em problemas ambientais. Assim, com o desenvolvimento sustentável, espera-se que o desenvolvimento tenha um impacto mínimo na ocorrência de danos ambientais (Aryani, 2020).

O desenvolvimento sustentável, é, simultaneamente, um objetivo, um processo e um tema de interesse global, que envolve nuances e objetivos locais e serve como horizonte para a sociedade em uma era de graves desigualdades econômicas e sociais e elevado impacto ambiental (Sotto et al. 2019). Assim, o desenvolvimento sustentável abrange as interações de três sistemas complexos: a economia mundial, a sociedade global e o meio ambiente físico da Terra (Chang & Cheng 2019). Considerando a interdisciplinaridade do desenvolvimento sustentável, o foco principal desta tese é desenvolvimento sustentável sob o aspecto do meio ambiente.

Porquanto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, ocorrida no Brasil na cidade do Rio de Janeiro, foi um marco para os países reconhecerem o conceito de desenvolvimento sustentável e começarem a moldar ações com o objetivo de proteger o meio ambiente. Já a Agenda 21 foi implementada em 1992 e, desde então, documentos adicionais foram deliberados para moldar uma agenda de desenvolvimento sustentável com a elaboração do Relatório de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a criação da Agenda 2030 no ano de 2015 (Saner et al. 2019).

Nesse sentido, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são propostos como um conjunto abrangente de metas para incentivar o desenvolvimento sustentável em várias escalas, tanto nacional quanto internacionalmente (Hutton et al. 2018), e desta forma a Agenda 2030 (2015) é aplicável a todos os países, desenvolvidos e países em desenvolvimento e não revoga a Agenda 21 (1992) ou qualquer outro documento deliberado. Ao contrário, é um documento somativo que cobre todos os três pilares do desenvolvimento sustentável: ambiental, social e econômico (Saner et al. 2019). Desde modo, surge como uma reinterpretação do desenvolvimento sustentável a partir da interconexão entre sociedade, economia e meio ambiente, com a associação das dimensões políticas e culturais (Veiga, 2015).

Ao longo do processo de desenvolvimento econômico e sustentável, os governos priorizam políticas públicas com o objetivo de atingir metas específicas e, comumente, as metas políticas surgem do consenso internacional. De acordo com evidências empíricas, as economias emergentes tendem a seguir modalidades que são, de alguma forma, semelhantes em termos de suas capacidades produtivas e sociais, no entanto, um conjunto de políticas que funcionam para um país pode ser ineficaz em outro (Castañeda et al. 2018).

Assim, as políticas governamentais visam abordar questões e problemas públicos e, portanto, desempenham um papel central na vida das pessoas. A criação de políticas públicas, no entanto, é complexa dada a perspectiva de envolvimento de grandes e diversos interessados, considerável participação humana, processos demorados, especificação de tarefas complexas e a natureza não determinística do processo (Javed et al. 2018).

Uma vez que o desenvolvimento sustentável é visto como um processo coletivo da sociedade que implica a interação entre várias partes interessadas de diferentes níveis e poderes, o lobby é considerado um fator importante no sucesso ou fracasso da legislação sobre questões climáticas. Uma vez que o lobby, de acordo com Anastasiadis et al. (2016), é uma comunicação estratégica de informação politicamente relevante por titulares dos órgãos sociais para atores políticos que tem o poder de influenciar substancialmente os resultados das políticas públicas

em ambiente de decisão política. Assim, a comunicação é vista como o componente-chave na influência do lobby, conseqüentemente, ao aumentar o fluxo de comunicações, o lobby ajuda a criar uma rede social baseada em percepções compartilhadas e, assim, promove uma orientação cultural comum (Knoke & Yang, 2008).

A ideia de que as questões ambientais deveriam, pelo menos, começar a ter consideração igual às questões sociais e econômicas na tomada de decisões ganhou força política desde a publicação do relatório Brundtland, documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, publicado em 1987 patrocinado pelas Nações Unidas (Juntti et al., 2009).

Atualmente, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, editada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, consolida o que há de mais avançado em sustentabilidade, propondo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desafiando todos os países signatários a prosseguir na luta contra a pobreza, sem negligenciar outras necessidades sociais como educação, saúde, emprego e proteção dos direitos humanos, além de promover o cuidado com o meio ambiente para fazer frente às mudanças climáticas, em um contexto de paz (Sotto et al. 2019).

Assim sendo, a recente transição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) implica que os governos aumentem seu espectro de políticas para cobrir 169 metas e 232 indicadores sobre as questões políticas relevantes (Castañeda et al. 2018). É oportuno destacar, no que tange aos ODS, a tese centra-se em seis objetivos considerados prioritariamente ambientais.

A *Race to Zero* (Corrida para o zero), uma campanha global, apoiada pelas Nações Unidas que reúne atores não estatais em toda a economia global incluindo empresas, cidades, regiões, instituições financeiras e educacionais, a tomar medidas rigorosas e imediatas para reduzir as emissões globais pela metade até 2030 e proporcionar uma vida mais saudável e justa além de, zero carbono no mundo (United Nations, 2021). No Brasil, a iniciativa ainda é tímida, apenas o Estado de Minas Gerais formalizou adesão à campanha, bem como a Klabin, maior produtora e exportadora de papéis para embalagens do Brasil, alinha-se ao movimento global da Organização das Nações Unidas (Agência Minas, 2021; Klabin, 2021).

Com efeito, a responsabilidade social deve ser assumida pela administração pública, suas instituições e políticas públicas a partir de três argumentos. Em primeiro lugar, as políticas públicas têm um impacto operacional direto na economia, na sociedade e no meio ambiente. Em segundo lugar, o setor público adquire bens e serviços do setor privado, com base em suas

competências, ele pode implementar leis operacionais que promovam a sustentabilidade. E, por fim, o setor público atua com o objetivo de prestar serviços e gerar valor para a sociedade como um todo, para o que delinea políticas multissetoriais que possam contribuir da mesma forma para o desenvolvimento sustentável (Huerta et al. 2018).

A efetivação do Plano Plurianual é uma peça orçamentária que se constitui em dispositivo legal no Brasil, com propostas referendadas pela população, aprovadas pelo Poder Legislativo para serem executadas pelo Poder Executivo, instituição a qual teve origem o planejamento público, deve ser executada em sua totalidade (Dornellas et al. 2017).

A implementação de políticas é essencial para a eficácia da governança ambiental. No entanto, um dos principais argumentos na literatura de estudos de políticas é que os novos desenvolvimentos de políticas são limitados por escolhas de políticas anteriores (Kern et al. 2019). Uma super exploração ocorre onde corrupção, lobby de algumas empresas e associações, políticas ambientais fracas (ou falta de fiscalização) permitem a exploração do meio ambiente e comunidades locais. Isso pode levar à implementação de políticas perversas, muitas vezes em nome do desenvolvimento econômico sustentável (Vasseur et al. 2017). Nesse sentido, o lobby exercido por grupos de interesse ambientais defende a legitimidade de melhor formulação de políticas públicas.

Formam um grupo de interesse pessoas que compartilham das mesmas ideias e interesses, buscando assim um objetivo comum. Porém, não necessariamente irão usar de um comportamento tático, estratégico e planejado para influenciar diretamente o Poder Público. Nesse sentido, os grupos de interesse ligam pessoas com determinadas filosofias e aspirações, mas que podem permanecer em um estado de inércia, sem nunca adotar uma postura de pressão política (Meyer-Pflug, 2009).

De acordo com a Teoria da Escolha pública, no cenário político, grupos organizados privados vão agir como mediadores entre os políticos e as formulações de políticas públicas, procurando satisfazer aos anseios de suas próprias ideologias e interesses. Por sua vez, os políticos vão ofertar políticas públicas que harmonizem com os interesses destes grupos organizados, em troca de apoio, recursos materiais e financeiros, e votos, quando pertinente. Assim, a alterativa política tende a funcionar em favor dos segmentos sociais mais bem organizados e bem posicionados, em termos de renda (Dows, 1957).

## 1.2 Lacuna de Pesquisa e Justificativa

A literatura sobre a escolha pública estabelece que os políticos são racionais e buscam principalmente seus próprios interesses, sobrepondo seu bem-estar aos interesses do público em geral (Hillman, 2013; Niskanen, 1971; Olson, 1982; Stigler, 1971; Tullock, 1967). Na literatura, há dificuldade sobre a estimação de relação causal entre a atividade de lobbying e os resultados políticos. Entretanto, é possível identificar alguns dos fatores essenciais para a investigação acerca da capacidade de influência do lobby, tais como a natureza da política, as preferências do grupo de interesse, se são estáveis no tempo ou se sofreram transformações estruturais, as regras e o modelo de intermediação de interesses (Boarin, 2015). Com efeito, a pesquisa possui um desafio com a literatura ao estimar a relação da atividade de lobby com os resultados das políticas públicas para meio ambiente, através da elaboração do Plano Plurianual, o qual define a execução das políticas públicas.

Estudos documentam que as conexões políticas são importantes, elas estão associadas positivamente ao desempenho do mercado de ações (Acemoglu et al. 2016; Faccio, 2006; Ferguson & Voth, 2008), recebimento de empréstimos governamentais (Faccio et al. 2006; Khwaja & Mian, 2005) e receitas de lobby (Blanes et al. 2012; Bertrand et al. 2014). No entanto, há uma lacuna quanto a influência de grupos de interesse na fase de elaboração de políticas públicas como instrumento indispensável para a execução das atividades públicas (MacKenzi, 2017).

Muitos dos conceitos empregados em teorias sobre grupos de interesse são difíceis de operacionalizar para a coleta de dados. Conceitos como coesão, acesso e recursos representam fenômenos complexos e envolvem um grande esforço para aplicação rigorosa e empírica. É geralmente difícil e dispendioso coletar dados em uma ampla variedade de grupos. Esses dados geralmente não estão disponíveis e o que está disponível é geralmente incompleto, impreciso ou ambos. Mesmo para coletar dados relativamente simples, como o tamanho do grupo, muitas vezes apresenta sérios problemas na compilação de listas de membros tal como decidir quem é ou não um membro (Froman Jr, 1966). Na medida que esta pesquisa apresenta um desafio ao utilizar grupos registrados no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA junto ao Ministério da Meio Ambiente os quais atuam no cenário local, regional, nacional e internacional.

De certo que o governo nacional é o signatário junto à Organização das Nações Unidas (ONU), como estado-membro, dos acordos internacionais que envolvem a

sustentabilidade do meio ambiente, a exemplo dos ODS. Consequentemente, esse mesmo governo nacional atua como um condutor ao elaborar políticas públicas alinhadas aos acordos internacionais e assim, guia os governos regionais, locais e demais atores sociais para lidar com os desafios enfrentados e garantir o desenvolvimento sustentável.

Os 17 ODS devem ser traduzidos em políticas públicas interdisciplinares, interdependentes e sistêmicas. Como signatário da Agenda 2030, o Estado Brasileiro está empenhado em formular e implementar políticas públicas que garantam o cumprimento dos ODS em todos os níveis apropriados (Sotto, et al, 2019).

Assim, há justificativa teórica e prática para esta tese, pois, apresenta potencial de contribuir para o estudo de grupos de interesse e seus mecanismos de influência, ou não, no país, bem como de estabelecer bases para o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema. Com esta pesquisa pretende-se preencher uma lacuna do conhecimento científico no país, uma vez que os resultados poderão ser generalizados para princípios mais amplos e podem surgir ideias, recomendações ou hipóteses para a elaboração das políticas públicas, bem como, estudos futuros. A ação dos grupos de interesse exerce influência política no processo decisório, no entanto, estimar essa influência poderá se tornar um avanço do ponto de vista da academia, bem como da sociedade.

Como contribuição teórica, esta tese contribui com a fronteira do conhecimento da Teoria da Escolha Pública (TEP) fornecendo novas evidências empíricas na identificação da atuação dos grupos de interesse, em abrangência a nível federal. Contribui com a contabilidade ao utilizar-se de teoria econômica TEP quanto aos grupos de interesse para uma reflexão sobre a instrumentalização de políticas públicas e a execução orçamentária. O Plano Plurianual (PPA) é a materialização das políticas públicas e um instrumento essencial para a execução orçamentária. Uma vez que o orçamento público executa as políticas públicas é importante olhar como essas políticas públicas são definidas, assim sendo, a tese contribui ao observar como o orçamento público é feito e não apenas como é normatizado ou padronizado através das políticas públicas.

Como contribuição metodológica, a tese contribui com uma metodologia ainda não explorada neste campo, no sentido de formalizar instrumentos para identificar e avaliar os grupos de interesse e, consequentemente, sua influência sobre os aspectos econômicos da gestão pública. Assim, além de fornecer novas evidências empíricas sobre a elaboração de políticas públicas, academicamente este estudo enriquece a literatura e estimula novas aplicações metodológicas para analisar a influência dos grupos de interesse.

Em relação a contribuição prática, a tese fornece resposta a sociedade sobre a formalização dos grupos de interesse e o papel destes grupos junto aos decisores políticos e, uma vez reconhecida a interação entre as partes, a oportunidade para a sociedade acompanhar e fiscalizar os elementos das decisões e alocação dos recursos públicos. Sendo a sustentabilidade uma questão complexa, é intuitivo que a universidade deva ser um centro de atuação sobre o tema.

### **1.3 Questão de Pesquisa**

A literatura nem sempre consegue identificar os mecanismos causais que vinculam as ideias aos resultados da formulação de políticas. Mais atenção precisa ser dada à articulação dos processos por meio dos quais as ideias exercem efeitos. Isso inclui identificar os atores que buscam influenciar a formulação de políticas com suas ideias, averiguar as condições institucionais sob as quais esses atores têm mais ou menos influência e compreender como o discurso político afeta o grau em que as políticas são comunicadas e traduzidas na prática. Dessa maneira, grande parte da literatura sobre política e políticas públicas assume que os interesses são importantes e ajudam a apoiar a agenda do grupo (Campbell, 2002).

A Agenda 2030 elegeu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), atinentes aos diferentes aspectos da sustentabilidade – econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais – a serem concretizados por meio da realização de 169 metas, devidamente monitoradas por indicadores. Os ODS devem se traduzir em políticas públicas interdisciplinares, interdependentes e sistêmicas (Sotto et al. 2019).

Como exemplo da relevância dos recursos naturais, o Brasil possui em seu território 12% das reservas mundiais de água doce do planeta, sendo que 70% desta estão na região hidrográfica amazônica, a maior do mundo em disponibilidade de água (ANA, 2019). Além de ter o bioma Amazônia com uma área de 4,2 milhões de km<sup>2</sup>, o que equivale a quase 50% do território nacional, bem como de possuir a maior biodiversidade do planeta.

Embora os ODS sejam formulados como objetivos individuais, eles dificilmente são independentes. A água funciona como um elo comum através de vários deles, e as metas e indicadores relativos aos sistemas de água doce podem ser encontrados não apenas no ODS dedicado à água, mas também em outras metas e indicadores. Considerando que a água está no centro do desenvolvimento sustentável (UNESCO-WWAP, 2015), ações em escala local para atender às necessidades humanas de água podem desencadear um aumento do estresse

ambiental em escalas regional e global e, assim, criar uma relação entre as necessidades humanas de água e a sustentabilidade ambiental.

Em vista disso, definir problemas ambientais para a tomada de decisões políticas e encontrar soluções políticas apropriadas, frequentemente envolve uma rede complexa de entendimentos subjacentes de relações de causa e consequência, bem como suposições normativas sobre o que deve ser feito (Juntti et al. 2009). Em decorrência do exposto, origina-se a questão de pesquisa: **Como ocorre a participação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas e o alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais no planejamento orçamentário do governo federal do Brasil?**

## 1.4 Objetivos

Embora vários estudos tenham examinado a formulação de políticas públicas (Pase & Melo, 2017), a influência de grupos de interesse nas políticas públicas (Boarin, 2015; MacKenzi, 2017) e as políticas relacionadas a questões ambientais (Donaires et al. 2018; MacKenzi, 2017; Sotto et al. 2019), poucos esforços têm sido focados nos desafios e oportunidades da função de grupos de interesse e sua influência junto ao governo federal brasileiro na elaboração de políticas públicas ambientais.

Além disso, não se conhece estudo que considere como as opiniões críticas de grupos de interesse podem ser utilizadas para garantir a eficácia de um sistema de políticas públicas ambientais. Dessa forma, para responder a questão de pesquisa que norteia esta tese, formulou-se um objetivo geral e três objetivos específicos.

### 1.4.1 Objetivo geral

Considerando que há diferentes grupos de interesse, os quais podem exercer forte influência na definição de políticas públicas, bem como ser defendido por razões de legitimidade e melhor formulação de políticas públicas (Anastasiadis et al., 2016). Um grupo alinhado às temáticas ambientais deve ter voz e vez na formulação de políticas públicas.

Portanto, se os grupos de interesse dominantes não gostarem de uma determinada proposta, eles podem bloqueá-la e os formuladores de políticas não terão sucesso em alcançar os níveis de metas ambientais desejados (Brandt & Svendsen, 2004). Conseqüentemente, os grupos de interesse que defendem o meio ambiente devem participar da elaboração de políticas públicas e assim, influenciar positivamente os decisores políticos.

Com base nas considerações, esta tese tem como objetivo geral de pesquisa **analisar a participação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas e o alinhamento dos objetivos de desenvolvimento sustentável ambiental com o planejamento orçamentário do governo federal do Brasil.**

#### **1.4.2 Objetivos específicos**

Nesse contexto, esta tese visa como objetivos específicos:

(a) Identificar a percepção dos grupos de interesse ambientais na atuação da formulação de políticas públicas em âmbito federal no Brasil.

(b) Contextualizar o cenário político, econômico, social e ambiental do país no momento da formulação dos planos plurianuais.

(c) Analisar as políticas públicas do plano plurianual em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais da Agenda 2030.

#### **1.5 Declaração de Tese**

Como ocorre a participação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas e o alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais? Esta é a questão norteadora da pesquisa. Para um país com dimensão continental como o Brasil que possui a maior floresta tropical do mundo, bem como uma das maiores reservas de água doce, além de enfrentar desafios significativos em matéria de desenvolvimento sustentável, a participação de grupos de interesse ambiental na elaboração das políticas públicas pode contribuir com metas políticas para o desenvolvimento sustentável.

Com base nos pressupostos da Teoria da Escolha Pública, este estudo declara a tese que as entidades registradas no Cadastro Nacional de Entidade Ambientais, consideradas grupos de interesse, atuam em prol da formulação de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável ambiental.

#### **1.6 Delimitação do Estudo**

A efetivação dos ODS requer a existência de instrumentos que apoiem as gestões regionais e locais no processo de interiorização da Agenda 2030 em todo território nacional.

Nesse sentido, o Brasil já possui um conjunto de instrumentos postos por leis estruturantes de políticas públicas, editadas com fundamento na Constituição Federal. (Sotto et al. 2019).

Política pública é um processo que envolve decisões por parte de corpos e autoridades governamentais, e ações, realizadas por um ator ou um conjunto de atores, e é composto por metas e os meios para alcançá-las (Howlett & Ramesh, 2009).

Na fase de elaboração da política pública, o problema é analisado em formatos abrangente e consequente, e as ações ou programas são direcionadas a instâncias de decisões para escolha, em que, antecipadamente já foi negociada com os atores políticos mais relevantes e influentes (Windhoff-Héritier, 1987).

Esta tese delimitou-se em colher informações sobre a formulação de políticas públicas no momento da elaboração, e não da execução, para manter o foco no planejamento uma vez que a execução orçamentária é uma fase posterior à definição das políticas.

Até que ponto os grupos de interesse organizados podem afetar as políticas é uma questão de debate teórico. A teoria pluralista inicial da ciência política afirmou que a competição entre grupos é o único processo pelo qual a política foi formada (Denzau & Munger, 1986). Grupos de interesse atuam em todas as áreas através do lobby ou pressão. Atuam no sentido de influenciar os decisores políticos a atender às demandas as quais seus grupos defendem. A teoria da escolha pública, sob a ótica dos grupos de interesse, é aplicada neste estudo para compreender o problema da cooperação entre os diversos atores ou parceiros no desenvolvimento sustentável no Brasil e como eles respondem às questões de elaboração das políticas públicas. Assim sendo, a tese delimita-se em informação e análise sobre os grupos de interesse em atuação ambiental e sua contribuição ou participação nas políticas públicas.

Em setembro de 2015, os 193 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Agenda 2030, que estabeleceu um quadro político global integrado para os próximos 15 anos. A Agenda 2030 reúne duas agendas anteriores, a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), adotados em 2000, as quais abrangiam apenas os países em desenvolvimento e incidiam essencialmente na pobreza e no desenvolvimento humano. E a última Cúpula Mundial, realizada em 2012 e denominada “Rio + 20”, priorizou o aspecto ambiental do desenvolvimento sustentável.

A Agenda 2030 também inclui compromissos de outros acordos internacionais e expande seu escopo para incluir o Estado de Direito e a boa governança (Cling et al. 2020). Uma vez que o Brasil é um país Estado Membro da ONU, bem como os ODS refletem o

compromisso de cada país com o desenvolvimento sustentável, esta tese delimita-se a utilizar o escopo da Agenda 2030 para questões ambientais.

Dessa forma, o objeto de estudo da tese é a fase de elaboração das políticas públicas a nível do governo federal, instrumentalizadas pelo Plano Plurianual (PPA). Porque quem assume o compromisso com a ONU sobre a agenda 2030 são os países, assim sendo, a política nacional influencia a política regional e local. Sendo função do governo federal comprometer-se e disseminar as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. Porquanto, no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, esta tese delimita-se a explorar os aspectos relacionados ao meio ambiente.

O limite temporal da pesquisa utiliza os três últimos PPAs, sendo período 1 de 2012 a 2015, período 2 de 2016 a 2019 e período 3 de 2020 a 2023, devido a agenda 2030 ser adota em 2015, exatamente no momento da elaboração do período 2, o que permite à pesquisa comparar um período antes, o período atual e um período posterior a adoção da agenda 2030.

## **1.7 Estrutura da Pesquisa**

Esta tese está estruturada em cinco capítulos. O capítulo inicial com a introdução geral que motiva a tese, aborda a lacuna de pesquisa e justificativa, questão e objetivos de pesquisa, declaração e delimitação da tese. O capítulo dois trata da revisão da literatura e aborda aspectos referente às políticas públicas e questões ambientais, meio ambiente a desenvolvimento sustentável, bem como a teoria da escolha pública a qual é usada como lente para analisar os dados. Os aspectos metodológicos tais como coleta de dados, variáveis e análise dos dados são tratados no terceiro capítulo. O capítulo quatro apresenta os resultados e discussão e análise dos resultados. E por último, a conclusão com a retomada e resposta aos objetivos de pesquisa são apresentados no capítulo cinco.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base teórica apresenta o conjunto de referenciais que situam o problema no espaço e no tempo, servindo de base para a análise e interpretação dos dados. Este capítulo contempla três tópicos que representam os temas centrais da pesquisa. Teoria da escolha pública que é usada como lente para identificar a percepção dos grupos de interesse na elaboração dos planos plurianuais do governo federal. Políticas públicas elaboradas a partir dos plano plurianual e desenvolvimento sustentável, meio ambiente e políticas públicas no que tange na interação dos temas e alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

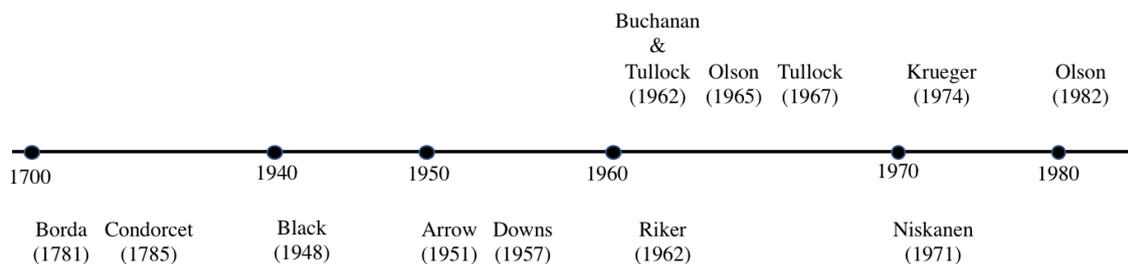
### 2.1 Teoria da Escolha Pública – TEP

Para a TEP a conduta dos gestores governamentais é conduzida pelos mesmos princípios materiais e não pelo interesse ou desinteresse público (Buchanan & Tullock, 1962).

#### 2.1.1 Trajetória Epistemológica

Nesta seção é apresentada a retrospectiva da Teoria da Escolha Pública (TEP) que sustenta o estudo. Para isso, buscou-se como ponto de partida as bases epistemológicas da teoria utilizada e sua evolução ao longo do tempo por meio do enfoque teórico.

**Figura 1** - Antecedentes da Teoria da Escolha Pública



**Fonte:** Elaboração própria

A TEP tem raízes disciplinares amplas. Sua origem é baseada em princípios fundamentados na matemática (Borda, 1781; Condorcet, 1785). Em seguida teve direcionamento da ciência política (Downs, 1957; Niskanen, 1971; Olson, 1965; Riker, 1962). A maior influência à teoria surgiu da vertente econômica, a partir da aplicação do pensamento

econômico para questões políticas e da utilização de modelos econômicos para o estudo de fenômenos sociais e políticos (Arrow, 1951; Black, 1948; Buchanan & Tullock, 1962; Downs, 1957; Krueger, 1974; Niskanen, 1971; Olson, 1982; Riker, 1962; Stigler, 1961; Tullock, 1967).

De origem francesa, Borda (1781) e Condorcet (1785) compartilharam a convicção de que as ciências sociais eram passíveis de rigor matemático e investigaram as propriedades das regras de votação para analisar a escolha pública quanto ao aspecto do sistema eleitoral em um método de agregar opiniões para definir uma escolha coletiva. Ambos perceberam que diferentes métodos conduziam a resultados diferentes.

Por mais de um século, os achados de Borda (1781) e Condorcet (1785) ficaram adormecidos em seu idioma original (francês) até que Black (1948), já na língua inglesa, traçou um dos primeiros e mais importantes teoremas da escolha pública procurando comprovar que a regra da maioria produz um resultado de equilíbrio quando as preferências dos eleitores são de um único pico, ou seja, as predileções do eleitor cujas preferências no grupo são medianas, seria a escolha da maioria para as outras alternativas. Lançou as bases da teoria da escolha social. Estudou como as preferências individuais se agregam para formar uma preferência coletiva. Este teorema foi considerado por Buchanan e Tullock (1962) como o trabalho base da teoria da escolha pública. A TEP aplica-se a análise do custo-benefício visto na tomada de decisão privada para a tomada de decisão política.

Arrow (1951), utilizando-se da matemática e da economia, argumentou que nenhum procedimento para agregar preferências individuais garante a produção de uma ordem social completa sobre todas as escolhas possíveis. Defendia que quando os eleitores têm mais de duas opções para escolher, nenhum sistema de votação democrática gera escolhas coletivas que reflitam verdadeiramente a natureza, prevalência e força das preferências individuais dos eleitores. Defende a impossibilidade de encontrar uma regra de escolha social baseada unicamente na ordenação dos indivíduos dessa sociedade. De seus estudos surgiu o conceito de escolha pública.

Fundamentado na ciência política e na economia, Downs (1957) propõe à teoria o enfoque no comportamento dos partidos políticos na tentativa de maximizar o apoio dos eleitores. Para Downs (1957), cada agente se comporta de forma integralmente racional e compromete-se apenas com as ações às quais o retorno excede o custo. Sua proposição era que “os partidos formulam políticas a fim de vencer as eleições, em vez de ganhar as eleições para formular políticas”. A natureza da tomada de decisão do governo tem dois contextos: (i) que há

conhecimento perfeito e a informação não tem custos, a análise do governo na tomada de decisão destaca a relação básica entre um governo democrático e os cidadãos; e (ii) o conhecimento é imperfeito e a informação é cara, assim há uma tentativa de persuadir os eleitores a inclinarem-se à sua causa, os fatos são apresentados por uma seleção tendenciosa, fornecendo apenas os fatos favoráveis ao grupo.

Buchanan e Tullock (1962) desenvolveram a TEP centrada na decisão das pessoas no processo de tomada de decisão dentro da esfera política. Eles usaram tanto as áreas de economia como da ciência política para ajudar a ampliar a Escolha Pública. Os mesmos princípios usados para interpretar as decisões das pessoas em um ambiente de mercado foram aplicados a votação, lobby, campanhas, e até mesmo aos candidatos. O primeiro instinto de uma pessoa é para tomar suas decisões com base em seu próprio interesse. Os autores argumentam que, ao analisar os comportamentos dos eleitores e dos políticos, suas ações poderiam tornar-se facilmente previsíveis. Incluíram o termo logrolling na teoria, que envolve a troca de favores relacionados aos votos.

Riker (1962) contribuiu com a TEP ao popularizar o uso de modelos matemáticos no estudo do comportamento político para interpretar os acontecimentos. Seus pressupostos se baseiam na suposição de que as pessoas fundamentam suas decisões em seu cálculo de custos e benefícios e seu desejo de maximizar o último. O autor demonstrou pelo raciocínio matemático o motivo e como os políticos formam alianças. Esta versão da Teoria, na visão de Riker (1962), explica quase tudo, incluindo a votação, a legislação, guerras e burocracia.

Olson (1965) reconheceu na TEP a relevância das atividades desempenhadas no processo político pelos grupos de pressão. Olson (1965) atribuiu aos grupos de interesse o papel de destaque que ocupam na determinação dos resultados políticos. Seu entendimento era de que um grupo de indivíduos com interesses recíprocos é mais propenso a agir em nome desses interesses comuns. No entanto, os estímulos econômicos não eram considerados os únicos incentivos importantes no cenário dos grupos de interesse. De acordo com o autor, as pessoas são motivadas pelo desejo de conseguir prestígio, respeito, amizade, além de outros objetivos sociais e psicológicos. A ação coletiva dos grupos de interesse foi abordada não apenas com a lente da economia, mas também, com a visão da sociologia e da política.

Tullock (1967) acrescentou à TEP a relação de garantir lucros por meio do processo político, em vez do processo normal de troca de mercado. Ressaltou que todos os excedentes causados por tarifas estavam relacionados ao lobby protecionista. Destacou que as atividades reguladoras do governo eram endógenas e ocorriam como resposta aos gastos dos recursos

idealizados por influentes grupos de pressão, que havia uma situação de busca de renda/aluguel na política.

Niskanen (1971) segue o ponto de vista de Tullock (1967) e considera a burocracia como uma organização complexa formada por uma matriz composta por um emaranhado de autoridades, grupos de interesse e pressões constantes. Acrescenta à Teoria que os burocratas são capazes de deturpar os custos das saídas, além de demarcar e induzir as ações governistas de modo que seja atendida a saída que eles próprios desejam, ou seja, os burocratas tentam maximizar o orçamento e autoridade de sua agência.

No quadro das contribuições da TEP, Olson (1982) reafirmou a política e a economia em conjunto. Sua contribuição acrescentou subsídios, proteções comerciais, legislações e outras distorções econômicas, proporcionando benefícios para membros de grupos de interesse com a ajuda do governo. Da origem aos dias atuais, outras vertentes foram inseridas na TEP, as quais não são abordadas no presente estudo, já que não fazem parte do seu escopo.

Olson (1982) e Putnam (1993) fornecem perspectivas conflitantes sobre o impacto das associações privadas no bem-estar econômico e no conflito social. Olson (1982) enfatizou sua propensão a atuar como grupos de interesses especiais que fazem lobby por políticas preferenciais, impondo custos desproporcionais ao resto da sociedade. Putnam (1993) considerou as associações em associações horizontais como uma fonte de confiança generalizada e laços sociais conducentes à eficiência governamental e ao desempenho econômico.

### **2.1.2 Estudos Empíricos da TEP**

Olson (1982) argumenta que grupos de interesses especiais se acumulam em maior número em sociedades estáveis, com liberdade de organização, e que esses grupos reduzem a renda econômica e o crescimento. O autor também descobriu que o sistema político, tamanho da nação e diversidade social são positivamente correlacionados com o número de grupos em uma nação. Além disso, sugere que tanto a formação de grupos quanto a negociação por grupos geram custos para a sociedade. Em outras palavras, na busca de seus próprios interesses, os grupos desviam os recursos da produção para atividades redistributivas, como o lobby

Não há significado claro ligado ao termo interesse ou de grupo (Macridis, 1961). Segundo o autor, interesse pode significar interesse material e econômico, com cada indivíduo ou grupo tentando maximizar de maneira racional as vantagens materiais, ou pode significar

uma atividade para a realização de qualquer propósito. O termo grupo apresenta as mesmas ambiguidades de definição. Às vezes, ela está relacionada a um padrão formal específico de ação comum, e às vezes é usado para incluir todas as formas concebíveis de atividade humana, tal como a Igreja, o partido político, a administração, a família, e até o Estado.

Berry (1989) entende que se deve considerar como grupo de interesse o corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas, com vista a satisfazer interesses estreitos ou específicos, por regra, de natureza econômica e financeira. Já Veiga e Ferreira (2015) defendem que a legislação dos EUA define a atividade de lobby como todo contato que vise dar suporte a defesa de interesses, enquanto qualquer forma de comunicação escrita a um membro do poder político, quer executivo quer legislativo, feita em nome de um cliente com a intenção de formular, modificar ou adotar legislação, programas de políticas públicas, obtenção de benefícios fiscais, financeiros ou econômicos, licenças ou uma simples nomeação. Esta definição, segundo os autores, é bastante ampla e decorre por dois motivos, em primeiro lugar, resulta da necessidade de obviar às limitações constitucionais que uma tal lei tem subjacente e, em segundo, porque sendo ampla torna-se possível englobar um número mais abrangente de atividades de lobby.

Sptizer (1979) sugere que a TEP assume o entendimento em que cada cidadão tem preferência sobre alternativas sociais políticas. Concluiu que os métodos democráticos de tomada de decisão social deixam de atender algumas condições que parecem desejáveis para tais cidadãos; a TEP pode ser aplicada aos processos de decisões em formulação e políticas públicas para atender interesses de grupos específicos, sob a ótica de fomentar o bem estar social aos cidadãos; tribunais e órgãos administrativos, quando pretendem selecionar um dos muitos resultados possíveis para favorecer a grupos de interesse, classificam os resultados sob um conjunto de critérios que comunguem com ações democráticas no lugar das preferências de cidadãos individuais, e assim, classificam as decisões segundo critérios que determinam as escolhas judiciais ou administrativas.

Costa et al. (2013), analisaram a lógica institucional de Estado, comunidade e mercado na estruturação da governança de recursos hídricos no Brasil, nas décadas de 90, 2000 e 2010, por meio do método descritivo e exploratório. Para isso, realizaram entrevistas semiestruturada e análise documental, e concluíram que a regulação institucional apresenta ambiguidade legal, e o modelo centralizado em nível federal provoca dificuldades na implementação de proposta entre os Estados e diversidade de modelos de governança.

Graaf e Brugge (2010) realizaram estudo de caso sobre as mudanças no regime de gestão da água e avaliaram os efeitos do nicho de política públicas no planejamento de Roterdã Watercity na Holanda, em especial nas inovações e ideias adotadas na gestão da água e no planejamento urbano, por meio de análise documental, planos de projetos e informações na web, inclusive, observação em campo, oficinas interdisciplinares e entrevistas com 16 indivíduos chave de partes interessadas que participaram do processo e estão implementando ou acompanhando os projetos. Os resultados revelaram que Roterdã está no caminho mais transformador de planejamento de gestão da água urbana, e os planejadores da infraestrutura de retenção de água urbana utilizaram com maestria as oportunidades de revitalização.

Santos et al., (2015) analisam a votação dos deputados federais brasileiros, no período de 1999-2007, em relação aos projetos de interesse da Confederação Nacional da Indústria. A hipótese sobre a influência do financiamento específico da indústria sobre o comportamento parlamentar em matérias de interesse do setor não se confirmou, mas a proporção de recursos corporativos influencia positivamente a cooperação dos parlamentares brasileiros com os interesses legislativos da CNI. O dinheiro vindo dos empresários para as campanhas dos deputados federais no Brasil importa para explicar como eles se comportam nas votações nominais no parlamento. Em suma, quanto maior a proporção de recursos vindos de empresas, maior é a cooperação dos deputados em matérias de interesse do setor produtivo.

Santos et al., (2017) examinam uma pesquisa realizada com representantes de entidades públicas ou privadas cadastrados na Câmara dos Deputados. As questões dizem respeito à estratégias e repertórios próprios desses grupos e, por fim, as percepções dos respondentes sobre sua influência no processo decisório. Os resultados apontam para uma tendência de profissionalização da atividade no Brasil, para um repertório de ações bastante amplo, mas centrado na troca e na disseminação de informações como principal ativo dos grupos de interesses e para uma visão otimista a respeito da sua capacidade de influência parlamentar.

### **2.1.3 Políticas Públicas**

Políticas públicas constituem um conjunto de decisões e ações governamentais com o objetivo de solucionar problemas e atender às demandas sociais, mantendo ou modificando uma dada realidade. Após sua formulação, as políticas públicas se desdobram em programas, planos, desenhos, bancos de dados e pesquisas, passando posteriormente por sistemas de avaliação (Saraiva, 2006).

São permeadas por medidas de natureza variada que se materializam por meio de programas, ações, estratégias, competências administrativas, recursos financeiros e não financeiros, e podem ser executadas direta ou indiretamente por agentes diferentes do Estado, inclusive, por organizações privadas e do terceiro setor, em que todas as decisões e ações relativas à alocação de recursos para os bens e serviços públicos são referendadas (Pase & Melo, 2016). É um conceito elusivo, mas também, está claramente relacionado a informação para tomada de decisão pelo gestor público. Em sentido mais imediato, as políticas públicas têm um papel a cumprir em relação à informação como recurso social, político e econômico (Stewart, 2013).

A formulação de políticas públicas, como um processo identificável, usa informações correspondentes a dados sobre situações, eventos e pessoas para construir sistemas que irão produzir efeitos produtivos em espaços geográficos, de forma que tenham significado para os envolvidos (Hale, 2011). Muitas vezes contém elementos não passíveis de análise abstrata, mas sim de uma análise racional de políticas. A intervenção da política do governo sempre alcança seus objetivos pretendidos nas relações de mercado para os processos políticos, incluindo a política pública. Assim, os formuladores de políticas públicas buscam sinais de que a proposta apresentada e executada tenha amplo apoio, tanto da sociedade quanto do grupo de interesse, porque eles vão querer saber se um novo voto a favor pode revelar-se mais tarde prejudicial para numa nova eleição.

A escolha política é um componente essencial do planejamento de políticas públicas. No entanto, muitas vezes, dá pouca orientação sobre como a política deve ser implementada. Portanto, ela precisa ser complementada por uma sensibilidade aos contextos institucionais e políticos que limitam as escolhas de políticas, condicionam os processos políticos e as tensões inerentes ao direcionamento do sistema para os objetivos desejados das mudanças de políticas (Ayyar, 1996).

A forma de governo demanda os efeitos de arranjos administrativos e forças econômicas na política pública, em particular, as influências do planejamento estratégico na política de desenvolvimento (Feiock & Kim, 2001). Com efeito, compromissos para tomar certas ações e outras não, incorporadas no planejamento estratégico para políticas públicas, tem relação com as demandas e preferências econômicas de grupos específicos. Essa atenção seletiva para tomada de decisão pelos gestores públicos, que culmina priorizando algumas questões em detrimento de outras, é a chave para a explicação do sistema de políticas públicas (Cobb & Elder, 1971).

Já o processo de políticas públicas no Brasil sofreu densa mudança com a instituição de mecanismo de participação da sociedade na formulação, implementação e controle (Farah, 2016). Esse fenômeno fica mais visível quando ocorre crise fiscal e endividamento externo, porque obriga o governo a adotar políticas de ajustes no aspecto de democratização orientada pela perspectiva de direitos e busca de eficiência de recursos públicos.

Por força da Constituição Federal de 1988, surgiram novos atores, canais de participação, como audiências públicas para apreciação e contribuição na construção do Plano Plurianual (PPA), orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, entre outros (Vaitsman et al., 2013). A descentralização de poderes, contribuição dessa Constituição, contribuiu para modificações de políticas sociais.

Sob o mesmo ponto de vista, os governantes implementaram ao longo do tempo programas para melhorar a infraestrutura do país como prioridades dos governos. Entre esses, o Programa Brasil em Ação (PBA) em 1996, o Projeto Piloto de Investimento (PPI) em 2005, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. É nesse contexto, que a formação de uma agenda governamental, o conjunto de questões sobre as quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento, é um dos aspectos centrais do processo de produção de políticas públicas (Kingdon, 2003).

O campo das políticas públicas é um terreno fértil para atuação de grupos de interesses, principalmente, sendo elas de natureza redistributiva, regulatória ou distributiva (Berry, 1989). Nesse entendimento, Cable et al. (1993) sugerem que nesse campo o resultado das ações pode ou não refletir nos interesses econômicos dos contribuintes.

Ainda que haja relações de interesse pelos atores conectados politicamente com os governos (Cable et al. 1993; Feiock & Kim, 2001), a parceria público-privado (PPP), nos últimos anos se mostraram um veículo apropriado na alavancagem do desenvolvimento de infraestrutura, beneficiando o setor público e proporcionando o bem-estar social (Cabrera et al., 2015).

Estudos sobre PPP são realizados há muito (Hodge & Greve, 2007), e analisam em sua maioria a relação de interesse, os riscos operacionais que são transferidos pelo governo e as contribuições no desenvolvimento econômico e social (Carpinteiro & Ole, 2015; Chang & Phang, 2017; Cruz et al., 2015), inclusive, a relação de interesse entre governo e joint venture na parceria pública privada.

Estudo realizado na Holanda sobre a percepção das partes interessadas na gestão urbana de água, identificou que aproximadamente 80% dos entrevistados avaliam a otimização do sistema atual de gestão urbana de água satisfatória no cumprimento dos objetivos nacionais e europeus de sustentabilidade. Em que os municípios são responsáveis pelo sistema de esgoto e gerenciamento das águas pluviais, e as instituições de infraestrutura urbana de água são responsáveis pelo gerenciamento e tratamento da qualidade e resíduos da água, bem como pelo controle de inundações (Wong, 2006).

O processo de políticas públicas envolve ações decisórias governamentais, realizadas por um ator ou um conjunto de atores, e é composto por metas e os meios para alcançá-las (Jenkins, 1993; Howlett & Ramesh, 2003). É formado por princípios e diretrizes que norteiam as ações do poder público com o objetivo de solucionar problemas públicos em excesso ou em falta. É aplicado em todas as áreas sociais com o desígnio de promover o desenvolvimento de uma região, município, estado ou país.

Nesse entendimento, pode-se afirmar que o processo de elaboração de políticas públicas em geral é do poder público, dos governantes que estão no poder, seja no executivo, legislativo ou até mesmo judiciário. Este último, por exemplo, por meio de súmulas vinculantes, jurisprudências, orientações jurídicas ou interpretação de uma lei, em que casos similares sejam julgados da mesma forma (Winchester, 2006).

Albrecht e Lim (1986) e Fischer e Forester (1993) afirmam que nas sociedades pluralistas, a imagem de um único tomador de decisão pública, racional e capaz de resolver todos os problemas para o bem-estar da comunidade que ele tanto representa e gerencia em nome do interesse comum, tornou-se em grande parte obsoleta, porque o interesse comum é mais frequentemente definido como consequência das necessidades e interesses expressos pelas partes interessadas.

A decisão pública é apenas a articulação e regulação dos interesses sociais por meio da conciliação de algumas parcelas da população, sob a responsabilidade das estruturas administrativas. A norma resultante a ser implementada não é auto emergente, mas é institucionalizada por uma autoridade, que tem o papel de derivar um compromisso de vários interesses (Parsons, 1977; Sager, 1994).

Na realidade, os vários participantes não compartilham a mesma visão do mundo, têm valores diferentes. O papel do poder público não é apenas traduzir essas visões, mas, mais crucialmente, coordenar ações em um contexto público (Healey, 1997). Como algumas

posições opostas são expressas, a solução não pode ser simplesmente um consenso, tende a ser um compromisso.

Para Wodschow et al. (2016), a tomada de decisão é considerada um procedimento racionalista, em que um tomador de decisão identificado age para encontrar uma correspondência entre os meios e objetivos a serem cumpridos. Esta forma dedutiva de analisar o governo público está bem adaptada às decisões técnicas tomadas pela autoridade do Estado no âmbito de meios regulatórios de política públicas, em que o Estado assume o papel de comando e controle.

Lima e D'Ascenzi (2013) sugerem que a implementação de políticas públicas é formulada em duas fases compostas pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção do Estado, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. Nesse contexto, é evidente que não há uma definição de gestão multiuso única e explícita, a ser utilizada como indicador para os tomadores de decisão, definida por especialistas, ou declarada pelo poder público e pelas partes interessadas. Assim, há necessidade de um processo de discussão e negociação entre várias partes interessadas em fazer políticas públicas, o que pode resultar em uma ou várias decisões promovendo um compromisso entre vários valores expressos na discussão.

As primeiras discussões sobre políticas públicas no Brasil, em conformidade com Vaitsman et al. (2013), ocorreram com a constituição do Estado Nacional-Desenvolvimentista na década de 1930, por meio de atividades sistêmicas de mobilização científica. A literatura que avalia esse período evidencia a profissionalização do serviço público, (Bresser Pereira, 1996), a participação dos burocratas no processo de formulação e implantação de políticas públicas e a criação da meritocracia profissional e universal vinculado ao exercício da burocracia.

A Constituição Federal de 1988 promoveu mudanças significativas no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, principalmente no mecanismo de envolver a população no processo de formulação e controle dessas políticas. E assim, as discussões sobre políticas públicas passaram a ocupar lugar central na agenda dos governos.

O exercício de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, em maior ênfase, ocorreu na segunda metade dos anos 90, mediante liderança da ciência política (Farah, 2016), e concomitantemente, o surgimento de novos atores na análise dessas políticas, como também novos canais de participação, como audiências públicas para discussão do orçamento

público nas três esferas de governo, bem como criação de conselhos gestores, além de orçamento participativo, organizações não governamentais (ONGs), associações empresariais e centros de estudos (observatórios), conferências setoriais, entre outros (Vaitsman et al., 2013).

Outra contribuição fomentada pela Constituição Federal de 1988, foi a descentralização de implementação de políticas públicas, ao reconhecer o município como ente federativo, e com isso, a transferência de atribuições e competências, inclusive, de recursos para esse nível de governo (Bichir, 2014; Farah, 2016), e com isso, o surgimento de diversos outros programas de capacitação, com focos específicos, seja por iniciativa governamental, seja por iniciativa de organizações não governamentais, e também, envolvimento mais presente do setor privado.

Segundo Frey (2000) há quatro modalidades de implementar políticas públicas quanto a forma e efeitos na resolução de conflitos políticos: políticas distributivas; políticas redistributivas; políticas regulatórias; e políticas constitutivas.

Políticas públicas distributivas, beneficiam uma parte significativa da sociedade, inclusive potenciais opositores dessas políticas, com baixo custo de implementação e conflitos, porque são formuladas por meio de consenso social (Windhoff-Héritier, 1987). Nesta modalidade, os governos tomam decisões que privilegiam certos grupos sociais ou regiões geográficas, e desconsideram as limitações de recursos

Políticas públicas redistributivas, costumam ser polarizadas e com alto nível de conflitos, porque intencionalmente, são orientadas para proporcionar desvios de recursos financeiros, inclusive direitos e valores, entre camadas e grupos sociais. São no geral políticas sociais universais, e atinge maior número de cidadãos.

Políticas públicas regulatórias, balizadas em normas jurídicas, sejam por portarias, decretos ou leis, fomentam obrigações e proibições maleáveis aos conflitos, consenso e aliança. Os benefícios proporcionados são distribuídos de forma igualitária entre grupos e setores sociais, assim como, também, atender a interesses individuais. Essa modalidade é mais visível ao povo, e envolve burocratas, políticos e grupos de interesses.

Kelly e Palumbo (1992) afirmam ser importante observar como os problemas foram definidos na fase de elaboração da ação ou programa, pois a mídia e outras formas de comunicação contribuem expressivamente na apresentação do problema. Outro ponto importante é a análise de custo-benefício e abrangência da política (Prittwitz, 1994). Observado essas recomendações preliminares, escolhe-se a solução mais apropriadas e abrangente para a

sociedade, e com assim promove maior envolvimento dos atores mais influentes na política administrativa.

Na fase de elaboração da política pública, o problema é analisado em formatos abrangente e consequente, e as ações ou programas são direcionadas as instâncias de decisões para escolha, em que, antecipadamente já foi negociada com os atores políticos mais relevantes e influentes. Nessa fase, a alternativa mais apropriada ao bem estar-social da sociedade é pouco relevante, salvo, raras exceções. Esta prática também é perceptível na fase de implementação da política pública. Isto reflete diretamente ao não alcance das metas e impactos projetados (Windhoff-Héritier, 1987). Na fase de análise, objetiva-se a qualidade material e técnica dos projetos ou programas, em que muitas vezes é direcionada para a estrutura política-administrativa e as práticas dos atores envolvidos. Por fim, na fase de avaliação, se avalia o que foi estabelecido na fase de formulação e compara com os resultados alcançados, e quais causas de eventuais déficits de implementação. Em seguida, os efeitos colaterais indesejados para inibir em ações e programas futuros.

Com o objetivo de analisar os resultados de políticas públicas aos programas orientados para a transferência de recursos financeiros diretamente aos beneficiados para combater a pobreza em seis países da América Latina, Pase e Melo (2017) utilizaram as variáveis pobreza, quantidade de beneficiários, produto interno bruto (PIB), PIB per capita, percentual do PIB referente aos valores investidos nesses programas, além do histórico da redemocratização nesses países, e concluíram que há congruências entre as políticas públicas de transferência de renda entre esses países, ascensão de elite políticas reformistas e de partidos ou alianças políticas com programas marcados pela concepção do bem-estar social.

Oliveira e Couto (2019), com o propósito de analisar as diretrizes prioritárias que guiam a implementação das políticas públicas, investigaram dois casos emblemáticos no desenvolvimento de políticas sociais no Brasil pós-redemocratização. O caso da descentralização da saúde e educação. Concluíram que as diretrizes prioritárias norteiam as políticas públicas em diferentes áreas e os problemas de implementação determinam os instrumentos institucionais necessários à cooperação intergovernamental. Bem como os problemas de implementação se relacionam com as dificuldades de institucionalização de mecanismos de coordenação.

## 2.2 Lobby e Grupos de Interesse

O lobby está fortemente estabelecido na vida pública (Oberman, 2004) e tem sido defendido por razões de legitimidade e melhor formulação de políticas públicas, apesar de frequentemente ser considerado como ações ilícitas, corruptas e de interesses especiais, há estudos que sugerem sua permissão na formulação e implementações de políticas públicas e corporativas.

### 2.2.1 Contexto do Lobby

Essa contradição está relacionada a quatro fatores, fortemente defendido na literatura especializada. Primeiro, o lobby pode ser irresponsável de maneiras que são prejudiciais para o bem-estar social, por exemplo, bloqueando as tentativas de regulamentação para reduzir as externalidades negativas de negócios, enganando os tomadores de decisão em um esforço para reduzir os custos da empresa. Segundo, as empresas podem perder legitimidade se forem consideradas a abusar do processo político para o seu próprio interesse, particularmente se eles de outra forma têm uma reputação responsável (Finnemore, 2009). Além disso, o ceticismo público persistente de lobbying sem dúvida mina a confiança no processo político mais geral. Terceiro, a falta de atenção sistemática ao lobby é uma lacuna perceptível na literatura (Anastasiadis, 2016), e a incapacidade de resolver lobbying enfraquece o campo da responsabilidade social corporativa - RSC (Bauer, 2017). Quarto e último, sem uma noção clara de lobby responsável, os profissionais podem se concentrar em soluções parciais ou inadequadas (Wright, 2016).

As atividades corporativas políticas (ACP) e lobby são muitas vezes tratadas como sinônimas (Lawton et al., 2013) apesar de ambas fazerem parte claramente da estratégia mercadológica da empresa. Nesse contexto, para Anastasiadis et al., (2016) o lobby empresarial é a comunicação estratégica da informação politicamente relevante por titulares dos órgãos sociais para esses atores políticos que têm o poder de influenciar substancialmente os resultados das políticas públicas. Em contraste, a ACP pode ser definida como qualquer esforço empresarial para influenciar as políticas públicas (Windsor, 2006). Por exemplo, apoiar narrativas corporativas sobre mudanças climáticas, e mesmo contribuições de caridade. E o lobbying corporativo responsável envolve atenção para quatro componentes: Conteúdo - promover bem social através de meios política pública; Processo - aderente aos padrões éticos

aceitáveis para todas as partes envolvidas; Organização função de lobbying - está integrado na empresa, e a empresa é respeitosa ao processo político; e Meio Ambiente - promover um contexto propício no qual o lobby age de forma responsável.

O lobby pode ser visto como uma parte crucial de um esforço maior para construir e manter a influência de uma organização dentro de uma rede de governo (Brulle, 2018). Ao aumentar o fluxo de comunicações, o lobby ajuda a criar uma rede social baseada em percepções compartilhadas e, assim, promove uma orientação cultural comum (Knoke & Yang 2008). À medida que a troca de informações aumenta, esses atores organizacionais formam relações estáveis com parceiros específicos com base em seus conhecimentos sobre as competências específicas e confiabilidade de outros membros da rede. O resultado é que os esforços de lobby auxiliam na criação e manutenção de um repositório cultural compartilhado que define a realidade percebida em uma determinada arena política.

A tarefa dos lobistas, por exemplo, é construir e manter a influência de uma organização em uma rede de governo. Isso envolve lobistas em uma série de tarefas, incluindo fornecer informações ou materiais de fundo para os tomadores de decisão, monitorar atividades em andamento na área política e fornecer conhecimento para influenciar a mídia e as percepções dos tomadores de decisão sobre uma questão política.

Como exemplo, Drutman (2015) conduziu uma análise de ampla gama de práticas nas quais os lobistas se envolvem, observou que eles são influenciados principalmente pelos níveis de recursos da organização, e as práticas mais comuns envolvem contatar os formuladores de políticas, monitorar as atividades e audiências do Congresso e construir coalizões políticas para influenciar os resultados políticos. O autor ainda constatou que um componente importante do lobby envolve a tentativa de moldar a percepção dos tomadores de decisão sobre uma questão específica através do desenvolvimento e disseminação de relatórios políticos sobre uma área de questões.

Ainda sobre sua análise, Drutman (2015) observou que as organizações estão investindo quantias consideráveis na saturação do ambiente intelectual, sobrecarregando as mentes dos formuladores de políticas e seus funcionários para que, quando chegar a hora de tomar uma decisão, certos argumentos e quadros venham à mente mais rapidamente do que outros, e certas ideias e soluções terão sido previamente legitimadas por uma ampla gama de especialistas confiáveis. Assim, em vez de negociar nos bastidores, os esforços modernos de lobby fazem

parte de uma ampla gama de técnicas sofisticadas projetadas para influenciar as decisões da política governamental.

Brulle (2018) constatou que em 2016 foram gastos oficialmente mais de US\$ 2 bilhões na atividade de lobby nos EUA, e que os principais setores envolvidos foram empresas de combustíveis fósseis e transporte, serviços públicos e associações comerciais afiliadas, e se comparar as organizações ambientais e corporações de energia renovável, esses gastos são inferiores. Os níveis de gastos com lobby parecem estar relacionados à introdução e probabilidade de aprovação de legislação climática significativa. O autor constatou também que a pressão no congresso nacional tem sido uma prática constante por corporações americanas, inclusive, retrata que vários senadores buscam orientação na formulação de políticas públicas com lobistas.

Kim et al. (2016) examinaram as atividades de lobby das concessionárias elétricas entre 2009 e 2010 nos EUA, e concluíram que o setor de serviços públicos não fez lobby como um bloco unificado contra a ação climática. Em vez disso, os serviços públicos que deveriam se beneficiar da aprovação da legislação climática, especialmente aqueles com grande capacidade de geração de energia de gás natural, pressionaram a favor da legislação climática. Por outro lado, os serviços públicos com grandes quantidades de capacidade de geração de carvão, que sofreriam se a legislação climática fosse aprovada, pressionaram contra a legislação climática.

Delmas et al. (2016) examinaram a relação entre emissões de carbono e gastos de lobby, também nos EUA. Sua análise mostrou uma curva na qual tanto as empresas de baixo e alto carbono pressionaram extensivamente sobre a legislação climática, e as empresas com emissões intermediárias de carbono gastaram relativamente pouco em lobby. As empresas que ganhariam ou perderiam muito com a legislação climática devido aos seus níveis de emissões de carbono perceberam que interesses substanciais estavam em jogo e, portanto, investiram pesadamente em esforços de lobby. As empresas no meio, com níveis mistos de emissões de carbono, perceberam que essa legislação não iria impactá-las muito, e por isso não investiram fortemente em lobby. Expandindo essa perspectiva, Grumbach (2015) argumenta que o aparente apoio de várias corporações à política climática é uma estratégia sofisticada para tentar simultaneamente parecer apoiar tal legislação, ao mesmo tempo em que apoia esforços para enfraquecê-la.

Com o propósito de entender por que algumas empresas apoiam a regulação nacional das mudanças climáticas apesar de seus custos econômicos nos EUA, Kennard (2020) constata que as empresas apoiam a legislação sobre mudanças climáticas para ganhar vantagem sobre os concorrentes do mercado interno, e assim obter aumento nos lucros após a introdução da

regulação do carbono e, portanto, é um excelente negócio investir recursos em lobby em apoio ao novo regime.

Stefan (2012) considera o efeito do lobby sobre a democracia em três níveis, funciona como um canal de informações devido a crescente complexidade dos processos de tomada de decisão e da administração associada, incluindo a necessidade de uma maior sensibilização dos cidadãos; é uma ferramenta para remover o déficit democrático resultante do processo burocrático multinível e há certos impactos positivos do lobby no processo de tomada de decisão, porque a tomada de decisão torna-se mais democrática, pois permite que mais entidades se envolvam nas decisões finais.

Para Zak (2019), fazer lobby é algo muito mais do que apenas persuadir legisladores. Seus componentes básicos são a pesquisa e análise de legislação ou outras propostas regulatórias; relatórios de monitoramento e desenvolvimento; participar de reuniões dos comitês da Câmara dos Representantes; trabalhar com coalizões interessadas no mesmo assunto; e educar não apenas funcionários do governo, mas também funcionários ou representantes de empresas sobre as possíveis consequências de várias mudanças. O núcleo do lobby ultrapassa a comunicação com funcionários do governo, que é apenas uma pequena parte do programa do lobista. Muito mais tempo é gasto na preparação, no fornecimento de informações e na comunicação.

### **2.2.2 Grupos de Interesse**

A forma de governo intercede os efeitos de arranjos administrativos e forças econômicas na política pública de desenvolvimento, em particular, as influências do planejamento estratégico na política de desenvolvimento. Então, o compromisso para tomar certas ações e outras não incorporadas no planejamento estratégico para políticas públicas tem relação com as demandas e preferências econômicas de grupos de interesses específicos. Em outras palavras, programas públicos ofertados como benéfico à população, atendem as exigências de grupos de interesses (Feiock & Kim, 2001).

Os indivíduos pertencem a grupos específicos que supostamente usam influência política para melhorar o bem-estar de seus membros. Essa influência não é simplesmente fixada pelo processo político, mas pode ser expandida pelo gasto de tempo e dinheiro em contribuições de campanha, propaganda e de outras formas que exerçam pressão política (Becker, 1983).

Não há significado claro ligado ao termo interesse ou de grupo. Para Macridis (1961), interesse pode significar interesse material e econômico, com cada indivíduo ou grupo tentando maximizar de maneira racional as vantagens materiais, ou pode significar uma atividade para a realização de qualquer propósito. O termo grupo apresenta as mesmas ambiguidades de definição. Às vezes, ela está relacionada a um padrão formal específico de ação comum, e às vezes é usado para incluir todas as formas concebíveis de atividade humana, tal como a igreja, o partido político, a administração, a família, e até o Estado.

Berry (1989) entende que se deve considerar como grupo de interesse o corpo organizado de indivíduos que compartilham os mesmos objetivos e que tentam influenciar as políticas públicas, com vista a satisfazer interesses estreitos ou específicos, por regra, de natureza econômica e financeira. Esta tese assume o posicionamento de Berry (1989) ao discutir os aspectos dos grupos de interesse em busca de renda, no âmbito dos poderes executivo e legislativo, na esfera federal.

De acordo com Truman (1951), grupos de interesse podem ser definidos como qualquer grupo que, com base em uma ou mais atitudes compartilhadas, apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento que são consequências daquelas atitudes. E nesse sentido, Thomas (2004) afirma que grupo de interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupação ou interesse compartilhado, tenta influenciar a política pública a seu favor. Assim, formam um grupo de interesse pessoas que compartilham das mesmas ideias e interesses, buscando portanto, um objetivo comum.

Desde a análise seminal da regulamentação governamental de Stigler (1971), um amplo fluxo de pesquisas teóricas e empíricas examinou o relacionamento entre governos e empresas ao investigar as conexões políticas de grupos de interesse examinando as despesas de lobby com foco principal nas ações do legislativo ou em análise de rendas políticas (Becker, 1983; Benito et al., 2014) ou buscaram identificar quais empresas faziam parte de grupos de interesse através de conexão política (Faccio, 2006; Faccio, Masulis & McConnell, 2006).

No Brasil, pouco se sabe sobre os grupos de interesse que atuam no sistema político devido a inexistência de uma classificação abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de influência sobre os tomadores de decisão (Santos et al., 2017). Os dados disponíveis no Brasil são elementares e constam apenas do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados que dispõe de representantes credenciados para atuar na

atividade de lobbying com grupos de interesse representantes do empresariado, dos trabalhadores e do setor público. No entanto, a atividade de lobby no país não é regulamentada, o que causa um certo viés aos dados.

No Brasil, as pesquisas mantem um foco principal em investigar a relação dos grupos de interesse com o comportamento dos parlamentares, bem como o papel dos legisladores na elaboração de políticas públicas (Ramos, 2005; Santos et al., 2015; Santos et al., 2017; Taglialegna & Carvalho, 2006).

Os principais achados no Brasil identificaram que contribuições de campanha influenciam os votos no Congresso, uma vez que grupos de interesse podem influenciar legisladores através de uma rede de influência formal sobre o poder Legislativo Federal, além de explicar o sucesso dos grupos de interesse, particularmente do empresariado nas decisões do Congresso Nacional e o efeito do financiamento de campanha no comportamento parlamentar em relação aos projetos da Confederação Nacional da Indústria.

De acordo com Santos et al., (2017) a academia brasileira tem negligenciado o fenômeno presente nos sistemas democráticos, a atividade de lobby, que diferente dos Estados Unidos, onde a atividade é regulamentada e tem recebido maior atenção da academia. Entretanto, no Brasil não se pode contar com um arcabouço bem construído que permita o acúmulo de conhecimento para ter maior clareza sobre o grau de efetividade da influência exercida pelos grupos de interesse (Figueiredo & Richter, 2014).

Um grupo de interesse é defende uma atitude compartilhada que faz certas exigências a outros grupos da sociedade. Um grupo de interesse político é aquele que faz exigências através ou sobre as instituições do governo (Truman, 1951). O campo de atuação dos grupos de interesse e de pressão está focalizado nas políticas públicas, sendo este o campo de luta pela obtenção de vantagens, independentemente se essas políticas públicas são de natureza redistributiva, regulatória ou distributiva (Berry, 1989).

A literatura sobre grupos de interesse é, em geral, fortemente abstrata e teórica ou altamente concreta e descritiva. São numerosos estudos de caso que descrevem com algum detalhe, seja para uma política particular ou para um grupo de interesse particular, atividades políticas relevantes que levam a conclusões inferidas sobre o impacto que tais grupos têm sobre a questão ou questões. Estudos empíricos sobre a influência de grupos de interesse tiveram expansão de 1983 a 1987, o período imediatamente após a publicação de *Rise and Decline* (Olson, 1982). A maior parte deste trabalho foi concebida como uma pesquisa transversal, ou

análises cruzadas de séries temporais, aplicadas a países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os dados sobre o número de grupos de interesse foram, e ainda são, difíceis de encontrar (Horgos & Zimmermann, 2009).

A maioria dos artigos que abordam os grupos de interesse realizaram estudos teóricos. Entre os estudos empíricos realizados, no que se refere aos procedimentos metodológicos, muito pouco pode ser adaptado para o presente estudo devido a limitações e/ou ausências de base de dados.

Uma das bases de dados utilizadas por muitos autores é o World Guide to Trade Associations, o guia é um diretório internacional de associações comerciais que abrange mais de 170 países e quase 400 categorias de grupos. O guia é bastante abrangente em relação aos tipos de associação e inclui grupos nos setores industrial, comercial, de serviços, organizações profissionais, organizações de consumidores, grupos de empregados e trabalhadores e organizações de profissionais de serviços. Entretanto, o guia foi publicado apenas seis vezes entre 1973 e 2002, além disso, as associações constantes no guia não representam grupos de interesse propriamente ditos, conforme a Teoria da Escolha Pública, uma vez que as associações comerciais se ocupam sobretudo de prover serviços administrativos aos seus membros, sem necessariamente se envolverem em atividades políticas, um dos pressupostos da teoria para os grupos de interesse.

Utilizando-se de contagens de grupos construídas a partir do guia Bischoff (2003), Coates et al. (2007) e Kennelly e Murrell (1991) pesquisaram a formação de grupos de interesse. Mueller e Murrell (1986) investigaram grupos de interesse e o tamanho de governo, Coates et al. (2007) analisaram os grupos de interesse sobre o desempenho agregado do mercado de ações, Heckelman (2000), Coates e Heckelman (2003) realizaram estudos dos grupos de interesse no crescimento, investimento e volatilidade do crescimento.

Faccio et al. (2006) identificou grupos de interesse relacionando o Chief Executive Officers (CEO) de 541 empresas aos membros do parlamento ou governos de 47 países. Foi identificadas conexões entre empresas e políticos em 35 países. Com essa metodologia, a autora não encontrou empresas conectadas no Brasil, uma vez que não havia banco de dados com as suas variáveis disponíveis para o país.

Fisman (2001) investigou conexões com base no Índice de Dependência Suharto, desenvolvido pelo Castle Group, um consultor econômico líder na Indonésia. Em sua análise foi utilizado uma série de eventos relacionados à condição de saúde do presidente da Indonésia. As afiliações de grupos não são divulgadas publicamente no referido país, e, portanto, elas

foram inferidas observando os principais acionistas de uma empresa e examinando a composição de seu conselho e administração.

Chen et al., (2017) construíram um índice de conexão política exclusivo para capturar variações na força das relações políticas firmes na China. O índice incorpora vários canais pelos quais os executivos, presidentes, diretores e outros executivos de uma empresa estão politicamente conectados com funcionários e burocratas do governo. Os autores identificaram uma relação negativa entre o índice e o valor da empresa para a amostra completa, apesar de existir uma relação negativa para empresas estatais e uma variação positiva para empresas não estatais.

Apesar da falta de informações abrangentes sobre contatos de lobby, o que representa uma barreira significativa para o estudo da alocação de acesso político por lobistas, Kang e You (2016) usam dados exclusivos sobre contatos de lobby de relatórios exigidos pelo Foreign Agent Registration Act para analisar como o acesso a políticos nos Estados Unidos é alocado a lobistas e como são importantes na formulação de políticas. Usando mais de 20.000 registros de contatos de lobby feitos entre 2007 e 2010, na análise de todos os relatórios de lobby que incluem contatos do congresso por meio de telefonemas ou reuniões pessoais, os autores descobriram que o acesso dos políticos está concentrado em um pequeno número de empresas de lobby, e essas empresas tendem a contratar lobistas que são ex-funcionários ou ex-colegas dos mesmos partidos políticos.

No Brasil, as pesquisas que abordam grupos de interesse ou lobby incluem Santos et al., (2017) realizaram um survey com os grupos de interesse representantes do empresariado, dos trabalhadores e do setor público, cadastrados na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados durante o biênio 2011-2012, para acompanhamento dos trabalhos legislativos daquela casa. Questões como a profissionalização da atividade, estratégias e repertórios próprios desses grupos e as percepções dos respondentes sobre sua influência no processo decisório político foram tratados na pesquisa. Os autores identificaram que há evidências da profissionalização do lobby, as organizações de lobby possuem orçamento próprio satisfatório para financiar o trabalho de representação e os respondentes, aproximadamente 93%, dedicam-se exclusivamente à representação de interesse. Os grupos operam no Senado e na Câmara como arenas relevantes de atuação.

Cesário (2016) mapeia as relações entre grupos de interesse no Congresso Nacional brasileiro e levanta hipóteses sobre a população de grupos de interesse. Os dados para a

construção da rede de grupos de interesse foram coletados a partir das páginas da Câmara dos Deputados e do Senado Nacional. Todas as participações em audiências públicas e seminários nos anos de 2011 e 2012 foram analisadas. Os resultados indicam uma rede de grupos de interesse de 975 grupos. Uma rede altamente conectada com 93% dos grupos de interesse conectados entre si de alguma forma. Os grupos formam 22 categorias caracterizados por organizações de foco bastante específicos e destes, apenas 08 tem vinte ou mais grupos de interesse, sendo: saúde com 42 grupos; Agricultura com 128; Interesse Público um total de 824; Associações profissionais 950 grupos; Sindicatos com a segunda maior contagem, no total de 2168; Grupos de deficientes ou portadores de doenças com 198 grupos; direitos civis, raciais, de minorias e nacionalidades contendo 678; e negócios a maior contagem 4538 grupos.

O incentivo para as empresas se conectarem politicamente tem sido reconhecido há tempo. A fonte dessa conexão pode assumir várias formas, incluindo tratamento preferencial por empresas estatais, como bancos ou produtores de matérias-primas, tributação mais leve, tratamento preferencial na competição por contratos governamentais, supervisão regulatória relaxada da empresa em questão, ou supervisão regulatória mais rígida de seus rivais e de muitas outras formas. E nesse contexto, os próprios políticos extrairão pelo menos parte dos aluguéis gerados pelas conexões (Faccio, 2006).

Um grupo de interesse pode ser definido como uma organização fundada por um grupo de indivíduos com o mesmo interesse, assim sua principal tarefa é a promoção do interesse de seus membros (Bischoff, 2003). A suposição básica da análise de grupos de interesse é que impostos, subsídios, regulamentações e outros instrumentos políticos são usados para elevar o bem-estar de grupos de pressão mais influentes. Os grupos competem dentro do contexto de regras que traduzem os gastos em pressão política em influência política e acesso a recursos políticos. Essas regras podem ser incorporadas em constituições políticas e outros procedimentos políticos. A influência política não é simplesmente fixada pelo processo político, mas pode ser expandida pelo gasto de tempo e dinheiro em contribuições de campanha, propaganda política e de outras formas que exerçam pressão política (Becker, 1983).

Na literatura sobre características de grupos de interesse, é sabido que empresas com conexões políticas em países emergentes recebem alguns benefícios especiais de suas conexões, bem como as conexões políticas afetam o processo de tomada de decisão e os resultados das empresas (Faccio, 2006).

Não foram feitas tentativas para identificar as atividades públicas que aumentam a eficiência dos grupos de interesse, bem como algumas características de um grupo, como a

ocupação ou a idade dos membros, sua influência sobre o grupo, o número de pessoas em cada grupo, a distribuição de renda ou de outras variáveis. Não há base de dados para análise em um país ou entre países. Até o momento, estudos de formação e análise de grupos de interesse, bem como do impacto desses grupos, utilizam dados de contagem de associações comerciais e geralmente, exploram apenas pequenas amostras de países da OCDE. Dessa forma não se sabe quais são os grupos de interesse em países especificamente, exceto os dados incluídos na OCDE. No entanto, em alguns países, as associações comerciais ocupam-se principalmente de fornecer serviços administrativos aos seus membros e não se envolvem em atividades políticas, o que representa uma falha na análise (Becker, 1983; Bischoff, 2003; Coates & Heckelman, 2003; Coates et al., 2007; Heckelman, 2000; Knack & Keefer, 1997; Kennelly & Murrell, 1991).

Becker (1983) pressupõe que grupos de pressão podem comprar votos favoráveis com lobby e outras atividades políticas quando uma maioria ou pluralidade de votos é necessária para o sucesso político. O autor relata que há evidência empírica que sugere um forte efeito positivo dos gastos de campanha sobre o número de votos favoráveis e que muitos pequenos grupos de pressão independentes nos Estados Unidos conseguem adquirir influência substancial sobre as decisões políticas.

Os resultados de Coates et al., (2007) sugerem que grande parte da variação na formação de grupos de interesse entre os países pode ser explicada por algumas variáveis-chave. A estabilidade, o desenvolvimento socioeconômico, o sistema político, o tamanho e a diversidade de uma nação parecem contribuir para a formação de grupos de interesse, como previsto pela teoria. As evidências encontradas pelos autores não apoiam a hipótese de que um governo maior, pelo menos quando medido como parcela de gastos públicos do PIB, contribui para a existência de mais grupos de interesse. Esses resultados são válidos tanto em painel quanto em regressões entre países.

Já os achados de Murrell (1984) indicam que a estabilidade institucional está relacionada à formação dos grupos de interesse, enquanto o desenvolvimento econômico não tem relação. Por outro lado, Bischoff (2003) encontrou resultados opostos, ou seja, apenas relação entre desenvolvimento econômico e formação de grupos de interesse não havendo relação entre a estabilidade institucional.

Mueller e Murrell (1986) encontram relação positiva consistente entre o número de grupos de interesse e o tamanho do governo. As duas variáveis mais importantes que explicam

o tamanho do governo, além do número de grupos de interesse, foram a população e o percentual da população que votou. Yamamura e Kondoh (2013) defendem que os governos usam as despesas de obras públicas como uma medida de atividade de busca de aluguel, e nesse sentido, obras como construção de edifícios públicos, transporte e infraestrutura são influenciadas por busca de aluguel.

Murrell (1984) aplica uma análise de regressão transversal de dados de 24 países da OCDE. Devido a restrições de dados, ele só pôde analisar as diferenças no número de associações comerciais. Ele encontrou uma relação significativamente positiva entre seu número de grupos e variáveis pela duração da estabilidade política. Enquanto a renda per capita não se mostrou significativa, a variável para o grau de especialização teve um efeito significativamente positivo no número de associações comerciais. Acima de tudo, no entanto, descobriu-se que o seu número é uma função positiva da população total de um país.

### **2.2.3 Lobbying**

A função de defesa política enfatiza as organizações sem fins lucrativos como defensores de políticas, engajando-se e tentando influenciar o processo político em direção a um objetivo específico. As atividades de defesa de organizações sem fins lucrativos podem incluir dias de ação, comentários públicos em reuniões do conselho municipal, eventos de educação pública, incentivando apoiadores a contatarem seus legisladores sobre uma votação futura ou contratando um lobista para representar os interesses das organizações sem fins lucrativos (Levine Daniel & Fyall, 2019). A natureza voluntária da participação de organizações sem fins lucrativos significa que cada interação entre uma parte interessada e uma organização sem fins lucrativos oferece a oportunidade potencial de expressão de valores, resultando na circulação de valores em toda e qualquer organização sem fins lucrativos (Levine Daniel & Fyall, 2019).

A reputação de expertise, confiabilidade e confiança são recursos essenciais para fazer lobby em qualquer lugar. Isso significa que os estilos de lobby podem ser tão importantes quanto o conteúdo e os objetivos do próprio lobby. A forma como os negócios são conduzidos afetará os resultados das políticas, visto que desempenha um papel significativo na formação das percepções dos participantes e, portanto, sua disposição de ouvir uns aos outros e de fazer concessões durante o processamento de questões (Mazey & Richardson, 1992).

A linguagem da política é muitas vezes formulada em termos de objetivos, metas, valores de orientação, padrões e reduções em relação a uma linha de base. A política pode prescrever monitoramento, que quase certamente terá um componente espacial e temporal (Scoot, 2007). As evidências podem assumir muitas formas, nem todas quantitativas. Evidentemente, as evidências podem e devem incluir opinião e conhecimento de especialistas. Um formulador de políticas espera ver conhecimento especializado, resultados de pesquisas científicas (algumas das quais podem ser encomendadas) e, normalmente, observações quantitativas, muitas vezes de um programa de monitoramento completo (Scoot, 2007).

Grupos de interesse costumam trabalhar em colaboração tão próxima com funcionários governamentais amigáveis que a descrição mais precisa de seu relacionamento é a dos membros de uma equipe. As organizações de defesa e as autoridades trabalham juntas e não na oposição. Os vínculos que unem os membros da equipe podem ser geográficos, como no caso estereotipado de legisladores que representam, digamos, áreas de cultivo de milho, que naturalmente trabalhariam para proteger os interesses de seus constituintes, muitas vezes em acordo com o interesse agrícola relevante grupos, profissionais quando a profissão anterior de um legislador lhe confere um conhecimento particular nas questões relativas a essa profissão), ou ideológicos ou partidários, cruzando fronteiras profissionais e geográficas (Baumgartner et al., 2009).

### **2.3 Desenvolvimento Sustentável, Meio Ambiente e Políticas Públicas**

Alguns estudos (Schwaninger, 2015; Nunes et al., 2016) sugerem que os esforços para alcançar a sustentabilidade em amplitude global não foram eficazes, apesar da declaração abrangente no Relatório Brundtland, não houve mudanças positivas efetivamente. Traduzir o conceito de sustentabilidade para a prática em sido um desafio constante nos moldes operandi. Isso porque as empresas têm tido pouca ou nenhuma orientação sobre como definir suas estratégias de fabricação e medidas de sustentabilidade (Taisch et al., 2015). Também é difícil definir uma medida de desempenho de sustentabilidade que engloba os três aspectos do resultado triplo: econômico, social e ambiental.

### 2.3.1 Contexto

Duas questões importantes permanecem incertas, e resumem as preocupações com a sustentabilidade. Como as empresas podem criar sistemas de fabricação efetivamente sustentáveis (Taisch et al., 2015). E como essas empresas devem se organizar para se desenvolver de forma sustentável (Schwaninger, 2015). Alguns estudos sugerem que abordagens sistêmicas e cibernéticas (implementação de um propósito essencial, coordenação, monitoramento e controle operacional, controle adaptativo, e controle de supervisão) podem ajudar a responder a essas questões. Para Espinosa et al., (2008) as questões complexas dentro da sustentabilidade requerem uma mudança de paradigma para que os problemas criados em um nível de pensamento possam ser abordados a partir de um nível mais alto (ou meta) de pensamento. Isso porque o pensamento dos sistemas pode alavancar tal mudança de paradigma. Os autores desenvolveram princípios de sustentabilidade social baseados na abordagem da teoria da complexidade como um sistema adaptativo complexo, para promover o desenvolvimento da dimensão social, que é a menos desenvolvida da sustentabilidade. Este trabalho faz parte de um esforço mais amplo para desenvolver o quadro de desenvolvimento estratégico sustentável, que visa tanto fornecer uma estrutura unificadora para o trabalho estratégico de sustentabilidade quanto servir como um redesenho sistemático que promoverá o cumprimento da sociedade com os três princípios da sustentabilidade ecológica.

No Brasil, as ações climáticas em âmbito nacional foram estruturadas pela Política Nacional contra as Mudanças do Clima (PNMC) - Lei Federal n.12.187/2009 (Brasil, 2009), que prevê expressamente entre seus objetivos, artigo 4º, inciso V, a adoção de medidas de adaptação climática pela união, estados e municípios, com a participação e a colaboração da sociedade civil, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos. Ao firmar o Acordo de Paris, o governo brasileiro comprometeu-se, nos termos da sua Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC, na sigla em inglês), a reduzir suas emissões de gases com efeito estufa em 37%, até 2025, abaixo dos níveis de 2005, com o compromisso adicional de redução de 43%, abaixo dos níveis de emissão de 2005, até 2030. Assumiu, igualmente, compromissos atinentes à adaptação, inclusive em meio urbano consubstanciados em seu Plano Nacional de Adaptação (PNA), aprovado pela Portaria n.150/2016 do Ministério do Meio Ambiente (Sotto et al., 2019).

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei n.6938/1981 (Brasil, 1981) instituiu instrumentos agrupados em duas classes: instrumentos de comando-controle e

instrumentos de apoio. Os primeiros têm uma ação ativa, incorporando o princípio da prevenção e possibilitando o envolvimento dos atores envolvidos na gestão. Já os instrumentos de apoio funcionam como subsídios para execução dos instrumentos de comando-controle ou para a recuperação dos danos ambientais causados. A Formação dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) também previu a participação da sociedade, por meio dos Conselhos nacional, estaduais e municipais de meio ambiente, e realização de audiências públicas para discussão de projetos de grande impacto ambiental, na oportunidade do EIA/RIMA (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental) prévio ao processo de licenciamento.

O planejamento pode ser definido como um processo de coordenação de tarefas para se chegar a um fim, com fases características e sequenciais. O planejamento para a sustentabilidade, inclusive em âmbito urbano, depende de perspectiva de longo prazo, visão holística, envolvimento ativo na resolução de problemas, aceitação dos limites e foco no lugar, ou seja, em um território específico (Wheeler, 2013).

A efetividade dos instrumentos de política, planejamento e gestão urbana requer a revisão do pacto federativo, com a redistribuição de competências e recursos financeiros conforme as responsabilidades assumidas pelos entes políticos, bem como maior integração entre os diversos níveis federativos. O desafio reside em coordenar e integrar as agendas e ações dos diferentes entes federativos de forma sinérgica para atingir objetivos macro por meio de ações locais, adequando os objetivos nacionais aos contextos regionais, metropolitanos e urbanos (Sotto et al., 2019).

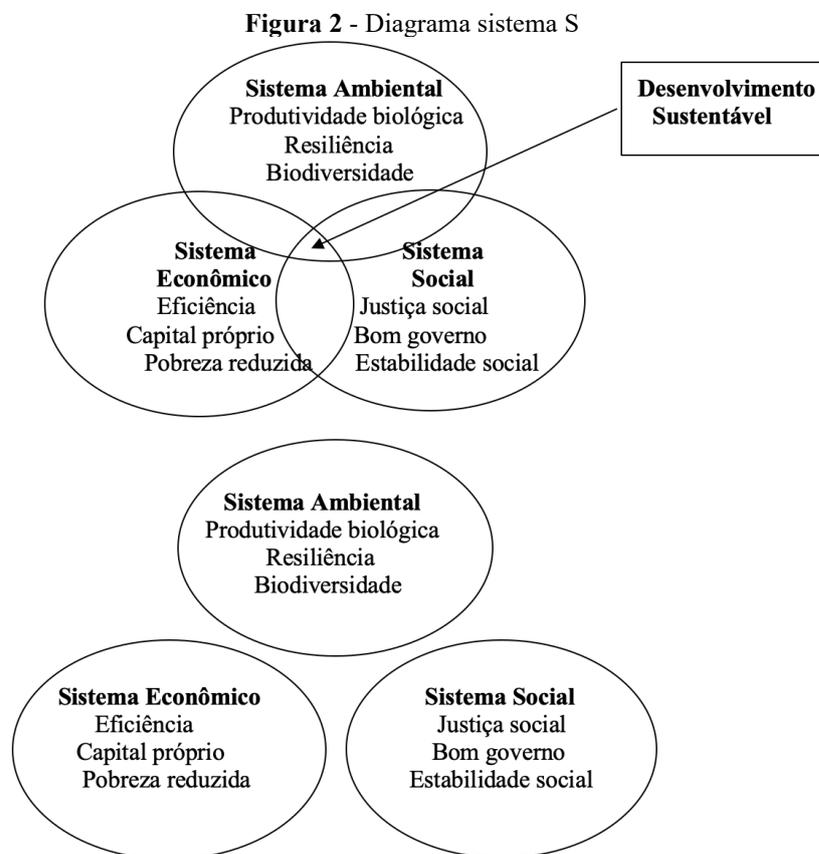
A Constituição Federal de 1988 fomentou a produção de políticas públicas e ferramentas de gestão na área ambiental e social em diversos setores do governo federal, estadual e municipal, com maior participação da sociedade nas tomadas de decisão. Essas ações promoveram avanços importantes na governança ambiental rumo à agenda 2030. Vale ressaltar que os acordos e demandas externas, as políticas econômicas internas e o retraído avanço normativo, explicam a evolução e anacronismos na governança ambiental (Castro & Futemma, 2015). O veto ao monitoramento dos ODS no PPA 2020-2023 do governo federal, e a redução de equipes de fiscalização do IBAMA, indicam que o Brasil marcha em direção oposta ao futuro previsto na Agenda 2030.

Nesse contexto, Brancalion et al., (2016) e May e Winter (2019) sugerem que a redução de membros da sociedade civil nas instâncias consultivas, assim como os discursos de saída do Brasil do Acordo de Paris como resposta as críticas sobre o desmatamento e queimadas na

Amazônia, nos fóruns internacionais, deixa sombrio o compromisso do governo em possível reversão do cenário atual.

### 2.3.2 Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

Apesar da aprovação universal da definição de sustentabilidade do *World Commission on Environment and Development* (WCED), as opiniões ainda divergem sobre como esse objetivo pode ser alcançado. Uma das primeiras tentativas foi a abordagem de sistemas, que caracteriza a sustentabilidade como a maximização das metas nos sistemas ambiental, econômico e social. Primeiro identifica três sistemas como básicos para qualquer processo de desenvolvimento: o sistema ambiental ou ecológico, o sistema econômico e o sistema social. Em seguida, argumenta que o objetivo geral do desenvolvimento econômico sustentável, é maximizar os objetivos dos três sistemas por meio de um processo adaptativo de trade-offs (Barbier, 1987). Isso pode ser representado por um diagrama que retrata o desenvolvimento sustentável como a intersecção das metas atribuídas aos sistemas ambiental, econômico e social, conforme figura 02.



**Fonte:** Adaptado de Barbier (1987)

A figura 02 explora a ligação entre abordagem de sistemas para a sustentabilidade e os ODS, que foram formalmente adotados em 2015 pela ONU como sua agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável (ONU 2015). Cada ODS pode ser identificado como principalmente uma meta econômica, ambiental ou do sistema social. Assim, coletivamente, as metas de ODS da ONU podem ser consideradas uma representação da abordagem dos sistemas para o desenvolvimento econômico sustentável, ou seja, cada um dos ODS pode ser caracterizado como uma meta atribuída principalmente ao sistema ambiental, econômico ou social, e como sugerido pela abordagem dos sistemas, pode haver importantes compensações na tentativa de atingir todos esses objetivos simultaneamente (Barbier, 1987).

Esses três sistemas interligados retrata o desenvolvimento sustentável como a intersecção das metas atribuídas: ambiental, econômico e social. Tentar maximizar as metas para apenas um ou dois sistemas pode ser eficiente, mas ainda não alcança a sustentabilidade, porque os impactos no(s) outro(s) sistema(s) são ignorados, e mais, os custos impostos ao(s) outro(s) sistema(s) não são levados em conta (Holmberg & Sandbrook 1992).

Por exemplo, alcançar maior eficiência, equidade e redução da pobreza nos sistemas econômicos ainda pode gerar impactos ambientais e sociais não intencionais que minam os sistemas ecológicos e sociais; um sistema econômico pode ser eficiente, e até mesmo equitativo, na alocação de recursos, mas ainda gera degradação ambiental que ameaça a produtividade biológica, a biodiversidade e a resiliência. Assim, o progresso focado apenas nos objetivos de um sistema pode ter consequências para os outros sistemas.

Assim, o sistema econômico deve lutar pela eficiência, equidade e redução da pobreza, mas ao mesmo tempo contabilizar os impactos na produtividade biológica, na biodiversidade e na resiliência ecológica, bem como pelas implicações para a justiça social, a boa governança e a estabilidade social. O objetivo geral do desenvolvimento econômico sustentável, então, é maximizar os objetivos em todos esses sistemas através de um processo adaptativo de trade-offs (Barbier & Burgess, 2017). Esse entendimento está ilustrado pela intersecção dos sistemas ambientais, econômicos e sociais no diagrama apresentado na figura 2.

O conceito relacionado de desenvolvimento sustentável foi proposto no relatório Brundtland em 1987 (Olawumi & Chan 2018) e também foi desenvolvido no Rio Earth Summit em 1992 (Najam et al. 2003), e continua sendo um conceito central hoje. O desenvolvimento

sustentável abrange as ações interativas de três sistemas complexos: a economia mundial, a sociedade global e o ambiente físico da Terra (Callens & Tyteca 1999).

Em 2015, os Estados-membros da ONU propuseram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consistem em 17 objetivos alvos específicos, dentre eles, quatro fazem parte da agenda atual da ONU até 2030: acabar com a pobreza, reduzir a desigualdade, produzir energia sustentável e combater as mudanças climáticas (Hu et al., 2018). Para Silvestre e Tircã (2019), o desenvolvimento sustentável é uma questão urgente que exige ações imediatas e mudanças dos governos, da indústria e da sociedade como um todo. Já para Axelsson et al., (2011), é um processo social coletivo que implica a interação entre múltiplos stakeholders de diferentes níveis e poderes.

A América Latina em geral e a Amazônia, em particular, são importantes contribuintes para a biodiversidade do planeta. A Amazônia é um ecossistema fortificante e uma importante fonte de alimento, água e energia nos meios de subsistência de muitas pessoas. Meir et al., (2011) mostram que essa zona do planeta está constantemente ameaçada por políticas de gestão da terra insustentáveis e mudanças climáticas que têm impactos em larga escala em seu ecossistema. Além disso, outros autores (Gloor et al., 2015; Hilker & Fatouros, 2015) reforçaram a preocupação sobre as mudanças climáticas da Amazônia, alertando-nos especialmente para o comprimento e intensidade da estação seca e o aumento da precipitação durante as estações chuvosas, e todas as diversidades envolvidas.

Por isso, é necessário compreender as mudanças climáticas através das lentes do desenvolvimento sustentável (Streimikiene & Girdzijauskas, 2009). No entanto, as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável têm sido discutidos em duas vertentes diferentes da literatura, e é necessário fundir essas questões juntamente com a crescente importância de ambos os conceitos (Cohen et al., 1998). Além disso, iniciativas sobre mudanças climáticas fortemente ligadas a conceitos e práticas de desenvolvimento sustentável não têm sido investigadas em termos de processos de criação de conhecimento, embora exista uma compreensão empírica dos vínculos entre mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável.

Apesar da crescente importância da produção científica brasileira em áreas relacionadas à biodiversidade e da quantidade de políticas ambientais que lidam com a conservação da biodiversidade, graves problemas ambientais derivados dos altos índices de destruição de habitats nos biomas brasileiros não são mitigados (Scarano, 2017). Na maioria das vezes, o dano ambiental se deve à forma como as atividades econômicas utilizam recursos naturais, como a agricultura.

Nesse contexto, o debate sobre a relação entre sociedade e natureza se desenrola, com especial atenção à formulação de políticas relativas ao impacto das atividades humanas no meio ambiente. Uma das questões que desencadeia esse debate está relacionada ao papel da agricultura na conservação da biodiversidade e da população local em áreas públicas protegidas. Para apoiar suas posições, os tomadores de decisão recorrem (ou devem fazer) a qualquer tipo de conhecimento científico produzido e disponibilizado por meios diferentes. Assim, é possível que a comunicação entre pesquisadores e formuladores de políticas é uma maneira válida de entender como a ciência pode ser útil aos interesses públicos (Carneiro & Rosa, 2011).

O desafio global é garantir que as gerações atuais e futuras experimentem as condições sociais e econômicas que lhe permitam levar vidas plenas sem degradar o ambiente natural. Combinando o conceito socioeconômico de desenvolvimento com o conceito mais ecológico de sustentabilidade, a ONU desenvolveu os 17 objetivos para coordenar políticas e acordos nacionais e internacionais para alcançar um mundo ambiental, social e economicamente sustentável. Esses objetivos não são apenas para a formulação de políticas, eles também são destinados como um marco para a comunicação pública, engajamento e divulgação de partes interessadas para promover a sustentabilidade. O aumento do engajamento e o apoio público são importantes para aumentar a adoção de tecnologias e iniciativas sustentáveis e programas de sustentabilidade, e aumentar a pressão pública para responsabilizar autoridades e empresas por entregar resultados sustentáveis (Bain et al., 2019).

O acordo dos Estados-membros da ONU sobre os ODS representa um importante conquista política para avaliar o desenvolvimento ambiental, social e econômico e orientar cenários futuros (Ripple et al., 2017). Globalmente, os governos se comprometeram a proteger os ecossistemas, promover a igualdade e focar no desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que reconhecem a interconexão desses objetivos para alcançar o bem-estar humano. O conceito de coerência política para o desenvolvimento sustentável na Agenda 2030 da ONU enfatiza a importância de soluções políticas nacionais coerentes para o desenvolvimento sustentável. De fato, a capacidade de criar coerência entre e dentro das áreas políticas muito amplas dos ODS é um grande desafio e uma necessidade absoluta (Nordbeck & Steurer, 2016).

Os ODS são indivisíveis e não implicam qualquer priorização de um objetivo sobre os outros (ONU, 2015). Em vez disso, o objetivo abrangente de uma vida próspera e de alta qualidade que é equitativamente compartilhada e sustentável é alcançável através de progressos simultâneos e equilibrados em direção a todos os ODS (Costanza et al., 2014). Isso só é possível

se não houver contradições entre os ODS e entre as políticas de implementação da Agenda. Pesquisas nesse foco mostram como os ODS e metas e indicadores relativos interagem entre si, identificando trade-offs e sinergias (Zhang et al., 2019), bem como interações sistêmicas (Costanza et al., 2014).

Outros estudos discutiram a troca que pode existir entre os esforços em direção às metas de proteção e uso sustentável da biodiversidade e da ação climática, e metas sobre consumo e produção e crescimento econômico (Costanza et al., 2014). Nilsson et al., (2016) fornecem um exemplo em que o aumento do consumo para o crescimento pode neutralizar a redução de resíduos e a mitigação climática.

Wackernagel et al., (2017) iluminam a ligação entre altos padrões de desenvolvimento e o uso crescente de recursos, ao mesmo tempo em que negligenciam aspectos de segurança de recursos para as gerações atuais e futuras. As interações positivas entre os objetivos também são evidentes, em especial no que diz respeito às metas de redução das desigualdades, incluindo desigualdades de gênero e metas de educação, erradicação da pobreza e promoção da saúde.

Os ODS fornecem uma plataforma para o diálogo global, recomendando ferramentas de avaliação para o progresso em múltiplas áreas de desenvolvimento sustentável e em múltiplos contextos culturais. No entanto, o aprimoramento da coerência entre ciência e política exige a definição de metas claras, inequívocas e mensuráveis, para que o sucesso ou o fracasso da política possam ser avaliados (Donohue et al., 2016). Embora as metas definam o que é desejável em uma determinada área de desenvolvimento sustentável, a sinergia e a consistência entre os ODS dependem, em última análise, da definição das metas certas e da escolha dos indicadores certos, onde há interações substantivas entre os ODS (ICSU, 2017).

A avaliação dos progressos para a realização dos ODS para os Estados-Membros da UE e para a União Global é feita por meio de um conjunto de 100 indicadores selecionados como relevantes na UE e de acordo com os critérios de qualidade do Código europeu de Estatística de Prática (Eurostat, 2019). No entanto, apenas 16 dos 100 indicadores têm metas políticas existentes na UE. Isso reflete a falta de metas políticas quantificadas, uma questão que não se limita, é claro, à UE, mas é global em escala (Donohue et al., 2016), com a notável exceção dos recentes acordos sobre mudanças climáticas (ONU, 2015).

A sustentabilidade é uma questão global (Bastianoni et al., 2019), pois envolve a resolução de desafios em escala global, desde a perda da biodiversidade até as mudanças climáticas. Os indicadores de crescimento ecológico sustentável devem responder pelos efeitos do crescimento interno em outros países e os comuns globais, por exemplo, a atmosfera.

Há uma clara falta de ênfase para espécies não humanas com a possibilidade de que a implementação de muitas dessas metas seja, de fato, para agravar as crises ambientais (Kopnina, 2016), apesar de 4 das 17 metas se referir diretamente à saúde do ecossistema global (Mastrojeni, 2018). Embora pragmaticamente focado no curto prazo até 2030, a falta de planejamento de longo prazo tem sido destacada pela ausência de metas e limites populacionais globais nessas metas considerando restrições ambientais, apesar das conhecidas conexões entre crescimento populacional e degradação ambiental (Bergaglio, 2016).

Reconhecendo as ligações entre as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável, o modelo de Objetivos Integrados de Desenvolvimento Sustentável (iSDG) do Instituto Millenium fornece uma ferramenta de simulação para analisar políticas e estratégias destinadas a entregar os ODS e destacar seus potenciais impactos. O modelo foi aplicado em 5 países africanos para comparar um cenário de negócios como de costume com um mix de políticas de ODS, incluindo a introdução de energia fotovoltaica e hidrelétrica em larga e pequena escala, medidas de eficiência energética nos setores industrial, doméstico e de transporte e agricultura sustentável.

Arquitt et al., (2018) relatam que, embora essas políticas reduzam as emissões de carbono por valor agregado unitário, esses efeitos são sobrecarregados pelo crescimento econômico e pelo consumo per capita de bens e serviços. Isso reforça a noção de que políticas intuitivamente apropriadas em cada setor de ODS podem ter fortes impactos adversos em todo o sistema.

Alcançar os ODS pode ser considerado um meio de reduzir os riscos catastróficos e existenciais globais de longo prazo para a humanidade. Por outro lado, se as metas representadas nos ODS permanecerem inalcançadas, há o potencial para que essas formas de risco se desenvolvam. Essa associação combinada com o provável surgimento de novos desafios nas próximas décadas (Cook et al., 2014), isto significa que é de grande valor identificar pontos dentro dos sistemas de reapresentações dos ODS que poderiam tanto levar a risco catastrófico global e risco existencial (Sutherland & Woodroof, 2009).

É necessário considerar riscos que podem parecer pequenos, pois quando atuam juntos, podem ter consequências extensas (Tonn, 2009). Além disso, o alto potencial de adaptabilidade dos seres humanos, e da sociedade, significa que, para a humanidade se extinguir, é mais provável que haja uma série de eventos que culminem em extinção em oposição a um evento em grande escala.

A importante relação entre informação e política ambiental recebeu reconhecimento geral na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano convocada pelas Nações Unidas em 1972. Em particular, a Declaração de Estocolmo (ONU, 1972) deu destaque à coleta de dados, pesquisa e planejamento e colocou os dados no centro de seu Plano de Ação recomendado para o Meio Ambiente Humano .

O relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED, 1987), articulou a meta abrangente de desenvolvimento sustentável, fornecendo um conceito adequado para uma abordagem abrangente da política ambiental. Isso ocorre porque o desenvolvimento sustentável fornece um objetivo claro e integra dimensões-chave do desafio político: o curto e longo prazo (equidade intergeracional), as preocupações do norte e do sul (equidade intergeracional) e local e global (escalabilidade).

Seguindo a WCED, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992) deu endosso internacional à meta do desenvolvimento sustentável. Isso foi apoiado por um apelo para "[um] programa para desenvolver sistemas nacionais de contabilidade ambiental e econômica integrada em todos os países" e para a ONU tanto para desenvolver os padrões de contabilidade necessários e para "... promover [e] o uso de tais técnicas como contabilidade de recursos naturais e economia ambiental ... "(ONU, 1992).

Tomando como base métodos teóricos padrão da teoria da escolha pública e do bem-estar social, Lankford (1988) e Freeman (2003) sugerem que é possível medir os efeitos do bem-estar de um aumento no nível de indicador para um ODS, identificando as compensações que ocorrem com a obtenção de outro objetivo. Tal abordagem poderia ser aplicada à avaliação dos progressos recentes na obtenção dos ODS. Contudo, atualmente não há dados suficientes para empregar uma medida de bem-estar tão abrangente e explícita como os 17 ODS com seus respectivos indicadores representativos para cada meta.

A Declaração O futuro que queremos, aprovada na Conferência Rio+20 em 2012, reafirmou o papel estratégico das cidades para a sustentabilidade, reiterando os compromissos da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças do Clima (UNFCCC). A edição da Agenda 2030 com a fixação dos ODS, em setembro de 2015, representa a concretização de um dos compromissos globais fixados na Rio+20 (Sotto et al., 2019).

### 2.3.3 Questões Ambientais e Políticas Públicas

A urgência da adoção de políticas de desenvolvimento sustentável começa pelo reconhecimento de que os custos ambientais da urbanização não podem ser transferidos para as gerações futuras e que é necessário garantir capital natural constante, pelo menos equivalente ao que se tem hoje (Huerta et al. 2018).

A ideia de que as questões ambientais deveriam, no mínimo, ser consideradas iguais com as questões sociais e econômicas na tomada de decisões ganhou maior força política desde a publicação do relatório patrocinado pelas Nações Unidas. Apesar de indivíduos, organizações e formuladores de políticas públicas estarem sujeitos a um volume crescente de evidências sobre o estado do ambiente e potenciais impactos de suas decisões e atividades, a experiência dos países da OCDE mostra que decisões que realmente visam equilibrar considerações ambientais com as sociais e econômicas ainda parecem bastante escassas no terreno (Jordan & Lenschow, 2010).

Por exemplo, a ciência em torno das mudanças climáticas e a necessidade de ações urgentes estão agora encontrando seu caminho para os mais altos níveis políticos, como demonstrado pelos numerosos discursos do ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair sobre a necessidade urgente de combater as mudanças climáticas e o compromisso do Reino Unido de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 80% até 2050.

Além disso, embora muitas políticas pareçam estar aquém ou, de fato, contradizem diretamente o que as evidências disponíveis sugerem, a literatura existente destaca como isso ocorre particularmente nas condições de incerteza, que é uma característica proeminente da política ambiental. Parece que as evidências são frequentemente usadas estrategicamente ou simbolicamente para legitimar soluções políticas que foram chegadas por motivos abertamente políticos (Rayner & Malone, 1998).

Redclift (2005) argumenta que definições e categorias científicas tradicionais obscurecem significados locais da natureza e dos recursos naturais, e valores ambientais e sociais relacionados. Além disso, embora as categorizações científicas sejam, em última instância, baseadas no julgamento humano, é amplamente acordado que, no processo de formulação de políticas ambientais cada vez mais politizadas, lidar com interesses conflitantes e dilemas normativos é crucial para alcançar soluções políticas legítimas e funcionais (Fischer, 2002; Papadopoulos & Warin, 2007).

Devido à complexidade dos processos ecológicos e sua natureza interdisciplinar, estabelecer a certeza científica sobre as relações causa-consequência é particularmente desafiador (Haas, 2004). À luz de tais problemas, declarações políticas baseadas em valores sociais estão ganhando terreno com argumentos legítimos na definição de problemas ambientais e soluções políticas (Hajer & Wagenaar, 2003). A tomada de decisões de políticas ambientais reúne frequentemente uma variedade de atores com objetivos e valores diversos e muitas vezes conflitantes, o que pode resultar em negociações e soluções amplamente aceitáveis (Braun & Wainwright, 2001; Hajer & Wagenaar, 2003).

Com o aprofundamento da compreensão pública das questões ambientais, cada vez mais políticas ambientais têm surgido. De acordo com análise da literatura pertinente, Kemp e Pontogilo (2011), afirmam que os instrumentos de política de regulação ambiental podem ser classificados de três formas: política de comando-controle; política de incentivo econômico; e política de participação pública. Em que a primeira introduz principalmente normas ambientais, normas técnicas, proibições de produtos, enquanto a segunda introduz principalmente licenças de quitação negociáveis, impostos ambientais, subsídios ambientais entre outros e a terceira, também conhecida como política de comunicação mútua, visa incentivar o público, organizações não governamentais e empresas privadas, para mudar seu comportamento ambiental através da publicidade, educação, cooperação e intercâmbio e assim por diante. Consistindo principalmente em divulgação de informações, supervisão ambiental e acordos ambientais voluntários. Vale salientar que todos os tipos de instrumentos de regulação ambiental têm diferentes vantagens comparativas e diferentes efeitos ambientais.

No Brasil, as políticas públicas envolvendo questões ambientais foram disseminadas a partir de 1934 com o advento do código florestal. Entretanto, o cenário de consolidação de legislação única contemplando orientações sobre criação, implementação, manutenção, gestão e fiscalização só ocorreu a partir de 2000 (Peccatiello, 2011). Contudo, essa consolidação encontrada no código florestal não encerrou os conflitos de gestão e manejos das áreas entre bancada ruralista no congresso nacional, gestores e defensores ambientalistas.

A Rio-92, evento realizado no Brasil, conseguiu unir vários países na discussão sobre o futuro do planeta o quesito de desenvolvimento socioeconômico e alterações no meio ambiente, apesar dos interesses econômicos empresariais. Nesse evento, vários acordos sobre prevenção e manutenção ambiental foram assinados entre países, entre eles, a Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a Declaração de Princípios para as Florestas. Entre esses, destaca-se a Agenda 21, que entre

outras providencias, admite interesse sobre preservação e melhoria da qualidade ambiental, e prioriza ações implementadas, sociais, econômicas e fortalecimento das comunidades sobre o meio ambiente. Muito embora, há críticas sobre posicionamento da Agenda 21 no que tange a questões de consumo e investimentos mundial (Peccatiello, 2011).

Ainda com base na Agenda 21, Cordani et al., (1997) afirmam que a Rio + 10 realizada na África do Sul, trouxe como foco basilar a ratificação das ações acordadas entre países no Rio-92, além de discussões sobre a erradicação da pobreza, Protocolo de Kyoto e mudança climáticas. Apesar dessa retomada, Little (2003) afirma que os resultados alcançados foram simplórios em relação a Eco-92, mas importantes quanto a definição de acordos sobre ampliação de saneamento básico e a redução de desmatamento em amplitude mundial.

As discussões sobre problemas ambientais cresceram nas últimas décadas, ao ponto de demandar ações do poder público, população, organizações não governamentais (ONGs) e privadas, assim como incorporar a agenda política dos governos brasileiros. O grande desafio desses governos é manter a articulação e a transversalidade necessária para garantir a preservação e manutenção das demandas sociais, ambientais e econômicas (Little, 2003).

Ao longo desse período alguns grupos de ONGs alcançaram influências relevantes nos poderes executivos e legislativos das esferas governamentais sobre implementações das políticas ambientais, por meio da prática de lobby junto a estes poderes, inclusive com participação ativa em campanhas eleitorais (Mancuso & Gozetto, 2012). Esses mesmos autores defendem a legalização das atividades de lobbys ilícitos, porque entendem que somente desta forma impera a transparência destas atividades e contribui como representação de interesses socioambientais junto a esses poderes públicos.

Machado (2011) sugere que os grupos de interesses, representados por atividades de lobby, desempenha papel importante em sistemas democráticos, porque ações sociais individuais não conseguem acesso fácil com os gestores políticos, principalmente em financiamentos dessas ações e projetos, e assim, são indispensáveis na formulação de políticas públicas de forma geral.

Olson (1982) sugere que um país testemunhará um número crescente de grupos de interesse ao longo do tempo, desde que permaneça politicamente estável, uma vez que a estabilidade política, a ausência de turbulências ou convulsões, que afetam diretamente os centros socioeconômicos e políticos do país, favorecem a formação desses grupos.

### 3 METODOLOGIA

Cada método e procedimento de pesquisa utilizado depende da natureza do objeto a ser pesquisado, dos recursos utilizados, da abrangência do estudo e do direcionamento e posicionamento filosófico do pesquisador (Bryman, 2012). Este capítulo aborda as suposições filosóficas sobre o conhecimento, as estratégias de investigação, e os procedimentos de coleta e análise de dados utilizados na pesquisa.

#### 3.1 Posicionamento Epistemológico

Todas as teorias de organização são baseadas em uma filosofia da ciência e em uma teoria da sociedade. Os detalhes que compõem teorias sociais, no que é fundamental à determinação do modo como o pesquisador vê o mundo que pretende analisar, enfatiza o papel social desempenhado pelo quadro de referência do cientista na geração da teoria social e da pesquisa (Burrell & Morgan, 1979). O cientista deve estar consciente dos pressupostos em que sua perspectiva está baseada e se tornar consciente das fronteiras que definem sua perspectiva.

As posições dos pressupostos filosóficos da ontologia, epistemologia, natureza humana e metodologia em cada uma das quatro linhas de debate estão refletidas nas duas principais tradições intelectuais que têm dominado a ciência social por mais de duas centenas de anos.

Então, quanto aos pressupostos filosóficos, conforme Burrell e Morgan (1979), esta tese, em seus baseado na premissa de que a realidade última do universo reside no espírito ou ideia em lugar de dados do sentido da percepção. Ela é essencialmente nominalista em sua abordagem à realidade social. Em contraste com as ciências naturais, ela enfatiza a natureza essencialmente subjetiva dos afazeres humanos, negando a utilidade e a relevância dos modelos e métodos da ciência natural para os estudos neste campo. Ela é anti-positivista em epistemologia, voluntarista com relação a natureza humana e favorece os métodos ideográficos como fundamentação da análise social.

Burrell e Morgan (1979) defendem que a ontologia consiste em uma parte da filosofia que estuda a natureza do ser, a existência e a realidade, procurando determinar as categorias fundamentais e as relações do ser enquanto ser. Nesse contexto o nominalismo não admite a existência de qualquer estrutura real para o mundo em que tais conceitos são usados para descrever. Os nomes usados são vistos como criações artificiais cuja utilidade é baseada em

suas conveniências como ferramentas para descrever, dar sentido de e negociar com mundo externo.

O pressuposto Epistemológico, conforme Burrell e Morgan (1979), considera o conhecimento e sua validade. Busca verificar se as assertivas que são feitas a respeito das relações observadas entre aquilo que os conceitos ontológicos formulam, são válidas e por que critérios se pode considerar que o sejam. Na abordagem epistemológica, o anti-positivismo defende que o mundo social é essencialmente relativista e pode somente ser entendido do ponto de vista dos indivíduos que estão diretamente envolvidos nas atividades que estão sendo estudadas. Sustentam que uma pessoa somente pode entender ocupando-se de um quadro de referência do participante na ação.

Já o pressuposto filosófico da Natureza Humana, conforme Burrell e Morgan (1979), estuda o modelo de homem contido em uma dada teoria social científica. Define em termos amplos a natureza das relações entre o homem e a sociedade em que ele vive. Nesse enfoque, o voluntarismo defende a visão do homem completamente autônomo e possuidor de livre arbítrio.

Enquanto o pressuposto filosófico da Metodologia busca a identificação e definição de elementos com a descoberta dos meios pelas quais as relações podem ser expressas. Busca o entendimento da maneira como o indivíduo cria, modifica e interpreta o mundo no qual ele se descobre. Neste aspecto, o método ideográfico está baseado no individualismo metodológico, e se preocupa em estudar o singular, o único, as coisas que não são recorrentes. Ressalta a importância de se deixar que o próprio subjetivo do indivíduo revele sua natureza e características durante o processo de investigação (Burrell & Morgan, 1979).

Paradigma, é definido por Burrell e Morgan (1979) como um termo que tem a intenção de enfatizar o que tem de comum nas perspectivas que liga o trabalho de um grupo de teóricos, de tal modo que podem ser usualmente vistos como abordando uma teoria social dentro dos limites da mesma problemática. O paradigma tem uma unidade subjacente em termos de seus pressupostos básicos e frequentemente tidos como verdades que separam um grupo de teóricos de maneira fundamentalmente diferente de teóricos localizados em outros paradigmas.

Este tese utiliza-se do paradigma interpretativo. Porquanto, é informado por um interesse em entender o mundo como ele é, mas de entender a natureza fundamental do mundo social ao nível da experiência subjetiva. Ele busca explanação dentro do reino da consciência individual e da subjetividade, dentro do quadro de referência do participante, em oposição ao

do observador da ação. É nominalista, anti-positivista, voluntarista e ideográfico. Através dele se vê o mundo social como um processo social emergente que foi criado pelos indivíduos envolvidos.

### **3.2 Delineamento da Pesquisa**

Os métodos de pesquisa social estão intimamente ligados a visões diferentes de como a realidade social deve ser estudada. Os métodos não são simplesmente ferramentas neutras, mas sim, estão ligados à maneira como os cientistas sociais preveem a conexão entre diferentes pontos de vista sobre a natureza da realidade social e sobre a maneira como ela deve ser examinada (Bryman, 2012).

O delineamento do estudo está estruturado quanto ao objetivo, abordagem do problema, coleta de dados e método de pesquisa. Quanto aos objetivos, o estudo caracteriza-se como pesquisa descritiva. Além disso, quanto a abordagem do problema o estudo é qualitativo. Ao mesmo tempo, é classificado como documental em relação aos coleta de dados. É uma pesquisa indutiva quanto ao método.

Pesquisa descritiva em que o objetivo principal é pintar um quadro usando palavras ou números e apresentar um perfil, uma classificação de tipos ou um esboço de etapas para responder a perguntas como quem, quando, onde e como (Neuman, 2014). Conforme relata Bryman (2012), muitos estudos qualitativos fornecem um relato detalhado do que acontece no ambiente que está sendo investigado, esses detalhes são frequentemente importantes para o pesquisador qualitativo, por causa de sua importância para seus sujeitos e também porque os detalhes fornecem um relato do contexto em que o comportamento ocorre. Como resultado dessa ênfase na descrição, os estudos qualitativos costumam estar repletos de informações detalhadas sobre os mundos sociais que estão sendo examinados.

Os métodos qualitativos, por outro lado, são mais bem entendidos como intensificadores de dados. Quando os dados são aprimorados, é possível ver os principais aspectos dos casos com mais clareza (Neuman, 2014). Os métodos qualitativos demonstram uma abordagem diferente para a investigação acadêmica do que os métodos de pesquisa quantitativa. Embora os processos sejam semelhantes, os métodos qualitativos dependem de dados de texto e imagem, têm etapas exclusivas na análise de dados e baseiam-se em diversos designs (Creswell, 2013). Por outro lado, a pesquisa qualitativa pode ser interpretada como uma estratégia de

pesquisa que geralmente enfatiza as palavras ao invés da quantificação na coleta e análise de dados (Bryman, 2012).

O termo documentos cobre uma ampla gama de diferentes tipos de fontes. A pesquisa documental ressalta as vantagens para a utilização da análise secundária e estatísticas de dados oficiais como o custo e o tempo, dados de alta qualidade, oportunidade para análise longitudinal, análise de subgrupos, além de conveniência para análise intercultural, mais tempo para análise de dados, tal qual novas interpretações pela reanálise (Bryman, 2012).

Para teorizar em uma direção indutiva, inicia-se observando o mundo empírico e, em seguida, refletindo sobre o que está acontecendo e pensando de maneiras cada vez mais abstrata. Começar com um tópico geral e algumas ideias vagas que mais tarde refina-se e elabora-se em conceitos mais precisos quando se opera indutivamente. Constrói-se a partir de observações empíricas em direção a mais abstratas (Newman, 2014).

### 3.3 Coleta e Análise dos Dados

Com o intuito de demonstrar o processo de operacionalização do presente estudo, apresenta-se no Quadro 01 o constructo em relação ao objetivo específico (a) da pesquisa.

**Quadro 1** - Categorias relacionadas ao objetivo de pesquisa (a)

ID	Categorização	Descrição	Objetivo	Documento utilizado
a.1	Grupo de interesse	Quantidade de grupo de interesse	Identificar quantos e quais são os grupos de interesse cadastrados	Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA
a.2	Estado do grupo	Unidade federativa a qual pertence o grupo	Identificar quantos e quais são os grupos de interesse cadastrados em cada Estado da federação	Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA
a.3	Região do grupo	Divisão regional a qual o grupo pertence	Identificar quantos e quais são os grupos de interesse cadastrados em cada região geográfica do país	Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA
a.4	Percepção da atuação na formulação de políticas públicas	Percepção do grupo de interesse	Identificar a percepção dos grupos de interesses ambientais quanto à participação na elaboração das políticas públicas federais	Questionário com base nos PPAs

Fonte: Elaboração própria

A coleta de dados do objetivo (a) é realizada em duas etapas. Inicialmente, é realizada a identificação dos grupos de interesse com base nas informações do Cadastro Nacional de

Entidades Ambientistas – CNEA, o qual foi instituído pelo Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de manter um banco de dados do registro das Entidades Ambientistas não governamentais atuantes no país, cuja finalidade é a defesa do meio ambiente. Inúmeros organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais utilizam as informações disponibilizadas para habilitação de projetos, convênios e divulgação (CNEA, 2021). A coleta e análise dos dados se dá por meio da análise documental.

Em seguida, é aplicado um questionário aos grupos de interesse ambiental para capturar sua possível atuação na elaboração dos PPAs e conseqüentemente, nas políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambientais, conforme apresentado no quadro 2.

**Quadro 2** - Questionário aplicado às entidades cadastradas no CNEA

<b>Id</b>	<b>Informação</b>
Sobre a entidade	
1	Estado sede da entidade
2	Nível de atuação
3	Tempo de atuação
4	Cargo ou função do respondente
5	Quantidade de membros integrantes ou participantes
Sobre a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do governo federal referente aos anos de 2012-2015; 2016-2019; e 2020-2023, a entidade participou de:	
6	Oficina ou Reunião sobre a elaboração do PPA
7	Oficina ou Reunião de formulação dos programas temáticos do PPA
8	Fórum Interconselhos
9	Fórum Regional
10	Reunião Setorial
11	Debate sobre as Diretrizes Estratégicas do PPA
12	Proposta de acompanhamento participativo da gestão do PPA
13	Encaminhamento de proposta sobre diretrizes estratégicas do PPA
Comentário/sugestão/crítica sobre a elaboração do PPA	

Fonte: Elaboração própria

A elaboração do questionário se baseou nas informações constantes nos PPAs sobre a participação da sociedade civil. O questionário foi composto por questões para identificar o perfil do respondente e em seguida questões para identificar sua percepção com questões objetivas de resposta sim ou não e uma questão aberta para captar o sentimento das entidades em relação ao PPA. O questionário foi elaborado para os três PPAs, não sendo aplicado um questionário por PPA e sim todo o período.

Devido não haver a legalização ou institucionalização do lobby no Brasil, justifica-se a escolha da utilização dos grupos de interesse do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, o qual representa a sociedade organizada que representa o interesse, para verificar se pessoas que

tem interesse em meio ambiente fazem parte das escolhas de políticas públicas para meio ambiente.

Para identificar a percepção dos grupos de interesse ambientais na atuação da formulação de políticas públicas em âmbito federal no Brasil, a coleta dos dados ocorreu por meio de questionário estruturado *on line* via Google Forms. De acordo com as informações obtidas no site do CNEA, há 673 entidades ambientais cadastradas, e destas 590 com e-mail cadastrado. Assim, o questionário *on line* foi enviado para todas as entidades com e-mail cadastrado. No entanto, 304 e-mails retornaram e não foram entregues pelo motivo de domínio não encontrado ou problema na entrega da mensagem. Foi efetuado três tentativas de envio de e-mail e os-mails retornaram pelo motivo. De tal forma que 286 entidades receberam o questionário *on line*, compondo a amostra da pesquisa. Do total da amostra, a taxa de resposta foi de 21%. A análise dos dados foi feita por estatística descritiva e análise de conteúdo para a questão aberta, conforme Bardin (2016).

Quanto ao objeto (b), são coletadas informações de dados políticos tais como popularidade do governo e maioria no congresso. A coleta e análise ocorre por meio de da análise documental. Já as informações econômicas como PIB, taxa de câmbio, resultado primário, resultado nominal, taxa SELIC e IPCA são coletadas de fontes oficiais e análise documental. Do mesmo modo, as informações sociais utilizam fontes oficiais para coletar informações sobre IDH, taxa de desemprego, taxa de analfabetismo, mortalidade infantil e esgotamento sanitário. As informações ambientais como áreas de florestas públicas, focos de queimada e desflorestamento completam o rol da categorização do objetivo, utilizando-se também da coleta documental, como apresentado no quadro 3.

De acordo com Pedone (1986) a formação de assuntos públicos e de políticas públicas, precede a formulação de políticas públicas e, consiste no momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. O autor também defende que há diferentes formas de entrada de assuntos na formação da agenda pública. Uma das formas de entrada de questões na agenda política se dá pela resposta a crises, de cunho imediatista, tipo ação de emergência. A segunda maneira é essencialmente através do processo político, onde os grupos políticos em torno de um legislador tomam a iniciativa de levantar questões nas quais podem visualizar algum ganho político pela resolução satisfatória de algum problema ligado à sua pasta ou aos grupos ou segmentos sociais.

Enquanto o terceiro ponto é a ordem de eventos sequenciados no executivo ou legislativo, em qualquer dos níveis pode se ver a ocorrência de eventos que vão formando um clima de necessidade de intervenção e de formulação de políticas que tratem das demandas. Já o quarto modo de entrada de assuntos públicos na pauta política refere-se à antecipação a problemas e conflitos latentes no horizonte de assuntos públicos. Esta maneira de formação da agenda de assuntos públicos faz com que as políticas públicas se tornem proativas, antecipatórias, ao invés de serem reações a crises.

Em relação aos dados sobre o cenário político, econômico, social e ambiental do país no momento da formulação das políticas públicas, estes foram coletados de acordo com a fonte apresentado no quadro 03. Já o ano de elaboração e a respectiva vigência do PPA é apresentado a seguir na tabela 01.

**Tabela 1 - Elaboração do PPA e sua respectiva vigência**

<b>Período</b>	<b>Ano de elaboração do PPA</b>	<b>Vigência do PPA</b>
1	2011	De 2012 à 2015
2	2015	De 2016 à 2019
3	2019	De 2020 à 2023

**Fonte:** Dados da pesquisa

Todas as informações são coletadas no período referente à elaboração do plano plurianual, o qual contempla três período: período 1 no ano de 2011, período 2 no ano de 2015, e no período 3 no ano de 2019. Esses anos se referem à elaboração dos três últimos planos plurianual. Em suma, o cenário político, econômico, social e ambiental nos períodos de elaboração dos Planos Plurianuais visa destacar a forma de entrada de assuntos na formação da agenda pública.

A análise dos dados para este objetivo de pesquisa ocorreu de forma descritiva para situar o panorama de fatores e indicadores sobre a forma de entrada de assuntos na formação da agenda pública.

**Quadro 3** - Categorias relacionadas ao objetivo de pesquisa (b)

<b>ID</b>	<b>Categorização</b>	<b>Descrição</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Documento utilizado</b>
b.1	Popularidade do governo	Índice de aprovação do governo federal	Identificar o índice de aprovação do governo federal	CNI Ibope
b.2	Maioria no congresso	Quantidade de congressistas que apoiam o governo federal	Identificar a situação do governo federal em relação aos aliados políticos no Congresso Nacional	Congresso Nacional
b.3	PIB	Produto Interno Bruto do país	Identificar qual o produto interno bruto do país	IBGE
b.4	Taxa de Câmbio	Média da taxa anual de cambio da moeda americana	Verificar o preço médio anual da moeda americana (US\$) em relação à moeda brasileira (R\$)	BCB
b.5	Taxa SELIC	Representa os juros básicos da economia brasileira	Verificar a taxa Selic	BCB
b.6	IPCA	Índice de preços ao consumidor	Verificar o índice IPCA	IBGE
b.7	Resultado primário	Diferença entre as Receitas Primárias e as Despesas Primárias.	Identificar o resultado primário em valores monetários	PBDA
b.8	Resultado nominal	Diferença entre receitas e despesas totais no exercício	Identificar o resultado nominal em valores monetários	PBDA
b.9	IDH	Índice de Desenvolvimento Humano	Verificar o índice IDH	IBGE
b.10	Taxa média de desemprego anual	Pessoas com idade para trabalhar que não estão trabalhando, mas estão disponíveis	Verificar a taxa média anual de desemprego	IBGE
b.11	Taxa de analfabetismo	Pessoas com 10 ou mais anos de idade que não sabem ler ou escrever	Verificar a taxa de analfabetismo	IBGE
b.12	Mortalidade infantil	Número de mortes antes de completar um ano de idade	Verificar a taxa mortalidade infantil	IBGE
b.13	Água tratada	População total com acesso a água tratada	Identificar o percentual da população total com acesso a água tratada	SNIS
b.14	Esgotamento sanitário	Índice de atendimento total de rede de esgoto, percentual da população atendida	Identificar o índice de atendimento à população atendida	SNIS
b.15	Área de florestas públicas	Hectares de florestas públicas	Identificar a quantidade de hectares de florestas públicas	SFB
b.16	Focos de queimada	Um foco indica a existência de fogo em um elemento.	Identificar na quantidade de focos de queimadas ocorridas	INPE
b.17	Desflorestamento	Perda da cobertura florestal da Amazônia Legal	Identificar a quantidade de hectares de perda de cobertura florestal ocorridas	SNIF
b.18	Consumo de agrotóxicos e afins	Toneladas de agrotóxicos e similares	Identificar a quantidade de consumo de agrotóxico e similares	INPE

Fonte: Dados da pesquisa

Por último, o objetivo (c) utiliza informações relacionadas ao plano plurianual elaborado em 2011, 2015 e 2019 com validade para o período de 2012 a 2015, 2016 a 2019, e

2020 a 2023, respectivamente. Essas informações são coletadas via documentos oficiais e analisadas pela análise qualitativa de conteúdo para identificar as diretrizes e objetivos referentes às políticas públicas para o meio ambiente. Também foi analisada a agenda 2030 através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com foco nos objetivos relacionados prioritariamente ou concomitantemente a ações para o meio ambiente, utilizando-se da mesma análise dos dados, conforme apresentado no quadro 04.

**Quadro 4** - Categorias relacionadas ao objetivo de pesquisa (c)

ID	Categorização	Descrição	Objetivo	Documento utilizado
c.1	Diretrizes	Orientações estratégicas que norteiam os programas de políticas públicas	Identificar as orientações estratégicas referente a questões ambientais que norteiam o plano plurianual de cada período analisado	Ministério da Economia
c.2	Objetivos	Discriminação dos resultados que se pretende alcançar	Identificar os resultados dos objetivos referentes a questões ambientais no plano plurianual de cada período analisado	Ministério da Economia
c.3	ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável referentes ao eixo ambiental	Relacionar as diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual com os ODS referente a questões ambientais	Organizações das Nações Unidas - ONU

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto às políticas públicas do plano plurianual em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, os dados foram coletados dos PPAs elaborados em 2011, 2015 e 2019 com vigência de quatro anos, a partir do ano seguinte à sua aprovação.

O período escolhido para análise se justifica ao fato de a Agenda 2030 com os 17 ODSs e suas respectivas metas terem sua vigência em 1º de janeiro de 2016. Além disso, os objetivos e as metas foram o resultado de mais de dois anos de consulta pública intensiva e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas em todo o mundo, incluindo a apresentação de um relatório síntese em dezembro de 2014 no Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral e pelas Nações Unidas, apresentado pelo secretário-geral (Agenda 2030, ODS ONU).

Por conseguinte, o período escolhido aborda o PPA vigente de 2012 à 2015, com elaboração em 2011, sendo este um período sem a influência da Agenda 2030; o segundo período de 2016 a 2019, com elaboração no ano de 2015 e que já contava com discussões e apresentação de relatório síntese desde 2014; e o último período analisado com vigência de

2020 a 2023 e elaboração em 2019 após a consolidação da Agenda 2030. Com efeito, será analisado o antes, o durante e o depois da vigoração da referida agenda.

A agenda 2030 enfatiza que os ODS estão interligados e reconhece a importância de garantir a integração entre todos os setores que representam. Tendo em vista a interligação dos ODS, bem como para atender aos quesitos de apreciação das políticas públicas em meio ambiente, a análise será direcionada aos ODS prioritariamente ambientais, conforme mostra o quadro 05.

**Quadro 5** - ODS prioritariamente ambientais

<b>ODS</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Fonte</b>
06	Água Potável e Saneamento: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos	Boar, Bastida & Marimon (2020)
12	Consumo e produção responsáveis: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis	Barbier & Burgess (2017) Boar, Bastida & Marimon (2020); Cernev & Fenner (2020)
13	Ação Contra a Mudança Global do Climática: Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos	Barbier & Burgess (2017) Boar, Bastida & Marimon (2020); Cernev & Fenner (2020)
14	Vida na Água: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável	Barbier & Burgess (2017) Boar, Bastida & Marimon (2020); Cernev & Fenner (2020)
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	Barbier & Burgess (2017) Boar, Bastida & Marimon (2020); Cernev & Fenner (2020)

**Fonte:** Adaptado de Barbier & Burgess (2017) Boar, Bastida & Marimon (2020); Cernev & Fenner (2020)

A análise dos dados para este objetivo de pesquisa ocorreu por meio da análise documental e de conteúdo (Bardin (2016) para analisar as políticas públicas do plano plurianual brasileiro em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 referentes ao meio ambiente.

## **4 RESULTADOS**

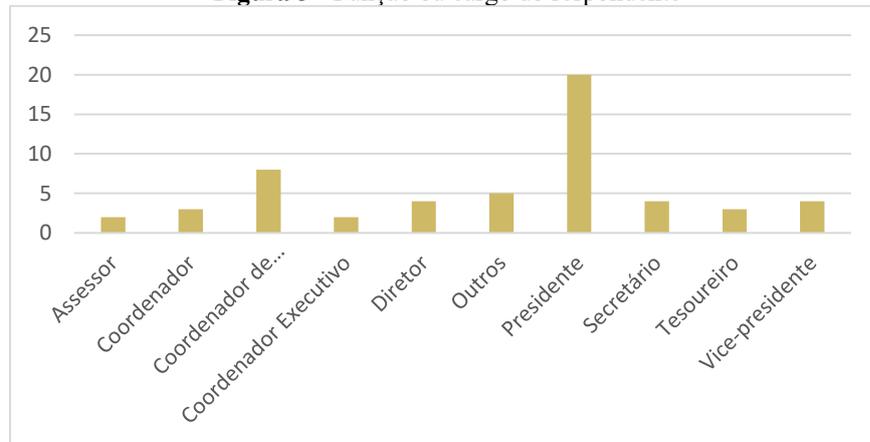
Neste capítulo é apresentado a descrição dos resultados obtidos para cada um dos objetivos específicos propostos na tese. Inicialmente a descrição dos resultados sobre a percepção dos grupos de interesse ambientais na atuação da formulação de políticas públicas em âmbito federal no Brasil. Em seguida, a contextualização do cenário político, econômico, social e ambiental do país no momento da formulação dos planos plurianuais. E por último, a análise das políticas públicas em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais da Agenda 2030.

### **4.1 Grupos de Interesse Ambientais na Formulação de Políticas Públicas**

Os grupos de interesse ambientais registrados no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais – CNEA do Ministério do Meio Ambiente tem como finalidade principal a defesa do meio ambiente. Criado pela Resolução Conama/nº 006/89, o CNEA foi instituído com o objetivo de manter em banco de dados o registro das Entidades Ambientalistas não governamentais atuantes no país, cuja finalidade principal seja a defesa do meio ambiente. De acordo com Ministério do Meio Ambiente (2021), o cadastro é acessado por inúmeros organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, que se servem das informações disponibilizadas para o estabelecimento de parcerias, habilitação em projetos, convênios e divulgações em geral.

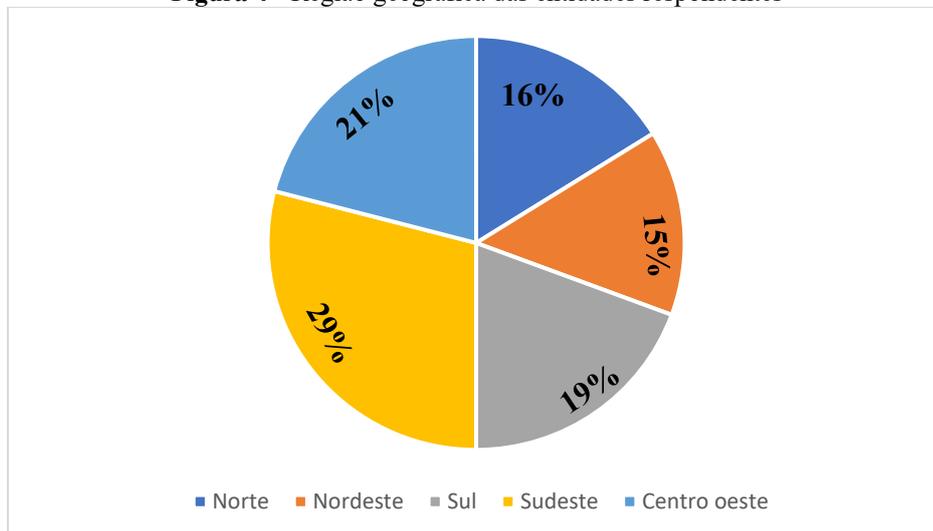
Sobre o perfil dos respondentes, em relação à função ou cargo na entidade, conforme a figura 03, a maioria dos respondentes é presidente, vice-presidente ou coordenador de projetos na entidade. Essas entidades são organizações da sociedade civil organizada e seu trabalho é pautado na defesa do meio ambiente, educação ambiental e conscientização das pessoas quanto ao seu compromisso com o futuro das próximas gerações, mudar a atual trajetória de degradação ambiental e promover um futuro onde sociedade e natureza vivam em harmonia, bem como atuar em atividades e linha de ações de políticas públicas, na interação com instituições públicas e privadas na formulação, implementação e avaliação de legislação, programas e ações relativas ao meio ambiente, entre outros.

De acordo com as páginas na internet das entidades, algumas agem e/ou divulgam ações à favor ou contra pessoas ligadas à política e/ou partido político, apesar de não haver uma declaração formal de apoio ou protesto à estes no website.

**Figura 3 - Função ou cargo do respondente**

Fonte: Dados da pesquisa

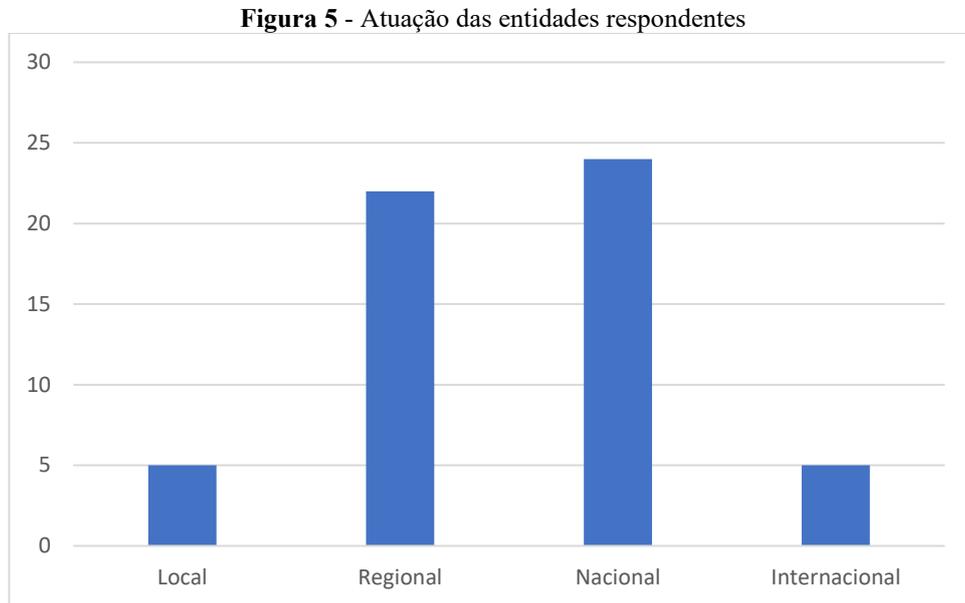
A sede das entidades compreende todas as regiões do país com maior concentração na região sudeste, sendo 29% das entidades sediadas nesta região, seguida da região centro oeste com 21%, conforme apresentado na figura 4. Quanto às unidades federativas, a pesquisa não obteve entidades respondentes apenas do Estado do Amapá na região Norte e dos Estados de Alagoas, Sergipe e Pernambuco na região Nordeste.

**Figura 4 - Região geográfica das entidades respondentes**

Fonte: Dados da pesquisa

No que tange a atuação das entidades respondentes, elas têm atuação local, regional, nacional e internacional, mas há com uma concentração de 43% na atuação nacional e outros 39% na atuação regional, o que representa 82% das entidades respondentes. Apenas 9% possui

atuação internacional, conforme figura 05. O Estado de São Paulo, na região sudeste, abriga a sede de 23% das entidades respondentes.



**Fonte:** Dados da pesquisa

O tempo médio de atuação das entidades é de 26 anos, com a entidade mais jovem atuando há 9 anos e a mais antiga com 64 anos, sede em Brasília a atuação internacional e cerca de 3000 integrantes. Já a média de integrantes é de 95.

Quanto as questões para identificar a participação formal das entidades ambientais na elaboração dos três últimos PPAs do governo federal, os resultados revelam que os grupos de interesse ambientais, de forma geral, não participam da elaboração das políticas públicas, não praticam pressão ou lobbying sobre os formuladores de políticas em relação ao meio ambiente, conforme apresentado na tabela 02.

**Tabela 2 - Participação formal do cronograma de elaboração do PPA do governo federal**

<b>Cronograma de elaboração do PPA do governo federal</b>	<b>% Sim</b>	<b>% Não</b>
Oficina ou Reunião	8,9	91,1
Oficina ou Reunião de formulação dos programas temáticos	7,1	92,9
Fórum Interconselhos	1,8	98,2
Fórum Regional	12,5	87,5
Reunião Setorial	14,3	85,7
Debate sobre as Diretrizes Estratégicas	7,1	92,9
Proposta de acompanhamento participativo da gestão	7,1	92,9
Encaminhamento de proposta sobre diretrizes estratégicas	7,1	92,9

**Fonte:** Dados da pesquisa

Os eventos que as entidades mais participaram foram os fóruns e reuniões regionais com 12,5% e 14,3%, respectivamente, sendo que a participação formal média foi de 8,2% das entidades em relação a média de 91,7% que não tiveram interesse e/ou oportunidade de participar formalmente como representante da sociedade civil organizada em defesa do meio ambiente.

O questionário capturou o sentimento dos respondentes em relação ao processo de elaboração e participação dos PPAs. Alguns respondentes relatam sequer saber do processo de elaboração, outros desabafam sobre a ausência de uma agenda e ampla divulgação das datas e processo. A seguir alguns relatos e desabafos dos respondentes, conforme quadros 06 e 07.

**Quadro 6 - Sentimento de desvalorização e necessidade de participação na elaboração dos PPAs**

<b>Sentimento</b>	<b>Declaração</b>
Desvalorização da participação e centralização do poder	<p>I. “No passado a participação da sociedade civil nas discussões das políticas públicas eram mais valorizadas. Contudo, mesmo em outros governos, o PPA sempre foi discutido internamente, sendo algumas áreas de interesse da sociedade inseridas nos PPAs, mas dificilmente havia espaço para discutir o PPA propriamente dito.”</p> <p>II. “Creio que há um grau de centralização por parte de algumas instituições, as quais acabam concentrando poder, no intuito de se tornarem representativas. Não há creio eu um descentralização, para que se possa ouvir todos os segmentos da sociedade...”</p> <p>III. “...na atual gestão do governo federal a participação não houve espaço para qualquer participação das organizações ambientalistas, setor que representamos.”</p>
Necessidade da participação da sociedade civil organizada e de um processo participativo institucionalizado	<p>IV. “Falta a participação da sociedade civil na elaboração do PPA nos três níveis (federal, estadual e municipal) ... Vejo como uma necessidade fundamental que a sociedade tome conhecimento a respeito da elaboração do PPA tendo em vista que o "Orçamento" é peça fundamental para a garantia das políticas públicas. É necessário que a população tenha acesso a informações sobre políticas públicas e sua garantia conforme prevê a Constituição Federal de 1988.”</p> <p>V. “Fundamental a participação social neste momento, depois que está aprovado é quase impossível conseguir alguma coisa...”</p> <p>VI. “...Sinto muita falta do Fórum Interconselhos. ele foi uma instância muito importante em na elaboração das diretrizes do PPA, e na construção de muitas políticas públicas. A participação da Sociedade Civil nessa construção é imprescindível.”</p> <p>VII. “Importantíssima iniciativa! Intuo que a participação da sociedade civil (ambiental) não tem costume / prática de acompanhar a elaboração, monitoramento e implementação dos planos plurianuais...”</p> <p>VIII. “Deveria existir um processo participativo estadualizado com consulta obrigatória a todos os segmentos da sociedade e dos setores da produção, do comércio e serviços.”</p>

**Fonte:** Dados da pesquisa

Os respondentes não se sentem valorizados no momento da participação popular, sem espaço para discutir efetivamente as propostas de políticas públicas e ouvir todos os segmentos da sociedade. Alguns destacam a importância de a sociedade civil participar e ter acesso a informação conforme preconiza a Constituição Federal, bem como a necessidade de um processo participativo institucionalizado.

No entanto, todos os PPAs analisados valorizam e estimulam a participação da sociedade civil no processo de elaboração dos mesmos. Percebe-se pelas falas dos respondentes que o último PPA em análise e a troca de governo federal deixou alguns respondentes insatisfeitos. Mesmo com a atual gestão do governo federal inovando os meios de canal de participação da sociedade civil na elaboração do PPA através de fóruns virtuais, o que facilita o diálogo com a sociedade, rompendo fronteiras e eliminando a distância que há em país continental como o Brasil, ainda sim, os respondentes destacaram que em gestões anteriores havia mais “espaço” para participação social. O que na prática é controverso e indica um viés político nas falas dos respondentes.

**Quadro 7 - Sentimento de descrença e falta de comunicação no processo de participação na elaboração do PPA**

<b>Sentimento</b>	<b>Declaração</b>
Falta de divulgação, desconhecimento e burocracia	<p>I. “Minha organização busca participar em todos os espaços onde sejam tomadas as decisões para legislar e normatizar programas de preservação socioambiental. Percebemos a falta de divulgação ampla e com tempo hábil além ineficácia da inclusão das contribuições da sociedade civil como aconteceu nas audiências do PLANARES.”</p> <p>II. “Infelizmente poucas pessoas sabem e ou as instituições no momento do planejamento burocratizam muito tornando difícil tanto a informação como a participação e acompanhamento.”</p> <p>III. “Não ficamos sabendo. Não chegou nenhum tipo de convite, tampouco houve divulgação sobre a possibilidade de participação.”</p> <p>IV. “Ausência de divulgação, tem que chegar aos municípios.”</p> <p>V. “Não tínhamos conhecimento sobre a possibilidade de participação na elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal.”</p> <p>VI. “Falta de comunicação, divulgação e excesso de burocracias.”</p>
Descrença na participação	<p>VII. “O pouco que conhecemos é destrutivo, irreal e nos coloca a reboque de qualquer País civilizado.”</p> <p>VII. “Participamos em 2016 e 2017 do plano de nacional de biodiversidade mas que seguiu sem efetividade e sem cumprimentos das propostas.”</p> <p>IX. “Não acreditamos no aproveitamento das opiniões da Sociedade Civil.”</p> <p>X. “Está muito distante da base. Com o fim das conferências nacionais as pequenas entidades ficaram sem voz.”</p>

**Fonte:** Dados da pesquisa

Outro fator que inviabiliza a participação das entidades ambientais, segundo os respondentes, é a falta de ampla divulgação por parte do governo, o desconhecimento de outros e a burocracia existente no processo. A descrença na instituição é também um fator que desmotiva a participação, uma vez que respondentes relataram não tem voz e não acreditam no aproveitamento das opiniões da sociedade civil.

De forma geral, as entidades que declaram não terem participado da fase de elaboração dos PPAs, apontaram como principal motivo a falta de ampla divulgação e a ausência de

convite, seguido de desconhecimento em relação ao processo de elaboração, bem como a ineficácia da inclusão das contribuições e não efetividade das propostas.

Essa percepção das entidades respondentes ocorre talvez, entre outros fatores, pelo fato de algumas entidades respondentes desconhecerem o processo de construção do PPA. Uma vez que, a consulta pública ocorria por meio de fóruns sociais presenciais, com conselhos representantes da sociedade, já na elaboração do PPA 2020 – 2023, o processo de consulta pública eletrônica ampliou a participação social para todo o território nacional com maior economicidade ao processo. A participação social por meio eletrônico contou com 2.100 participações, 193 propostas de alteração nos programas e 1.815 concordâncias das propostas, o que demonstra a participação da sociedade no PPA 2020 – 2023. De fato, há uma contradição na fala dos respondentes e no efetivo processo de participação social na elaboração do PPA.

## 4.2 Cenário Político, Econômico, Social e Ambiental

A consideração do panorama político, econômico, social e ambiental no período de elaboração do PPA é relevante para contextualizar o cenário das decisões de políticas públicas inseridas no PPA em relação a questões ambientais, bem como a forma de entrada de assuntos na formação da agenda pública. Para este cenário, foram considerados os anos de 2011, 2015 e 2019 .

No que se refere ao cenário político, as variáveis popularidade do governo federal e apoio no congresso formaram a base de análise conforme apresentado na tabela 03, a seguir.

**Tabela 3** - Popularidade do governo federal

<b>Avaliação / Ano*</b>	<b>Resultado</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
Avaliação do governo	Ótimo/Bom	58,75	17,75	31,75
	Ruim / Péssimo	6,25	46,75	43,25
Maneira de governar	Aprova	74,50	25,00	45,50
	Desaprova	14,75	62,00	57,00
Confiança no presidente	Confia	72,00	28,75	45,00
	Não confia	19,50	61,5	61,50
Atuação referente ao Meio ambiente	Aprova	72,00	32,75	43,50
	Desaprova	35,25	55,00	57,50

\* Média percentual dos valores trimestrais

**Fonte:** Portal da Industria (2021)

A Pesquisa CNI-Ibope avalia trimestralmente a opinião pública no que diz respeito administração federal e a temas de interesse da sociedade. Considerado uma das principais referências de pesquisa política, a série histórica dos indicadores ajudou a traçar a evolução do cenário político desde 1986. Realizada em março, junho, setembro e dezembro de cada ano, sendo divulgada em publicação de mesmo nome com uma avaliação do governo. Dessa forma, foram utilizadas as informações trimestrais e calculado a média ponderada para cada período da análise.

Quanto à base de apoio ao governo federal, este decorre do Congresso Nacional, o qual é o nível mais alto do Poder Legislativo do Brasil, sendo formado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. Sua principal função é elaborar, debater, aperfeiçoar e aprovar as leis. Um projeto de lei iniciado e aprovado na Câmara é sempre revisado pelo Senado. Do mesmo modo, uma proposta apresentada e aprovada pelos senadores precisa passar pela votação dos deputados antes de ser enviada à sanção da Presidência da República e virar lei (Agência Senado, 2021). Dessa forma, para que o PPA vire lei é necessário a aprovação do Congresso. A tabela 04 apresenta a composição de apoio ao governo para os períodos em análise.

**Tabela 4 - Apoio ao governo federal**

<b>Casa / período</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
Maioria no congresso	93,10	83,70	80,10
Maioria no Senado	93,10	87,40	71,10
Maioria na Câmara	93,20	80,00	89,20

**Fonte:** Observatório do Legislativo Brasileiro (2021)

No que tange aos fatores econômicos, a presente pesquisa utiliza-se de alguns indicadores, tais como PIB, média anual da taxa de câmbio, resultado primário e nominal do governo federal, taxa Selic e IPCA. A tabela 05 apresenta os indicadores para o período em análise.

**Tabela 5 - Indicadores econômicos**

<b>Indicadores</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
PIB per capita	22,30	29,40	34,50
PIB (trilhões R\$)	4,1	5,9	7,3
Cambio (média anual)	1,67	3,33	3,94
Resultado primário (milhões R\$)	93,0	- 116,6	- 88,9
Resultado nominal (milhões R\$)	- 87,5	- 513,9	- 399,0
Taxa SELIC (acumulado ao ano)	11,76	13,47	5,79
IPCA (acumulado ao ano)	6,50	10,67	4,31

**Fonte:** IBGE, BCB e Portal Brasileiro de Dados Abertos (2021)

O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país em determinado período. Os bens e serviços finais que compõem o PIB são medidos no preço em que chegam ao consumidor e consideram os impostos sobre os produtos comercializados. No entanto, o PIB não é o total da riqueza existente em um país, na realidade, é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período (IBGE, 2021). Foi apresentado em valor monetário e também per capita.

A taxa de câmbio é o preço de uma moeda estrangeira medido em unidades ou frações (centavos) da moeda nacional. Neste caso a moeda estrangeira é o dólar e a moeda nacional o real. As taxas médias são calculadas para compra e venda e utilizam as cotações diárias do período de referência para realizar o cálculo (BCB, 2021). Fatores políticos e econômicos podem influenciar no valor final da taxa de câmbio.

O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, conhecido como taxa Selic, é o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central do Brasil para controlar a inflação, bem como a taxa básica de juros da economia. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras. Durante o período de análise da pesquisa, a taxa Selic acumulada foi de 11,76 para o ano de 2011, 13,47 em 2015 e 5,79 no ano de 2019 (BCB 2021).

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. É um índice de operação estatística de pesquisa de preços e custos, e tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e internet e sua coleta estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência (IBGE, 2021).

Em relação as metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece metas para o resultado primário e nominal do o exercício atual e os dois subsequentes. As metas servem para promover a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, assegurar estabilidade e crescimento econômico, financiamento das políticas públicas e uma trajetória sustentável da dívida pública. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas (TCU, 2017).

Alguns indicadores sociais também foram acrescentados ao cenário referente à elaboração dos PPAs, tais como IDH, taxa de desemprego, taxa de analfabetismo e mortalidade infantil. A tabela 06 apresenta os dados para os períodos em análise.

**Tabela 6 - Indicadores sociais**

<b>Indicadores</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
IDH	0,73	0,76	0,77
IDH Ranking	90°	84°	84°
Taxa de desemprego (%)	6,0	8,5	11,9
Taxa de analfabetismo (%)	8,6	8,0	6,6
Mortalidade infantil	15,30	13,30	12,40

Fonte: IBGE (2021)

De acordo com O Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é formado por três pilares: saúde, educação e renda. A saúde é medida pela expectativa de vida, já a educação considera a média de anos de educação de adultos, enquanto a renda abrange o padrão de vida. Distinto da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, o qual tem como indicador o PIB, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

A metodologia usada pelo IBGE na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua apresenta quantos desempregados há no Brasil, bem como a taxa de analfabetismo. Enquanto a taxa de desemprego representa a porcentagem de pessoas na força de trabalho que estão desempregadas, para tanto, o desemprego se refere às pessoas com idade para trabalhar que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho, a taxa de analfabetismo é considerada o percentual de pessoas que não sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. (IBGE, 2021).

Já a mortalidade infantil deriva da relação entre o número de óbitos de crianças menores de um ano de idade, a quantidade de nascidos vivos durante o ano e em determinado limite geográfico, multiplicados por mil (IBGE, 2021).

Por último e não menos importante, os indicadores ambientais sobre coleta e tratamento de esgoto, áreas de florestas públicas, focos de queimada e desflorestamento. Esses indicadores completam o cenário da elaboração das políticas públicas para meio ambiente.

Para o cálculo do índice de tratamento dos esgotos gerados estima-se o volume de esgoto gerado como sendo igual ao volume de água consumido, excluindo-se o volume de água tratada exportado. Em termos de esgotamento sanitário, são 354,3 mil quilômetros de redes de coleta de esgoto, às quais se conectam 34,6 milhões de ligações de esgotos (SNIS, 2019).

**Tabela 7 - Indicadores ambientais**

<b>Indicadores</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
População atendida com coleta de esgoto (%)	48,10	50,30	54,10
População atendida com tratamento de esgoto	37,50	42,70	49,10
Área total de florestas públicas (milhão hectares)	297,00	310,70	310,50
% do território nacional	36,00	36,50	36,00
Florestas destinadas (%)	76,00	77,00	79,00
Proteção da biodiversidade (%)	26,00	14,70	34,00
Desflorestamento (milhão hectares)	1,70	1,50	1,68
Focos de queimada (mil)	158,00	217,00	198,00
Consumo de agrotóxicos e afins (mil toneladas)	419,50	521,50	620,50

**Fonte:** Serviço Florestal Brasileiro, 2011; 2015; e 2019; SNIS, 2011; 2015; e 2019; IBAMA, 2019

A área total de florestas públicas corresponde às florestas naturais ou plantadas nas terras de domínio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A informação é fornecida pelo Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP e oferece aos gestores públicos e à população em geral uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal. Os dados auxiliam os processos de destinação das florestas, contribui para a transparência, participação social e unificação das informações sobre florestas públicas (CNFP, 2021). A área total de florestas corresponde a cerca de 36% da área total do Brasil. Em média 77% das florestas públicas são destinadas, e destas, atualmente 34% é destinada a proteção da biodiversidade. Outras destinações também ocorrem para uso comunitário, criação de unidades de conservação e realização de concessões florestais.

Um dos fatores de maior destaque internacional com foco especial para a Amazônia é o desflorestamento que ocorre a cada ano. O Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES utiliza imagens de satélite para registrar e quantificar as áreas desmatadas. Neste contexto, desmatamento é a remoção completa da cobertura florestal primária por corte raso, independentemente da futura utilização destas áreas (INPE, 2020).

### **4.3 Plano Plurianual e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

Com o intuito de analisar as políticas públicas do plano plurianual brasileiro em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, foram utilizados os PPAs elaborados em 2011, 2015 e 2019 com período de vigência de 2012 a 2015, de 2016 a 2019 e de 2020 a 2023, respectivamente.

#### **4.3.1 PPA vigência 2012 - 2015**

O PPA com vigência de 2012 a 2015 foi elaborado sob o título ‘Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação’. Seu escopo foi abordado em três dimensões: inicialmente a dimensão estratégica com a visão de futuro, cenários macroeconômico, social, ambiental, regional e macro desafios; em seguida o modelo de planejamento governamental, o qual apresenta os avanços do modelo, o processo de construção do PPA e o modelo de gestão com o monitoramento e avaliação; e finalmente a dimensão tática, a qual apresentou quatro áreas temáticas e 65 programas temáticos:

- i) Políticas Sociais –25 programas temáticos;
- ii) Políticas de Infraestrutura –15 programas temáticos;
- iii) Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental –17 programas temáticos; e
- iv) Políticas e Temas Especiais – 8 programas temáticos.

Vale destacar alguns aspectos de construção do Plano Mais Brasil, o qual foi construído a partir de três fontes:

- a) a definição dos Programas Temáticos e realização de oficinas de trabalho com todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) a realização do Fórum Interconselhos; e
- c) o diálogo por região com estados e municípios.

O processo de construção dos Programas no interior do governo foi concentrado, especialmente, em duas rodadas de oficinas por Programa na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). As reuniões contaram com a participação de todos os órgãos da Administração Pública Federal. A construção do PPA no interior do governo promoveu o intercâmbio de ideias e favoreceu a qualificação das propostas, aumentando as possibilidades efetivas de articulação das políticas e representando, da melhor forma possível, a realidade de cada atuação setorial. O processo nas oficinas renovou a capacidade de planejamento federal

em termos estratégicos e qualificou a interpretação de todo o governo sobre as condições necessárias para a implementação das políticas públicas, fato que refletiu nas declarações constantes do Plano Mais Brasil.

Para que o processo de participação social fosse iniciado, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e a Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR) elaboraram, em conjunto, uma estratégia que ampliasse o diálogo social e permitisse a sociedade apresentar suas recomendações e sugestões para a construção de um país melhor.

Para estabelecer o diálogo com os entes federados, o Ministério do Planejamento, a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento realizaram cinco diálogos federativos. Os diálogos federativos serviram para divulgação e discussão da proposta do PPA 2012-2015, dos aspectos críticos e dos impactos estratégicos para cada uma das regiões das principais agendas do Governo Federal. Desse modo, ressalta-se a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais com o encaminhamento do PPA ao Congresso Nacional.

O PPA é organizado por tipos de programas, conforme sua finalidade. Os Programas Temáticos retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental, enquanto que os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado reúnem um conjunto de ações destinadas ao apoio, gestão e manutenção da atuação governamental. Do montante dos recursos previstos no PPA, os Programas Temáticos representam 83,6%, o que significa um total de R\$ 4,53 trilhões para o período 2012-2015. Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado representam 16,4% da estimativa, totalizando R\$ 889,7 bilhões.

É oportuno enfatizar que a iniciativa dos ODS entrou em vigor em setembro de 2015 e o Plano Mais Brasil foi elaborado em 2011, com efeito, não havia o compromisso do Brasil com os objetivos e metas de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. No entanto, alguns programas temáticos contemplam objetivos constantes na referida Agenda no que se refere aos ODS relacionados ao meio ambiente.

### 4.3.2 PPA vigência 2016 – 2019

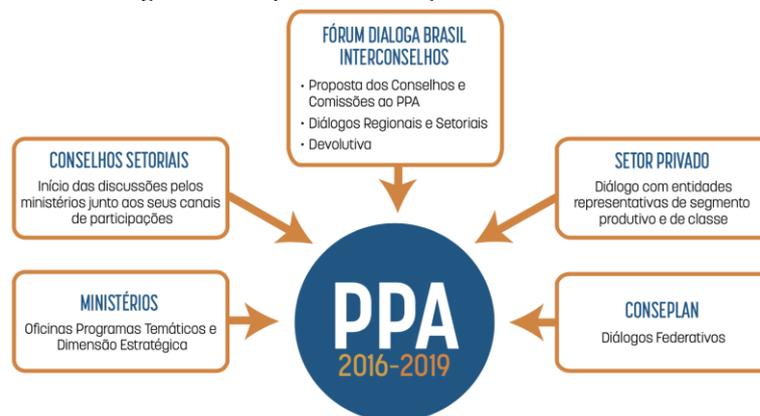
O PPA com vigência de 2016 à 2019 foi elaborado em 2015, mesmo ano que foi aprovado e publicado a Agenda 2030 com os 17 ODS. O tema deste PPA foi ‘Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social’ o qual o deve apresentar os objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, identificando as prioridades do governo em linha com os planejamentos setoriais.

O processo de elaboração do PPA foi condicionado, pela sua característica mais estratégica e focada. Assim sendo, o Ministério do planejamento, orçamento e Gestão promoveu, entre o final de 2014 e início de 2015, rodadas de discussão e de reflexão interna, que buscaram identificar as principais conquistas e os desafios a serem enfrentados no processo que se iniciava. Não foram realizadas alterações significativas para o PPA 2016-2019, quanto à sua estrutura e conceitos em relação ao PPA 2012-2015.

Destaca-se duas alterações, a primeira foi reforçar o caráter estratégico do plano, estruturando-o em uma dimensão estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de eixos e diretrizes estratégicas. O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos programas temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus objetivos e respectivas metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

A construção do PPA 2016–2019 alcançou um novo patamar, no que diz respeito aos diálogos sociais, ao ampliar o processo de consulta durante a fase de elaboração, com envolvimento direto dos Ministérios, e ao promover a continuidade da participação na fase de acompanhamento da execução do plano. Apresenta-se na figura 4 as etapas da elaboração do PPA.

**Figura 6** - Etapas na elaboração do PPA 2016-2019



**Fonte:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015)

Assim como ocorreu com os órgãos governamentais, o diálogo com a população também se iniciou com o debate sobre as diretrizes estratégicas, por ocasião do Fórum Dialoga Brasil - Interconselhos ampliado, seguido dos Fóruns regionais e setoriais. Nessa etapa da elaboração, as contribuições provenientes do Fórum Dialoga Brasil, assim como as propostas encaminhadas pelos Fóruns regionais e setoriais, foram apresentadas aos Ministérios, que puderam analisar e indicar de que forma as propostas acatadas incidiriam nos programas do PPA.

Quanto à organização do PPA – Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social apresenta 4 eixos estratégicos: Educação de qualidade; Inclusão social e redução de desigualdades; Ampliação da produtividade e competitividade e economia; e Fortalecimento das instituições públicas. Um conjunto de diretrizes estratégicas, no total 28, foram elaboradas para nortear as principais agendas e orientar a concepção e a implementação da Dimensão Tática, representada por 4 áreas temáticas:

- i) Social e Segurança Pública –20 programas temáticos;
- ii) Infraestrutura –13 programas temáticos;
- iii) Desenvolvimento Produtivo e Ambiental –13 programas temáticos; e
- iv) Temas Especiais – 8 programas temáticos.

O PPA 2016-2019 resultou em 54 programas temáticos, 303 objetivos e 1118 Metas. Ressalta-se que o amplo processo de debate viabilizou a definição de um conjunto de metas mais focado e estruturante para as políticas públicas. A elaboração dos programas do plano foi orientada por 28 diretrizes. Os eixos e diretrizes estratégicas, bem como os programas expressos no PPA 2016-2019, traduzem-se na alocação de recursos prevista para o período do plano da ordem de R\$ 8,22 trilhões.

É oportuno enfatizar que apesar de a Agenda 2030 e os ODS terem sido adotados em 2015 para vigência em janeiro de 2016, os objetivos e metas foram resultado de consultas públicas intensivas e envolvimento junto à sociedade civil e outras partes interessadas desde 2013 (Agenda 2030, ODS ONU). Assim, o Brasil como país membro da ONU, participou deste processo e de suas implicações.

### 4.3.3 PPA vigência 2020 - 2023

O PPA com vigência de 2020 à 2023 foi em 2019, quatro anos após a aprovação e publicação da Agenda 2030 com os 17 ODS. O tema deste PPA foi ‘Planejar, Priorizar, Alcançar’ e instituiu, em consonância com Constituição Federal, estrutura legal pautada nas três dimensões previstas para este instrumento de planejamento plurianual: Diretrizes, Objetivos e Metas.

Em sua elaboração, o PPA promoveu diálogo com vasto conjunto de planos (nacionais, regionais e setoriais), assim como sincronizou os instrumentos de orçamento do governo federal. Esse diálogo e essa sincronia foram fundamentais para garantir que as políticas públicas implementadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal contribuíssem para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstos no PPA.

O processo de elaboração do PPA 2020 – 2023 decorre de reflexão coletiva envolvendo um conjunto de atores, como técnicos de governo, acadêmicos e representantes da sociedade. Inicialmente, foram realizadas oficinas para discussão dos temas e diretrizes, e posteriormente foram acrescentados aos resultados das oficinas as contribuições e apreciações da Casa Civil da Presidência da República, a qual consolidou a proposta para validação dos temas. O processo de elaboração percorreu vários níveis hierárquicos da administração federal até sua validação das diretrizes.

A participação social na elaboração do PPA ocorreu através de um processo inovador de participação social por meio do recebimento de contribuições para ajudar na elaboração do PPA captadas por meio de consultas públicas pelo endereço eletrônico [consultaspublicas.ipea.gov. br/wikilegis/](http://consultaspublicas.ipea.gov.br/wikilegis/). Essa consulta pública também se constituiu em uma ação inovadora no processo de elaboração do PPA, visto que a interação da sociedade nesse processo ocorria por meio de fóruns sociais, nos quais se reuniam vários conselhos com representantes da sociedade.

Pela primeira vez, tal interação ocorreu por meio eletrônico, ampliando a participação social para todo o território nacional e trazendo maior economicidade ao processo. O processo de consulta pública por meio virtual pode democratizar o acesso da sociedade civil organizada na participação das fases de elaboração do PPA.

Este PPA, no valor total de R\$ 6,8 trilhões, contém 13 diretrizes que constituem as orientações prioritárias do novo governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do PPA e 15 temas relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do

governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos propostos. Os programas finalísticos, com seus objetivos, metas e indicadores de resultados, assim como os de gestão compõem a dimensão tática.

O Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 é estruturado em programas governamentais com declarações e compromissos orientadores do orçamento. Cada programa possui objetivos, metas, indicadores e resultados intermediários, que, no seu conjunto, expressam o que será feito, em que intensidade e quais os resultados pretendidos.

Os Programas Finalísticos retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática.

Os Indicadores são o conjunto de parâmetros que permitem acompanhar a evolução do programa temático. Cada indicador permite identificar, mensurar e comunicar, de forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pelo programa.

Os Objetivos expressam as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população.

As Metas expressam a medida de alcance do Objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa. São o elemento do Programa que permite verificar a evolução do Objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA, motivo pelo qual deve representar o que há de mais estruturante.

Os programas finalísticos, 66 no total, estão associados aos 5 eixos de governo e à estratégia de defesa, os quais constituem um rol de políticas públicas que contém inter-relações temáticas e setoriais:

- i) Eixo Institucional – 5 programas
- ii) Eixo Social – 22 programas
- iii) Eixo Ambiental – 7 programas
- iv) Eixo Econômico – 22 programas
- v) Eixo Infraestrutura – 6 programas
- vi) Estratégia e Defesa – 4 programas

O Eixo Institucional assegura que o Estado se modernize de forma contínua, aplicando as melhores técnicas, ferramentas e estratégias para exercer suas competências e maximizar o impacto da sua atuação na sociedade, e associa-se, ainda, à formulação de estratégias orientadas para o combate ao crime organizado e à violência.

Já o Eixo Social promove a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira, contribuindo de forma efetiva para reduzir desigualdades sociais; promoção e acesso à educação de qualidade; excelência na provisão dos serviços de saúde; e fortalecimento da cidadania; acrescentando ainda a valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente.

Além disso, o Eixo Ambiental garante a sustentabilidade dos recursos naturais, conciliando o progresso econômico com a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, a proteção do patrimônio ambiental nacional é considerada essencial para assegurar utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, bem como para viabilizar o desenvolvimento sustentável.

Enquanto o Eixo Econômico zela pela integridade dos fundamentos da economia brasileira, com foco no crescimento econômico e na estabilidade fiscal e monetária. E assim, incentiva o empreendedorismo, o fortalecimento da produtividade e a construção de soluções conjuntas e integradas entre o setor público e a iniciativa privada.

Do mesmo modo, o Eixo de Infraestrutura com a finalidade de destravar os gargalos logísticos do país e prover as condições essenciais de transporte, energia e mineração, priorizando investimentos públicos de forte impacto regional e local, capazes de alavancar o desenvolvimento nacional e promover redução das desigualdades territoriais.

Sob o mesmo ponto de vista, a Estratégia de Defesa visa a garantir a soberania nacional por meio da proteção do território e da preservação do patrimônio nacional, que são fatores essenciais para assegurar a prevalência da paz e da segurança.

Quanto aos ODS ambientais, o PPA – Planejar, Priorizar e Alcançar contém programas alinhados aos mesmos. É oportuno destacar que em 2019 a Agenda 2030 já constava de um documento consolidado entre os países membro da ONU. Todos os programas do Eixo Ambiental são alinhados aos ODS, enquanto no Eixo Econômico seis programas e apenas um programa e Estratégia e Defesa.

#### 4.4 Análise dos Resultados

No que tange a análise dos PPAs e suas respectivas políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental (ver tabelas 08 a 10 e figura 07), e considerando que o PPA 2012-2015 foi elaborado em 2011, anterior a Agenda 2030 e os ODS, assim como o PPA 2016-2019 foi elaborado em 2015 – ano de adoção da referida agenda e seus objetivos, espera-se que as políticas públicas ambientais sejam estimuladas e aplicadas nesses instrumentos de planejamento de governo. Até porque, entende-se que houve tempo hábil para conhecimento, discussão e aplicação da agenda 2030 e dos ODS ambientais.

Nos PPAs analisados são identificados políticas públicas ambientais alinhadas ao desenvolvimento sustentável ambiental, que enfatizam três aspectos comuns: (i) os programas temáticos para políticas públicas ambientais; (ii) valor global dos programas temáticos; e (iii) quantidades de ODS abrangidos nas políticas públicas. No PPA 2012-2015 constam 4 áreas temáticas e 15 programas ou diretrizes relacionadas ao meio ambiente alinhadas com os ODS.

Nesses programas foram previstos investimentos de aproximadamente R\$ 287,9 bilhões para o quadriênio, com maior concentração de recursos para o programa agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização. Já em relação ao PPA 2016-2019, o investimento previsto foi maior em relação ao anterior em 234%, e a maior concentração de recursos, também, foi para o programa agropecuária sustentável.

E na contramão do crescimento dos investimentos para as políticas públicas ambientais, houve uma redução de aproximadamente 79% quando comparado ao PPA elaborado em 2015 para o PPA elaborado em 2019 com vigência de 2020-2023. O valor global destinado reduziu 754 bilhões (de 2015) passando para 206 bilhões o valor total em 2019, sendo o menor valor destinado entre os três períodos em análise, com a média anual de 52 bilhões ao ano.

Essa redução teve maior impacto nos programas agropecuária sustentável e saneamento básico. É prudente destacar, que nesse PPA identificou-se maior quantidade de áreas temáticas, em relação aos dois anteriores. Assim como, investimentos de aproximadamente R\$ 46 bilhões e R\$ 1,4 bilhões nos programas temáticos “tecnologia, inovação e desenvolvimento sustentável” e “a hora do turismo” respectivamente, ausentes nos PPAs elaborados em 2011 e 2015, conforme tabela 8.

**Tabela 8** - Programas temáticos destinados à políticas públicas ambientais e valor global

<b>Programa temático / Período de elaboração do PPA</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>	<b>2019</b>
A Hora do Turismo	-	-	1.432.187
Agricultura Irrigada	5.459.453	-	-
<b>Agropecuária Sustentável</b>	-	<b>891.154.491</b>	<b>133.878.978</b>
<b>Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização</b>	<b>211.877.254</b>	-	-
Biodiversidade	952.383	-	-
Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	1.372.059	-	-
Conservação e uso Sustentável da Biodiversidade	-	2.944.856	-
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e Recursos Naturais	-	-	652.598
Defesa Agropecuária	1.272.501	1.420.007	703.350
Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios	5.896.029	-	-
Gestão de Riscos e de Desastres	11.460.033	4.180.826	1.878.615
Governança Fundiária	-	-	2.514.244
Inovações para a agropecuária	2.302.399	-	-
Licenciamento e Qualidade ambiental	171.230	-	-
Mudança do Clima	2.011.099	2.559.400	1.020.974
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	189.110	492.271	117.195
Oferta de Água	9.537.422	-	-
Pesca e Aquicultura	1.745.527	418.596	-
Pesquisa e Inovação agropecuária	-	2.846.513	1.635.778
Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	-	-	514.062
Qualidade Ambiental (Urbana 2019)	-	513.044	27.837
Recursos Hídricos	-	14.717.497	7.220.083
Resíduos Sólidos	471.516	-	-
Saneamento básico	33.256.832	39.273.252	8.353.794
Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	-	-	46.295.263
<b>Valor Global Total por PPA</b>	<b>287.974.847</b>	<b>960.520.753</b>	<b>206.244.958</b>

Valores em mil R\$

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Em relação a análise correspondente aos resultados constantes na tabela 09, observa-se que de 2011 para 2015 o valor global do PPA para programas temáticos referente à políticas relacionadas ao meio ambiente aumentou cerca de 330%. Já de 2015 para 2019, o valor global diminuiu aproximadamente 78%. Assim, tem-se que o PPA elaborado em 2015, no ano de adoção a Agenda 2030 e os ODS, obteve o maior valor de recursos financeiros. No entanto, no PPA seguinte em 2019, o valor dos recursos financeiros diminuiu significativamente. O que representa atenção e alerta quanto ao rumo que o desenvolvimento sustentável pode assumir no país.

**Tabela 9** – Valor destinado aos programas temáticos para o desenvolvimento sustentável ambiental

<b>Programa temático / Período de elaboração do PPA</b>	2011	2015	2019
\$ total do PPA (Valores em mil R\$)	5.430.000.000	8.210.000.000	6.810.000.000
\$ Global Total dos programas temáticos por PPA	287.974.847	960.520.753	206.244.958
\$ Média anual de gastos	71.993.712	240.130.188	51.561.240
% Global Total dos programas temáticos por PPA	5,3%	11,7%	3,1%
% de destinação ao programa temático do PPA			
A Hora do Turismo	-	-	0,69%
Agricultura Irrigada	1,90%	-	-
<b>Agropecuária Sustentável</b>	-	<b>92,78%</b>	<b>64,91%</b>
<b>Agropecuária Sustentável, Abastec. e Comercialização</b>	<b>73,57%</b>	-	-
Biodiversidade	0,33%	-	-
Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	0,48%	-	-
Conservação e uso Sustentável da Biodiversidade	-	0,31%	-
Conservação e Uso Sustentável da Biod. e dos Recursos Naturais	-	-	0,32%
Defesa Agropecuária	0,44%	0,15%	0,34%
Florestas, Prevenção e Controle do Desm. e dos Incêndios	2,05%	-	-
Gestão de Riscos e de Desastres	3,98%	0,44%	0,91%
Governança Fundiária	-	-	1,22%
Inovações para a agropecuária	0,80%	-	-
Licenciamento e Qualidade ambiental	0,06%	-	-
Mudança do Clima	0,70%	0,27%	0,50%
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	0,07%	0,05%	0,06%
Oferta de Água	3,31%	-	-
Pesca e Aquicultura	0,61%	0,04%	-
Pesquisa e Inovação agropecuária	-	0,30%	0,79%
Prevenção e Controle do Desm. e dos Incêndios nos Biomas	-	-	0,25%
Qualidade Ambiental (Urbana 2019)	-	0,05%	0,01%
Recursos Hídricos	-	1,53%	3,50%
Resíduos Sólidos	0,16%	-	-
<b>Saneamento básico</b>	<b>11,55%</b>	<b>4,09%</b>	<b>4,05%</b>
<b>Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenv. Sustentável</b>	-	-	<b>22,45%</b>

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Ainda com base na tabela 9, constata-se maior preocupação com o programa temático agropecuária sustentável nos três PPAs, e menor no programa temático qualidade ambiental. Assim como, o programa temático saneamento básico apresentou redução em 65% considerando os PPAs elaborados em 2011 e 2019.

O ODS ambiental com mais políticas públicas alinhadas em 2011 foi o ODS 12 – consumo e produção sustentável, enquanto os demais mantiveram equilíbrio de

proporcionalidade. Já no período de adoção a Agenda 2030 em 2015, o foco de políticas públicas ambientais foi direcionado ao ODS 15 – Vida terrestre, enquanto em 2019 seguiu a política anterior e manteve o foco principal em políticas públicas destinadas ao mesmo ODS.

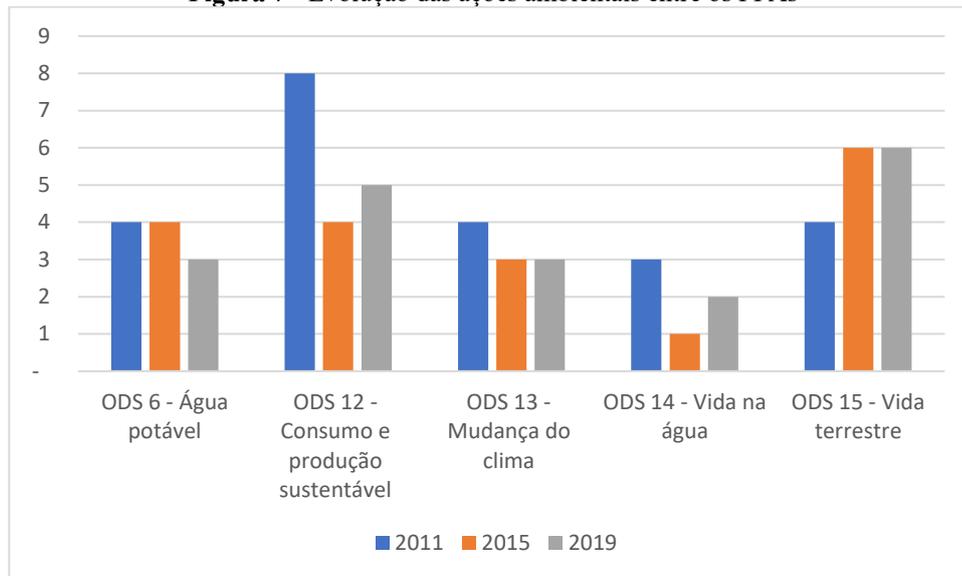
**Tabela 10** – ODS ambientais alinhado às políticas públicas nos PPAs

<b>Políticas alinhadas aos ODS ambientais</b>	2011	2015	2019
ODS 6 - Água potável	17%	22%	16%
<b>ODS 12 - Consumo e produção sustentável</b>	<b>35%</b>	22%	26%
ODS 13 - Mudança do clima	17%	17%	16%
ODS 14 - Vida na água	13%	6%	11%
<b>ODS 15 - Vida terrestre</b>	17%	<b>33%</b>	<b>32%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Dados da Pesquisa

Espera-se que o PPA elaborado em plena discussão, publicação e adesão aos ODS enfatize suas políticas públicas ao meio ambiente. No entanto, quando comparado ao anterior, o PPA elaborado em 2015 com vigência de 2016-2019 deixou de abordar, em quantidade, alguns programas temáticos relacionados ao meio ambiente, passando de 15 programas temáticos para 11, mas isso não significa declarar que os objetivos deixaram de ser trabalhados enquanto política pública. Ao contrário, o programa temático Agropecuária sustentável absorveu vários objetivos antes constantes em programas temáticos não mais abordados, tais como agricultura irrigada, agropecuária sustentável abastecimento e comercialização, biodiversidade, conservação e gestão de recursos hídricos, oferta de água e pesca e agricultura.

Já o PPA mais recente, elaborado em 2019 e com vigência de 2020-2023, aumentou em quantidade os programas temáticos ou diretrizes relacionadas ao meio ambiente, 14 no total. Alguns programas receberam novas nomenclaturas ou adaptações, tais como o programa temático ‘Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios’ usado em 2011 e já em 2019 teve a nomenclatura similar passando para ‘Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas’ mas que em essência abordam as mesmas políticas públicas. Neste PPA foi acrescentado objetivos ambientais ao programa temático ‘Turismo’. Apesar de conter políticas públicas nos PPAs anteriores sob a mesma nomenclatura, as mesmas não abordavam a questão ambiental no tema. Temas como saneamento básico, oceanos zona costeira e antártica, mudança do clima, gestão de riscos e de desastre e defesa agropecuária são temáticas consolidadas nos três PPA em análise.

**Figura 7 - Evolução das ações ambientais entre os PPAs**

Fonte: Dados da Pesquisa

Enquanto financeiramente, a destinação de recursos foi principalmente para o programa temático Desenvolvimento Sustentável, o qual está mais alinhado ao ODS 12 – Consumo e produção sustentável, as ações de desenvolvimento sustentável ambientais seguiram o mesmo fluxo, tendo destaque também para o ODS 12 seguido do ODS 15. A ação de desenvolvimento sustentável que obteve menor destinação de recursos financeiros e de destinação de políticas públicas nos três períodos foi o ODS 14 – Vida na água, o qual está alinhado aos programas temáticos agricultura irrigada e recursos hídricos.

#### 4.5 Discussão dos Resultados

Uma vez que o desenvolvimento sustentável é visto como um processo coletivo da sociedade que implica a interação entre várias partes interessadas de diferentes níveis e poderes, o lobby é considerado um fator importante no sucesso ou fracasso da legislação sobre questões climáticas. Assim, o lobby é uma comunicação estratégica de informação politicamente relevante por titulares dos órgãos sociais para atores políticos que tem o poder de influenciar substancialmente os resultados das políticas públicas em ambiente de decisão política (Anastasiadis et al., 2016). Dessa forma, a comunicação é vista como o componente-chave na influência do lobby, conseqüentemente, ao aumentar o fluxo de comunicações, o lobby ajuda a criar uma rede social baseada em percepções compartilhadas e, assim, promove uma orientação cultural comum (Knoke et al. 2018).

Os grupos de interesse ambientais só conseguem ser efetivos na participação das políticas públicas se houver comunicação para influenciar os atores políticos na formulação das políticas públicas. Uma vez que a interação com a sociedade não é estabelecida de forma acessível e igualitária, a comunicação estratégica é comprometida, bem como o resultado de tais políticas junto ao desenvolvimento sustentável.

A literatura sobre a escolha pública estabelece que os políticos são racionais e buscam principalmente seus próprios interesses, sobrepondo seu bem-estar aos interesses do público em geral (Hillman, 2013; Niskanen, 1971; Olson, 1982; Stigler, 1971; Tullock, 1967). Na literatura, há dificuldade sobre a estimação de relação causal entre a atividade de lobbying e os resultados políticos.

De acordo com as entidades respondentes, o auto interesse dos políticos, enquanto formuladores de políticas públicas, não permite espaço aos grupos de interesse ambiental, e assim, a atuação destes grupos é limitada, bem como seu potencial em ajudar positivamente na escolha das melhores políticas públicas que impactem positivamente o desenvolvimento sustentável. Os interesses podem ser privados e os formuladores de políticas ou negligenciam, por questões não estudadas na tese, ou colocam interesses individuais, privados ou econômicos acima dos interesses coletivos ambientais.

Por outro lado, há de se questionar a possibilidade de viés político por parte dos respondentes. Ao considerar a forma de participação da sociedade civil para o PPA no ano de 2019 de forma virtual, o acesso é democratizado e facilitado. Inexiste fronteiras nesse caso. A não participação das entidades nesse processo pode significar que as mesmas desconhecem o processo de construção do PPA.

Entretanto, é possível identificar alguns dos fatores essenciais para a investigação acerca da capacidade de influência do lobby, tais como a natureza da política, as preferências do grupo de interesse, se são estáveis no tempo ou se sofreram transformações estruturais, as regras e o modelo de intermediação de interesses (Boarin, 2015). No que diz respeito a natureza da política, os grupos de interesse analisados atuam como entidades sem fins lucrativos, representantes da sociedade civil, quanto as preferências, atuam na promoção e defesa do meio ambiente. Dessa forma, sua opinião e voz, com efeito, representa as demandas ambientais espalhadas por este país de tamanho continental, com seus diversos biomas e necessidades.

Os grupos são estáveis ao longo do tempo sem transformações estruturais relevantes. No entanto, o modelo de intermediação de interesse, segundo os grupos, sofre alterações ao longo do tempo. Uma vez que a participação da sociedade civil, a vez e a voz dessas entidades

é comprometida por alterações no modelo de participação, bem como a relevância dada às suas opiniões, a capacidade de influência do lobby deixa de ser efetiva e passa a ser comprometida. Assim, a relação da atividade de lobby com os resultados das políticas públicas ambientais por parte dos grupos de interesse analisados neste estudo não é ativa.

A forma de governo medeia os efeitos de arranjos administrativos e forças econômicas na política pública de desenvolvimento, em particular, as influências do planejamento estratégico na política de desenvolvimento. Então, o compromisso para tomar certas ações e outras não, incorporadas no planejamento estratégico para políticas públicas tem relação com as demandas e preferências econômicas de grupos de interesses específicos. Em outras palavras, programas públicos ofertados como benéfico à população, atendem as exigências de grupos de interesses (Feiock & Kim, 2001).

Essa abrangência de acolhimento às demandas de grupos de interesse no que tange às políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental, não se sustentam parcialmente, uma vez que os grupos de entidades ambiental declaram haver “... Não há creio eu uma descentralização, para que se possa ouvir todos os segmentos da sociedade...” assim sendo, as exigências ou necessidades desses grupos não podem ser atendidas em benefício ao meio ambiente.

José Carneiro e Danton (2011) defendem que grande parte das decisões tomadas por gestores públicos, em uma variedade de áreas incluindo meio ambiente, são apoiadas por informações de fontes desconhecidas que são dadas como garantidas, intuição, conhecimento baseado na prática e pressão de partes interessadas. Visto que os grupos que defendem o meio ambiente, de forma geral, não têm representatividade nas escolhas sobre políticas públicas para desenvolvimento sustentável, a teoria da escolha pública sugere que o auto interesse dos atores políticos sobrepõe seu bem-estar aos interesses do público em geral.

No entanto, na elaboração do último PPA vigente, 2019, em que a participação pública da sociedade civil e organizada se deu por meios de consulta eletrônica e Fóruns virtual não houve aumento na participação. Uma das explicações para a não participação em massa das entidades, segundo os respondes, é falta de ampla divulgação efetiva à sociedade das etapas de elaboração do PPA, bem como a ausência de espaço para as entidades ambientais participarem.

Mancuso e Gozetto (2013) defendem que o lobby é um fenômeno onipresente nos sistemas democráticos inclusive na jovem democracia brasileira. E apesar de importante, tem sido relativamente negligenciado no Brasil, em contraste com o que ocorre, por exemplo, nos

Estados Unidos, onde a atividade é regulamentada e tem recebido da academia atenção muito maior ( Santos et al., 2017). No entanto, o lobby está firmemente estabelecido na vida pública e tem sido defendido por razões de legitimidade e melhor formulação de políticas públicas (Dahl, 1982 ).

Esta legitimidade é destacada pelas entidades respondentes ao considerar que “... a sociedade civil (ambiental) não tem costume / prática de acompanhar a elaboração, monitoramento e implementação dos planos plurianuais...” bem como necessidade de regulação e institucionalização por meio de “... um processo participativo estadualizado com consulta obrigatória a todos os segmentos da sociedade e dos setores da produção, do comércio e serviços.”. Dessa forma, a tomada de decisões de políticas ambientais reúne uma variedade de atores com objetivos e valores diversos e muitas vezes conflitantes, o que pode resultar em negociações e soluções amplamente aceitáveis (Braun & Wainwright, 2001; Hajer & Wagenaar, 2003).

No Brasil, pouco se sabe sobre os grupos de interesse que atuam no sistema político devido a inexistência de uma classificação abrangente de organizações e profissionais dedicados ao trabalho de influência sobre os tomadores de decisão (Santos et al., 2017). Os dados disponíveis no Brasil são elementares e constam apenas do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados que dispõe de representantes credenciados para atuar na atividade de lobbying com grupos de interesse representantes do empresariado, dos trabalhadores e do setor público. No entanto, a atividade de lobby no país não é regulamentada, o que causa um certo viés aos dados.

Juntti et al. (2009) defendem que definir problemas ambientais para a tomada de decisões políticas e encontrar soluções políticas apropriadas frequentemente envolve uma rede complexa de entendimentos subjacentes de relações de causa e consequência, bem como pressupostos normativos sobre o que deve ser feito. O cenário político, econômico, social e ambiental define quais problemas ambientais devem ser considerados, bem como, solução através da política pública.

Consequentemente, a formação de assuntos públicos e de políticas públicas, precede a formulação de políticas públicas e, consiste no momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. A formação ocorre em resposta a crises ou políticas de cunho imediatista; visualização de ganho político; necessidade de intervenção para atender demandas; ou políticas proativas e antecipatórias (Pedone,1986).

Diante deste contexto a análise expõe o cenário para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável ambiental, considerando que o cenário (político, econômico, social e ambiental) apresentado em cada período de formulação de política públicas (2011, 2015 e 2019) é fruto de ações realizadas a priori, ou seja, o produto que se apresenta no ano de elaboração de um PPA é fruto do que foi realizado no PPA anterior. Assim, o cenário encontrado em 2019 é fruto do PPA executado de 2016-2019, e retrocede para os demais períodos, bem como o resultado das políticas no PPA com vigência 2020-2023 se dará ao final de 2023.

A avaliação do governo em 2015 foi a pior durante os períodos em análise, na maneira de governar, confiança no presidente além da atuação no meio ambiente. Em relação ao cenário econômico, 2015 também foi o ano de resultado negativo frente aos demais períodos, resultado primário com déficit de 116 milhões, resultado nominal déficit de 514 milhões, além de taxa Selic e IPCA acumulados de 13,4 e 10,6, respectivamente. No que tange ao cenário ambiental, o destaque negativo mais uma vez é o ano de 2015 com queda na proteção da biodiversidade, aumento nos focos de queimada de 158 mil em 2011 para 217 mil, bem como no consumo de agrotóxico. Em 2019, o apoio do congresso ao governo é o menor e no que se refere ao cenário social, o destaque é o desemprego com taxa de 14,9.

Com base no cenário apresentado, bem como na participação dos grupos de interesse na elaboração das políticas públicas ambiental, em média de 8% das entidades participou do processo de elaboração dos PPAs. E ainda declararam que “na atual gestão do governo federal a participação não houve espaço para qualquer participação das organizações ambientalistas, setor que representamos”, onde ‘na atual gestão’ representa o PPA elaborado em 2019. Assim sendo a participação das entidades ocorreu nos PPAs elaborados em 2011 e 2015.

Uma vez que o cenário político, econômico e ambiental em 2015 não era favorável e acrescentando a isso a adoção da Agenda 2030, bem como aumento de destinação de recursos financeiros de 5,3% para 11,7% do valor total do PPA destinado às políticas públicas para desenvolvimento sustentável alinhadas aos ODS ambientais, o PPA de 2015 teve suas políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental desenvolvidas em resposta a crises ou políticas e na necessidade de intervenção para atender demandas.

Ao analisar qualitativamente vários casos de implementação de políticas fracassadas, Van Rooij (2006) descobriu que a raiz dos problemas na implementação estava nos conflitos de interesses e confirmou que o movimento político e ambiental é um fator que contribui para

a implementação de políticas públicas bem-sucedidas. Diante desse contexto, a declarada ausência de participação dos grupos de interesse ambientais, a diminuição de destinação de recursos financeiros e a melhora dos indicadores político, econômico e ambiental o PPA de 2019 não teve suas políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental desenvolvidas pela necessidade de intervenção para atender demandas ou políticas proativas.

Nesse contexto, May e Winter (2019) sugerem que a redução de membros da sociedade civil nas instâncias consultivas, assim como os discursos de saída do Brasil do Acordo de Paris como resposta as críticas sobre o desmatamento e queimadas na Amazônia, nos fóruns internacionais, deixa sombrio o compromisso do governo em possível reversão do cenário atual. Se não forem desenvolvidas ações proativas em defesa do desenvolvimento sustentável ambiental os recursos hídricos, a produção sustentável, a mudança global do clima e a vida terrestre podem ser comprometidos em curto a médio prazo no país, uma vez que o atual cenário é primordial para planejar as ações para atingir o cenário desejado futuro.

Com efeito, a responsabilidade social deve ser assumida pela administração pública, suas instituições e políticas públicas a partir de três argumentos. Em primeiro lugar, as políticas públicas têm um impacto operacional direto na economia, na sociedade e no meio ambiente. Em segundo lugar, como o setor público adquire bens e serviços do setor privado, com base em suas competências, ele pode implementar leis operacionais que promovam a sustentabilidade. E, por fim, o setor público atua com o objetivo de prestar serviços e gerar valor para a sociedade como um todo, para o que delinea políticas multissetoriais que possam contribuir da mesma forma para o desenvolvimento sustentável (Huerta et al. 2018).

Este estudo identificou que as políticas públicas têm um impacto operacional direto na economia, na sociedade e no meio ambiente. A visão holística sobre o desenvolvimento sustentável não será viável sem a participação e envolvimento de todos os atores da sociedade, empresas, governo e sociedade civil, que atendem a diferentes dinâmicas em função de seus objetivos programáticos, sobretudo em seu papel social na a face da responsabilidade pelo impacto de suas ações e omissões. Essas dinâmicas vão se transformando à medida que os processos de globalização afetam também os níveis de poder, ação e incidência dos diferentes Estados, atores, instituições e pessoas.

A implementação de políticas é essencial para a eficácia da governança ambiental. No entanto, um dos principais argumentos na literatura de estudos de políticas é que os novos desenvolvimentos de políticas são limitados por escolhas de políticas anteriores (Kern et al. 2019). No entanto, essa limitação por escolhas anteriores não se aplica, uma vez que os

programas temáticos relativos as políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental sofreram variações ao longo dos períodos analisados, tendo o período de adoção aos ODS como um marco para destinação de recursos e de objetivos alinhados ao desenvolvimento sustentável. Essa mudança para novos desenvolvimentos de política teve como principal motivação o direcionamento de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento sustentável ambiental devido a Agenda 2030, a qual o Brasil tornou-se signatário em 2015. Mas no período seguinte, não houve continuidade a essas políticas.

O debate sobre a relação entre sociedade e natureza se desenrola, com especial atenção à formulação de políticas relativas ao impacto das atividades humanas no meio ambiente. Uma das questões que desencadeia esse debate está relacionada ao papel da agricultura na conservação da biodiversidade e da população local em áreas públicas protegidas (Carneiro & Rosa, 2011). No que diz respeito ao papel da agricultura no desenvolvimento sustentável ambiental, todos os períodos analisados dão ênfase de destinação de recursos financeiros e ações relativas ao ODS 12 – consumo e produção sustentável com papel de destaque para a agricultura, apesar de o valor total para este programa temático ter reduzido em 2019.

Por um lado, as entidades respondentes declaram que a participação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas é limitada e alguns fatores que podem contribuir são o sentimento de desvalorização da participação das entidades, a centralização do poder por parte dos formuladores de políticas públicas, necessidade da participação da sociedade civil organizada e de um processo participativo institucionalizado. Esses fatores tornam o alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais fracos. Por outro lado, a visão das entidades respondentes quanto ao processo participativo e institucionalizado é frágil, uma que há dispositivos legais para o processo participativo, bem como ampla divulgação do mesmo.

No cenário político, grupos organizados privados vão agir como mediadores entre os políticos e as formulações de políticas públicas, procurando satisfazer aos anseios de suas próprias ideologias e interesses. Por sua vez, os políticos vão ofertar políticas públicas que harmonizem com os interesses destes grupos organizados, em troca de apoio, recursos materiais e financeiros, e votos, quando pertinente. Assim, a alternativa política tende a funcionar em favor dos segmentos sociais mais bem organizados e bem posicionados (Dows, 1957).

Sob a visão de Downs (1957) e os resultados até então apontados pela tese, as entidades registradas junto ao CNEA não são consideradas um segmento social bem organizado ou bem

posicionado haja vista seus relatos sobre desconhecimento, ausência de voz junto ao processo de elaboração de políticas públicas para questões ambientais.

Lima e D'Ascenzi (2013) sugerem que a implementação de políticas públicas é formulada em duas fases compostas pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção do Estado, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. Embora pragmaticamente focado no curto prazo até 2030, a falta de planejamento de longo prazo tem sido destacada pela ausência de metas e limites populacionais globais nessas metas considerando restrições ambientais, apesar das conhecidas conexões entre crescimento populacional e degradação ambiental (Bergaglio, 2016). Nesse sentido, há por parte do poder público a falta de plano de longo prazo para a agenda 2030 desde a sua adoção em 2015. Essa agenda interna de longo prazo para cuidar dos aspectos de desenvolvimento sustentável seria independente de mudança de governo, e nesse sentido a aplicação às políticas de desenvolvimento sustentável seriam mais efetivas.

Em suma, o Brasil como um todo ainda não pode ser visto como um sistema auto organizado que está evoluindo em direção à sustentabilidade. As metas ambientais precisam de mais políticas públicas (Donaires et al. 2019). Uma vez que há integração dos ODS ambientais nos PPAs, mas de forma geral, a evolução ao longo dos anos mostra que o meio ambiente está representado enquanto ações alinhadas aos ODS, mas carece de recursos financeiros para efetivamente executar as ações.

Embora vários estudos tenham examinado a formulação de políticas públicas (Pase & Melo, 2017), a influência de grupos de interesse nas políticas públicas (Boarin, 2015; MacKenzi (2017) e as políticas relacionadas a questões ambientais (MacKenzi, 2017; Sotto et al. 2019; Donaires et al. 2018), poucos esforços têm sido focados nos desafios da função de grupos de interesse e sua influência junto ao governo federal brasileiro na elaboração de políticas públicas ambientais.

Muitos dos conceitos empregados em teorias sobre grupos de interesse são difíceis de operacionalizar para a coleta de dados. Conceitos como coesão, acesso e recursos representam fenômenos complexos e envolvem um grande esforço para aplicação rigorosa e empírica. É geralmente difícil e dispendioso coletar dados em uma ampla variedade de grupos. Esses dados geralmente não estão disponíveis e o que está disponível é geralmente incompleto, impreciso ou ambos. Mesmo para coletar dados relativamente simples, como o tamanho do grupo, muitas vezes apresenta sérios problemas na compilação de listas de membros tal como decidir quem é ou não um membro (Froman Jr, 1966).

Assim, as entidades registradas no Cadastro Nacional de Entidade Ambientais, consideradas grupos de interesse, dado limitações na participação da sociedade civil, não participam de forma efetiva na formulação de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável ambiental. Por outro lado, o auto interesse dos formuladores de políticas públicas, o desenvolvimento sustentável não é uma prioridade nas políticas públicas, independente do cenário político, social, econômico ou ambiental.

## 5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa buscou analisar a participação de grupos de interesse na formulação de políticas públicas e o alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambiental. Para tanto, foi identificada a percepção dos grupos de interesse ambientais na atuação da formulação de políticas públicas em âmbito federal no Brasil, contextualizado o cenário político, econômico, social e ambiental do país no momento da formulação dos planos plurianuais, bem como analisado as políticas públicas do plano plurianual em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais da Agenda 2030 para os PPAs elaborados em 2011, 2015 e 2019.

Todas as análises possibilitaram identificar que a atuação dos grupos de interesse ambientais na formulação de políticas públicas em âmbito federal no Brasil é tímida e limitada. Em média 8% das entidades participaram do processo ao longo do período analisado e as possíveis causas para tal foram desconhecimento do processo, falta de ampla divulgação, burocracia, descrença na participação da sociedade civil, além de sentimento por parte dos grupos de centralização do poder e desvalorização na participação. As entidades relatam também a necessidade da participação da sociedade civil organizada e de um processo participativo institucionalizado.

No entanto, a percepção dos respondentes difere do efetivo processo de participação social na elaboração do PPA. Em todos os períodos analisados houve mecanismos para participação da sociedade, com destaque para o último PPA em análise que foi o mais criticado na visão dos respondentes, apesar de inovar na consulta pública eletrônica facilitando o acesso a todo território nacional com maior economicidade no processo.

No que tange ao cenário político, econômico, social e ambiental do país no momento da formulação das políticas públicas o diagnóstico identificou que cenário geral para o ano de 2015 não foi favorável ou positivo. O governo enfrenta desaprovação da sociedade, alto déficit primário e nominal, e além disso no cenário ambiental não era adequado. Diante deste cenário, o ano de 2015 formulou políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental em resposta para atender demandas dos desenvolvimento sustentável ambiental da Agenda 2030. Já em 2019, o cenário político, econômico, social e ambiental não estava tão crítico quanto 2015, e neste cenário as políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental não foram desenvolvidas pela necessidade de intervenção para atender demandas ou políticas

proativas, o que pode causar um retrocesso na qualidade do meio ambiente a médio e longo prazo.

Em suma, entre cenários positivo, negativo e neutro para os anos de elaboração dos PPAs, não houve interferência do cenário na elaboração de políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental.

Já em relação às políticas públicas dos PPAs em relação aos objetivos de desenvolvimento sustentável ambientais da Agenda 2030, a análise possibilitou identificar que desde 2011 as políticas públicas têm foco nos aspectos ambientais. De tal forma que há integração dos ODS nos PPAs, bem como o meio ambiente está representado nas políticas públicas ambientais dos PPAs. Mas, apesar de ter os ODS ambientais como políticas públicas inseridas nos PPAs e com foco principal no consumo e produção sustentável e vida na terra, não houve continuidade na destinação de recursos financeiros para tais políticas públicas. É oportuno destacar que o valor financeiro destinado às políticas públicas ambientais foi reduzido em cerca de 75% de 2015 para 2019, bem como o valor relativo da destinação financeira passou de 11,7% do total do PPA em 2015 para 3% em 2019.

Este estudo defendeu a tese da atuação das entidades registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais em prol da formulação de políticas públicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável ambiental. No entanto, com base na percepção e declaração das entidades, não há participação efetiva, enquanto grupo de interesse, no processo de elaboração das políticas públicas para desenvolvimento sustentável ambiental. Assim, de acordo com a análise dos dados, a tese é refutada.

Portanto, conclui-se que a formulação de políticas públicas sobre questões ambientais no Brasil, sob a ótica da influência dos grupos de interesse, não se aplica a nível federal. Possíveis causas podem estar relacionadas a falta de uma agenda pré-estabelecida para elaboração dos PPAs, além de ausência da articulação das entidades ambientalmente cadastradas. Bem como, o desenvolvimento sustentável ambiental não é considerado uma prioridade por parte dos formuladores de políticas públicas dado as limitações de disponibilidade de recursos financeiros destinados às políticas alinhadas aos ODS ambientais.

Como recomendação para futuras pesquisas, a comparação entre o que foi inicialmente planejado com as políticas públicas executadas ao longo dos períodos analisados, bem como, identificar quais são os fatores que influenciam os formuladores de políticas públicas nas

decisões de elaboração de políticas públicas ambientais, uma vez que os grupos de interesse em meio ambiente atuantes no país não o fazem.

A falta de padronização desde a fase de elaboração por parte da gestão pública, uma vez que para cada PPA há um Manual Técnico do Plano Plurianual que apresenta a metodologia aplicada ao referido PPA. Devido a não padronização da metodologia, a forma de participação social, bem como da estrutura formal do PPA são alteradas o que gera um documento, até certo ponto único, foram as limitações da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- Acemoglu, D., Johnson, S., Kermani, A., Kwak, J. & Mitton, T. (2016). The Value of Connections in Turbulent Times: Evidence from the United States. *Journal of Financial Economics*, 121(2), 368-391.
- Agência Minas. (2021). Minas Gerais formaliza adesão à campanha mundial Race to Zero para zerar emissões de carbono. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-formaliza-adesao-a-campanha-mundial-race-to-zero-para-zerar-emissoes-de-carbono>.
- Albrecht, J. & Lim, G. C. (1986). A search for alternative planning theory: use of critical theory. *Journal of Architectural and Planning Research*, 3, (2)117-131.
- ANA - Agência Nacional de Águas (2019). Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2019. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br>.
- Anastasiadis, S. (2014). Towards a view of citizenship and lobbying: Corporate engagement in the political process. *Business and Society*, 53 (2), 260–299.
- Arquitt, S., Pedercini, M., Onasanya, A., & Herren, H. (2018). Addressing climate-sustainable development linkages in long-term low-carbon strategies: The role of millennium institute's iSDG model. The Millenium Institute.
- Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley.
- Aryani, R. V. (2020). Effectiveness of strategic environmental studies in supporting sustainable development goals. Paper presented at the IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, , 409(1) doi:10.1088/1755-1315/409/1/012056.
- Axelsson, R., Angelstam, P., Elbakidze, M., Stryamets, N. & Johansson, K. E. (2011) Sustainable development and sustainability: landscape approach as a practical interpretation of principles and implementation concepts. *J Landsc Ecol* 4(3):5–30. <https://doi.org/10.2478/v10285-012-0040-1>.
- Ayyar, R. V. (1996). Educational policy planning and globalization. *International Journal Educational Development*, 16 (4), 347-353.
- Bain, P. G., Kroonenberg, P. M., Johansson, L., Milfont, T. L., Crimston, C. R., Kurz, T., Park, J. (2019). Public views of the sustainable development goals across countries. *Nature Sustainability*, 2(9), 819-825. doi:10.1038/s41893-019-0365-4.
- Barbier, E. B. & Burgess, J. C. (2017). The Sustainable Development Goals and the systems approach to sustainability *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 11, 2017–28.
- Barbier, E.B (1987). The concept of sustainable economic development. *Environmental Conservation* 14:101–110.

- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo: edição revista e ampliada*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- Bastianoni, S., Coscieme, L., Caro, D., Marchettini, N. & Pulselli, F.M. (2019). The needs of sustainability: the overarching contribution of a systems approach. *Ecol. Indicat.* 100, 69e73.
- Bauer, T. (2017). *Responsible lobbying: Conceptual foundations and empirical findings in the EU* (PhD thesis). Springer Gabler, Wiesbaden, Germany.
- Baumgartner, F. R., Jeffrey M. B., Hojnacki, M., Kimball, D. C. & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why?* Chicago: The University of Chicago Press.
- Becker, G.S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98: 371–400.
- Benito, B., Bastida, F., Ros, A. M. & Vicente, C. (2014). The causes of legal rents extraction: evidence from Spanish municipalities. *Public Choice*, 161:367–383 DOI10.1007/s11127-014-0206-y.
- Bergaglio, M. (2016). The contemporary illusion: population growth and sustainability. *Environ Dev Sustain*, 19, 2023–2038.
- Berry, J. (1989). *The Interest Group Society*. Glenview, IL : Scott, Foresman.
- Bertrand, M., Bombardini, M. & Trebbi, F. (2014). Is it whom you know or what you know? An empirical assessment of the lobbying process. *American Economic Review*, 104, 3885–3920.
- Bichir, R. M. (2014). *Os mecanismos de coordenação federal do Programa Bolsa Família*. Brasília: MDS; Sagi,
- Bischoff, I. (2003). Determinants of the increase in the number of interest groups in western democracies: theoretical considerations and evidence from 21 OECD countries. *Public Choice*, 114, 197–218.
- Black, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy* 56, no. 1 Feb 23-34. <https://doi.org/10.1086/256633>.
- Blanes I. Vidal, J., Draca, M. & Fons-Rosen C. (2012). Revolving door lobbyists. *American Economic Review*, 102, 3731–3748.
- Boar, A., Bastida, R. & Marimon, F. (2020). A Systematic Literature Review. Relationships between the Sharing Economy, Sustainability and Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 12, 6744. doi:10.3390/su12176744.
- Boarin, P. V. (2015). O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil: estratégias de influência diferentes para uma política diferente. 1º Seminário Internacional.

Borda, J. C. (1781). *Memoire sur les elections au scrutin*, Histoire de L'Academie Royale de Science, Paris.

Brancalion, P. H. S., Schweizer, D., Gaudare, U., ... Rodrigues, R. (2016). Balancing economic costs and ecological outcomes of passive and active restoration in agricultural landscapes: the case of Brazil. *Biotropica* 48(6): 856–867.

Brandt, U. S & Svendsen, G. T. (2004) Rent-seeking and grandfathering: the case of ghg trade in the EU. *Energy & Environment* ·15(1).

Brasil (1997). Lei n.9. 433, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>.

Brasil, (1981). Lei, n.6938 A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm).

Braun, B., & Wainwright, J. (2001). Nature, Poststructuralism and Politics. In: Castree, N., Braun, B. (Eds.), *Social Nature: Theory, Practice and Politics*. Blackwell Publishers Ltd., Oxford, pp. 41–63.

Bresser Pereira, L. C. (1996).. *A reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Brule, R. J. (2018). The climate lobby: a sectoral analysis of lobbying spending on climate change in the USA, 2000 to 2016. *Climatic Change*. 149:289–303 <https://doi.org/10.1007/s10584-018-2241-z>.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford, 4th.

Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Michigan: University of Michigan Press Ann Arbor MI.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. London: Heinemann.

Cable, G.; Feiock, R. C. & Kim, J. H. (1993). The Consequences of Institutionalized Access for Economic Development Policy Making in U.S. Cities." *Economic Development Quarterly* 7:91-97.

Cabrera, M., Suárez-Alemán, A. & Trujillo, L. (2015). Public Private Partnerships in Spanish Ports: Current status and future prospects. *Utilities Policy* 32, 1-11.

Callens, I., & Tyteca, D. (1999). Towards indicators of sustainable development for firms: a productive efficiency perspective. *Ecol. Econ.* 28 (1), 41–53.

Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy [doi:10.1146/annurev.soc.28.110601.141111](https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111).

Carneiro, M.J. & Da-Silva-Rosa, T., 2011. The use of scientific knowledge in the decision making process of environmental public policies in Brazil. *Journal of science communication*, 10 (1), 1–10.

Carpintero, S., P. & Ole, H. (2015). Bundling and unbundling in public–private partnerships: implications for risk sharing in urban transport projects. *Proj. Manag. J.* 46 (4), 35–46.

Castañeda, G., Chávez-Juárez, C. & Guerrero, O. A. (2018) How do governments determine policy priorities? Studying development strategies through spillover networks. *Journal of Economic Behavior and Organization* 154: 335–361.

Castro, F. & Fudemma, C. (Orgs.). (2015). *Governança Ambiental no Brasil: Entre o socioambientalismo e a economia verde*. Jundiaí: Paco Editorial/FAPESP. 293p.

Cernev, T. & Fenner, R. (2020). The importance of achieving foundational Sustainable Development Goals in reducing global risk. *Futures* 115. 102492.

Cesário, P. S. (2016). Redes de influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. *Revista de Sociologia e Política*, 24, (59), 109–127.

Chang, A. Y., & Cheng, Y. T. (2019). Analysis model of the sustainability development of manufacturing small and medium- sized enterprises in Taiwan. *Journal of Cleaner Production*. 207: 458–473. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.10.025>.

Chang, Z. & Phang, S. Y. (2017). Urban rail transit PPPs: lessons from east Asian cities. *Transport. Res. Part A* 105, 106–122.

Chen, C. R., Li, Y, Luo, D. & Zhang, T. (2017). Helping hands or grabbing hands? An analysis of political connections and firm value. *Journal of Banking & Finance*, 80, 71–89.

Cling, J., Eghbal-Teherani, S., Orzoni, M., & Plateau, C. (2020). The interlinkages between the SDG indicators and the differentiation between EU countries: It is (mainly) the economy! *Statistical Journal of the IAOS*, 36(2), 455–470. doi:10.3233/SJI-190507.

CNEA (2021). Cadastro Nacional de Entidades Ambientais. Disponível em <<http://cnea.mma.gov.br>.

CNI/IBOPE (2021). Disponível em <<https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo>.

Coates, D., & Heckelman, J. (2003). Absolute and relative effects of interest groups on the economy. In J. Heckelman & D. Coates (Eds.), *Collective choice: essays in honor of Mancur Olson* (pp. 129–142). New York: Springer

Coates, D., Heckelman, J.C. & Wilson, B. (2007). *Special Interest Groups and Growth*. Internet posting: <http://ssrn.com/abstract=1002480>.

Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892–915. doi:10.2307/2128415.

Cohen, S., Demeritt, D., Robinson, J. & Rothman, D. (1998) Climate change and sustainable development: towards dialogue. *Glob Environ Chang* 8(4):341–371. [https://doi.org/10.1016/S0959-3780\(98\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0959-3780(98)00017-X).

Condorcet, M. J. A. N. C. (1785). *Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité des decisions rendues a la pluralité des voix*. Zürich: E-lib.ch.

Congresso Nacional (2021). Disponível em < <https://www.congressonacional.leg.br>>.

Cook, C. N., Inayatullah, S., Burgman, M. A., Sutherland, W. J. & Wintle, B. A. (2014). Strategic foresight: How planning for the unpredictable can improve environmental decision-making. *Trends in Ecology & Evolution*, 29(9), 531–541.

Cordani, U. G. (1995). As ciências da terra e a mundialização das sociedades. *Revista Estudos Avançados*, 9(25), 13–27.

Costa, M. C., Guarido Filho, E. R. & Gonçalves, S. A. (2013). Lógicas institucionais e formação da governança de recursos hídricos: análise do caso brasileiro. *RGO Revista Gestão Organizacional*, 06 (04), set. / dez.

Costanza, R., McGlade, J., Lovins, H. & Kubiszewski, I. (2014). An overarching goal for the UN sustainable development goals. *Solutions* 5, 13e16.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among Five Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Cruz, C. O., Marques, R. C. & Pereira, I. (2015). Alternative contractual arrangements for urban light rail systems: lessons from two case studies. *J. Constr. Eng. Manag.* 141 (3).

Dahl, R. A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. New Haven, CT: Yale University Press.

Delmas, M., Lim, J. & Nairn-Birch, N. (2016) Corporate environmental performance and lobbying. *Academy of Management Discoveries* 2(2):175–197.

Denzau, A. T. & Munger, M. C. (1986). Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *The American Political Science Review*, 80, 89–106.

Donaires, O. S., Cezarino, L. O., Caldana, A. C. F., & Liboni, L. (2019). Sustainable development goals – an analysis of outcomes. *Kybernetes*, 48(1), 183-207. doi:10.1108/K-10-2017-0401.

Donohue, I., Hillebrand, H., Montoya, J.M., Petchey, O.L., Pimm, S.L., Fowler, M.S., et al. (2016). Navigating the complexity of ecological stability. *Ecol. Lett.* 19,1072e1085.

Dornellas, E. D., Oliveira, A. G. & Farah Júnior, M. F. (2017). Análise do Sistema Orçamentário na Priorização de Políticas Públicas Secundárias: O Caso de um município

paranaense de pequeno porte. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 13 (1), 81-105, jan-abr.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York : Harper.

Drutman L (2015) *The business of America is lobbying*. Oxford University Press, New York.

Espinosa, A., Harnden, R. & Walker, J. (2008), “A complexity approach to sustainability: Stafford beer revisited”, *European Journal of Operational Research*, 187 (2), 636-651.

Eurostat (2019). *Sustainable Development in the European Union. Monitoring Report on Progress towards the SDGs in an EU Context*. Publications Office of the European Union, 2019, Luxembourg.

Faccio, M. (2006). Politically Connected Firms. *American Economic Review*, 96, 369-386.

Faccio, M., Masulis, R.W. & McConnell, J.J. (2006). Political Connections and Corporate Bailouts. *Journal of Finance*, 61, 2597-2635.

Farah, M. F. S. (2016). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Rev. Adm. Pública*, 50(6):959-979, nov./dez.. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>.

Feiock, R. C. & Kim, J. H. (2001). Form of Government, Administrative Organization, and Local Economic Development Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 11 (1), 29-49.

Ferguson, T. & Voth, H. J. (2008). Betting on Hitler The Value of Political Connections in Nazi Germany. *Quarterly Journal of Economics*, 123, 101-137.

Figueiredo, J. M., & Richter, B. K. (2014). Advancing the empirical research on lobbying. *Annual Review of Political Science* 17, 163-185.

Finnemore, M. (2009). Legitimacy, hypocrisy, and the social structure of unipolarity. *World Politics*, 61(1), 58–85.

Fischer, F. (2002). *Citizens, Experts and the Environment*. Duke University Press, Durham.

Fischer, F. & Forester, J. (1996). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 1996.

Fisman, R. (2001). Estimating the value of political connections. *American Economic Review*, 91,1095–1102.

Freeman, A.M. III (2003). *The Measurement of Environmental Values: Theory and Methods*, 2nd ed. Resources for the Future, Washington, D.C.

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259, jun.

- Froman Jr., L. A. (1996). Some Effects of Interest Group Strength in State Politics. *The American Political Science Review*, 60 (4), 952-962.
- Gloor, M., Barichivich, J., Ziv, G., Brienen, R., Schöngart, J., Peylin, P. et al (2015). Recent Amazon climate as background for possible ongoing and future changes of Amazon humid forests. *Glob Biogeochem Cycles* 29(9):1384–1399. <https://doi.org/10.1002/2014GB005080>.
- Graaf, R. & Brugge, R. V. D. (2010). Transforming water infrastructure by linking water management and urban renewal in Rotterdam. *Technological Forecasting & Social Change* 77, 1282–1291.
- Grumbach, J. M. (2015) Polluting industries as climate protagonists: cap and trade and the problem of business preferences. *Business and Politics* 17(4):633–659.
- Haas, P. (2004). When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy* 11 (4), 569–592.
- Hajer, M. & Wagenaar, M. (2003). Introduction. In: Hajer , M., Wagenaar, H. (Eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1–32.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: MacMillan Press.
- Heckelman, J. C. (2000). Consistent estimates of the impact of special interest groups on economic growth. *Public Choice*, 104, 319–327. Hillman, A. L. (2013). Rent seeking. In M. Reksulak.
- Hilker, M. & Fatouros, N. E. (2015). Plant responses to insect egg deposition. *Annu Rev Entomol* 60(1):493–515. <https://doi.org/10.1146/annurev-ento-010814-020620>.
- Hillman, A. L. (2013). Rent seeking. In M. Reksulak, L. Razzolini, & W. F. Shughart II (Eds.), *The Elgar Companion to Public Choice* (2nd ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international review. *Publ. Adm. Rev*, 67, 545–558.
- Holmberg, J. & Sandbrook, R. (1992). Sustainable Development: What Is to Be Done? Chapter 1 in J. Holmberg, ed. *Policies for a Small Planet: From the International Institute for Environment and Development*. Earthscan Publications, London, pp. 19–38.
- Horgos, D. & Zimmermann, K. W. (2009). Interest groups and economic performance: some new evidence. *Public Choice*. 138: 301–315 DOI 10.1007/s11127-008-9360-4.
- Howlett, M., McConnell, A. & Perl, A. (2016). Weaving the fabric of public policies: Comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes. *Journal*

of *Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 273-289. doi:10.1080/13876988.2015.1082261.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. third ed. Oxford University Press, Ontario.

Hu, S., Zheng, X. Zhang, N. & Zhu, J. (2018) The impact of mortality salience on intergenerational altruism and the perceived importance of sustainable development goals. *Frontiers in Psychology*. Retrieved from <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.01399>.

Huerta, M. C. Z., Camchong, P. U. & Rivera, I. R. (2018). Sustainable development as a public policy: The case of the decentralized autonomous government of Quito. [El desarrollo sostenible como política pública: Caso Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito] *Regions and Cohesion*, 8(3), 45-69. doi:10.3167/reco.2018.080304.

Hutton, C. W., Nicholls, R. J., Lázár, A. N., Chapman, A., Schaafsma, M. & Salehin, M. (2018). Potential trade-offs between the sustainable development goals in coastal Bangladesh. *Sustainability (Switzerland)*, 10(4) doi:10.3390/su10041108

ICSU, (2017). A guide to SDG interactions: from science to implementation. *Int. Council Sci. (ICSU)*. <https://doi.org/10.24948/2017.01>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021). Disponível em <<https://www.ibge.gov.br>>.

Instituto Nacional de Pesquisas Especiais – INPE (2021). Disponível em <<http://www.inpe.br>>.

Javed, B., Khan, Z. & McClatchey, R. (2018). An adaptable system to support provenance management for the public policy-making process in smart cities. *Informatics*, 5(1) doi:10.3390/informatics5010003.

Jenkins, B. (1993). Policy analysis. Models and approaches. In: HILL, M. *The policy process. A reader*. Hemel Hempstead: Prentice Hall, 30-8.

Jordan A, Lenschow A. (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance* 20(3): 147–158.

José Carneiro, M. & Dantonb, T. (2011). Agriculture and biodiversity in the Brazilian social sciences: A possible state-of-the-art scenario. *Innovation*, 24(3), 225-246. doi:10.1080/13511610.2011.592057.

Juntti, M., Russel, D. & Turnpenny, J. (2009). Evidence, politics and power in public policy for the environment. *Environmental Science and Policy*, 12(3), 207-215. doi:10.1016/j.envsci.2008.12.007.

Kang, K. & You, H. Y. (2016). The value of connections in lobbying. working paper.

- KELLY, R. M. & PALUMBO, D. (1992). Theories for Policy Making. In: Mary Hawkesworth e Maurice Kogan (orgs.): *Encyclopedia of Government and Politics*. v.II, London and New York, 643-655.
- Kemp, R. & Pontoglio, S. (2011). The innovation effects of environmental policy instruments - a typical case of the blind men and the elephant? *Ecol. Econ.* 72,28e36.
- Kennard, A. (2020). The Enemy of My Enemy: When Firms Support Climate Change Regulation *International Organization* 74, Spring, 187–221.
- Kennelly, B. & Murrell, B. (1991). Industry Characteristics and Interest Group Formation: An Empirical Study. *Public Choice* 70(1):21-40. DOI:10.1007/BF00239342.
- Kern, F., Rogge, K. S. & Howlett, M. (2019). Policy mixes for sustainability transitions: New approaches and insights through bridging innovation and policy studies. *Research Policy*, 48(10) doi:10.1016/j.respol.2019.103832.
- Khwaja, A. I. & Mian, A. (2005.) Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market. *Quarterly Journal of Economics*, 120(4): 1371-1411.
- Kim, S., Urpelainen, J. & Yang, J. (2016). Electric utilities and American climate policy: lobbying by expected winners and losers. *Journal of Public Policy* 36(2):251–275.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (3rd ed.). New York, NY: Harper Collins.
- Klabin. (2021). Klabin lança campanha “Race To Zero Brasil”. Disponível em: <https://klabin.com.br/sala-de-noticias/press-release/klabin-lanca-campanha-race-to-zero-brasil-no-dia-nacional-da-conscientizacao-sobre-mudancas-climaticas/>.
- Knack, S. & Keefer, P. (1997). Does social trust have an economic payoff? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1251–1288.
- Knoke, D. & Yang, S. (2008) *Social network analysis* (Vol. 154). Sage.
- Kopnina, H. (2016). The victims of unsustainability: A challenge to sustainable development goals. *The International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 23(2), 113–121.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, (64)3, 291-303.
- Lankford, R. H. (1988). Measuring Welfare Changes in Settings with Imposed Quantities. *Journal of Environmental Economics and Management* 15:45–63. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0095069688900277>.

Lawton, T. C., McGuire, S. & Rajwani, T. (2013). Corporate political activity: A literature review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 15(1), 86–105.

Lei, n.12.187 (2009). Política Nacional contra as Mudanças do Clima (PNMC). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm).

Levine Daniel, J. & Fyall, R. (2019) The Intersection of Nonprofit Roles and Public Policy Implementation, *Public Performance & Management Review*, 42:6, 1351-1371, DOI: 10.1080/15309576.2019.1601114.

Lima, L. L. & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*. 21, 48.

Machado, V. N. (2013). Fatores explicativos do nível de evidenciação nas páginas eletrônicas de municípios do sul do Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Unisinos, São Leopoldo/RS.

MacKenzie, A. I. (2017). Rent creation and rent seeking in environmental policy. *Public Choice* 171:145–166 DOI 10.1007/s11127-017-0401-8.

Macridis, R.C. (1961). Interest Groups in Comparative Analysis. *The Journal of Politics*, 23, (1), 25-45.

Mancuso, W. P. & Gozetto, A. C. O. (2011). Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Revistas USP Organicom* 8, 14.1.

Mastrojeni, G. (2018). Global balance and the environment- development feedback loop *Energia, ambiente e innovazione* 3/2018 pp 12 17. <https://doi.org/10.12910/EAI2018-051>.

May, P.J. & Winter, S.C., 2007. Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *J. Public Adm. Res. Theory* 19 (3), 453–476.

Mazey, S. & Richardson, J. (1992). Environmental groups and the EC: Challenges and opportunities, *Environmental Politics*, 1:4, 109-128, DOI: 10.1080/09644019208414048.

Meir, P., Mitchell, A., Marengo, J., Young, C., Poveda, G., Llerena, C. A., Rival, L., Meneses, L., Hall, A., Betts, R., Farley, J., Fordham, S. & Trivedi, M. (2011) Ecosystem services for poverty alleviation in Amazonia. Edinburgh, UK. Retrieved from [https://www.globalcanopy.org/sites/default/files/documents/resources/ESPA final report v2 Edinburgh GCP et al\\_0.pdf](https://www.globalcanopy.org/sites/default/files/documents/resources/ESPA%20final%20report%20v2%20Edinburgh%20GCP%20et%20al_0.pdf).

Meyer-Pflug, S. R. (2009). Grupos de Interesse (Lobby). *Série Pensando o Direito*, n 8.

Ministério da Economia (2021). Disponível em < <https://www.gov.br/economia/pt-br>>.

Mueller, D. & Murrell, P. (1986). Interest groups and the size of government. *Public Choice* 48:125-145.

- Murrell, P. (1984). An examination of the factors affecting the formation of interest groups in OECD. *Public Choice*, 43(2), 151–171.
- Najam, A., Huq, S. & Sokona, Y. (2003) Climate negotiations beyond Kyoto: developing countries' concerns and interests. *Clim Pol* 3(3):221-231. [https://doi.org/10.1016/S1469-3062\(03\)00057-3](https://doi.org/10.1016/S1469-3062(03)00057-3).
- Neuman, W. L. (2014) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson, Essex, UK.
- Nilsson, M., Griggs, D. & Visbeck, M. (2016). Map the interactions between sustainable development goals. *Nature* 534, 320e322.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nordbeck, R. & Steurer, R. (2016). Multi-sectoral strategies as dead ends of policy integration: lessons to be learned from sustainable development. *Environ. Plan. C Govern. Policy* 34, 737e755.
- Nunes, B., Alamino, R.C., Shaw, D. & Bennett, D. (2016), “Modelling sustainability performance to achieve absolute reductions in socio-ecological systems”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 132, 32-44.
- Oberman, W. D. (2004). A framework for the ethical analysis of corporate political activity. *Business and Society Review*, 109(2), 245–262.
- Olawumi, T.O. & Chan, D. W. M. (2018). A scientometric review of global research on sustainability and sustainable development. *J Clean Prod* 183:231–250. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.02.162>.
- Olson, M. J. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. J. (1982). *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- ONU. (2015). *Transformando nosso mundo: A agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf)>.
- Papadopoulos, Y. & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research* 46, 445–472.
- Parsons, T. (1977). *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. Free Press, New York.
- Pase, H. L. & Melo, C. C. (2017). Políticas públicas de transferencia de renta en América Latina. *Rev. Adm. Pública* 51 (2). <https://doi.org/10.1590/0034-761215077>.

Peccatiello, A. F. O. (2011). Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do sistema nacional de unidades de conservação (2000). *Desenvolvimento e Meio ambiente*. 24DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v24i0.21542>.

Pedone, L. (1986). *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP.

Portal Brasileiro de Dados Abertos (2021). Disponível em < <https://dados.gov.br>>.

Prittwitz, V. V. (1994). *Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.

Putnam, T. (1993). Boycotts are Busting Out all Over. *Business and Society, Review*, 85, 47-51.

Ramos, D. P. (2005). *Comportamento parlamentar e grupos de pressão: a reforma previdenciária de 1995-1998*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília.

Rayner, S. & Malone, E.L. 1998). *Human Choice and Climate Change. Tools for Policy Analysis*. Battelle Press, Columbus.

Redclift, M. (2005). Sustainable development (1987e2005): an oxymoron comes of age. *Sustain. Dev.* 13, 212-227.

Riker, W. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Ripple, W.J., Wolf, C., Newsome, T.M., Galetti, M., Alamgir, M., Crist, E., Mahmoud, M.I. & Laurance, W.F. (2017). World scientists' warning to humanity: a second notice. *Bioscience* 67 (12), 1026-1028.

Saner, R., Yiu, L. & Kingombe, C. (2019). The 2030 agenda compared with six related international agreements: Valuable resources for SDG implementation. *Sustainability Science*, 14(6), 1685-1716. doi:10.1007/s11625-019-00655-2

Santos, M. L., Mancuso, W. P., Baird, M. F. & Resende, C. A. S. (2017). *Lobbying no Brasil: Profissionalização, Estratégias e Influência*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea .

Santos, M. L., Silva, M. B., Figueiredo Filho, D. B. & Rocha, E. C. (2015). Financiamento de campanha e apoio parlamentar agenda legislativa da indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, 21 (1), 33-59.

Scarano, F. R. (2017). Ecosystem-based adaptation to climate change: Concept, scalability and a role for conservation science. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 15(2), 65–73. <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2017.05.003>.

Schwaninger, M. (2015), *Organizing for sustainability: a cybernetic concept for sustainable renewal*, *Kybernetes*, Vol. 44 Nos 6/7, pp. 935-954.

Serviço Florestal Brasileiro (2021). Disponível em < <https://www.florestal.gov.br>>.

Silvestre B. S. & Țircă D. M. (2019) Innovations for sustainable development: moving toward a sustainable future. *J Clean Prod* 208:325–332 <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2018.09.244>.

Sistema Nacional de Informações Florestais – SNIF (2021). Disponível em < <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/>>.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2021). Disponível em < <http://www.snis.gov.br>>.

Sotto, D., Ribeiro, D. G., Abiko, A. K., Sampaio, C. A. C., Navas, C. A., de Castro Marins, K. R., Buckeridge, M. S. (2019). Sustentabilidade urbana: Dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. *Estudos Avancados*, 33(97), 61-80. doi:10.1590/s0103-4014.2019.3397.004.

Stefan, C., (2012). The influence of Lobbying on EU Democracy, *Revista Continuitate si schimbare in guvernanta europeana*, vol. 6, no. 1-2, pp. 35–50.

Stigler, G. J. (1961). The Economics of Information. *The Journal of Political Economy*, 69(3), 213-225.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Journal of Economics and Management Science* 2, 137-146.

Streimikiene, D. & Girdzijauskas, S. (2009). Assessment of post-Kyoto climate change mitigation regimes' impact on sustainable development. *Renew Sust Energ Rev* 13(1):129–141. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2007.07.002>.

Sutherland, W. J. & Woodroof, H. J. (2009). The need for environmental horizon scanning. *Trends in Ecology & Evolution*, 24(10), 523–527.

Taglialegna, G. H. F. & Carvalho, P. A. F. (2006). Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, 43, 169.

Taisch, M., Stahl, B. & May, G. (2015), Sustainability in manufacturing strategy deployment, *Procedia CIRP*, Vol. 26, 635-640.

Thomas, C. (2004). *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 523.

Tonn, B. E. (2009). Obligations to future generations and acceptable risks of human extinction. *Futures*, 41(7), 427–435.

Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process*. New York: Knopf.

Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopoly and theft. *Western Economic Journal*, 5 (3), 224-232.

UNESCO-WWAP (2015). The United Nations World Water Development Report: Water for a Sustainable Development. Available online at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002318/231823E.pdf>.

Vaitsman, J., Rodrigues, R. W. & Paes-Souza, R. (2006). Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate Fome. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO.

Van Rooij, B. (2006). Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns. *Development and Change* 37 (1), 57–74.

Vasseur, L., Horning, D., Thornbush, M., Cohen-Shacham, E., Andrade, A., Barrow, E., Jones, M. (2017). Complex problems and unchallenged solutions: Bringing ecosystem governance to the forefront of the UN sustainable development goals. *Ambio*, 46(7), 731-742. doi:10.1007/s13280-017-0918-6.

Veiga, J. E. (2015). Para entender o Desenvolvimento. Para entender o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Editora 34.

Wackernagel, M., Hanscom, L. & Lin, D. (2017). Making the sustainable development goals consistent with sustainability. *Front. Energy Res.* 5, 18. <https://doi.org/10.3389/fenrg.2017.00018>.

Wheeler, S. *Planning for sustainability*. 2.ed. New York: Routledge, 2013.

Winchester, L. (2006). Desafios para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y el Caribe. *Eure*, 32(96), 7–25.

Windhoff-Héritier, A. (1987). *policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Windsor, D. (2006). Corporate social responsibility: Three key approaches. *Journal of Management Studies*, 43(1), 93–114.

Wodschow, A., Nathan, I. & Cerutti, P. (2016). Participation, public policy-making, and legitimacy in the EU voluntary partnership agreement process: The cameroon case. *Forest Policy and Economics*, 63, 1-10. doi:10.1016/j.forpol.2015.12.001.

Wright, O. (2016). Government forced to back down on plan to gag academics and scientists. *The Independent*. Retrieved from <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/government-forced-to-back-down-on-plan-to-gag-academics-and-scientists-a6991506.html>.

Yamamura, E. & Kondoh, H. (2013). Government Transparency and Expenditure in the Rent-Seeking Industry: The Case of Japan for 1998–2004. *Contemporary Economic Policy*, 31 (3), 635-647.

Zak, M. (2019). Democracy, Lobbying and Economics. *Review of Economic Perspectives – N rodohospodářský obzor* Vol. 19, Issue 3, 2019, pp. 193–210, DOI: 10.2478/revecp-2019-0011.

Zhang, Q., Liu, S., Wang, T., Dai, X., Baninla, Y., Nakatani, J. & Moriguchi, Y. (2019). Urbanization impacts on greenhouse gas (GHG) emissions of the water infrastructure in China: trade-offs among sustainable development goals (SDGs). *J. Clean. Prod.* 232, 474e486.

### Apêndice A - ODS por programa temático para PPA vigente em 2012-2015

Política Pública	Objetivo	ODS
Agricultura Irrigada	<p>0128 - Reformular o marco legal da Política Nacional de Irrigação, elaborar Plano Diretor Nacional de Irrigação e reestruturar a gestão da agricultura irrigada em articulação com as políticas públicas afins.</p> <p>0163 - Aperfeiçoar as políticas creditícia e securitária voltadas à irrigação com vistas a ampliar a área irrigada, a aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos e a contribuir para a contenção do avanço da fronteira agrícola.</p> <p>0171 - Promover e fortalecer a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e inovação voltados para a agricultura irrigada e a sua difusão visando o incremento nos ganhos em produtividade, com qualidade e redução dos custos de produção.</p> <p>0175 - Concluir a implantação das etapas necessárias à viabilização da produção dos projetos públicos de irrigação existentes, revitalizar as infraestruturas de uso comum e promover a exploração das áreas já implantadas em conformidade com a legislação ambiental com vista à transferência de gestão.</p> <p>0176 - Promover a capacitação para a Agricultura Irrigada em parceria com instituições governamentais, não-governamentais e da iniciativa privada.</p> <p>0180 - Promover a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER nas áreas de agricultura Irrigada, visando o uso racional do solo e da água e o manejo adequado das culturas.</p> <p>0544 - Promover a implantação de novos projetos em áreas com potencial de ampliação da agricultura irrigada para aumentar a produção agrícola de maior valor agregado.</p> <p>0545 - Incentivar a ampliação da utilização das áreas potencialmente irrigáveis para aumentar a oferta de alimentos, bioenergéticos e fibras de forma sustentável.</p>	6 12

Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	<p>0600 - Ampliar a infraestrutura, disponibilizar on-line séries históricas das informações meteorológicas e climáticas e incentivar, por meio do desenvolvimento de produtos e aplicações especiais e da interação direta entre meteorologistas e usuários, a utilização desses dados nos processos de planejamento e de tomada de decisão dos setores público e privado.</p> <p>0601 - Prover mecanismos de prevenção ao risco, de modo a minimizar seus efeitos na atividade agropecuária.</p> <p>0618 - Ampliar a disponibilidade e o acesso aos recursos do crédito rural oficial e a outras fontes de financiamento da produção, visando ao aumento da produtividade, à adoção de sistemas produtivos sustentáveis e ao fortalecimento socioeconômico do setor agropecuário.</p> <p>0623 - Aperfeiçoar a geração e a disseminação de dados sobre safras, preços, custo de produção e abastecimento de produtos e insumos agropecuários, visando a disponibilização de informações relacionadas ao agronegócio nacional e internacional, para subsidiar a formulação de políticas públicas, a comercialização e a tomada de decisão pelos agentes públicos e privados.</p> <p>0743 - Implementar e monitorar as ações do Plano de Desenvolvimento da Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), visando a mitigação dos gases de efeito estufa e adaptação aos efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas, de forma a aumentar a resiliência e eficiência das unidades e dos sistemas produtivos agropecuários (Decreto no 7390/2010, Art. 6o, § 1o).</p> <p>0744 - Incentivar o desenvolvimento da agricultura orgânica e de outros sistemas sustentáveis, de forma a agregar valores ambientais, sociais e econômicos aos sistemas produtivos, melhorando a sua eficiência, a qualidade e competitividade dos produtos e a equidade na distribuição dos benefícios e renda.</p> <p>0747 - Fortalecer o associativismo e o cooperativismo rural e promover a implantação e modernização da infraestrutura de apoio à produção agropecuária, incluindo medidas estruturantes de aperfeiçoamento dos serviços concernentes ao desenvolvimento agropecuário, visando à redução de custos e perdas.</p> <p>0750 - Ampliar, diversificar e monitorar a produção de biomassa agropecuária destinada ao suprimento energético, visando à consolidação da agroenergia como vetor de desenvolvimento rural e ao aumento da sua participação na matriz energética.</p>	12 13
Biodiversidade	<p>0191 - Promover o desenvolvimento de C,T&amp;I aplicadas à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos, e sistematizar e difundir as informações disponíveis, visando a conservação, a valorização e o uso sustentável dos recursos naturais dos biomas brasileiros.</p> <p>0504 - Atualizar o marco regulatório sobre a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios da biodiversidade, tendo como referência os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).</p> <p>0506 - Promover o uso sustentável da biodiversidade por meio da valorização agro biodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor, consolidação de mercados sustentáveis e pagamento pelos serviços ambientais.</p> <p>0507 - Modernizar a gestão, promover o acesso aos recursos genéticos da biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados e assegurar a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados.</p> <p>0508 - Recuperar o estado de conservação das espécies brasileiras, com ênfase nas ameaçadas de extinção.</p> <p>0509 - Aprimorar instrumentos de prevenção, monitoramento, avaliação e controle do uso da biodiversidade visando a biossegurança e o equilíbrio dos ecossistemas.</p> <p>0510 - Promover a conservação e o uso sustentável de ambientes singulares e de alta relevância para a biodiversidade e garantir a representatividade dos ecossistemas brasileiros por meio da ampliação e consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de outras áreas protegidas.</p>	12 14 15

Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	<p>0646 - Coordenar a formulação, o planejamento e a avaliação da Política Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os Estados, com a política ambiental e com as demais políticas setoriais, considerando a necessária participação da sociedade.</p> <p>0650 - Promover a integração e o aprimoramento dos instrumentos de Regulação, e Gestão dos recursos hídricos, com vistas a proporcionar os usos múltiplos da água, de forma sustentável.</p> <p>0662 - Promover a consolidação e a estruturação técnico e institucional dos entes envolvidos no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, com foco nas instâncias de representação colegiada e órgãos gestores estaduais.</p> <p>0663 - Instituir instrumentos de apoio técnico e institucional para promover a integração do Planejamento e da gestão dos recursos hídricos com a formulação e implementação das Políticas, Planos e Programas dos principais setores relacionados com vistas a assegurar os usos múltiplos de forma sustentável.</p> <p>0665 - Promover a revitalização de bacias hidrográficas por meio de ações de recuperação, preservação e conservação que visem o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais e à melhoria da disponibilidade de água em quantidade e qualidade.</p>	6
Defesa Agropecuária	<p>0368 - Promover a qualidade dos insumos agropecuários visando à melhoria da produtividade e competitividade da produção agropecuária com sustentabilidade ambiental.</p> <p>0570 - Assegurar a qualidade dos alimentos e bebidas por meio do aprimoramento dos mecanismos de controle de produtos e processos visando a oferta de alimentos seguros.</p> <p>0620 - Estruturar os serviços em sanidade pesqueira e aquícola para garantir a sustentabilidade e a qualidade dos recursos pesqueiros.</p>	12
Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios	<p>0475 - Promover a queda contínua do desmatamento ilegal, com ênfase na fiscalização ambiental e na articulação entre os entes federados.</p> <p>0228 - Promover a gestão florestal compartilhada e o desenvolvimento florestal sustentável, por meio do aprimoramento das normas e instrumentos de fomento, pesquisa, informação e controle, em articulação com os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).</p> <p>0229 - Promover a recuperação de áreas degradadas, com ênfase nas áreas de preservação permanente e de reserva legal, por meio de pesquisa e instrumentos de adequação e regularização ambiental de imóveis rurais.</p> <p>0231 - Instituir sistemas produtivos rurais sustentáveis e implementar instrumentos de pagamento por serviços ambientais em áreas prioritárias para a prevenção e o controle do desmatamento.</p> <p>0469 - Promover o manejo florestal sustentável, de uso múltiplo, com enfoque comunitário e familiar, visando conciliar a manutenção e uso das florestas e a integração com demais sistemas produtivos, ampliando a oferta de produtos florestais e gerando renda.</p> <p>0471 - Expandir e aprimorar a produção florestal sustentável por meio da concessão de florestas públicas federais.</p> <p>0472 - Incentivar a ampliação de florestas plantadas, com vistas ao suprimento da demanda de matéria-prima florestal e à redução da pressão sobre os remanescentes nativos.</p> <p>0473 - Prevenir e combater incêndios florestais com enfoque nas áreas remanescentes dos biomas brasileiros.</p> <p>0476 - Monitorar a cobertura da terra e o impacto do fogo com o uso de imagens de satélites, para apoiar as ações de gestão ambiental e controlar o desmatamento, queimadas e incêndios florestais.</p>	13 15

Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	<p>0602 - Expandir e difundir o mapeamento geológico-geotécnico com foco nos municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos para orientar a ocupação do solo.</p> <p>0587 - Expandir o mapeamento de áreas de risco com foco em municípios recorrentemente afetados por inundações, enxurradas e deslizamentos, para orientar as ações de defesa civil.</p> <p>0173 - Promover a estruturação de sistema de suporte a decisões e alertas de desastres naturais.</p> <p>0172 - Induzir a atuação em rede dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa Civil em apoio às ações de defesa civil, em âmbito nacional e internacional, visando a prevenção de desastres.</p> <p>0169 - Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.</p> <p>0174 - Promover ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre em âmbito nacional e internacional.</p>	13 15
Inovações para a agropecuária	<p>0842 - Pesquisar, desenvolver e transferir tecnologias para aumentar a competitividade e a produtividade da agropecuária brasileira, contribuir para a inclusão social dos produtores de base familiar e disseminar práticas ambientalmente sustentáveis, com foco em compromissos como a redução da emissão de carbono, no desenvolvimento sustentável e no uso racional dos recursos naturais.</p> <p>0968 - Difundir e adaptar tecnologias sustentáveis para os sistemas agrossilvopastoris nas regiões cacaueiras dos Biomas Mata Atlântica e Amazônia.</p> <p>0969 - Fomentar a inovação na agropecuária, com ênfase na disseminação da cultura de propriedade intelectual e no desenvolvimento da biotecnologia, da agricultura de precisão, da proteção de cultivares, da indicação geográfica e marcas coletivas, visando às necessidades do pequeno e médio produtor e à competitividade e agregação de valor aos processos, produtos, sistemas e serviços agropecuários.</p>	12 15
Licenciamento e Qualidade Ambiental	<p>0487 - Aperfeiçoar os mecanismos de gestão e de controle voltados para a prevenção da contaminação e da poluição ambiental, e para o gerenciamento de substâncias perigosas, visando garantir a melhoria da qualidade ambiental.</p> <p>0488 - Promover a Gestão dos Riscos relacionados às Emergências Ambientais com ênfase nos Produtos Perigosos, visando a Proteção da População e do Meio Ambiente.</p> <p>0489 - Promover o aperfeiçoamento do licenciamento e da avaliação ambiental.</p> <p>0490 - Fomentar a elaboração e a implementação de planos e projetos que promovam políticas públicas voltadas à conservação e ao desenvolvimento sustentável.</p> <p>0491 - Promover a educação ambiental integrada às políticas e programas socioambientais, contribuindo para construção de sociedades sustentáveis.</p>	12

Mar, Zona Costeira e Antártida	<p>0558 - Desenvolver pesquisa científica e ações de preservação ambiental para assegurar a ocupação das Ilhas Oceânicas, em particular, o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, a fim de garantir a conservação dos seus biomas terrestre e marinho e os direitos de soberania sobre a Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental.</p> <p>0560 - Desenvolver ações que promovam o conhecimento e o uso sustentável dos recursos do mar, em águas nacionais e internacionais.</p> <p>0561 - Ampliar e consolidar um sistema de observações dos oceanos, zona costeira e atmosfera, a fim de aprimorar o conhecimento científico e contribuir para reduzir vulnerabilidades e riscos decorrentes de eventos extremos, variabilidade do clima e das mudanças climáticas.</p> <p>0562 - Ampliar a Plataforma Continental para além das 200 milhas da costa, de acordo com o previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a fim de assegurar direitos de soberania sobre essa área.</p> <p>0563 - Realizar o planejamento e a gestão ambiental territorial da zona costeira, visando a redução de suas vulnerabilidades ambientais, sociais e econômicas.</p> <p>0564 - Garantir a presença na região antártica, desenvolvendo pesquisa científica diversificada de qualidade, com a preservação do meio ambiente, a fim de assegurar a permanência do Brasil como membro consultivo do Tratado da Antártida.</p> <p>0991 - Pesquisar o Potencial Mineral de Fundos Marinhos em Águas Internacionais, para fins de Aquisição de Direito de Exploração Mineral, e na Plataforma Continental Jurídica Brasileira.</p> <p>0997 - Definir diretrizes básicas de Ciência, Tecnologia e Inovação para os Oceanos e implantar infraestrutura operacional e administrativa para promover o conhecimento científico sobre Oceanos e Clima.</p>	14
Mudanças Climáticas	<p>0536 - Gerar cenários ambientais, com especificidades regionais, por meio da construção do Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global, para formulação de políticas públicas de mitigação, adaptação e redução de vulnerabilidades.</p> <p>0540 - Gerar e disseminar conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas por intermédio de uma rede formada pelas instituições públicas e privadas de pesquisa e ensino (Rede CLIMA).</p> <p>0698 - Desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional</p> <p>0707 - Reduzir riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação.</p> <p>0734 - Avaliar os impactos das mudanças climáticas nos sistemas naturais brasileiros por meio do monitoramento de emissões e de observação das manifestações do clima.</p> <p>0990 - Expandir a previsão de tempo, de qualidade do ar e do clima em escala regional e global.</p>	13
Oferta de Água	<p>0549 - Formular a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e elaborar seus principais instrumentos, de forma a organizar o setor e a atuação do Estado.</p> <p>0479 - Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica.</p> <p>0480 - Revitalizar infraestruturas hídricas existentes, de forma a preservar ou ampliar suas capacidades, sua segurança e sua vida útil e reduzir perdas decorrentes de questões estruturais.</p>	6

Pesca e Aquicultura	<p>0567 - Aumentar a produção de organismos aquáticos de forma sustentável, através da implantação de parques aquícolas, da regularização fundiária e ambiental, da realização de pesquisas e assistência técnica e da modernização de infraestruturas produtivas, com foco no potencial aquícola brasileiro e nos recursos subexplorados e inexplorados.</p> <p>0572 - Implementar infraestruturas de recepção, distribuição e comercialização do pescado, para promover a agregação de valor e a qualidade dos produtos aquícolas e pesqueiros nacionais.</p> <p>0583 - Orientar a gestão da atividade pesqueira para a promoção da exploração sustentável dos recursos pesqueiros.</p>	12 14
Resíduos Sólidos	<p>0319 - Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.</p> <p>0342 - Promover a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com ênfase na reestruturação das cadeias produtivas, na integração das associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores, na estruturação do planejamento do setor, no gerenciamento de áreas contaminadas e na inovação tecnológica respeitando as peculiaridades regionais.</p>	12
Saneamento básico	<p>0353 - Implantar medidas estruturantes que visem à melhoria da gestão em saneamento básico, compreendendo a organização, o planejamento, a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, e a participação e controle social.</p> <p>0355 - Ampliar a cobertura de ações e serviços de saneamento básico em comunidades rurais, tradicionais e especiais (quilombolas, assentamentos da reforma agrária, indígenas, dentre outras), e população rural dispersa, priorizando soluções alternativas que permitam a sustentabilidade dos serviços.</p> <p>0610 - Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.</p>	6

**Fonte:** Dados da pesquisa

### Apêndice B - ODS por programa temático para PPA vigente em 2016-2019

Política Pública	Objetivo	ODS
Gestão de Riscos e de Desastres	<p>0602 - Identificar riscos de desastres naturais por meio da elaboração de mapeamentos em municípios críticos.</p> <p>0169 - Apoiar a redução do risco de desastres naturais em municípios críticos a partir de planejamento e de execução de obras.</p> <p>0173 - Aumentar a capacidade de emitir alertas de desastres naturais por meio do aprimoramento da rede de monitoramento, com atuação integrada entre os órgãos Federais, Estaduais e Municipais.</p> <p>0172 - Aprimorar a coordenação e a gestão das ações de preparação, prevenção, mitigação, resposta e recuperação para a proteção e defesa civil por meio do fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, inclusive pela articulação federativa e internacional.</p> <p>0174 - Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.</p>	15
Saneamento Básico	<p>0353 - Implementar medidas estruturantes que assegurem a melhoria da gestão e da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, considerando o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo de águas pluviais, e a limpeza e manejo de resíduos sólidos urbanos.</p> <p>0355 - Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico.</p> <p>0610 - Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.</p>	6
Agropecuária Sustentável	<p>0175 - Concluir a implantação, melhorar a gestão, recuperar e modernizar os projetos públicos de irrigação existentes visando à emancipação.</p> <p>0600 - Aperfeiçoar o Monitoramento Meteorológico e Climático e os Sistemas de Previsão de Tempo e Clima, com ênfase na disponibilidade dos Dados Históricos e em Tempo Real.</p> <p>0601 - Aperfeiçoar mecanismos de gestão de riscos climáticos e de proteção de renda para a atividade agropecuária, com ênfase no seguro rural</p> <p>0661 - Desenvolver a cafeicultura de maneira sustentável, com geração de emprego, renda e divisas.</p> <p>"0743 - Promover o conhecimento e elevar a adoção da Agricultura de Baixa Emissão de Carbono.</p> <p>0747 - Fortalecer o cooperativismo e o associativismo rural visando à melhoria da qualidade de vida, organização e sustentabilidade da base produtiva, geração de trabalho, emprego e renda, inclusão social e redução das desigualdades regionais.</p> <p>0750 - Ampliar e diversificar a produção de biomassa agropecuária, com ênfase em cultivos agroenergéticos e florestas plantadas.</p> <p>1042 - Disseminar sistemas de produção agropecuária sustentável, com agregação de valor e renda, segurança do alimento, valorização de origem e conservação dos recursos naturais</p> <p>1048 - Promover e induzir a transição agroecológica e a produção orgânica e de base agroecológica, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis.</p> <p>1049 - Promover o desenvolvimento da agropecuária irrigada de forma econômica, social e ambientalmente sustentável, com racionalização dos recursos hídricos.</p>	6 13 15

Conservação e uso Sustentável da Biodiversidade	<p>1078 - Reduzir ameaça à extinção de espécies da biodiversidade brasileira, recuperar suas populações e promover o conhecimento e o uso sustentável.</p> <p>1063 - Promover o desenvolvimento sustentável das cadeias produtivas e do conhecimento oriundos da utilização de patrimônio genético e conhecimento tradicional associado por meio da implementação de sistema de acesso e repartição de benefícios, resguardados os direitos dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.</p> <p>1064 - Promover a Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais por meio dos instrumentos do Código Florestal</p> <p>1065 - Contribuir para a conservação do meio ambiente por meio da elevação de renda e inclusão social e produtiva.</p> <p>1066 - Ampliar a produção florestal sustentável e o conhecimento sobre as florestas brasileiras</p> <p>1070 - Fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Consolidar as Unidades de Conservação Federais.</p>	<p>15</p> <p>12</p>
Defesa Agropecuária	<p>0366 - Fortalecer o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA</p> <p>1052 - Modernizar as ações de Defesa Agropecuária por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos que asseguram a sanidade dos vegetais, a saúde dos animais, a idoneidade dos insumos e serviços e a conformidade dos produtos agropecuários</p> <p>1053 - Modernizar o Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional – VIGIAGRO</p>	12
Mudança do Clima	<p>0540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas</p> <p>1067 - Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima</p> <p>1069 - Desenvolver tecnologias para o monitoramento por sensoriamento remoto do desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais e disseminar as informações geradas</p>	<p>13</p> <p>15</p>
Pesca e Aquicultura	<p>0620 - Promover a sanidade dos recursos pesqueiros e aquícolas</p> <p>1129 - Promover a inclusão social da população envolvida nas atividades de pesca e aquicultura</p> <p>1131 - Promover o ordenamento, monitoramento e controle da atividade pesqueira</p> <p>1133 - Estimular a ampliação da produção aquícola e pesqueira de forma sustentável e competitiva</p>	15
Qualidade Ambiental	<p>1102 - Reduzir a pressão sobre os recursos naturais e a poluição por meio da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.</p> <p>1103 - Controlar as emissões atmosféricas de poluentes, por meio de ações regulatórias e da instrumentalização dos agentes públicos, para a melhoria da qualidade do ar.</p> <p>1104 - Promover a gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos de modo a minimizar os efeitos adversos ao meio ambiente e à saúde humana</p> <p>1105 - Realizar o controle e a fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos</p>	<p>6</p> <p>13</p> <p>12</p>
Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	<p>0969 - Fomentar a inovação na agropecuária, com ênfase na conservação de recursos genéticos, na promoção da proteção de cultivares e no desenvolvimento da tecnologia agropecuária.</p> <p>1005 - Ampliar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural continuada como instrumento de difusão de tecnologia</p> <p>1028 - Produzir conhecimento científico e tecnológico para a geração de inovações na agropecuária.</p> <p>1029 - Promover a incorporação de soluções inovadoras pelas cadeias e arranjos produtivos da agropecuária para aumento da produtividade, competitividade e sustentabilidade.</p> <p>1030 - Aprimorar parcerias, processos, recursos humanos e infraestruturas estratégicas no país para a pesquisa, o desenvolvimento e as inovações da agropecuária.</p> <p>1034 - Desenvolver pesquisas integradas à assistência técnica e difusão tecnológica como instrumentos dinamizadores da competitividade e sustentabilidade agropecuária, e inclusão socioproductiva nas regiões produtoras de cacau.</p>	<p>15</p> <p>12</p>

Recursos Hídricos	<p>1025 - Promover a disponibilidade de água para usos múltiplos, por meio da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de seus instrumentos</p> <p>1026 - Fortalecer os entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, por meio de promoção da integração federativa, da articulação intersetorial e do apoio às estruturas colegiadas</p> <p>1027 - Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas</p> <p>0549 - Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica</p> <p>0479 - Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas</p> <p>0480 - Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção</p> <p>1024 - Ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais, por meio da realização de levantamentos, estudos e pesquisas</p>	6
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	<p>0564 - Garantir a presença brasileira na região Antártica, desenvolvendo pesquisa científica com a preservação do meio ambiente .</p> <p>0991 - Pesquisar o potencial mineral e biológico bem como as variáveis oceanográficas em Áreas Internacionais e na Plataforma Continental Jurídica Brasileira.</p> <p>0558 - Promover a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, o uso sustentável dos recursos e os sistemas de observação dos oceanos, ampliando a presença brasileira em águas nacionais, internacionais e nas ilhas oceânicas.</p> <p>0562 - Estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas, para assegurar os direitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.</p> <p>0563 - Promover o uso compartilhado do ambiente marinho e realizar o gerenciamento da zona costeira de forma sustentável</p>	14

**Fonte:** Dados da pesquisa

### Apêndice C - ODS por programa temático para PPA vigente em 2020-2023

Política Pública	Objetivo	ODS
Agropecuária Sustentável	1203 - Promover o desenvolvimento da agropecuária sustentável, da pesca artesanal e da aquicultura familiar.	12
Governança Fundiária	1236 - Promover a regularização da ocupação e do domínio da terra	15
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	1227 - Fortalecer a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios do uso da Biodiversidade e dos Recursos Naturais, de forma a combater e reverter as suas perdas e a redução dos serviços ecossistêmicos, por meio de políticas públicas integradoras.	15
Qualidade Ambiental Urbana	1226 - Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, com ênfase nos temas prioritários: combate ao lixo no mar, gestão de resíduos sólidos, áreas verdes urbanas, qualidade do ar, saneamento e qualidade das águas, e áreas contaminadas.	14 6 13 15
Mudança do Clima	1181 - Implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono.	13
Defesa Agropecuária	1230 - Promover a sanidade da produção agropecuária, a idoneidade e inocuidade de seus insumos e produtos	12
Pesquisa e Inovação Agropecuária	1228 - Prover conhecimentos e tecnologias adequadas para a adoção de soluções para o setor agropecuário, fomentando a competitividade, a rentabilidade da produção, a segurança alimentar e nutricional, e o desenvolvimento da agropecuária.	12
Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	1197 - Promover o empreendedorismo, inovação e tecnologias aplicadas, com aumento do impacto do dispêndio público, amplificando a contribuição para o desenvolvimento sustentável	12
Gestão de Riscos e Desastres	1201 - Investir na Compreensão e Redução do Risco, Ampliar a Preparação e Reduzir os Efeitos dos Desastres.	13 15
Recursos Hídricos	1174 - Ampliar a Segurança Hídrica.	6
Saneamento Básico	1189 - Ampliar o Acesso da População a Serviços Adequados de Saneamento Básico	6
A Hora do Turismo	1216 - Promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável do turismo brasileiro	12
Oceanos, Zona Costeira e Antártica	1183 - Promover o conhecimento científico e tecnológico, a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais, a gestão efetiva dos espaços costeiro e marinho e os interesses do país nos oceanos e Antártica.	14 15
Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	1243 - Reduzir o desmatamento e os incêndios nos biomas e aperfeiçoar o controle ambiental	15

Fonte: Dados da pesquisa