

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL

Juliana Marques Trindade

**AGENDA 2030 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PRIORIDADES
GOVERNAMENTAIS PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS VOLTADAS À AÇÃO
CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA (2004-2018).**

Porto Alegre

2019

Juliana Marques Trindade

**AGENDA 2030 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PRIORIDADES
GOVERNAMENTAIS PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS VOLTADAS À AÇÃO
CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA (2004-2018).**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof^a Dra. Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Inserir aqui a ficha gerada a partir do Sistema de Geração Automática de Fichas
Catalográficas, disponível no endereço

www.ufrgs.br/bibliotecas/ferramentas/#ficha.

A ficha catalográfica é elemento obrigatório para os TCCs da Administração. Deve ser
incluída na sequência da folha de rosto e impressa no verso desta.

Juliana Marques Trindade

**AGENDA 2030 NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PRIORIDADES
GOVERNAMENTAIS PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS VOLTADAS À AÇÃO
CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA (2004-2018).**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Administração Pública e Social.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Davide Carbonai - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Renata Ovenhausen Albernaz - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Luciana Pazini Papi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus.

Agradeço aos meus pais por me incentivarem a estudar e por proporcionarem toda a estrutura necessária durante o período da graduação.

Agradeço aos meus amigos Greice, Rafa, Aninha, Maria, Jordana, Bruna Dias e Polly, que estão comigo desde a conquista da vaga na “Federal” até esse momento.

Agradeço à Procuradoria da República do Rio Grande do Sul (PRRS) por me receber tão bem no meu primeiro estágio em um órgão público, lugar onde tive a oportunidade de conhecer pessoas que contribuíram muito para o meu crescimento profissional.

Agradeço ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região por me acolher como estagiária na Corregedoria (considerando a importância de ter uma aluna do curso de Administração voltado à linha de formação Pública e Social), especialmente, à equipe de estagiários: Antônio, Bruna, Larissa, Leticia, Mateus, Paola e Priscila, bem como aos servidores Nara, Henry, Cigaran, Ângela e Rabaça, que me proporcionaram o máximo de conhecimento sobre gestão e Administração Pública.

Agradeço à Secretaria de Apoio Administrativo, do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT4), em especial aos servidores André, Mara e Madison por todos os ensinamentos que levarei para o futuro, como administradora pública e social.

Agradeço à Procuradoria Regional da República da 4ª Região (PRR4), órgão que me disponibilizou espaço para cumprir as atividades acadêmicas enquanto estagiária, em especial aos servidores: Alexandre, Carla, Cibele, Francisco, Gabriela, Janete, Luciane, Nórís, Olga, Sirlene, Sônia e Strada, principalmente à Tássia por todas as conversas sobre concurso público e cursos de Administração Pública que me esperam num futuro próximo.

Agradeço aos meus professores de Ensino Fundamental e Médio, os quais foram essenciais para a minha continuidade nos estudos até o nível da graduação, assim como os professores do IFRS que me incentivaram a seguir os estudos em Administração e ofereceram todo o apoio para as disciplinas em que pudesse sentir alguma dificuldade.

Agradeço à Luciana Pazini Papi, que apoiou a escolha do tema deste trabalho desde o início e me orientou durante todo o período, com muita dedicação e paciência a cada dúvida que eu tinha, contribuindo para a construção do meu conhecimento nessa caminhada.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de estudar em uma instituição com professores excelentes, em especial os docentes da Escola de Administração.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar como a Agenda 2030 encontra estímulos governamentais entre os governos de Lula, Dilma e Temer, que colaboram na implementação de ações no Brasil, uma vez que o cenário político brasileiro está passando por uma mudança de orientação programática com relação aos valores sociais, econômicos e ambientais. Defende-se a hipótese de que os governantes agem conforme os projetos políticos defendidos por partidos e grupos de interesse dos quais pertencem ou que os apoiam e, dessa forma, recursos e ações são investidos refletindo tais prioridades. Para validar a hipótese, a autora analisou, especificamente, o ODS 13 da referida agenda. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa qualitativa lançou mão de uma análise documental, em específico PPAs e LOAs, assim como entrevista a um gestor nacional do Meio Ambiente, que atuou como Assessor Especial do MMA entre os anos de 2008 e 2015, nos governos de Lula e Dilma. A pesquisa revela que há sim uma relação entre política e administração nos distintos governos e que a forma como cada gestão entende o “desenvolvimento” influencia nos estímulos a estas políticas.

Palavras-chave: ODS. Agenda 2030. Desenvolvimento. Política. Governo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze how Agenda 2030 finds governmental stimulus among the governments of Lula, Dilma and Temer, which collaborate in the implementation of actions in Brazil, since the Brazilian political scenario is undergoing a programmatic change in relation to social, economic and environmental values. It is argued that the rulers act in accordance with the political projects defended by the parties and interest groups to which they belong or support them, and thus resources and actions are invested reflecting these priorities. To validate the hypothesis, the author specifically analyzed SDG 13 of the referred agenda. From a methodological point of view, the qualitative research made use of a documentary analysis, specifically PPAs and LOAs, as well as an interview with a national environment manager, who served as MMA Special Advisor between 2008 and 2015, in the governments of Lula and Dilma. The research reveals that there is indeed a relationship between politics and administration in different governments and that the way each management understands “development” influences the stimulus for these policies.

Keywords: SDG. Agenda 2030. Development. Politics. Government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vínculo das dimensões econômicas, sociais e ambientais.

33

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Ações dos Programas "Mudanças Climáticas Globais (0475)", " Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)", "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2004.	41
Gráfico 2 - Ações dos Programas "Mudanças Climáticas Globais (0475)", " Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)", "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2005.	43
Gráfico 3 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2006.	45
Gráfico 4 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2007.	46
Gráfico 5 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2008.	48
Gráfico 6- Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2009.	50
Gráfico 7 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2010.	51
Gráfico 8 - Acompanhamento dos investimentos nos programas 0475, 1084, 1102 e 0503 durante o Governo Lula.	52
Gráfico 9 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2011.	53
Gráfico 10 - Investimentos nos objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - LOA 2012.	57
Gráfico 11 - Investimentos nos objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - LOA 2013.	59
Gráfico 12 - Investimentos nos objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - 2014.	60
Gráfico 13 - Objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - LOA 2015.	62
Gráfico 14 - Análise dos Objetivos do Programa "Ações Climáticas (2050)" – LOA 2016.	65
Gráfico 15 - Acompanhamento dos Investimentos nos Programas 1102, 0503, 2036 e 2050 durante o Governo Dilma.	66
Gráfico 16 - Análise dos Objetivos do Programa "Ações Climáticas (2050)" – LOA 2017.	68
Gráfico 17 - Análise dos Objetivos do Programa "Ações Climáticas (2050)" – LOA 2018.	69
Gráfico 18 - Acompanhamento dos Investimentos no Programa "Mudança do Clima" durante o Governo Temer.	70
Gráfico 19 - Desmatamento da Amazônia Legal.	73
Gráfico 20 - Comparação de Investimentos para os Programas de Mudança do Clima entre os Governos (2004 - 2018).	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU	34
Quadro 2 - quadro demonstrativo de organização da coleta de dados.	37
Quadro 3 - Objetivos do PPA que colaboram com as metas da ONU para o ODS 13.	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAR	Cadastro Ambiental Rural
CFB	Código Florestal Brasileiro
CND	Contribuições Nacionalmente Determinadas
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
GTA	Grupo de Trabalho Aberto
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
LBA	Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia
LOA	Lei Orçamentária Anual
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PBDA	Portal Brasileiro de Dados Abertos
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PRA	Programa de Regularização Ambiental
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

Sumário

1	INTRODUÇÃO	13
2	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PAPEL DA AGENDA 2030	17
2.1	Implementação de Políticas Públicas	17
2.2	Política e Administração	19
2.3	Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável	28
2.4	Agenda 2030.....	33
3	METODOLOGIA.....	36
4	PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030.....	38
4.1	O Governo Lula e a Prioridade à Agenda 21	38
4.2	Governo Dilma	53
4.3	Governo Temer.....	67
4.4	Agenda 2030 em análise: uma comparação entre os governos	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
	REFERÊNCIAS	77
	APÊNDICES.....	82

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, muito se tem discutido acerca dos fenômenos que permeiam a relação das atividades humanas com o meio ambiente. A busca por um alto padrão econômico que pressupõe o enriquecimento de uma parcela da sociedade, muitas vezes coloca o meio ambiente em segundo plano, ao visar alcançar o que se entende por “desenvolvimento”. Entretanto, a noção de desenvolvimento como sinônimo de produção e consumo tem levado ao esgotamento dos recursos naturais, colocando o cuidado com o meio ambiente na pauta dos debates mundiais.

Uma das organizações que mais se faz presente nessa discussão é a Organização das Nações Unidas (ONU) que, apesar de ter surgido, essencialmente, com o objetivo de promover o progresso econômico e social de todos os povos, também passou a usar seu poder para incentivar os países a adotarem medidas voltadas para a preservação ambiental em seus territórios.

A fim de chamar a atenção para a degradação do meio ambiente e, por consequência, para o uso dos recursos naturais, em 1972, a organização realizou na cidade de Estocolmo (Suécia) a primeira grande reunião de chefes de Estado dos países signatários da ONU. Mais tarde, em 1987, essa discussão foi reforçada pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, na qual foi elaborado um relatório denominado “Nosso Futuro Comum”. Esse encontro foi especialmente importante por ter trazido, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável¹ para o debate público.

A partir dessa definição, em 1992, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ou Cúpula da Terra. O encontro deu origem à Agenda 21, a qual funcionaria como um instrumento de planejamento e teria como objetivo construir sociedades sustentáveis, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Entretanto, em 1997, quando a implementação da Agenda 21 foi avaliada, a Assembleia Geral da ONU concluiu que a busca pelo desenvolvimento sustentável não seria alcançada sem antes promover esforços para erradicar a pobreza, que era o maior problema até então. Assim, em 2000, quando a Cúpula do Milênio (realizada em Nova York) aprovou a Declaração do Milênio e criou os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

¹ Segundo o relatório “Nosso Futuro Comum”, desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.

(ODM)², a preocupação com as questões ambientais foi colocada em segundo plano e o combate à pobreza extrema tornou-se prioridade.

Passado algum tempo, em 2002, com a participação de cerca de 40 mil pessoas, a Agenda 21 Brasileira ficou pronta e o governo a levou à condição de Programa do Plano Plurianual (PPA 2004 – 2007), tornando-se um dos grandes instrumentos de formação de políticas públicas da época. No mesmo ano, foi realizada na África do Sul a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, a qual estabeleceu três pilares interdependentes e mutuamente apoiados no desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento ambiental. De acordo com o Portal da ONU, esse encontro focou na implementação da agenda de desenvolvimento sustentável, reiterou os objetivos ambientais e sociais da Agenda 21 e dos ODMs e contribuiu para o sétimo objetivo – a sustentabilidade ambiental.

De volta ao Rio de Janeiro, em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável resultou em um documento político com medidas claras e práticas para implementar o desenvolvimento sustentável. Nesse encontro, os Estados-membros lançaram um processo para formar um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – baseados nos ODMs – que foi de encontro à agenda de desenvolvimento pós-2015.

No ano seguinte, a Assembleia Geral da ONU reconheceu a relação entre a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável e chegaram ao acordo de trabalhar em um único conjunto de metas. Assim, em agosto de 2014, o Grupo de Trabalho Aberto (GTA), contando com a contribuição de 70 países, propôs um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluindo um total de 169 metas associadas à Assembleia Geral da ONU, em 2015, formando a Agenda 2030. A proposta dessa Agenda seria guiar as ações da comunidade internacional nos próximos anos, bem como a Agenda 21, que conseguiu adentrar às políticas públicas brasileiras junto ao mandato do presidente Lula.

Nesse sentido, ao analisar a trajetória das discussões acerca do tema “meio ambiente”, cabe refletir sobre o interesse e as ações que o assunto gera nos governos brasileiros. Ao observarmos o histórico de gestões presidenciais do Brasil, nota-se que as ideologias e projetos políticos interferem nas prioridades da administração, de forma que fica clara a importância que se dá às políticas públicas ambientais e, por consequência, a prioridade que é dada à agenda

² Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio eram um conjunto de metas elaborado pela ONU para promover um melhor desenvolvimento das sociedades até o ano de 2015. Os 8 objetivos eram os seguintes: 1) Acabar com a fome e a miséria, 2) Educação básica de qualidade para todos, 3) Igualdade entre sexos e valorização da mulher, 4) Reduzir a mortalidade infantil, 5) Melhorar a saúde de gestantes, 6) Combater a AIDS, a malária e outras doenças e 8) todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

ambiental. Um exemplo desse pressuposto pode ser notado na transição do Governo Dilma para o Governo Temer, pois ainda que o modelo de gestão de Dilma não tivesse o desenvolvimento ambiental como pauta prioritária, havia uma preocupação em preservar a Amazônia³, enquanto que o segundo buscava atender aos interesses do agronegócio, por meio da criação da MP 867⁴ no Código Florestal Brasileiro, com a justificativa de trazer crescimento econômico para o país. Entretanto, a aprovação dessa MP poderia suavizar a exigência de restaurar áreas nativas determinada pelo Código Florestal e, por conseguinte, dificultar que o Brasil alcançasse as metas do Acordo de Paris⁵.

Na atual gestão, não é estranho olhar com apreensão as mudanças na área ambiental. Recentemente, no início de seu mandato, o presidente Bolsonaro considerou extinguir o Ministério do Meio Ambiente (MMA) – e assim o fez -, reduzindo a relevância da organização ao transferir para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) questões antes tratadas pela pasta, como o Serviço Florestal Brasileiro e a coordenação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Outra mudança foi a submissão da demarcação de terras indígenas e quilombolas ao Mapa, que até então eram responsabilidade do Ministério da Justiça e da Casa Civil. Atitudes como essas podem enfraquecer a preservação ambiental e a agenda do clima, as quais podem ser utilizadas estrategicamente para a economia, a saúde pública e a segurança nacional, de modo que não deveriam ser reduzidas a disputas partidárias.

Dado esse cenário evidente de alteração da agenda ambiental de acordo com os projetos governamentais, este trabalho dedica-se a responder o seguinte problema: que prioridades governamentais foram dadas pelos governos brasileiros à implementação das políticas públicas ambientais que visam alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente o objetivo 13⁶ proposto pela ONU? O recorte da análise situa-se desde a primeira gestão do presidente Lula até o período Temer, a nível nacional, de acordo com os documentos do governo entre os anos de 2004 e 2018.

Especificamente buscou-se mapear os estímulos governamentais como os recursos destinados pelos governos, assim como, as ações promovidas para evidenciar e valorizar a pauta

³ Preservar a Amazônia: segundo o portal do MMA, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou que, após Temer assumir a presidência da República em agosto de 2016, os dados de desmatamento entre 2017 e 2018 aumentaram 8% (589 km²) na Amazônia Legal, enquanto no período compreendido entre 2016 e 2017 essa taxa já havia caído 12% (946 km²).

⁴ MP 867: Medida Provisória 867 foi uma medida criada pelo ex-presidente Michel Temer, em 26 de dezembro de 2018, com a finalidade de estender o prazo que os proprietários de imóveis rurais irregulares teriam para aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) até 31 de dezembro de 2019.

⁵ Acordo de Paris: é um documento no qual os chefes de Estado se comprometem a reduzir as emissões de gases que provocam o aquecimento do planeta por meio do reforço da resposta global a essa ameaça.

⁶ Ação 13: ação contra a mudança global do clima.

no âmbito da opinião pública. No primeiro quesito interessa observar os valores reservados nos PPAs⁷ e LOAs⁸ dos referidos governos; e quanto ao segundo, evidenciar o número de eventos e divulgação da pauta pelo Ministério do Meio Ambiente.

A hipótese de trabalho é a de que os governantes agem conforme os projetos políticos defendidos por partidos e grupos de interesse dos quais pertencem ou que os apoiam e, dessa forma, recursos e ações são investidos refletindo tais prioridades.

Por meio de uma pesquisa do tipo documental, de caráter qualitativo, o objetivo geral do trabalho é analisar como a Agenda 2030 encontra estímulos governamentais nos distintos períodos, que colaboram na implementação das ações no Brasil, uma vez que o cenário político brasileiro está passando por uma mudança de orientação programática com relação aos valores sociais, econômicos e ambientais. Especificamente interessa entender, que estímulos governamentais foram criados pelos governos brasileiros, a nível nacional, da gestão do presidente Lula até o período Temer. Para isso, sugere-se três objetivos específicos:

- 1) Quantificar as ações implementadas nos distintos governos, atinentes ao objetivo 13;
- 2) Verificar o sentido estratégico dado pelos governos à agenda ambiental no PPA; e os recursos financeiros destinados às ações voltadas para o tema “Clima” no PPA e na LOA dos governos;
- 3) Analisar os recursos ministeriais mobilizados para implementação da agenda, tais como departamentos e setores criados para promover as metas da agenda, bem como, número e perfil dos burocratas (capacitação etc...).

O primeiro capítulo do presente trabalho parte de uma revisão acerca da fase de implementação da política pública, seguindo para uma discussão sobre política e administração, de modo a analisar como se dá a influência desta sobre aquela. Em seguida, encaminha-se para o esclarecimento acerca das teorias que compõem os termos “desenvolvimento” e “desenvolvimento sustentável” e em seguida faz-se uma apresentação da Agenda 2030, objeto de estudo desta pesquisa. Já o segundo capítulo apresenta a metodologia utilizada para chegar à resposta do problema de pesquisa proposto. Posteriormente, no terceiro capítulo, serão apresentados os dados coletados, possibilitando uma análise dos documentos utilizados pela

⁷ Plano plurianual: instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal, no qual é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.

⁸ Lei Orçamentária Anual: O Orçamento da União é um planejamento que indica quanto e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, com base no valor total arrecadado pelos impostos.

pesquisadora e, finalmente, no quarto capítulo, serão apresentadas as considerações finais, abordando uma síntese dos resultados encontrados na pesquisa.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O PAPEL DA AGENDA 2030

Para entender o que ocorre com as políticas públicas ambientais, de gestão à gestão, até chegar à Agenda 2030, faz-se necessário uma breve revisão teórica que permita compreender esse processo. Por isso, este capítulo dedica-se a explicar, primeiramente, como é a fase de implementação de uma política pública. Em seguida, é realizada uma discussão sobre o tema “política e administração”. Na terceira parte do capítulo, é apresentado o conceito de “desenvolvimento” e sua transição para o termo “desenvolvimento sustentável”, indo de encontro, por fim, à descrição da Agenda 2030 da ONU.

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de elaboração de uma política pública envolve algumas etapas que formam o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Geralmente, esse ciclo é apresentado com suas sete principais fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção. Neste capítulo, será salientada a fase de implementação, dada sua importância para o entendimento do problema que esta pesquisa pretende responder.

A fase de implementação está entre a tomada de decisão e os esforços avaliativos e é nesse conjunto que são produzidos os resultados da política pública. Segundo O’Toole Jr. (2003, apud SECCHI, 2015, p.55), a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.

Elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência).(SECCHI, p. 57, 2015)

É importante que o processo de implementação seja gerenciado pois, nesse momento, funções administrativas como liderança e coordenação de ações são colocadas à prova. Os

atores encarregados de liderar esse processo de implementação devem ser capazes de identificar alguns fatores, como sugere Secchi (p. 57, 2015):

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários. É nesta fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além de grupos de interesse e dos destinatários da ação pública.

Na fase de implementação, cabe à administração pública realizar a sua principal função: executar as políticas públicas. Para isso, o *policymaker* faz uso de alguns instrumentos para transformar as intenções em ações políticas como, por exemplo, regulamentação, aplicação da lei, terceirização de serviço público, taxas e impostos, prêmios e concursos, campanhas/mobilização, prestação direta de serviço público, subsídio e incentivo fiscal, entre outros. Além disso, por vezes, esse profissional também precisa aperfeiçoar os instrumentos criados, tornando a implementação da política pública mais adequada para o problema em questão.

Segundo Secchi (2015, p. 60, apud SABATIER, 1986), há dois modelos de implementação de políticas públicas que se destacam: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. No modelo *top-down* (de cima para baixo) percebe-se a clara separação entre a tomada de decisão e o momento da implementação. Esse modelo baseia-se na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (WILSON, 1887), na qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).

Segundo esse modelo, as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e cabe à administração se esforçar para implementá-las. Parte-se da ideia de que a lógica formal e as regras bem estabelecidas são suficientes para que a política pública seja implementada de forma “ótima”. Ou seja, se considera a realidade complexa, mutável e a dimensão política que envolve o cotidiano do setor público. É isso que se quer dizer com separação entre administração e política. Secchi (p. 60, 2015) expressa essa visão da seguinte forma: “se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos)”. A partir desse ponto de vista, que limita a complexidade da vida social e dos fatores que interferem na implementação, defende-se um outro modelo de implementação: o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

O modelo *botton-up* caracteriza-se pela liberdade que os burocratas e as redes de atores têm de auto-organizar e modelar a implementação das políticas públicas, além de reconhecer a limitação da decisão tecnocrática. Assim, durante a implementação, os implementadores participam mais da fase de apuração do problema e da busca de alternativas para solucioná-lo, deixando para os tomadores de decisão a tarefa de legitimar as práticas já experimentadas. Aqui, a implementação é avaliada pelos resultados que alcançou e não pela certeza de que todos vão obedecer às prescrições estabelecidas na criação da política.

Nesse modelo, a política pública pode ser modificada pelos que a implementam no dia a dia, pois a tomada de decisão não é definitiva. Secchi (p. 61, 2015) afirma que nesse caso há maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas e essa flexibilidade para alterar a política pública não é entendida como um desvirtuamento, mas como uma necessidade daquele que se depara com problemas no momento da implementação.

Desse modo, há um desdobramento no que se refere às práticas que envolvem a implementação, o que podemos chamar de recursos institucionais. Esses recursos podem ser os burocratas com perfil específico para trabalhar com políticas públicas de acordo com a sua temática, bem como a criação de departamentos, conselhos e outras modificações na estrutura administrativa. Recursos refletem as prioridades dos governos, portanto recursos financeiros, estímulos fazem parte de agenda de implementação que encontra materialização na fase posterior de execução.

Contudo, o interesse da administração em como essas mudanças interferirão no processo de implementação das políticas pode estar intimamente relacionado ao apoio partidário, à importância que o partido do governante dá à temática e, principalmente, o que o próprio governante entende por prioridade. Assim, faz-se válido abrir uma discussão para entender a relação entre política e administração.

2.2 POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Com frequência, os textos que tratam da temática “política e administração” destacam os autores Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber como os autores clássicos que iniciaram o debate sobre o tema, não só pela visibilidade que seus trabalhos trouxeram ao assunto mas, especialmente, por ainda serem influência nas discussões travadas por estudiosos contemporâneos. Para essa discussão, a autora deu ênfase aos registros dos autores Wilson, Goodnow e Guerreiro Ramos, uma vez que mostraram-se promissores na composição de um referencial teórico que possa nortear este trabalho.

Esse tema desde a origem tem-se deparado com a complexidade que a relação entre administração e política ocasionam para o campo prático e teórico da administração pública e, ainda que o debate tenha mais de cem anos, nota-se que a comunidade acadêmica que se dedica ao assunto ainda está longe de encerrar as problemáticas lançadas sobre a natureza dessa relação. Ou seja, o debate segue aberto a diferentes compreensões acerca da complexa relação entre administração e política.

Para compreender a relação desse par de conceitos fundamentais para o estudo da administração pública, faz-se válido mencionar duas vertentes que se destacam na área: a vertente dicotômica e a vertente complementar. A vertente da dicotomia tem ganhado destaque nessa discussão e propõe que a administração e a política são definições e, dessa forma, atividades distintas e separadas, de modo que a primeira estaria subordinada à segunda, apesar da administração possuir autonomia em seu âmbito de aplicação.

Wilson qualifica a relação entre administração e política ao enfatizar que a administração é o “mais recente fruto do estudo da Ciência Política”, levando a uma íntima relação com o que se entende por governo e, por consequência, por poder. (WILSON, 1887, p. 198). Em realidade, a administração seria “o aspecto mais evidente do governo; é o próprio governo em ação; é o ramo executivo, o operativo, o lado mais visível do governo e é, certamente, tão antiga quanto o próprio governo” (WILSON, 1887, p. 198).

Com essa citação, depreende-se que a sintonização que o autor via se estabelecer entre os significados de “administrar e governar” só se tornou possível por causa da complexidade que as funções administrativas do governo vinham tomando em sua época, pois com a expansão dos governos nas sociedades modernas e as atividades que o mesmo deveria desenvolver para atender às necessidades de todos os cidadãos, as questões administrativas agora seriam mais necessárias do que antes. Inclusive, Wilson acreditava que este motivo comprovava a necessidade de uma ciência administrativa cujos conhecimentos seriam apropriados àquele momento e àquela realidade por que passava a sociedade estadunidense. Entretanto, à época, o sistema administrativo em vigor não pôde contar com a cooperação dos intelectuais norte-americanos, elemento considerando importante pelo autor. De acordo com Wilson (1887, p. 201-202):

os escritores americanos até agora não tomaram nenhuma parte muito importante no avanço desta ciência. Foi na Europa que ela encontrou seus doutores. Não é obra nossa; é ciência estrangeira, que mal fala a língua dos princípios ingleses ou americanos [...] foi desenvolvida por professores franceses e alemães, e, em

consequência, é, em todas as suas partes, adaptada às necessidades de um Estado compacto e feita sob medida para formas grandemente centralizadas de governo.

Desse modo, visando atender aos propósitos e às exigências peculiares da sociedade norte-americana, naquele contexto sociocultural, a ciência administrativa deveria ser “adaptada a um Estado complexo e multiforme, e feita sob medida para formas grandemente descentralizadas de governo” (WILSON, 1887, p. 202). Para o autor, haveria dois principais motivos para adotar a ciência administrativa na condução dos negócios públicos: o primeiro seria a necessidade do Estado de implementar novos serviços direcionados aos cidadãos e o segundo estaria no fato da administração poder auxiliar no combate a algumas mazelas que atingiam os órgãos públicos de seu país: “a atmosfera viciada do governo municipal, os tortuosos segredos da administração estadual, a confusão, o sinecurismo⁹ e a corrupção” (WILSON, 1887, p. 201). Acrescenta-se a isso, ainda, outro empecilho: a impregnação da política partidária na condução daqueles órgãos. Sob essa perspectiva, o autor registra que: “poucos métodos científicos imparciais são discerníveis em nossas práticas administrativas” governamentais, infestadas de interesses particularistas que estavam. (WILSON, 1887, p. 201).

A crítica feita por Wilson à administração pública americana da época, tinha por finalidade combater a forma como a política (*politics*) interferia, negativamente, na administração e uma maneira de romper esse vício seria por meio da implementação de métodos administrativos mais imparciais. Para ele, a administração seria “o próprio governo em ação”, ou seja, uma atividade politicamente instruída. Já a política era vista em termos práticos e operativos, motivo pelo qual ela não se restringiria apenas ao refinamento do pensamento político.

Posteriormente, ao procurar por respostas adequadas a nova forma como o Estado estava sendo concebido na sociedade Americana, Wilson desenvolveu uma concepção de política democrática, moderna e integrativa que pudesse articular uma nova concepção acerca da relação entre governo e sociedade. Segundo seu pensamento, a administração estava assumindo uma posição na qual intermediava a comunicação entre a sociedade e o Estado democrático moderno. De acordo com Cook (2007), Storing (1965) e Thorsen (1988), quando se tratava de política, Wilson via a administração no “centro de sua atenção” (COOK, 2007, p. 12), pois a via como “o coração do governo moderno [...], o campo principal em que os problemas políticos e constitucionais se moviam” (STORING, 1965, p. 45-46), em resumo, um “reflexo

⁹ Sinecurismo: (Do lat. *sine cura*, sem cuidado.) 1. Emprego rendoso e de pouco ou nenhum trabalho. -2. Emprego cujas funções não se exercem.

de novas necessidades sociais e uma afirmação da governabilidade da sociedade” (THORSEN, 1988, p. 228). A partir dessa perspectiva, entendeu-se que a administração poderia ser dita política (*politics*), sem entendê-las como palavras sinônimas. O autor expressa essa ideia no seguinte trecho:

O campo da administração é um campo de negócios. É afastado da pressa e das disputas políticas; sob alguns aspectos mesmo ele se mantém afastado do controvérsico terreno do estudo constitucional. É uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida da sociedade; somente como a maquinaria é parte do produto manufaturado. Mas, ao mesmo tempo, ele se eleva muito acima do nível enfadonho do mero detalhe técnico pelo fato de que, através de seus maiores princípios, ele se liga diretamente às máximas duradouras da sabedoria política, às verdades permanentes do progresso político (WILSON, 1887, p. 209-210).

A preocupação de Wilson referia-se a forte interferência da política partidária nas organizações públicas, afirmando que a administração ficaria fora da esfera própria da política (*politics*). “As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas da administração, esta não deve sujeitar-se à manipulação de suas repartições” (WILSON, 1887, p. 210).

Nessa época, estava ocorrendo uma reforma no serviço público dos Estados Unidos que, do ponto de vista do autor, era muito importante para tornar o serviço público mais “profissional” e menos político – patrimonialista.

É por esta razão que devemos considerar a reforma do serviço público, em sua fase atual, como um simples prelúdio de uma mais ampla reforma administrativa. Estamos agora retificando métodos de nomeação; devemos prosseguir para melhor ajustar as funções executivas e prescrever melhores métodos de organização e ação executiva. A reforma do serviço público não é, assim, senão uma preparação moral para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial ao estabelecer a santidade do cargo público como uma confiança pública, e, ao tornar o serviço apartidário [*unpartisan*], está abrindo caminho para torna-lo profissional [*for making it businesslike*]. Ao amenizar seus motivos está tornando-o apto a melhorar seus métodos de trabalho (WILSON, 1887, p.210).

Apesar de Wilson insistir na separação, diferenciação e hierarquia entre política (*politics*) e administração, nota-se, pela citação acima, que a política é tratada como *policy*, ou seja, uma política de dimensão ou conteúdo material das decisões políticas, diferente da política que se refere à dimensão institucional (*polity*) ou à política que se refere ao processo político. Entretanto, ainda que o autor tente diferenciar política de administração, é difícil visualizar, na prática, como isso ocorreria, pois o próprio admite que não seria possível identificar com

facilidade a separação entre ambas, uma vez que “nenhuma linha de demarcação, separando as funções administrativas das não administrativas pode ser traçada, entre este e aquele departamento governamental” (WILSON, 1887, p. 211).

Assim, entende-se que, em sua visão, o uso técnico e instrumental da administração tinha a finalidade de enaltecer o papel do governo e, por essa razão, defendeu que, no âmbito da administração pública, deveria se fazer uso de técnicas de uma ciência administrativa, tornando o trabalho mais profissional e eficiente – o que explica a defesa de promoções por merecimento e um sistema sem partidatismo político, “já que a eficiência somente teria efeito na política (aqui entendida como política partidária, as lutas políticas no interior dos partidos, o apadrinhamento político) se fosse “afastada” da administração” (FILIPPIN, 2017, p.34).

Já em seus registros posteriores, Wilson desenvolveu uma visão que incorporava mais o assunto, deixando para trás algumas definições que havia manifestado anteriormente como, por exemplo, a afirmação de que “a administração é um campo de negócios” e desse modo seria estranha às questões próprias do âmbito político. Contudo, segundo Filippin, (2017, p. 35, apud MIEWALD, 1984, p. 17-30).), Wilson passou a caracterizar a administração como instituição política e forma de poder dentro da estrutura política não entendendo a administração apenas como uma mera caracterização instrumental e assim haveria motivos suficientes para uma ciência da administração que procurasse “endireitar os caminhos do governo, tornar seus negócios menos ineficientes, fortalecer e purificar sua organização e coroar seus deveres com eficiência” (1887, p. 201). De acordo com Filippin (2017, p. 35):

O esforço de “separação” de Wilson foi tentar manter a administração isolada dos tipos de política que ele desaprovava. Wilson estava se referindo à política (*politics*) no sentido das lutas político-partidárias que deveriam se afastar da administração para o bom funcionamento dos governos democráticos. Não há, portanto, uma separação definitiva entre política e administração. O termo *dicotomia* é muito exagerado. De acordo com Svara (1999, p.681), seu significado literal – “cortado em dois” – enfatiza, de maneira “dramática”, *diferença e separação*.

Dessa forma, Gurvitch (1987, apud FILIPPIN, 2017, p. 66) conclui que Wilson não adotou uma perspectiva dicotômica para tratar da relação entre política e administração, mas uma posição que pode ser dita, em termos gurvitchianos, dialética, pois buscou manter a administração isolada da política ao mesmo tempo em que tentava reconciliar os dois termos.

Outro autor que se destacou nos registros sobre administração e política foi Frank Goodnow. Segundo o autor, haveria uma distinção entre duas operações ou ações do Estado, que seriam as ‘Funções Primárias do Estado’ (GOODNOW, 2003 [1900], p. 1-22). A primeira se dedica às funções voltadas para expressar politicamente a vontade política soberana do

Estado (função política) e a segunda expressa as funções responsáveis por levar a efeito tal vontade política (função executiva – administração). De acordo com Goodnow (2003 [1900], p. 9):

A ação do Estado como entidade política [*state as a politic entity*] consiste nas operações necessárias à expressão de sua vontade, ou nas operações necessárias para a execução dessa vontade. A vontade do Estado ou do soberano deve ser constituída e formulada antes da ação política [*befora political action*]. A vontade do Estado ou do soberano deve ser executada depois de ter sido formulada [*after it has been formulated*], se essa vontade resultar em ação governamental. Todas as ações do Estado ou de seus órgãos, adicionalmente, são realizadas com o objetivo, seja de facilitar a expressão dessa vontade ou de ajudar na sua execução. Isso parece ser o caso qualquer que seja o caráter formal do sistema governamental.

Quando o autor menciona as operações políticas voltadas para a “expressão da vontade” política do Estado, ele atribui ao termo “política” o mesmo significado utilizado “pela maioria das pessoas comuns” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 18-19) e esclarece o termo a partir do *Century Dictionary*:

O ato ou vocação de orientar ou influenciar a política do governo [*policy of a government*] através da organização de um partido entre seus cidadãos – incluindo, portanto, não apenas a ética do governo, mas mais especialmente, e muitas vezes com exclusão de princípios éticos, a arte de influenciar a opinião pública, atraindo e organizando eleitores, e obtendo e distribuindo cargos públicos [*public patronage*], na medida que a posse de cargos dependa das opiniões políticas [*political opinions*] ou dos serviços políticos [*political services*] dos indivíduos (GOODNOW, 2003 [1900], p. 18-19).

É importante enfatizar que a execução da vontade do Estado depende “em grande medida da iniciativa das autoridades administrativas” (GOODNOW, 2003 [1900], p. 16). Nessa situação, Goodnow menciona que o executivo participaria das funções política e administrativa - por meio do exercício de seu poder de veto -, enquanto o legislativo dedicaria-se mais à função administrativa – por meio da aprovação de atos especiais. Desse modo, na visão do autor, não haveria dicotomia entre administração e política. Ele argumenta que as diversas partes da administração do governo deveriam ser “absolutamente livre da influência política”, exceto o executivo, uma vez que cabe à supervisão política direta (GOODNOW, [1900], p. 85).

Analisando as teorias de Wilson e Goodnow, entende-se que, apesar da relevância da visão dicotômica sobre política e administração, nenhum dos dois autores conseguiu, de fato, provar que há uma separação entre as duas definições, levando a questionar o modo como seus significados podem estar se complementando. A partir dessa dúvida, surge a abordagem da complementaridade.

O primeiro autor a mencionar uma ideia do que seria a complementaridade foi Fred Riggs. O autor afirmou em seu artigo *Relearning and old lesson: the political context of development administration* (1965, p. 70) que separar política e administração “é irreal”, já que “nenhuma delas pode ser entendida sem a outra” e mais tarde reafirma sua posição no artigo *The Interdependence of Politics and Administration* (1987, p.418), alegando que as duas definições vivem num cenário de interdependência. Segundo Filippin (2017, p. 64-65, apud Riggs, 1987, p. 430) política e administração são complementares, pois, “a ordem e a responsabilidade são dois lados da mesma moeda – é impossível uma sem a outra”.

Outro autor cujos trabalhos sobre a abordagem da complementaridade se destacam é James Svara. Seus estudos sobre o assunto demonstram que o modelo da dicotomia entre política e administração não pode ser encontrado nos textos dos primeiros teóricos da administração pública e que tal modelo afastou-se das ideias que o precederam e o sucederam, sendo considerado pelo autor um mito (algo que surgiu e se consolidou a partir da aceitação coletiva). Para defender a complementaridade, Svara (2001, p. 179) afirma que essa abordagem se baseia na premissa de que políticos e administradores se unem em “busca de uma boa governança”. São partes separadas que se complementam. “uma preenche a outra para criar um todo”. A complementaridade pressupõe:

Interação contínua, influência recíproca e deferência mútua entre políticos e administradores. Os administradores ajudam a moldar a política [policy], e eles fornecem conteúdo específico e significado no processo de implementação. Políticos supervisionam a implementação, examinam queixas específicas sobre baixo desempenho e tentam corrigir problemas de desempenho através de aperfeiçoamento [fine tuning] (SVARA, 2001, p. 180).

Desse modo, a complementaridade substituiria a dicotomia por outras definições relacionais que, por conjectura, teriam maior dimensão política. Por essa abordagem, Svara (1999; 2001) argumenta que administradores e políticos têm uma relação que se caracteriza por sua interdependência, extensa interação, diferentes funções – mas sobrepostas -, além da supremacia política e subordinação administrativa, coexistindo com reciprocidade de influência, tanto na formação de políticas como na administração.

Segundo Amato (1971), “não se pode conceber a administração separada da política”, pois as operações administrativas do governo “são executadas em íntima relação com as atividades de caráter político, com as fórmulas fundamentais da organização governamental e com os propósitos de todo o sistema”. É importante ressaltar que o autor desenvolve muito bem a perspectiva da separação entre política e administração no âmbito disciplinar e prático.

Somado a suas afirmações, Svava (1985, p. 225-227) conceitua política (policy) como “decisões, regulamentações e práticas específicas empregadas para atingir os objetivos políticos”; e gestão como “as ações tomadas para suportar as funções políticas e administrativas”. Basicamente, segundo a abordagem da complementaridade, a política é feita por funcionários eleitos (políticos) e implementada por administradores. Assim, entende-se que a gestão é largamente desprovida de política, ainda que os sistemas de gerenciamento não sejam neutros em seus efeitos sobre a distribuição de recursos dentro da organização.

No Brasil, ao que parece, a discussão sobre a relação entre política e administração surgiu no mesmo período em que as reflexões de Wilson (1997) foram traduzidas para o idioma português, em 1946. O pioneiro nos registros brasileiros sobre o assunto foi o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos, Técnico de Administração do DASP na época. Em seu texto “Administração e Política à Luz da Sociologia”, o autor afirmou que, até então, administração e política vinham sendo consideradas como “dois espaços distintos” ou “compartimentos estanques”, o que seria um empecilho para perceber a “íntima relação entre elas” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 102).

Ao contrário de outras formas de distinguir política de administração, Ramos propõe uma diferenciação sociológica do tema, afirmando que seria “certamente um dos mais fecundos e mais adequados às exigências da fase atual do mundo contemporâneo”, pois compreende a sociedade como um processo, ou seja, “como algo em mudança, em devenir, e não como um conjunto de instituições naturais estabelecidas de uma vez por todas”(GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 100). Para ele, a “consistência” da administração surgiu devido ao “aparecimento do Estado” que, enquanto instituição, tinha por objetivo - entre outros - combater a “desintegração social”, recorrendo à política e à administração em seu trabalho e conservando entre elas uma hierarquia: “a organização da sociedade atual, cada vez mais submetida ao princípio democrático, concorre para que a política atue ordinariamente como subordinador da administração” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 101-102), tendo em vista a “tendência da administração (entendida pelo autor como burocracia) [...] em tornar-se uma classe privilegiada e não considerar os interesses do Estado” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 102). Com esses argumentos, fica evidente que a distinção sugerida por Guerreiro Ramos não é a mesma enfatizada na abordagem da dicotomia. Como o autor afirma, trata-se de um esquema, “de um mero artifício heurístico” para entender a relação entre política e administração. (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 101). A partir daí, depreende-se que ambas se encontram em permanente mudança.

Associada à burocracia, haveria uma “conduta negativa”, caracterizada pelo excesso de formalismo, leis, apego a normas, regimentos, parasitismo social, resistências a mudanças etc., mas também uma “conduta positiva” que deve ser “capaz de formular claramente os seus princípios” e desse modo “resistir aos embates do radicalismo político” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). Em contrapartida, a conduta positiva da política também é importante para combater a conduta negativa da administração (burocracia), pois é da política que se espera uma “inovação” no âmbito da vida em sociedade e, por consequência, o ato de “decidir”, levá-la a efeito e “assumir responsabilidade”:

Muitas vezes é do próprio seio da administração que partem as iniciativas de atos que devem modificar disposições caducas ou insuficientes – o que não invalida a distinção [entre as condutas políticas e administrativas], uma vez que as modificações deverão ser decididas, conforme o sentido da política, estabelecida pelas autoridades competentes. À política está sempre associada uma índole de decidir, de assumir responsabilidade. Quando uma medida se manifesta na prática, desafortunada, não é a burocracia que a elaborou que se deve imputar a sua responsabilidade, mas à política que é veículo (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). (grifos no original)

O autor entende que quando a relação entre política e administração é vista dessa forma, o problema da “neutralidade política do serviço civil” se resolve, pois a administração tenderia a se ajustar ao “princípio moral da neutralidade política” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 103). Na explicação do autor:

Da definição se conclui que a burocracia [administração] é um instrumento e consiste numa certa virtuosidade, nisto (sic) que está sempre disposta a dar forma e expressão aos propósitos dos governos que se sucedem uns aos outros. Por isto, toda burocracia aparecerá sempre como a executora de uma política e, portanto, politicamente interessada. Um público deseducado não sabe, porém, distinguir a burocracia da política e, muitas vezes, acusa repartições de erros que elas só poderiam ter evitado se traíssem o ideal da neutralidade (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104).

Apesar de a burocracia ser a executora da vontade política, o autor admite que ela também possui “um conteúdo ideológico”, o qual causa confusão no que diz respeito a “sua perspectiva parcial com a perspectiva total da sociedade”, ou seja, seus interesses corporativos com os interesses da sociedade, distorcendo e comprometendo, assim, a “execução da política de governo” (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104).

Essa mesma perspectiva também pode ser encontrada ao analisar a forte relação política dos países signatários da ONU com a própria ONU que, na tentativa de fomentar o desenvolvimento sustentável mundial, propondo um conjunto de metas que devem ser incorporadas aos projetos políticos da administração de cada país, desconsidera as

peculiaridades de cada região e as necessidades reais da população. Ou seja, por um lado temos a ONU, na posição de administração, interferindo nas políticas dos países em nome de um propósito mundial – desenvolvimento sustentável –, por meio de objetivos que a organização entende que devem ser assumidas em todos os territórios, enquanto, por outro lado, assume um papel político, determinando objetivos que devem ser colocados nos planos de governo, ao buscar que os países sejam reconhecidos por se desenvolverem de forma sustentável.

Ao adotar essa estratégia, o governo de cada país se abre à oportunidade de receber recursos para implementar políticas que alcancem os objetivos da ONU, ao mesmo tempo que correm o risco de prejudicar suas políticas de governo nacionais, que não necessariamente correspondem aos interesses da sociedade local. Para não distorcer a execução da política de governo, Guerreiro Ramos sugere solucionar esse tipo de distorção com uma forte “preparação técnica” e uma aprendizagem de “conhecimentos sociológicos” no campo de atuação (GUERREIRO RAMOS, 2012 [1946], p. 104-105). Ou seja, a ideia é que se a administração puder contar com profissionais tecnicamente bem capacitados em suas áreas e que entendam as questões sociais da população, possivelmente a política de governo não será prejudicada.

Concomitante, ao analisar a entrada da Agenda 2030 no Brasil, nota-se que há uma necessidade maior de entender como os aspectos sociais e econômicos se articulam no país, para então aproveitar o conhecimento técnico na realização dos objetivos, de modo que o plano estratégico de governo vá de encontro às metas propostas, com a finalidade de atingir o “desenvolvimento sustentável”. Entretanto, o que é o dito “Desenvolvimento Sustentável” que tanto se busca? Atualmente, existem diversas abordagens sobre a definição e a evolução do termo “desenvolvimento” para o chamado desenvolvimento sustentável, conforme será apresentado.

2.3 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Nos últimos anos, o termo “desenvolvimento” vem sofrendo alterações de significado e se tornando mais abrangente. Segundo Veiga (2005), até meados de 1970, a palavra desenvolvimento era tida como sinônimo de crescimento econômico, o qual era entendido como circulação de riqueza, renda e consumo. Quinze anos mais tarde, diante de um novo programa social, já havia sido percebida a importância de entender o desenvolvimento como um processo mais abrangente (VEIGA, 2005). Compreendê-lo dessa forma gerou a necessidade de estruturar suas políticas não somente com conceitos econômicos, mas também com aspectos sociais, uma

vez que ficou claro o sentimento de que o crescimento econômico se fazia necessário, mas não era suficiente para se obter o desenvolvimento (VEIGA, 2005).

De acordo com Sachs (2008), é preciso distinguir desenvolvimento de crescimento econômico. Nessa mesma linha de pensamento, Veiga afirma que o crescimento e a viabilidade econômica são necessários, mas por si só não são suficientes, uma vez que podem ser traduzidos apenas como instrumentos para a busca do desenvolvimento (SACHS, 2008). Para o autor, a finalidade do desenvolvimento ultrapassa a mera multiplicação da riqueza material, isto é, a maximização do crescimento do PIB, pois abrange as definições de igualdade, equidade e solidariedade como forma de conter a pobreza e proporcionar condições melhores aos menos favorecidos.

A partir da publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido por *Relatório Brundtland*, 1987 (apud VEIGA, 2005), surge o debate que dá início ao processo de institucionalização e legitimação normativa da expressão “desenvolvimento sustentável” (VEIGA, 2005). Para entender o significado dessa expressão, faz-se necessário conhecer um pouco das concepções que modificaram a origem de sua definição ao longo do tempo. Segundo Volpi (2009):

A noção de desenvolvimento sustentável é o produto de um processo histórico de construção social. É uma forma de expressão da demanda social. Como tal, incorpora um conjunto de elementos, alguns oriundos do campo científico, outros das experiências passadas no domínio do desenvolvimento, outros também dos embates sociais e políticos que se desenvolvem em várias escalas nacionais e internacionais.

A contar da Revolução Industrial, a qual se expandiu da Inglaterra para todo o mundo ocidental e desdobrou-se modernamente, no século XX, para o mundo oriental, evidenciam-se importantes elementos de transformação na relação dos homens entre si e com o meio ambiente e, por consequência, das condições objetivas e subjetivas à saúde humana e da sustentabilidade ambiental (FRANCO, DRUCK, 1998).

Nos anos 70, muitos autores já faziam a associação entre a crescente industrialização e o aumento populacional como o “motor de arranque” para as catástrofes naturais. A publicação de *The limits to growth*, do Clube de Roma, atentou para os problemas de degradação ambiental, deixando claro que a natureza possui seus limites e pode-se esgotar. Os estudiosos já diziam que as perspectivas futuras sobre o desenvolvimento não seriam alcançadas dada a velocidade com que se destruíam os recursos naturais e, por essa razão, construíram um modelo matemático que continha variáveis como industrialização, população e meio ambiente, apontando para

resultados iguais a “crescimento zero”, ou seja, simulando um crescimento constante de alguma variável, era inevitável que outra se extinguísse (NOBRE, 2002).

Em 1972, quando líderes mundiais se reuniram em Estocolmo para fazer uma avaliação dos problemas ambientais do planeta, originados pelo modelo de crescimento econômico de desenvolvimento, foi solicitado que as questões ambientais fizessem parte da agenda política das nações. Segundo Menezes (2004), o Brasil se posicionou contra as medidas debatidas no encontro, argumentando que países em desenvolvimento, primeiramente, teriam o direito de se industrializar e, posteriormente, poderiam considerar os possíveis danos ambientais.

Nesse sentido, Nobre (2002, p. 39) enfatiza que havia uma incoerência que justificava o posicionamento do Brasil, pois se há uma contradição entre desenvolvimento capitalista e meio ambiente, não teria por que defender o crescimento econômico. No entanto, se não existisse essa contradição, não seria justificável impor restrições à utilização dos recursos naturais. Passados alguns anos, essa opinião veio a se alterar, ressignificando o conceito de Desenvolvimento Sustentável. De acordo com Lipietz apud Vasconcellos (2002):

Um modelo de desenvolvimento sustentável não poderá ser construído a partir do capitalismo. Entretanto, não sugere que se rompa inicialmente e sim que se busque a sua inflexão no sentido que se permita criar modelos de desenvolvimento onde possam ser agregados valores como autonomia, solidariedade e a responsabilidade ecológica.

Em 1987, com a publicação do relatório elaborado pela Comissão Brundtland – ou Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento -, é reconhecido o conceito mais expressivo sobre o Desenvolvimento Sustentável:

“O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.

(...)

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas” (Relatório Brundtland, Nosso Futuro Comum).

Segundo Dias (2006, p. 43), o conceito de Desenvolvimento Sustentável possui muitas interpretações devido a sua popularização. Entretanto, a abordagem mais importante destaca que o processo de desenvolvimento aborda os limites do uso da natureza e que todas essas interpretações baseiam-se nos princípios enunciados pela Comissão Brundtland. De acordo com

Jardim (2005, p. 190), nessa construção sustentável, a mobilização social mundial é a primeira trilha a ser desvendada pelo homem que percebeu a degradação como efeito de suas ações.

Passado algum tempo, ao perceber que era necessário encontrar algo que pudesse medir o desenvolvimento dos países, o economista paquistanês Mahbub ul Haq lançou a ideia da criação de um índice¹⁰. O objetivo era “desviar o foco do desenvolvimento da economia e da contabilidade de renda nacional para políticas centradas em pessoas” (HAQ, 1995). Este índice é utilizado até hoje para medir a colocação de cada país numa escala de desenvolvimento seguindo os padrões da ONU.

Dando sequência ao objetivo de desenvolver os países signatários, em 1992, no Rio de Janeiro, a ONU organizou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Cúpula da Terra ou Rio-92. Nesta conferência, foi criada a Agenda 21, a qual previa a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável (20 anos depois da Conferência de Estocolmo). A agenda funcionaria como um instrumento de planejamento com o objetivo de construir sociedades sustentáveis, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

“Na Agenda 21, os governos delinearão um governo detalhado para a ação para afastar o mundo do atual modelo insustentável de crescimento econômico, direcionados para atividades que protejam e renovem os recursos ambientais, no qual o crescimento e o desenvolvimento dependem. As áreas de ação incluem: proteger a atmosfera; combater o desmatamento, a perda de solo e a desertificação; prevenir a poluição da água e do ar; deter a destruição das populações de peixes e promover uma gestão segura dos resíduos tóxicos”. (Portal da ONU)

No ano de 1997, a Assembleia Geral realizou uma sessão especial visando revisar e avaliar a implementação da Agenda 21 e fazer as devidas considerações para a sua realização. Nesta sessão, o documento final reforçou que deveria haver mais foco na erradicação da pobreza como pré-requisito para o desenvolvimento sustentável. Três anos mais tarde, em 2000, chefes de Estado e de governo se reuniram em Nova York, para aprovar a Declaração do Milênio. A reunião foi nomeada como Cúpula do Milênio e o documento chamava a atenção para assuntos como: a) paz, segurança e desarmamento, b) desenvolvimento e erradicação da pobreza, c) proteger o ambiente comum, d) direitos humanos, democracia e boa governança, e) proteção aos vulneráveis (crianças e populações civis que sofrem muito com catástrofes

¹⁰ Índice: conhecido como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), este abrangeria três principais dados que seriam o índice de educação (que seria a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade e a taxa de escolarização), a longevidade (expectativa de vida ao nascer) e a renda (contada a partir do Produto Interno Bruto por pessoa do país).

naturais, genocídios, conflitos armados e outras emergências humanitárias), f) ir de encontro às necessidades especiais da África e g) reforçar as Nações Unidas.

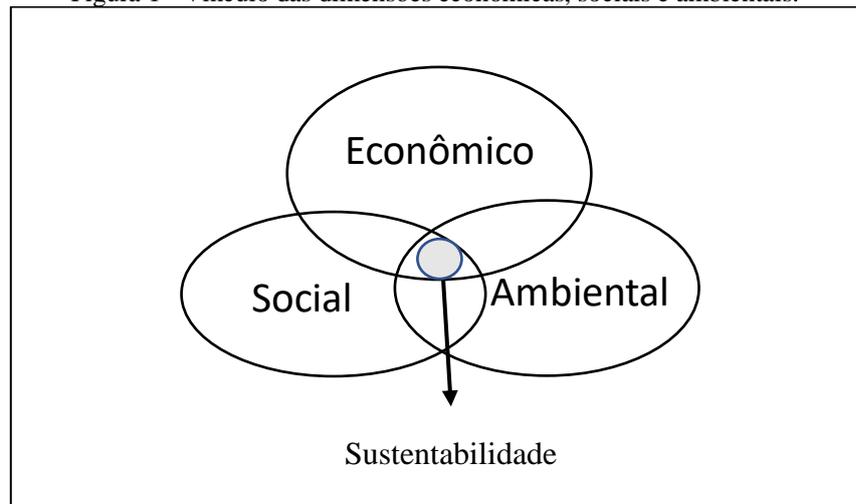
A partir desse documento, foram criados os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que seriam 8 jeitos de mudar o mundo até 2015: 1) Acabar com a fome e a miséria, 2) Educação básica e de qualidade para todos, 3) Igualdade entre sexos e valorização da mulher, 4) Reduzir a mortalidade infantil, 5) Melhorar a saúde das gestantes, 6) Combater a AIDS, a malária e outras doenças, 7) Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e 8) Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. O principal objetivo dos ODM seria combater a pobreza extrema, então ainda não havia uma preocupação explícita com relação às questões ambientais.

Em seguida, foi concluída em 2002 a Agenda 21 Brasileira, que contou com a participação de cerca de 40 mil pessoas. Nesse período, o governo determinou que ela seria levada à condição de Programa do Plano Plurianual (PPA 2004-2007), tornando-se um dos grandes instrumentos de formação de políticas públicas da época. Colocá-la nesse grau de importância, permitiu que três ações estratégicas fossem adotadas: implementação da Agenda 21 Brasileira, elaboração e implementação das Agendas 21 Locais e a formação continuada em Agenda 21. Segundo publicação no Portal do Ministério do Meio Ambiente sobre a Agenda, “a prioridade é orientar para a elaboração e implementação de Agendas 21 Locais com base nos princípios da Agenda 21 Brasileira que, em consonância com a Agenda global, reconhece a importância do nível local na concretização de políticas públicas sustentáveis”.

Nesse mesmo ano, em Joanesburgo (África do Sul), foi realizada a Rio+10, também chamada de Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável. Este encontro estabeleceu os três pilares interdependentes e mutuamente apoiados do desenvolvimento sustentável: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. De acordo com o Portal da ONU, a Rio+10 focou na implementação da agenda de desenvolvimento sustentável, reiterou os objetivos ambientais e sociais da Agenda 21 e dos ODMs e deu uma contribuição para o ODM 7 (sustentabilidade ambiental).

Nesse momento, as relações sociais debatidas passaram a dar outro sentido ao termo Desenvolvimento Sustentável, representando o vínculo das dimensões econômicas, sociais e ambientais, conforme segue:

Figura 1 - Vínculo das dimensões econômicas, sociais e ambientais.



Fonte 1- figura reproduzida a partir de Nascimento (2008, p. 22)

Ao organizar os três pilares do desenvolvimento sustentável dessa forma, entende-se que cada indivíduo é responsável por suas atitudes no planeta, de modo a garantir que as futuras gerações possam usufruir dos recursos naturais, uma vez que o crescimento econômico isolado não é suficiente e tem por consequência provocar o distanciamento entre as pessoas mais ricas e mais pobres do mundo. Assim, faz-se necessário combater a miséria para encontrar o desenvolvimento. Vencida essa etapa, quando essa busca pelo desenvolvimento mantiver as condições do planeta inalteradas, dar-se-á sentido à sustentabilidade.

O pensamento do Desenvolvimento Sustentável logo evolui e passa a fazer parte de um universo mais amplo, onde as empresas privadas assumem o tema como um fato importante para o crescimento econômico – ainda que, muitas vezes, sejam as principais envolvidas nos danos causados ao meio ambiente – e as organizações políticas passam a tratar o assunto como primordial para o bem estar social.

2.4 AGENDA 2030

Em 2012, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (ou Rio+20) resultou em um documento político com medidas claras e práticas para implementar o desenvolvimento sustentável. Foi nessa reunião que os Estados-Membros lançaram um processo para desenvolver um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que foi de encontro a agenda de desenvolvimento pós-2015. Em setembro de 2013, a Assembleia Geral

da ONU reconheceu a conexão intrínseca entre a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável e chegaram ao acordo de trabalhar em um único conjunto de metas.

Após o evento, deu-se início a um novo sistema de consulta sobre questões de interesse global que poderiam compor a nova agenda de desenvolvimento pós-2015. Esse novo sistema possibilitaria que os novos ODS fossem construídos sob diferentes perspectivas. Desse modo, o Grupo de Trabalho Aberto (GTA) ficou incumbido de elaborar uma proposta para os ODS e para isso contou com contribuições de 70 países. Conforme publicado na própria Agenda 2030, “Composto por 70 países, contou com o envolvimento das mais diversas partes interessadas: desde contribuições especializadas da sociedade civil, até contribuições da comunidade científica e do sistema das Nações Unidas”.

Em agosto de 2014, o GTA propôs um conjunto de 17 ODS, incluindo um total de 169 metas associadas à Assembleia Geral da ONU em 2015. Dessa maneira foi criada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A proposta da Agenda 2030 é guiar as ações da comunidade internacional nos próximos anos, assim como a agenda 21, que conseguiu adentrar nas políticas públicas brasileiras.

Em setembro de 2015, na cidade de Nova York, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU para decidir um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que a população mundial alcance a paz e a prosperidade. Esse plano formou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual constitui-se de 17 objetivos que têm por finalidade colocar aos países uma lista de tarefas a ser cumprida até 2030.

Quadro 1 - Lista de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para mudar o mundo
1º) Erradicação da pobreza
2º) Fome zero e agricultura sustentável
3º) Saúde e bem-estar
4º) Educação de qualidade
5º) Igualdade de gênero
6º) Água potável e saneamento
7º) Energia acessível e limpa
8º) Trabalho decente e crescimento econômico
9º) Indústria, inovação e infraestrutura
10º) Redução das desigualdades

11º) Cidades e comunidades sustentáveis
12º) Consumo e produção responsáveis
13º) Ação contra a mudança global do clima
14º) Vida na água
15º) Vida terrestre
16º) Paz, justiça e instituições eficazes
17º) Parcerias e meios de implementação

Fonte 2 - Quadro elaborado pela autora.

A adoção unânime pelos Estados membros das Nações Unidas, exige que os países signatários da ONU traduzam os ambiciosos e transformadores ODS em prioridades nacionais, mobilize os recursos necessários e construam as parcerias com a sociedade civil e o setor privado para uma implementação bem sucedida.

Diante desse cenário, o objetivo 13 vem ganhando uma atenção especial, principalmente em decorrência das tragédias que podem vir a ocorrer em diversos lugares pelas secas e pela elevação do nível dos oceanos. Segundo o Portal da ONU, se as projeções estiverem corretas, a temperatura terrestre pode aumentar em 3°C até o final do século XXI, fato que preocupa os governantes de diversos países devido às consequências do superaquecimento. Assim, em dezembro de 2015, muitos países se comprometeram a tomar medidas para combater as mudanças climáticas por meio do Acordo de Paris, um documento que os obriga a reduzir emissões de gases de efeito estufa no contexto do desenvolvimento sustentável.

Para alcançar o objetivo acordado, cada governo criou seus próprios compromissos a partir das Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND), seguindo o que consideravam viável em seu cenário social e econômico local. Conforme publicação no Portal do Ministério do Meio Ambiente, o Brasil comprometeu-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, no ano de 2025, chegando à redução de 43% da emissão de 2005, no ano de 2030. Para esse fim, o país se comprometeu a, até 2030, aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para cerca de 18%, restaurar e reflorestar cerca de 12 milhões de hectares de florestas, assim como alcançar uma participação de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética.

Ainda não é possível prever se as CND brasileiras conseguirão se concretizar e alcançar os números esperados. Entretanto, a partir dessa perspectiva, fica claro que a questão do clima pode ser encarada como estratégica para a mobilização dos atores capazes de promover as

mudanças necessárias, visando evitar as consequências provocadas pela mudança global do clima.

3 METODOLOGIA

A fim de alcançar os objetivos propostos, (recursos institucionais, estímulos governamentais) esta pesquisa fará uso da metodologia documental, uma vez que os objetivos deverão ser alcançados por meio das informações que constam nos documentos oficiais disponibilizados pelo portal do Governo do Brasil. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 176), os documentos oficiais “constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Podem dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional”.

Inicialmente, o objetivo da pesquisa era entender quais estruturas institucionais foram criadas para implementar a Agenda 2030 no Brasil, partindo do pressuposto de que a agenda ambiental varia de acordo com os projetos políticos de cada governo, mudando as prioridades no campo da administração. Para isso, buscou-se mapear as mudanças ministeriais, tais como criação de departamentos e setores para promover as metas da agenda, bem como número e perfil de burocratas, que corresponderiam ao terceiro objetivo. No entanto, por conta dos constrangimentos de pesquisa empírica, tais como acesso a entrevistas e dificuldade de encontrar essas informações em meio eletrônico, optou-se por fazer uma análise dos recursos e estímulos que cada governo ofereceu à Agenda 2030.

Para compreender os recursos e estímulos governamentais, a pesquisadora utilizou documentos oficiais do governo disponibilizados em meio eletrônico, especificamente os Planos Plurianuais e as Leis Orçamentárias Anuais. Nesses documentos, é possível identificar qual valor foi destinado a cada programa e ação e qual é o órgão responsável por esta.

Por meio de uma combinação de dados disponibilizados no Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA), foi possível identificar as ações e programas de cada Plano Plurianual Brasileiro, especificamente aqueles que se referem às mudanças climáticas, alcançando assim o objetivo 1. Para atingir o segundo objetivo, será utilizada a Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano, onde serão apontados os programas e ações que se mantiveram durante o mandato de Lula até o período Temer e quanto foi destinado, em recursos financeiros, para cada ação e, por consequência, para cada programa. Como contribuição à análise, também serão utilizados o texto do plano de governo e a mensagem presidencial, presentes no PPA, para identificar qual foi a forma de pensar o desenvolvimento em cada gestão.

Para melhor visualizar essa coleta de dados, será apresentado um quadro com as ações escolhidas, os órgãos responsáveis e o recurso financeiro disponibilizado, ano a ano, de acordo com cada gestão governamental, conforme o modelo a seguir.

Quadro 2 - quadro demonstrativo de organização da coleta de dados.

PPA elaborado por	Ano	Programa	Ação/Objetivo	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Presidente 1	2004 - 2010	X	a	A	R\$
Presidente 2		Y	b	B	R\$
Presidente 3		Z	c	C	R\$
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮

Fonte 3 - Quadro elaborado pela autora.

A partir desse quadro, pretende-se buscar quais ações relacionadas às mudanças climáticas se mantiveram ao longo dos anos e quais foram as alterações financeiras ou estruturais que sofreram durante esse período. No que tange ao ODS 13, especificamente, o objetivo é entender se a inserção das ações que entram na LOA em 2017 gera alguma alteração na destinação de recursos financeiros para o tema Mudanças Climáticas.

Após encontrar os dados e informações requeridos para esta pesquisa, a autora fará uma análise temática dos resultados, buscando entender se a mudança de gestão influencia nas políticas adotadas por cada governo.

Operacionalmente, a Análise Temática de Conteúdo, segundo Minayo (2007), desdobra-se nas etapas pré-análise, exploração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos/ interpretação. A etapa da pré-análise compreende a leitura flutuante, constituição do corpus, formulação e reformulação de hipóteses ou pressupostos. A leitura flutuante requer do pesquisador o contato direto e intenso com o material de campo, em que pode surgir a relação entre as hipóteses ou pressupostos iniciais, as hipóteses emergentes e as teorias relacionadas ao tema.

Para Oliveira (2008) a constituição do corpus é a tarefa que diz respeito à constituição do universo estudado, sendo necessário respeitar alguns critérios de validade qualitativa, são eles: a exaustividade (esgotamento da totalidade do texto), a homogeneidade (clara separação entre os temas a serem trabalhados), a exclusividade (um mesmo elemento só pode estar em

apenas uma categoria), a objetividade (qualquer codificador consegue chegar aos mesmos resultados) e a adequação ou pertinência (adaptação aos objetivos do estudo).

Ainda na pré-análise o pesquisador procede à formulação e reformulação de hipóteses, que se caracteriza por ser um processo de retomada da etapa exploratória por meio da leitura exaustiva do material e o retorno aos questionamentos iniciais. Enfim, na última tarefa da pré-análise, elaboram-se os indicadores que fundamentarão a interpretação final (OLIVEIRA, 2008).

4 PRIORIDADES GOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030

No presente capítulo, será realizada uma análise dos governos, desde o Governo Lula até o Governo Temer, onde a autora apresentará os dados coletados de cada gestão, segundo as informações contidas em documentos do governo, tais como os PPAs de 2004 a 2018 e as LOAs de cada ano compreendidas neste período, considerando a mensagem presidencial e os textos de cada plano de governo, com a finalidade de atender aos objetivos 1 e 2. Em seguida, a segunda etapa pretende atingir o objetivo 3, apresentando uma entrevista realizada com um assessor especial do MMA que atuou no órgão entre 2008 e 2018.

Inicialmente, é preciso esclarecer que a pesquisadora considerou a análise das LOAs a partir de 2004 por entender que o primeiro PPA elaborado pelo presidente Lula tem início nesse mesmo ano, de modo que a LOA de 2003, apesar de assinada por este, ainda seguia a orientação programática do PPA do governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja gestão não é objeto de análise deste trabalho.

4.1 O GOVERNO LULA E A PRIORIDADE À AGENDA 21

A Agenda 2030, objeto de estudo desta pesquisa, chega ao Brasil somente em 2015. Entretanto, ela é uma continuação mais elaborada da Agenda 21, uma agenda anterior que foi adotada pelo Governo Lula e incorporada ao PPA em forma de programa. Por esse motivo, a autora considera válida a análise dessa agenda, junto aos programas “Mudanças Climáticas Globais”, “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente” e “Prevenção de Queimadas”, uma vez que suas ações refletem interesses semelhantes aos buscados, posteriormente, pela Agenda 2030, especificamente para o ODS 13.

Em análise ao PPA de 2004, o tema do desenvolvimento sustentável aparece como prioritário na mensagem de abertura do PPA, que é o meio pelo qual os presidentes indicam o

sentido estratégico de seu governo: “o ponto de partida é a estratégia de longo prazo: crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade” (BRASIL, 2004-2007, p. 17). Ou seja, a visão do futuro desejado e a agenda política dos governos, que encontram nesse documento a sua maior veiculação. O plano plurianual do primeiro mandato do Governo Lula coloca a degradação ambiental como um problema fundamental a ser enfrentado para atingir sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Além dessa afirmação, o documento apresenta um megaobjetivo denominado “Dimensões Econômica, Regional e Ambiental”, que reitera o compromisso do governo com a sustentabilidade, quando cita que pretende alcançar o crescimento do país com geração de emprego e renda, de forma ambientalmente sustentável, reduzindo as desigualdades regionais.

Em seu primeiro mandato, observa-se que o governo do presidente Lula deu continuidade a dois importantes programas do governo anterior: a) Mudanças Climáticas Globais (0475) e b) Prevenção de Queimadas (0503). Os dois programas, apesar de muito importantes para as questões ambientais, não tinham nenhuma ação sob responsabilidade do MMA. Entretanto, nesse mesmo período, o PPA apresentou dois novos programas: “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)” e “Agenda 21 (1102)”.

O programa “Mudanças Climáticas Globais (código 0475)”, o qual conta com cinco ações, é herdado do Governo FHC e mantido no PPA, apresentando-se na LOA com recursos de R\$ 6.804.000,00, sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). As ações do programa são: 1) Gestão e Administração do Programa; 2) Desenvolvimento de Estudos e Modelos sobre a Vulnerabilidade e Adaptação aos Impactos das Mudanças Climáticas Globais; 3) Desenvolvimento de Estudos Técnico-Científicos sobre Mudanças Climáticas Globais; 4) Desenvolvimento de Pesquisas sobre o Clima e os Ciclos Biogeoquímicos dos Ecossistemas Amazônicos (LBA); e 5) Inventário Nacional de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa.

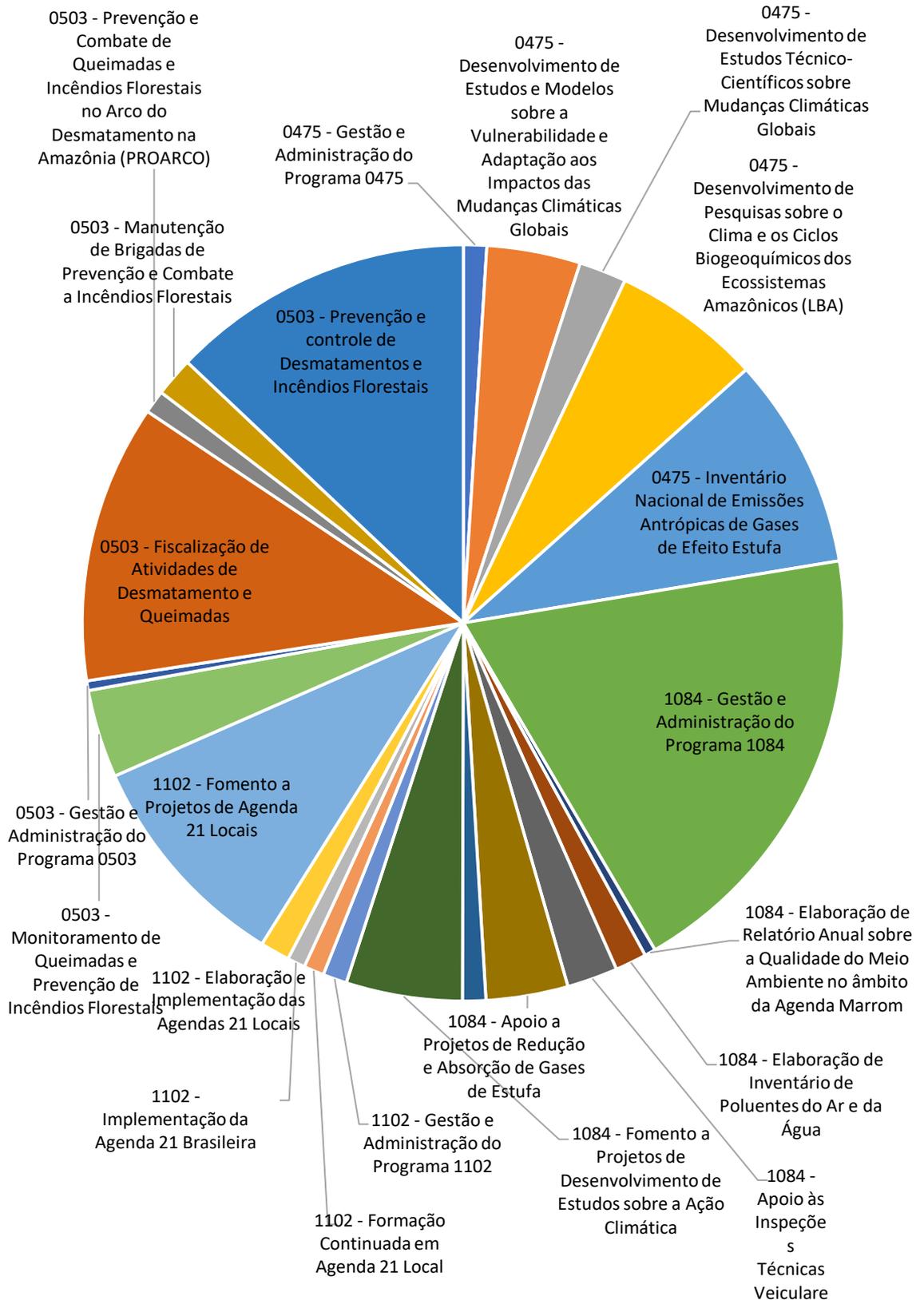
O programa “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (código 1084)”, inicialmente contou com sete ações, sendo seis de responsabilidade do MMA e uma do FNMA. São elas: 1) Gestão e Administração do Programa; 2) Elaboração do Relatório Anual sobre a Qualidade do Meio Ambiente no Âmbito da Agenda Marrom; 3) Elaboração de Inventário de Poluentes do Ar e da Água; 4) Apoio às Inspeções Técnicas Veiculares; 5) Apoio a Projetos de Redução e Absorção de Gases de Efeito Estufa; 6) Apoio a Projetos-Piloto de Gestão Ambiental do Transporte Público Urbano; e 7) Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Estudos Sobre a Ação Climática.

Já o programa denominado Agenda 21 (código 1102), inicialmente contou com cinco ações, sendo quatro de responsabilidade do MMA e uma do (FNMA). São elas: 1) Gestão e Administração do Programa; 2) Formação Continuada em Agenda 21 Local; 3) Implementação da Agenda 21 Brasileira; 4) Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais; e 5) Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais. Cada ação contou com uma quantia determinada pela LOA de cada ano da gestão.

Por fim, o programa “Prevenção de Queimadas (código 0503)” apresenta seis ações, sendo quatro sob responsabilidade do Ibama, uma sob responsabilidade do MCT e uma sob responsabilidade do MMA: 1) Fiscalização de Atividades de Desmatamento e Queimadas; 2) Prevenção e Combate de Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO) mais crédito extraordinário; 3) Manutenção de Brigadas de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais; 4) Prevenção e Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais mais crédito extraordinário; 5) Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais; e 6) Gestão e Administração do Programa.

Num primeiro momento, em 2004, os programas 0475, 1084, 1102 e 0503 contaram com um investimento de R\$ 6.804,00, R\$ 9.914.705,00, R\$ 4.074.000,00 e R\$ 4.730.000,00, respectivamente, que foram destinados às ações de responsabilidade do MMA, do (FNMA), do Ibama e do MCT. Segue gráfico com as ações e seus investimentos:

Gráfico 1 - Ações dos Programas "Mudanças Climáticas Globais (0475)", " Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)", "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2004.



Fonte 4 - Gráfico elaborado pela autora.

Já em 2005, notam-se alterações no orçamento novamente. O programa “Mudanças Climáticas Globais” recebe mais recursos financeiros, em torno de 1,5 milhão a mais, abrangendo uma nova ação chamada “Operação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo” no lugar da ação “Desenvolvimento de Pesquisas sobre o Clima e os Ciclos Biogeoquímicos dos Ecossistemas Amazônicos (LBA)”, declarado como “pesquisa realizada” no banco de dados do PBDA.

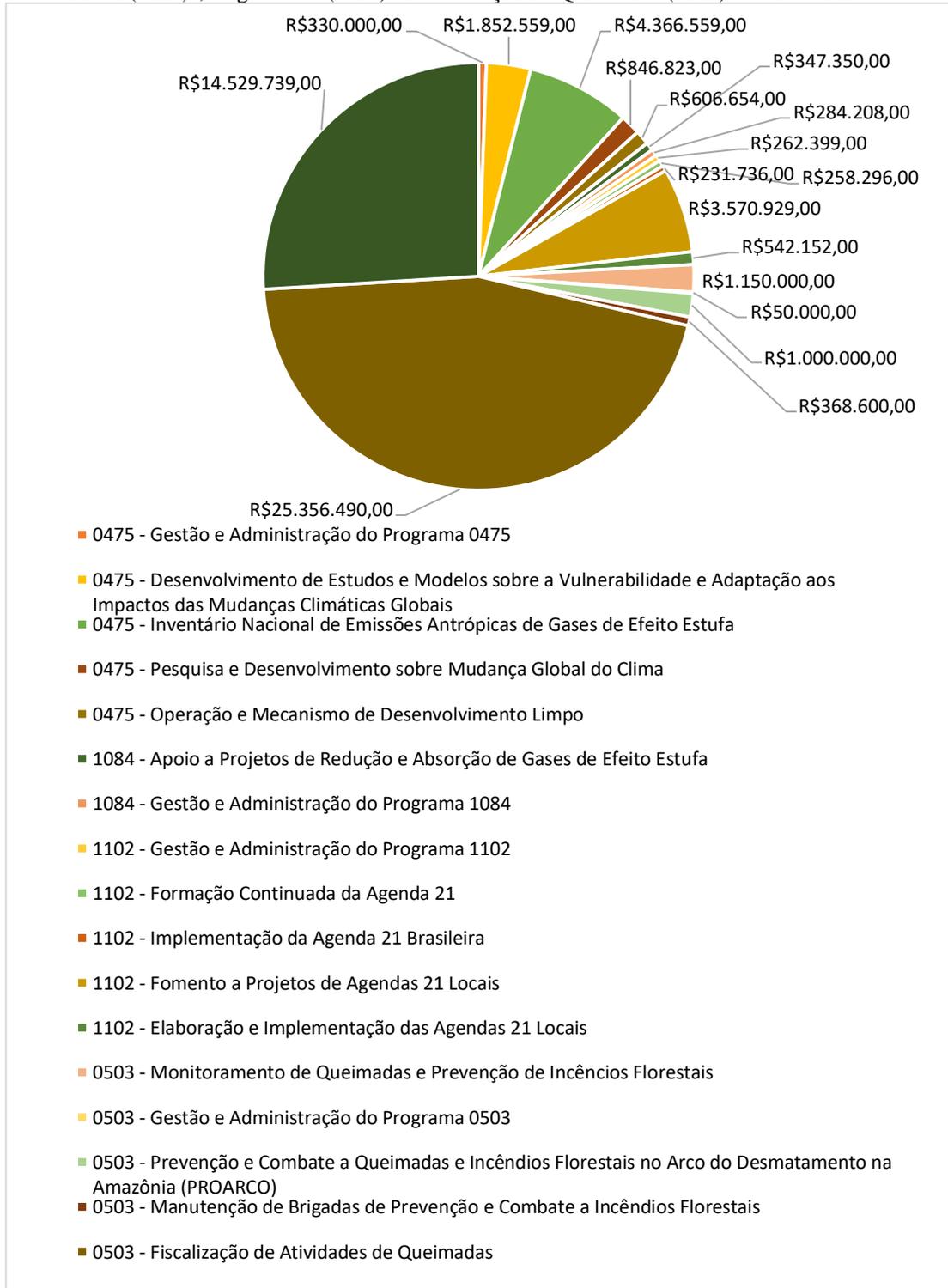
Além disso, é visível a diferença de investimento nas ações do programa “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente”, que de sete ações reduz-se a duas ações: “Apoio a Projetos de Redução e Absorção de Gases de Efeito Estufa” e “Gestão e Administração do Programa”. Contudo, é interessante observar que as ações “Elaboração de Relatório Anual sobre a Qualidade do Meio Ambiente no Âmbito da Agenda Marrom” e “Elaboração do Inventário de Poluentes do Ar e da Água” constam como “projeto elaborado” no banco de dados disponibilizado pelo PBDA, enquanto a ação “Apoio a Projetos de Redução e Absorção de Gases de Efeito Estufa” ainda consta como “projeto apoiado”. Quanto à ação “Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Estudos sobre a Ação Climática”, não foi encontrado nenhum registro que justifique formalmente o porquê de sua saída, mas analisando o programa “Mudanças Climáticas Globais”, de responsabilidade do MCT, percebe-se que já existiam várias ações sobre desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre o assunto. Assim, depreende-se que em uma avaliação da LOA, os gestores não julgaram necessária a manutenção desta ação. Quanto às demais ações, a pesquisadora não encontrou registros que justificassem sua retirada do plano de governo para 2005.

No que tange ao programa Agenda 21, observa-se a continuidade das cinco ações iniciais, mas com uma elevação nos investimentos financeiros de R\$ 4.074.000,00 para R\$ 4.865.512,00. Nota-se um aumento significativo na ação “Fomento a Projetos de Agenda 21 Locais”, que começou com um investimento financeiro de R\$ 2.890.000,00 para R\$ R\$ 3.570.929,00, uma diferença de quase 700 mil reais. Essa mudança é importante para entender que o Governo Lula estava apostando nos Projetos de Agendas 21 pelo Brasil.

Ainda nesse ano, o programa “Prevenção de Queimadas” foi renomeado como “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER (0503)”. A mudança não se limitou apenas ao nome, mas também ao tipo de investimento que o governo passou a destinar às ações, que antes contavam com menos de 10 milhões de reais, dependendo de crédito extraordinário para alguns casos. Em 2005, os recursos financeiros foram elevados para R\$ 42.444.829,00. Este programa é especialmente interessante para o

contexto, visto que negligenciar a preservação das florestas poderia influenciar as alterações climáticas e prejudicar o andamento da Agenda 21. Os investimentos podem ser observados no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Ações dos Programas "Mudanças Climáticas Globais (0475)", "Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)", "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2005.



Fonte 5 - Gráfico elaborado pela autora.

No ano de 2006, a LOA surpreende mais uma vez: os programas “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente” e “Mudanças Climáticas Globais” são extintos, restando apenas os programas “Agenda 21” e “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER”.

O programa Mudanças Climáticas Globais nasceu após a ratificação do Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 1994, com o objetivo de atender aos compromissos iniciais do Brasil na convenção. A convenção entendia que a responsabilidade pelas emissões globais deveria ser de todos os países, uma vez que os gases de efeito estufa são misturados na atmosfera em poucas semanas, tornando impossível definir quais países tinham mais responsabilidade sobre os danos. O que era sabido é que os países industrializados tinham uma responsabilidade significativa sobre o aumento do efeito estufa.

Ocorre que, à época, a responsabilidade do Brasil pelo aquecimento global correspondia a pequenas emissões históricas, decorrentes de um recente processo de industrialização. Sabendo disso, ficou estabelecido no Protocolo de Quioto que apenas os países desenvolvidos cumpririam metas de redução de emissões enquanto os países em desenvolvimento participariam da ação por meio de um Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, gerando um esforço global para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Percebendo isso, criou-se o programa Mudanças Climáticas Globais como uma estratégia de priorizar, no âmbito dos compromissos assumidos, estudos sobre inventário em uma primeira fase para que, posteriormente, quando as instituições e os especialistas estivessem capacitados, fosse possível implementar planos de mitigação e de adaptação e vulnerabilidade (compromissos previstos na convenção). Este inventário foi finalizado entre 2004 e 2005, o que explica a não manutenção do programa em 2006.

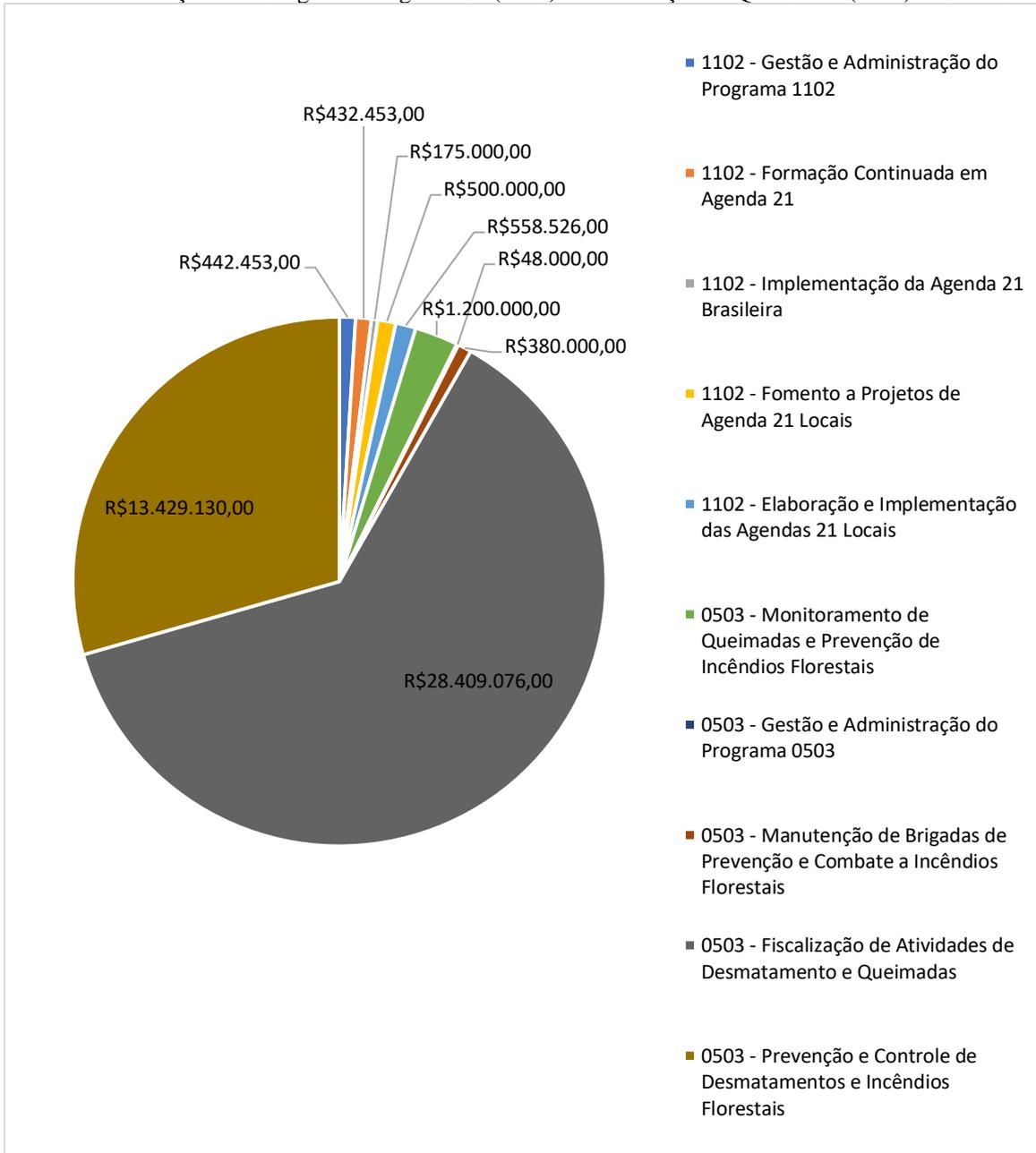
Já o programa “Mudanças Climáticas e Meio Ambiente” contava com apenas duas ações, das quais uma foi concluída e a outra correspondia apenas aos recursos destinados à gestão e administração do programa. Logo, também foi extinta do plano do governo para 2006. Dessa forma, restam somente os programas “Agenda 21” e “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER”.

Em 2006, a Agenda 21 se apresenta com investimentos um pouco acima de 2 milhões de reais, menos da metade de investimentos do ano anterior, que chegava a quase 5 milhões de reais. Ao observar a variação dos recursos financeiros que cada ação sofre entre os anos de 2005 e 2006, percebe-se que as ações que envolvem implementação, fomento e elaboração das agendas 21 receberam menos dinheiro que as ações Formação Continuada em Agenda 21 e

Gestão e Administração do Programa, o que denota uma pausa para administrar o que foi realizado no último ano.

Quanto ao programa “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER”, nota-se uma variação positiva de cerca de 1 milhão de reais e a perda de uma ação (Prevenção e Combate a Queimadas e Incêndios Florestais no Arco da Amazônia (PROARCO)). A nova distribuição dos programas pode ser demonstrada no seguinte gráfico:

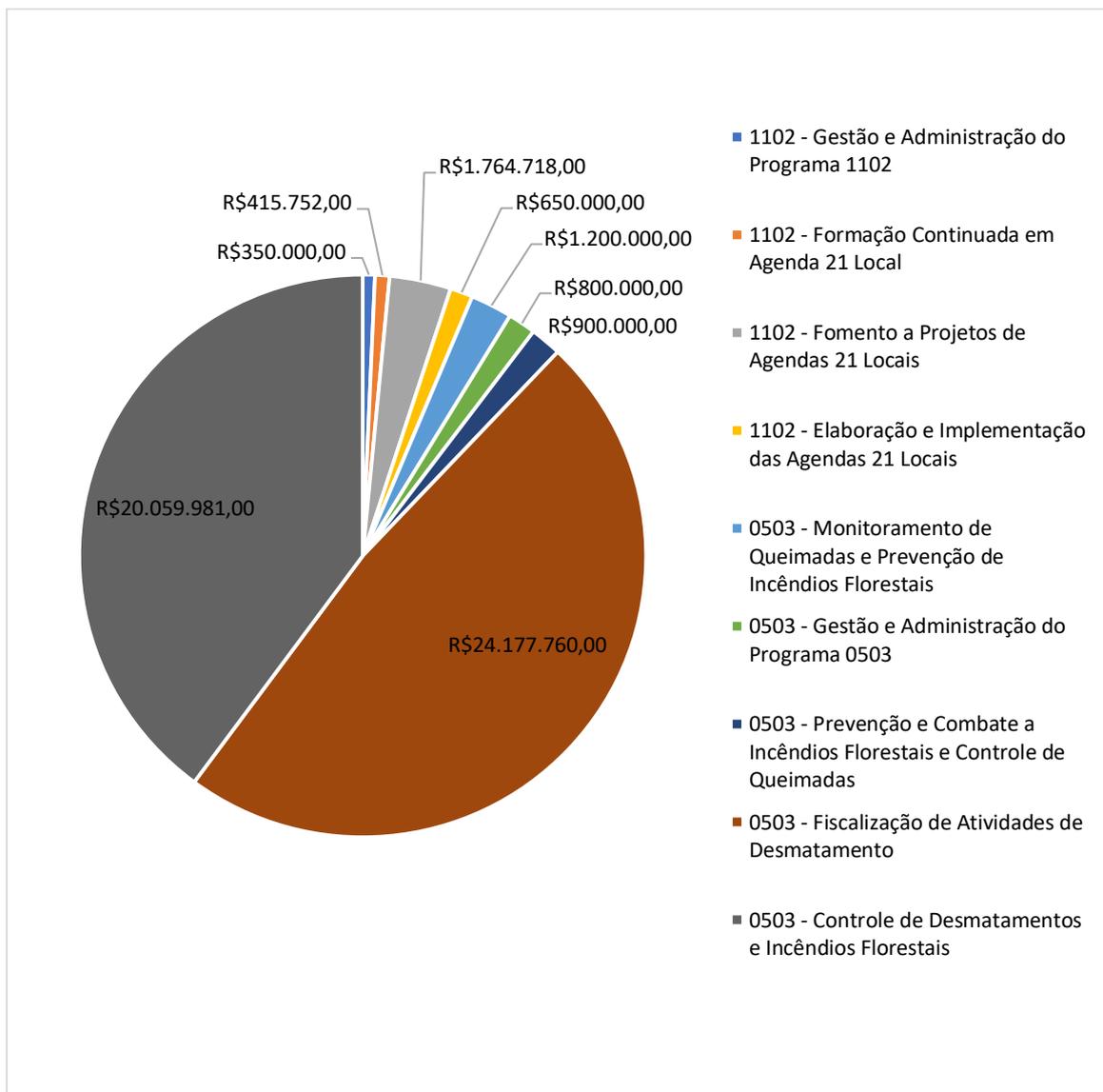
Gráfico 3 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2006.



Fonte 6 - Gráfico elaborado pela autora.

No ano de 2007, os programas “Agenda 21” e “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER” seguem no plano de governo, fato que pode ter sido influenciado pela reeleição do presidente Lula no ano de 2006. No primeiro ano de seu segundo mandato, o presidente volta a apostar forte nos programas mantidos em 2006 e o governo aumenta os recursos financeiros dos programas em cerca de 1 milhão de reais para a Agenda 21 e em torno de 4 milhões de reais para o programa voltado à prevenção e combate do desmatamento. Ainda nesse ano, nota-se a extinção da ação “Implementação da Agenda 21 Brasileira”, fato que pode ser explicado pelo banco de dados do PBDA no qual a ação consta como “agenda implementada”. Logo, os investimentos nos programas distribuem-se conforme gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102)" e "Prevenção de Queimadas (0503)" - LOA 2007.



Fonte 7 - Gráfico elaborado pela autora.

Em 2008, o novo PPA fica pronto e a mensagem presidencial afirma que as políticas de governo elaboradas para o período teriam por objetivo melhorar significativamente a qualidade da educação, consolidando o desenvolvimento sustentável com inclusão social. Em sua estratégia de governo, é reiterado que as políticas do PPA 2004-2007, implementadas durante o primeiro mandato (2003 – 2006), lançaram alicerces de um desenvolvimento sustentável que permitiria ao país ingressar em um círculo virtuoso capaz de aliar crescimento econômico e redução de desigualdades sociais, respeitando o meio ambiente.

Dessa forma, para o novo período, o governo registra no PPA 2008-2011, seu comprometimento com o crescimento econômico, de modo que esteja associado ao equilíbrio de renda e ao equilíbrio ambiental, tendo como uma de suas prioridades a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável. Assim, o documento reafirma que a preservação e a valorização do meio ambiente devem estar presentes em todo o processo de desenvolvimento que se pretenda sustentável como uma estratégia para desenvolver o Brasil.

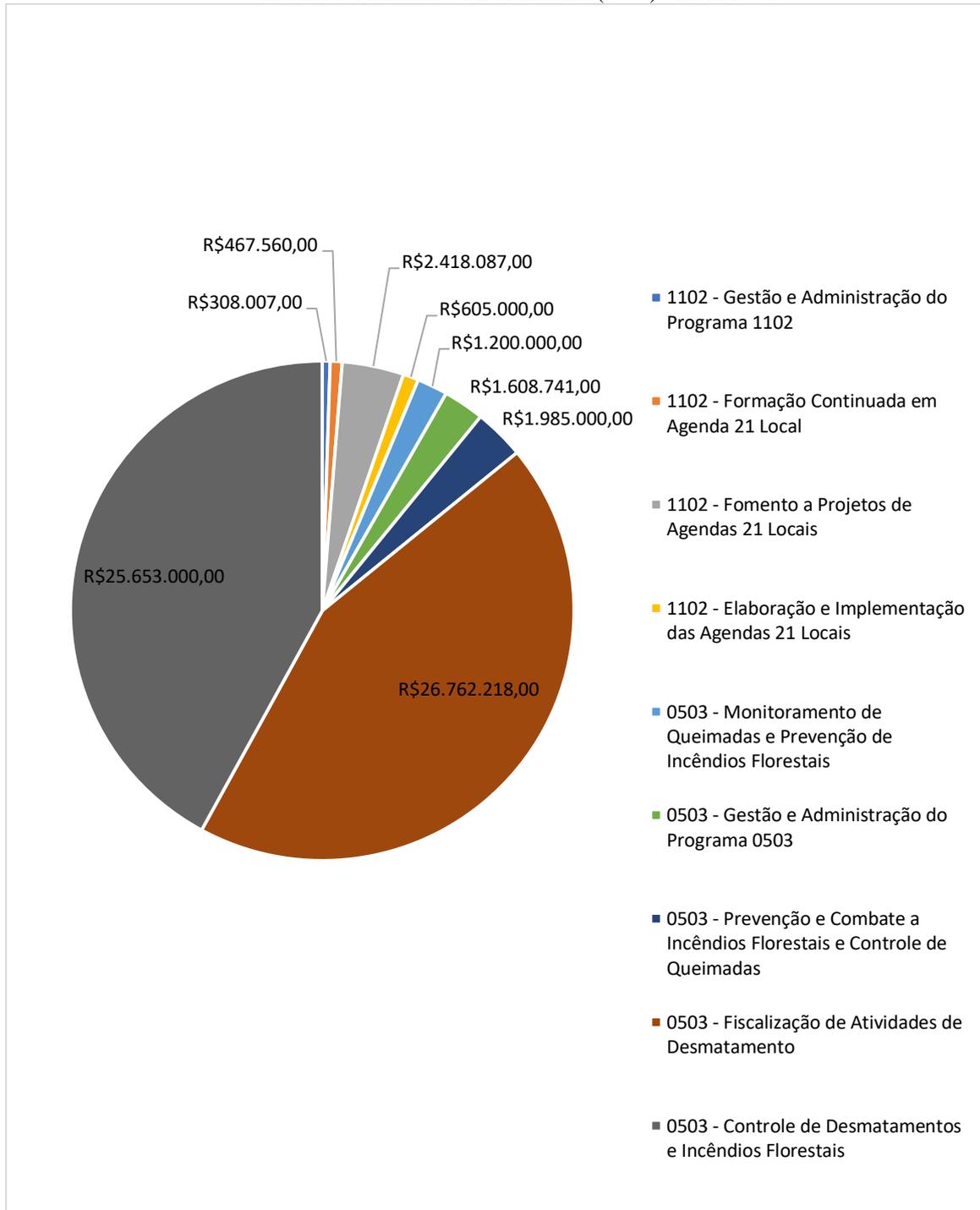
No documento, inclusive, é registrado que o programa Agenda 21 faz parte de um plano que visa promover e difundir a gestão ambiental, a produção e o consumo sustentável nos ambientes urbanos e rurais e nos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Já o programa “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER” aparece como uma política que visa promover a queda contínua e consistente de desmatamento, o combate à desertificação e a conservação da biodiversidade em todos os biomas brasileiros.

Desse modo, a LOA 2008 apresenta investimentos maiores que no ano de 2007 para os programas “Agenda 21” (com R\$ 3.798.654,00) e “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER” (R\$ 58.408.959,00), sendo que a responsabilidade pelas ações está distribuída entre o Ibama, o MMA, o FNMA e o MCT. No que diz respeito ao programa Agenda 21, nota-se um decréscimo nas ações “Gestão e Administração do Programa” e “Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais”, enquanto as ações “Formação Continuada em Agenda 21 Local” e “Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais” tiveram um acréscimo total de mais de 700 mil reais.

Já no programa “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER”, nota-se um aumento de 100% na ação “Gestão e Administração do Programa”, que antes era de responsabilidade apenas do MMA e agora conta com o Ibama também. A ação “Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas” recebe investimentos financeiros de mais de 2 milhões (mais que o dobro do ano anterior) e a ação “Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais” passa a contar com 5 milhões de reais a

mais em recursos. No gráfico a seguir é possível identificar as ações e seus respectivos investimentos.

Gráfico 5 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2008.



Fonte 8 - Gráfico elaborado pela autora.

No ano de 2009, a LOA apresenta algumas novidades referentes ao programa Agenda 21. Considerando que no ano anterior, a ação “Fomento a Projetos de Agenda 21 Locais”

recebeu um investimento financeiro super alto em relação aos anos anteriores (aproximadamente 2,5 milhões de reais), em 2009 a ação passa a contar com 270 mil reais. Enquanto isso, a ação “Formação Continuada em Agenda 21” passar a ser de responsabilidade não só do MMA mas também do FNMA, tendo um acréscimo superior a 200 mil reais. A ação “Gestão e Administração do Programa” também recebe mais recursos (em torno de 20 mil reais) e a ação “Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais” passa a contar com mais de 22 milhões de reais.

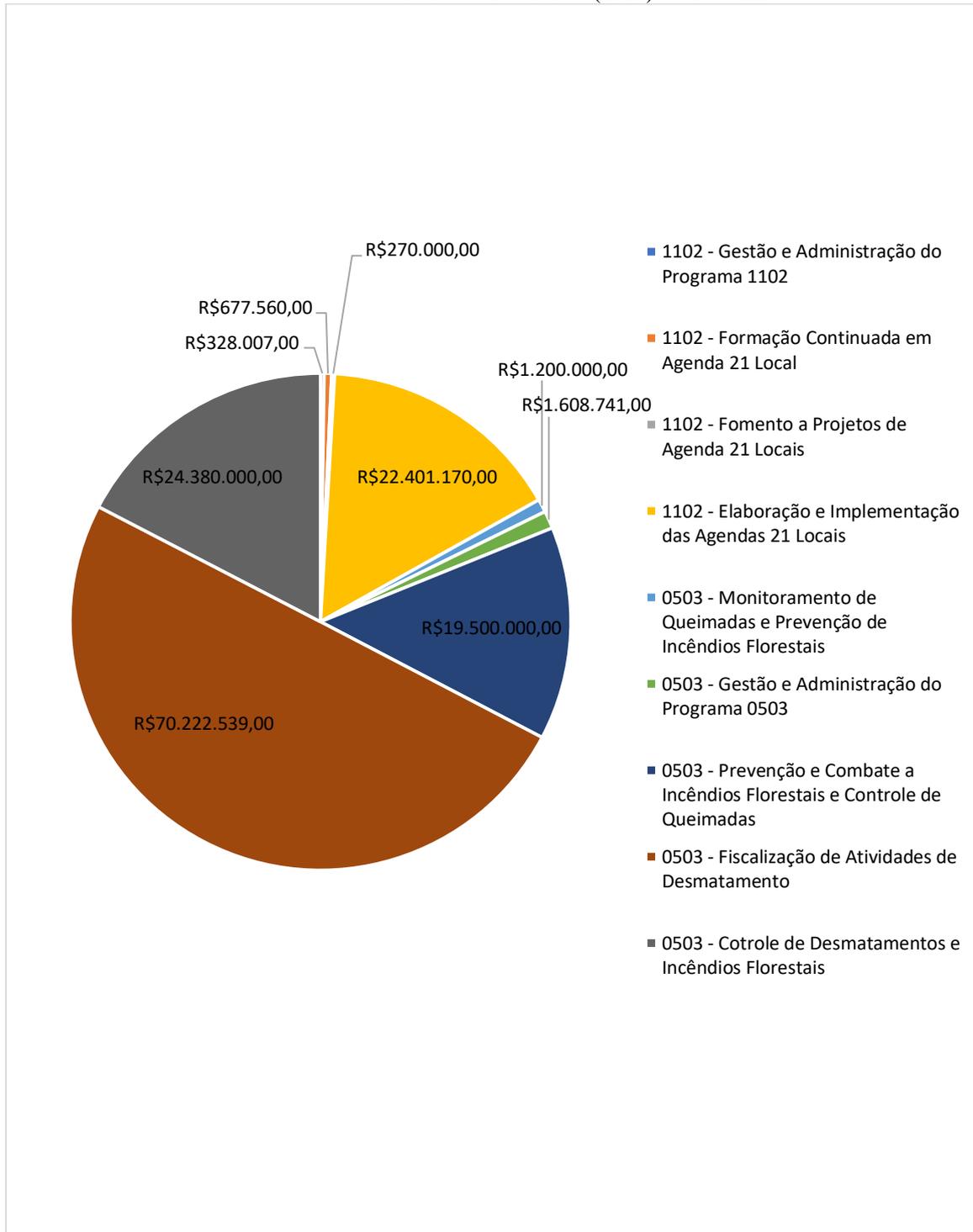
Nesse mesmo ano, entre os meses de junho e julho, o Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental (DCRS), do MMA, elaborou um relatório analisando 177 agendas 21 locais de nível municipal e constatou que estes municípios estavam aptos a encarar novos desafios do tratamento de mudanças ambientais globais, principalmente em temas como mudanças climáticas, produção e consumo sustentável e tratamento de resíduos sólidos. Citar este relatório é importante para entender que o programa já estava passando por uma fase de avaliação e assim que constatado o cumprimento de seus objetivos, seria extinto.

Quanto ao programa “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER”, nota-se uma nova mudança nos órgãos responsáveis pelas ações. A ação “Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas” torna-se responsabilidade do Instituto Chico Mendes (ICMbio) e passa a receber um investimento de 19,5 milhões de reais, enquanto a ação “Fiscalização de Atividades de Desmatamento”, que até o ano anterior tinha como único responsável o Ibama, agora conta também com o MMA e uma quantia que supera 70 milhões de reais.

Em análise, depreende-se que com um maior investimento na ação que compreende a fiscalização das atividades de desmatamento, torna-se desnecessário aumentar os recursos destinados ao controle deste. Da mesma forma, a ação voltada para prevenção e combate a incêndios florestais, que recebeu uma quantia muito superior aos valores antes destinados, não exige um comprometimento financeiro de mesma proporção para a ação de controle de incêndios florestais.

É interessante refletir como os gestores pensam nos investimentos que farão às ações dos programas e nos interesses que a política está propondo. Ou seja, com um conjunto de ações que atuam de forma preventiva, fiscalizadora e monitoradora, entende-se que é incoerente aumentar também os recursos voltados para o controle de desmatamentos e incêndios florestais, de modo que a ação de controle ao programa FLORESCER quase não sofre alterações. É possível observar as ações de 2009 e seus respectivos investimentos por meio do quadro a seguir:

Gráfico 6- Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2009.



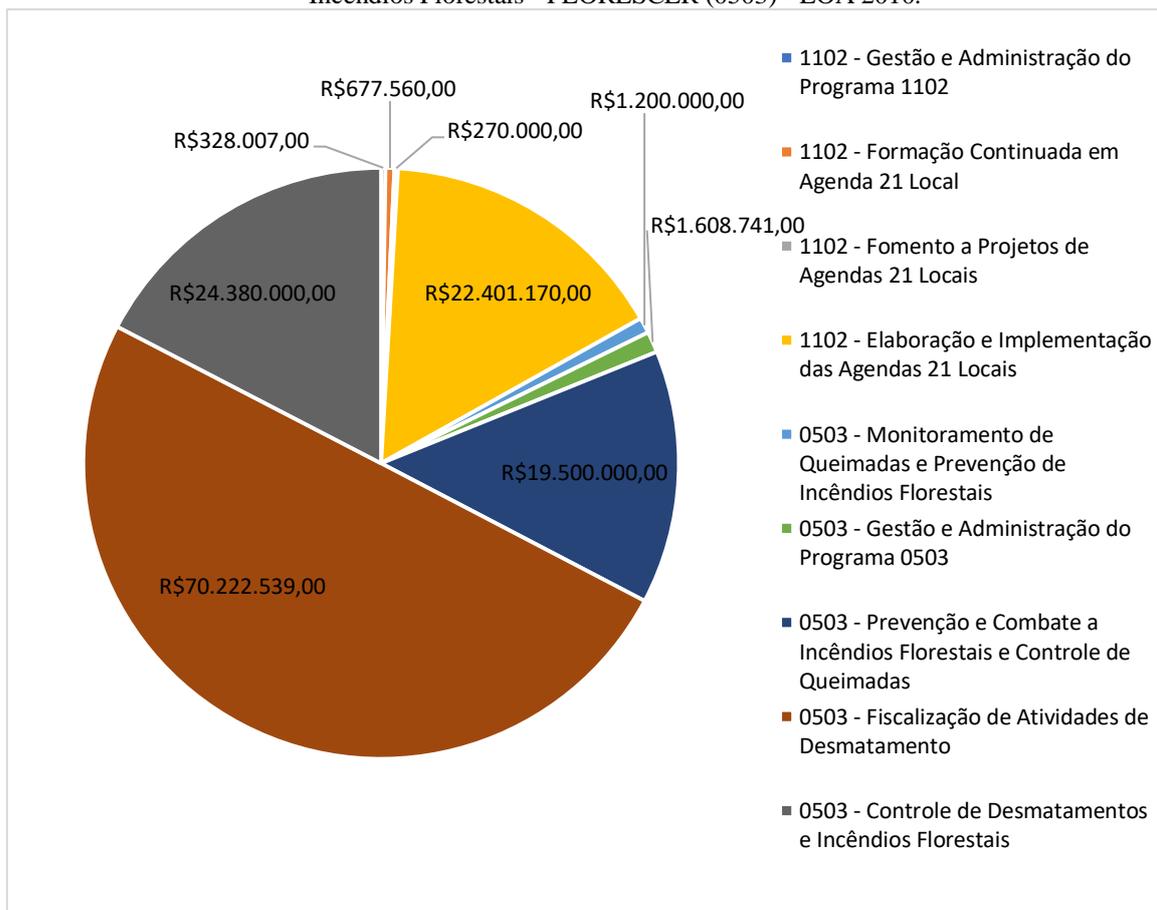
Fonte 9 - Gráfico elaborado pela autora.

Por fim, em 2010, último ano de governo do presidente Lula, as ações do programa “Agenda 21” apresentam uma queda brusca nos investimentos financeiros, que podem ser explicados pelo momento do programa no país. Junto ao mandato do presidente, também estava

se encerrando as atividades da Agenda 21 Brasileira, a qual se manteria até o primeiro ano de mandato da presidenta Dilma Rousseff. A ação “Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais”, que no ano anterior recebeu cerca de 22 milhões de reais em recursos, agora estava contando com pouco mais de 400 mil reais. A ação voltada para fomento a projetos também decresceu de quase 2,5 milhões para 150 mil reais, indicando a proximidade à finalização da Agenda 21.

Já o programa “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER” sofreu poucas alterações, sendo uma delas a saída do MMA como órgão responsável pelas ações “Fiscalização de Atividades de Desmatamento” e “Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais”, que passariam a pertencer somente ao Ibama. Com isso, estas duas ações tiveram um leve decréscimo de recursos financeiros, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

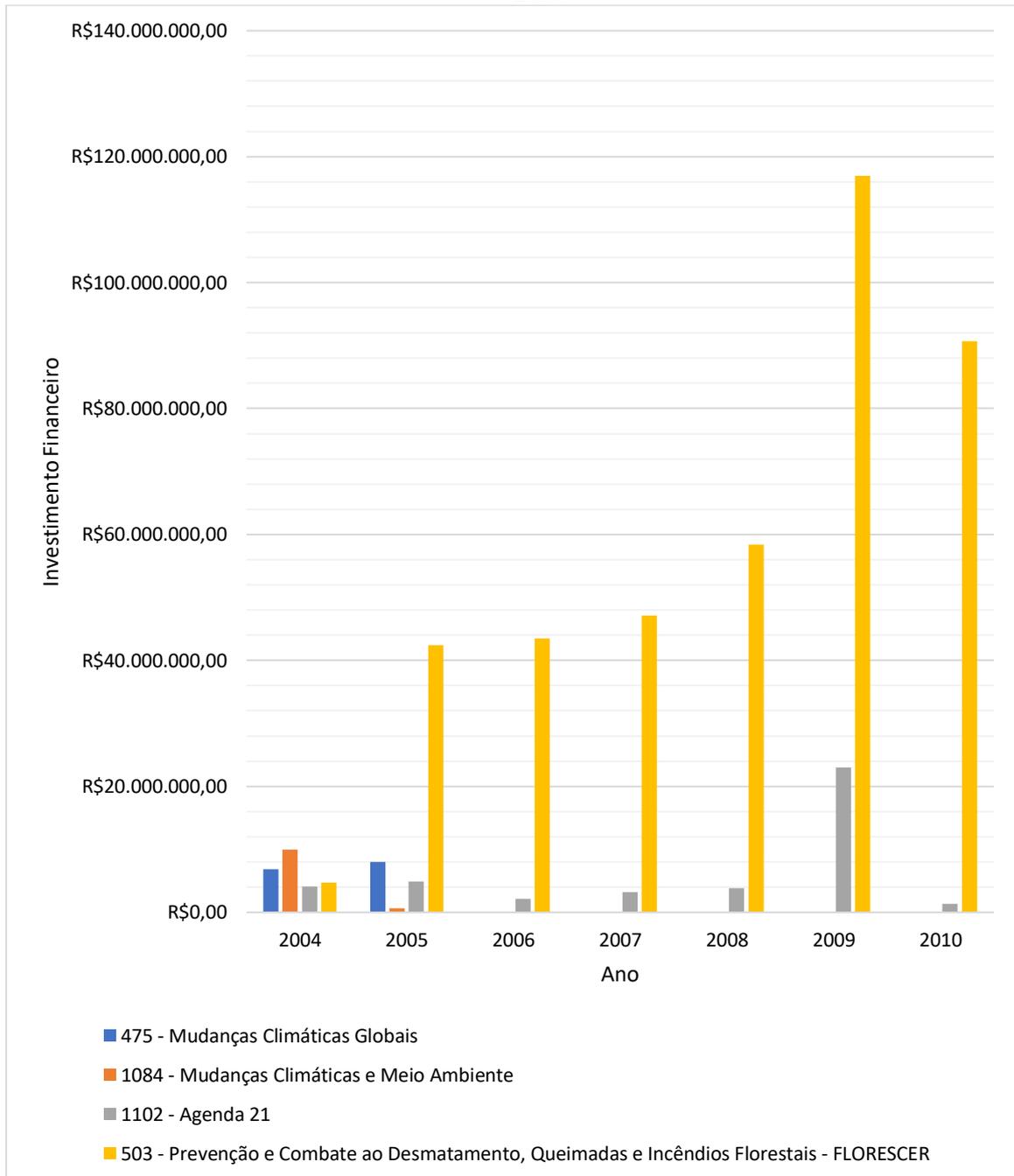
Gráfico 7 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2010.



Fonte 10 - Gráfico elaborado pela autora.

O Governo Lula se encerra em 2010, mas o PPA elaborado em sua gestão segue até o primeiro ano de mandato da presidenta Dilma Rousseff, contendo os mesmos programas e ações analisados nesta pesquisa. Para melhor visualizar os investimentos ao longo de sua gestão, observe o gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Acompanhamento dos investimentos nos programas 0475, 1084, 1102 e 0503 durante o Governo Lula.



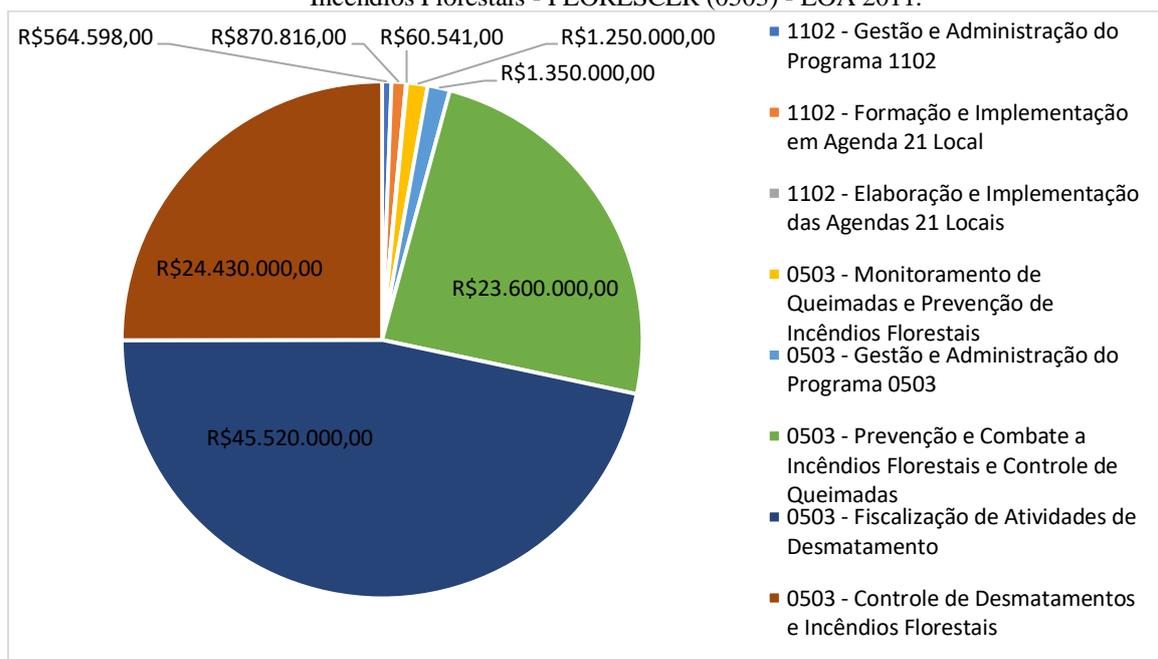
Fonte 11 - Gráfico elaborado pela autora.

4.2 Governo Dilma

No ano de 2011, Dilma Rousseff toma posse como Presidenta da República e seu primeiro ano de governo ainda é regido pelo PPA de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva. Os programas “Agenda 21” e “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER” seguiram ativos e tiveram algumas alterações. O primeiro programa passou a contar com apenas três ações, pois as ações “Formação Continuada em Agenda 21” e “Fomento a Projetos de Agenda 21 Locais” foram encerradas - já que o programa estava sendo finalizado. No lugar destas, foi criada a ação “Formação e Implementação em Agenda 21 Local”, a qual recebeu quase 900 mil reais. Depreende-se que esta ação foi criada para finalizar a proposta do programa, já que o Governo Dilma viria a estabelecer um novo PPA para os próximos anos.

Quanto ao programa “Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – FLORESCER”, observa-se que o programa recebeu um acréscimo total de 6 milhões de reais em relação ao ano anterior e que a ação “Fiscalização de Atividades de Desmatamento” passou a ser de responsabilidade do Ibama e do Instituto Chico Mendes. A ação “Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais” também sofreu uma alteração, passando a ser de responsabilidade do Ibama e do MMA. Observe o gráfico:

Gráfico 9 - Ações dos Programas "Agenda 21 (1102) e Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503) - LOA 2011.



Fonte 12 - Gráfico elaborado pela autora.

Já no ano de 2012, quando o PPA do Governo Dilma fica pronto e é apresentado à sociedade, a visão de futuro situada na dimensão estratégica do governo enaltece que a nova gestão trabalhará para que o Brasil seja reconhecido por seu “modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental” (BRASIL, 2012-2015, p. 18). Além disso, o PPA deixa claro o entendimento do novo governo de que a dimensão ambiental está diretamente relacionada com o processo de desenvolvimento do Brasil e, por isso a agenda ambiental estaria expressa em Programas Temáticos, tais como os programas “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)” e “Mudanças Climáticas (2050)”.

Em relação às mudanças climáticas, esse PPA também traz importantes considerações sobre o tema e destaca que “a conscientização sobre as questões ambientais a médio e longo prazos é imprescindível para o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2012-2015, p. 49). Com essa afirmação, o texto ainda sugere quais são as principais demandas para a questão das mudanças climáticas, como: “a elaboração de modelagem regional do clima e de cenários de mudança do clima e a realização de pesquisas e estudos de vulnerabilidade e adaptação relativos a setores estratégicos que são suscetíveis aos efeitos associados à mudança do clima no Brasil” (BRASIL, 2012-2015, p. 49). A partir dessas afirmações, Dilma reitera o compromisso do Governo Brasileiro com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de implementar ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, como será observado na análise de seu governo, especificamente no programa “Mudanças Climáticas (2050)”.

O novo PPA também apresenta grandes mudanças em sua estrutura. Até o PPA 2008-2011, o documento limitava-se a indicar em cada programa de governo o objetivo, o público-alvo, as ações, o órgão responsável por cada ação e seu respectivo investimento. Já no PPA 2012-2015, observa-se que os programas passam a ser organizados de outra forma, de modo que nesse período cada programa passa a ter um conjunto de objetivos e cada objetivo abrange um grupo de ações para atingi-los. Dada essa mudança, a pesquisadora entende que para melhor visualizar os investimentos do governo destinado aos programas, é preciso observar os objetivos e não as ações, individualmente, ao contrário do que ocorreu na análise do plano de governo do presidente Lula. Dessa forma, as ações serão descritas no corpo do texto e os próximos gráficos mostrarão o investimento que o Governo Dilma planejou para cada objetivo.

Quanto ao programa “Agenda 21”, o qual tinha por objetivo promover e internalizar a formulação e implementação de políticas públicas em busca do desenvolvimento sustentável, foi finalizado no PPA 2008-2011 e não aparece mais na estratégia de governo do PPA 2012-

2015. Entretanto, os estímulos ao meio ambiente ganham novos programas: “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)” e “Mudanças Climáticas (2050)”. Os programas contavam com nove e seis objetivos, respectivamente, sendo importantes contribuições para o país no futuro, quando o Brasil vem a receber a Agenda 2030.

O programa “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)” tem como principal responsável o MMA e a contribuição do MCTI em uma ação voltada para o monitoramento das queimadas e incêndios via satélite. Seus nove objetivos são:

- 1) 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);
- 2) 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;
- 3) Instituir sistemas produtivos rurais sustentáveis e implementar instrumentos de pagamento por serviços ambientais em áreas prioritárias para a prevenção e o controle do desmatamento;
- 4) promover o manejo 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;
- 5) expandir e aprimorar a produção florestal sustentável por meio da concessão de florestas públicas federais;
- 6) Incentivar a ampliação das florestas plantadas, com vistas ao suprimento da demanda de matéria-prima florestal e à redução da pressão sobre os remanescentes nativos;
- 7) Prevenir e combater incêndios florestais com enfoque nas áreas remanescentes dos biomas brasileiros;
- 8) Promover a queda contínua do desmatamento ilegal, com ênfase na fiscalização ambiental e na articulação entre os entes federados;
- e 9) 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.

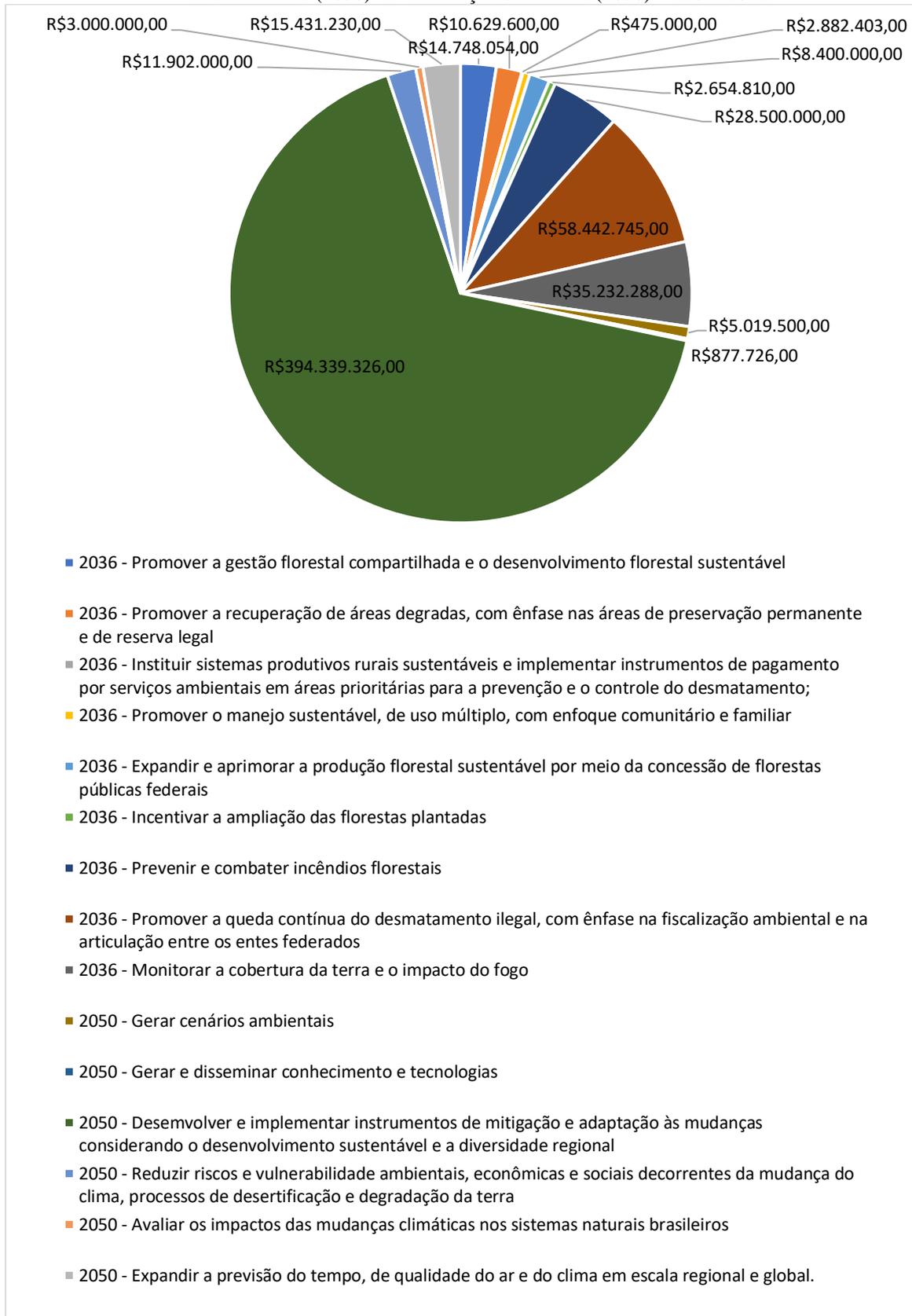
Já o programa “Mudanças Climáticas (2050)” conta com 17 ações de responsabilidade do MMA e do MCTI, distribuídas entre 6 objetivos:

- 1) 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;
- 2) Gerar e disseminar conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional;
- 3) Desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional;
- 4) Reduzir riscos e vulnerabilidade 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; 5) Avaliar os impactos das mudanças climáticas nos sistemas naturais brasileiros por meio do monitoramento de emissões e da observação das manifestações do clima; e 6) Expandir a previsão do tempo, de qualidade do ar e do clima em escala regional e global.

No primeiro ano do plano, nota-se que os objetivos dos programas 2036 e 2050 que visam desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, promover a queda contínua do desmatamento, monitorar a cobertura da terra por meio de satélites e prevenir e combater incêndios florestais são os que recebem maior investimento financeiro no período, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 10 - Investimentos nos objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - LOA 2012.



Fonte 13 - Gráfico elaborado pela autora.

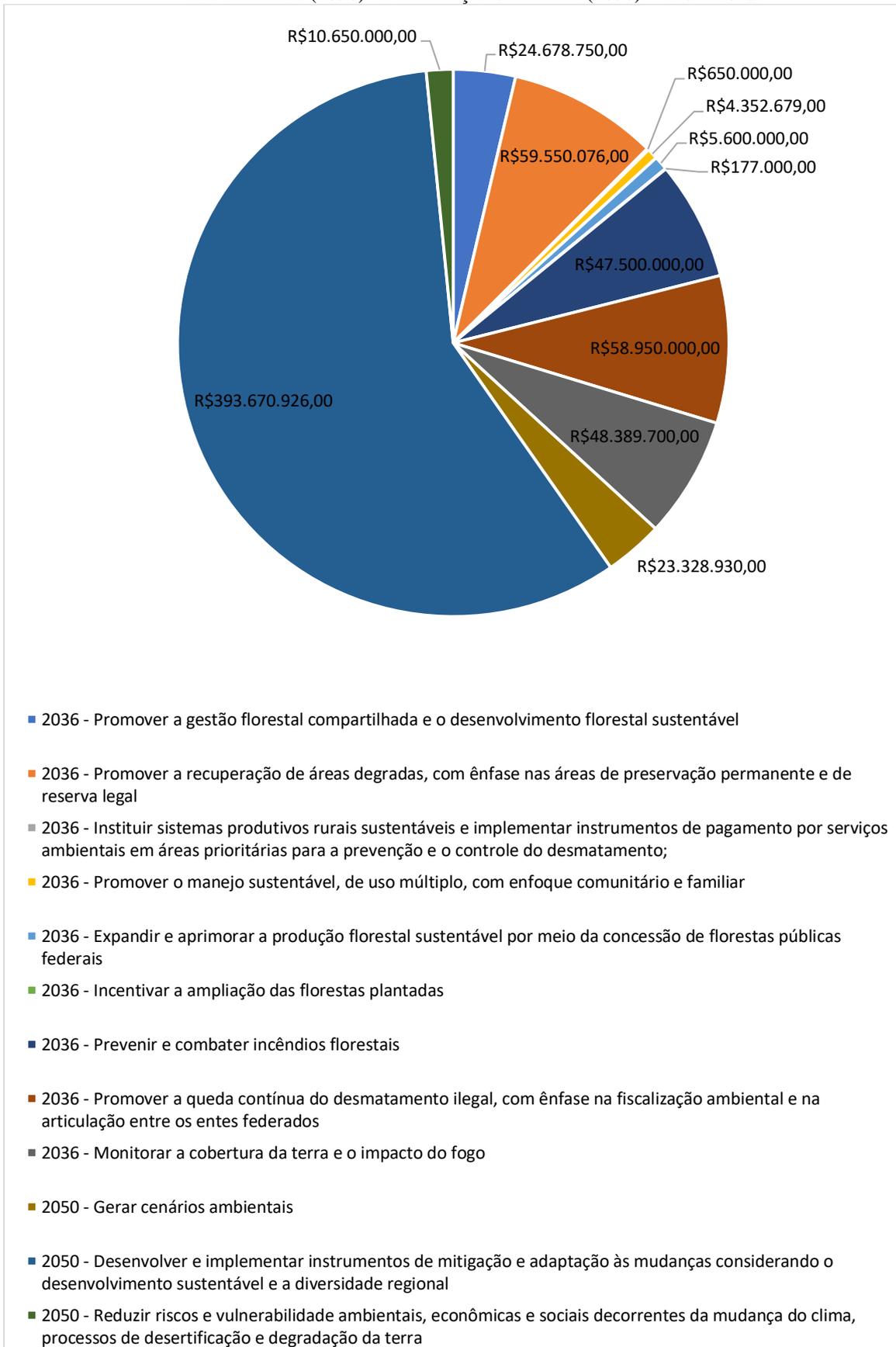
Em 2013, a totalidade dos investimentos nos dois programas aumenta de 592 milhões em 2012 para aproximadamente 677,5 milhões em 2013. Os objetivos que mais se destacaram no período, em ordem decrescente, foram “desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional” (2050), “promover a recuperação das 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” (2036), “promover a queda contínua do desmatamento” (2036) e “prevenir e combater incêndios florestais” (2036).

Nesse ano, nota-se um aumento significativo no objetivo que visa promover a recuperação das áreas degradadas que, de 10 milhões de reais em 2012, passa a receber um investimento de aproximadamente 60 milhões em 2013. Outro objetivo bastante estimulado no período é o “prevenir e combater incêndios florestais que, de 28,5 milhões, passa a receber 47,5 milhões, o equivalente a 67% de recursos a mais.

Quanto aos objetivos do programa 2050, nota-se que três objetivos saem do plano de governo em 2013: “Avaliar os impactos das mudanças climáticas nos sistemas naturais brasileiros por meio do monitoramento”, “expandir a previsão do tempo, de qualidade do ar e do clima em escala” e “Gerar e disseminar conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional”. Uma possível explicação para a extinção desses objetivos é que as suas respectivas ações estavam voltadas a pesquisas que pudessem dar suporte ao Inventário Nacional de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa.

Após a realização do inventário, o governo preocupa-se, em 2013, em elaborar ações que possam disseminar políticas sobre mudanças climáticas como, por exemplo, “Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima” e “Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis”. Este último, especificamente, apesar de já estar no plano de 2012, contava com 297 mil reais em recursos e no plano de 2013 recebeu mais de 1,7 milhões de reais em recursos. Outra mudança que chama atenção é o apoio a projetos de pesquisa e desenvolvimento relacionados às mudanças climáticas, de responsabilidade do MCTI, com mais de 23 milhões de reais investidos. No gráfico a seguir é possível identificar os objetivos dos programas 2036 e 2050 que receberam os maiores investimentos em 2013.

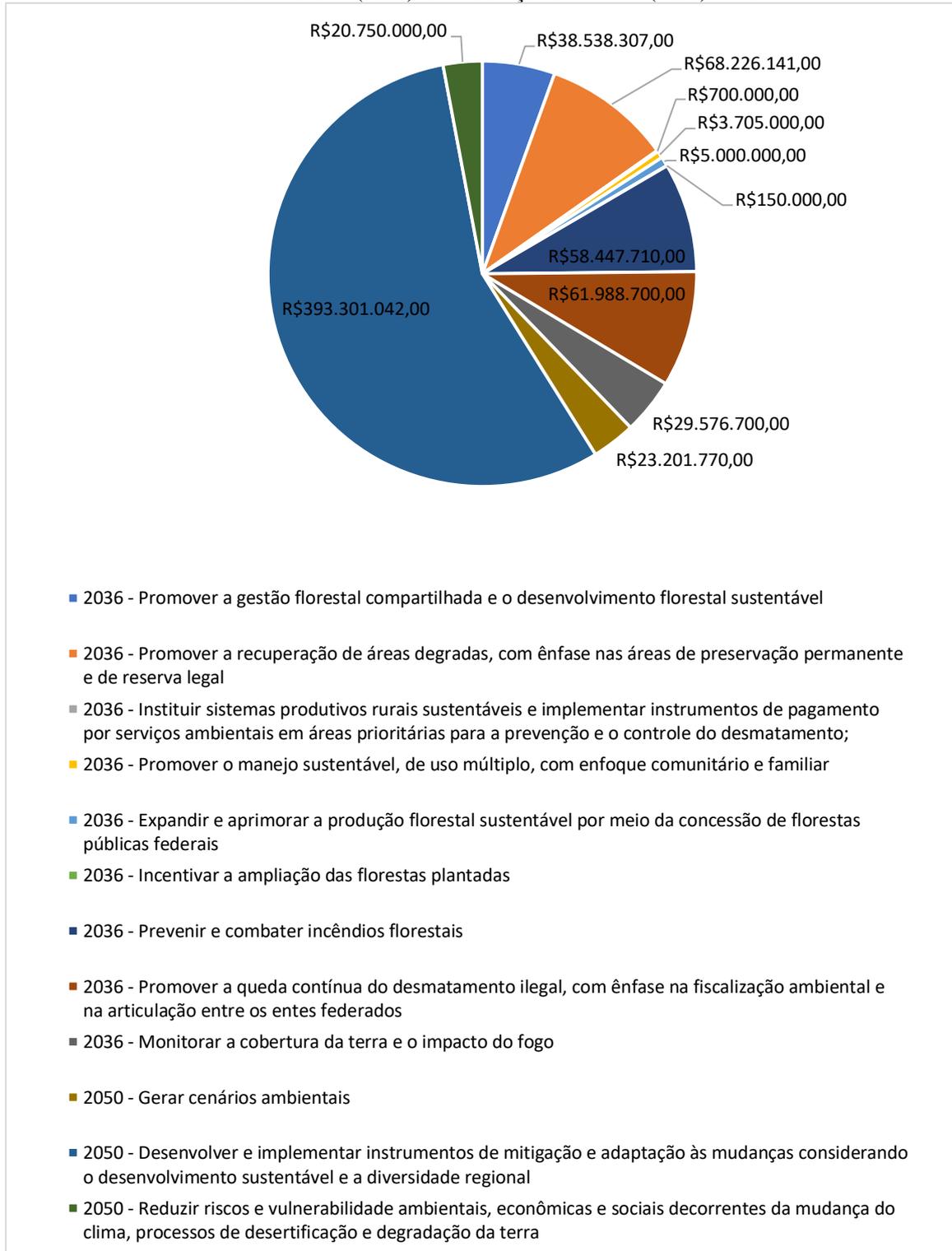
Gráfico 11 - Investimentos nos objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - LOA 2013.



Fonte 14 - Gráfico elaborado pela autora.

Em 2014, os objetivos “promover a gestão florestal compartilhada e o desenvolvimento florestal sustentável” e “promover a recuperação das áreas degradadas” recebem um valor superior aos recursos do ano anterior em 10 e 50 milhões, respectivamente.

Gráfico 12 - Investimentos nos objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - 2014.



Fonte 15 - Gráfico elaborado pela autora.

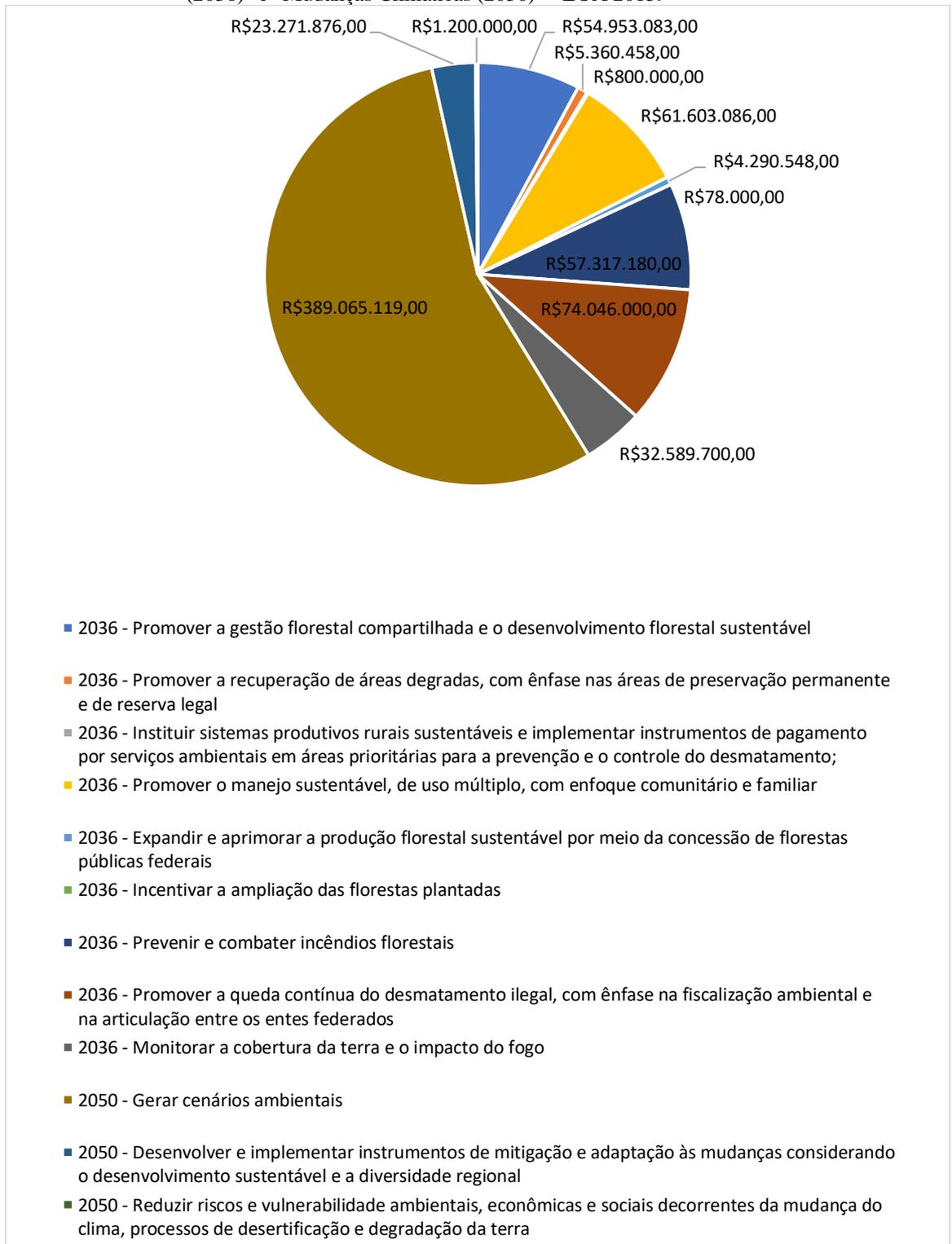
O ano de 2015 foi muito marcante para a formação das políticas públicas ambientais. Esse fato se justifica porque, em setembro desse ano, na cidade de Nova York, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU para decidir um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que a população mundial alcançasse a paz e a prosperidade. Esse plano originou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual constitui-se de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que têm por finalidade impor aos países uma lista de metas a ser cumprida até 2030. Contudo, é importante analisar como estavam os investimentos em programas voltados às mudanças climáticas e à prevenção de queimadas e incêndios, para então entender a influência da Agenda 2030 no Brasil.

Em análise aos investimentos nos programas 2036 e 2050, nota-se que os objetivos que mais recebem incentivos financeiros em 2015, em ordem decrescente são: “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” – do programa Mudanças Climáticas -, “Promover o manejo florestal sustentável, se 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”, “promover a queda contínua do desmatamento ilegal, com ênfase na fiscalização ambiental e na articulação entre os entes federados”, “prevenir e combater incêndios florestais com enfoque nas áreas remanescentes dos biomas brasileiros” e “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 SISNAMA” - do programa “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios”.

Nesse mesmo período, nota-se que os recursos para o objetivo “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”, do programa Mudanças Climáticas (2050), têm um decréscimo de quase 83%, já que no ano anterior dispunha de mais de 20 milhões e em 2015 passa a contar com apenas 1,2 milhão. Enquanto isso, os objetivos “desenvolver e implementar instrumentos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, considerando o desenvolvimento sustentável e a diversidade regional” e “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” não sofrem grande variação de investimentos, mantendo-se constante. Tais investimentos podem ser observados no gráfico a seguir:

Gráfico 13 - Objetivos dos programas "Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (2036)" e "Mudanças Climáticas (2050)" - LOA 2015.



Fonte 16 - Gráfico elaborado pela autora.

No ano de 2016, o PPA 2016-2019, referente ao segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, fica pronto e a gestão reitera sua visão de futuro na dimensão estratégica do governo, afirmando que pretende tornar o Brasil um país que se reconheça e seja reconhecido como “uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente”. Com isso, a administração assume o compromisso com a Agenda 2030 e os objetivos dos programas passam a ser usados de forma estratégica para atingir as metas estabelecidas pela ONU. Também neste ano, o programa “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios” é extinto e suas ações são incorporadas ao programa “Gestão de Riscos e de Desastres (2040)”, o qual abrange objetivos voltados especialmente para monitoramento de desastres naturais e execução de obras que reduzam o risco de desastres.

Considerando que esta pesquisa é dedicada, especificamente, ao objetivo 13 da Agenda 2030 – Combate às Alterações Climáticas – e que a proposta do trabalho é acompanhar como a Agenda 2030 impacta os estímulos da administração no plano de governo, optou-se por analisar como as metas “13.1”, “13.2”, “13.3”, “13.a” e “13.b” influenciam o programa 2050 – Mudanças Climáticas -, por entender que é um programa bem consolidado no PPA e portanto permite uma análise fiel da proposta. A partir do quadro a seguir será possível visualizar os objetivos que colaboram com cada meta:

Quadro 3 - Objetivos do PPA que colaboram com as metas da ONU para o ODS 13.

Meta proposta pela Agenda 2030 da ONU	Objetivo no PPA
13.1 – Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países.	540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. 1067 - Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. 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.

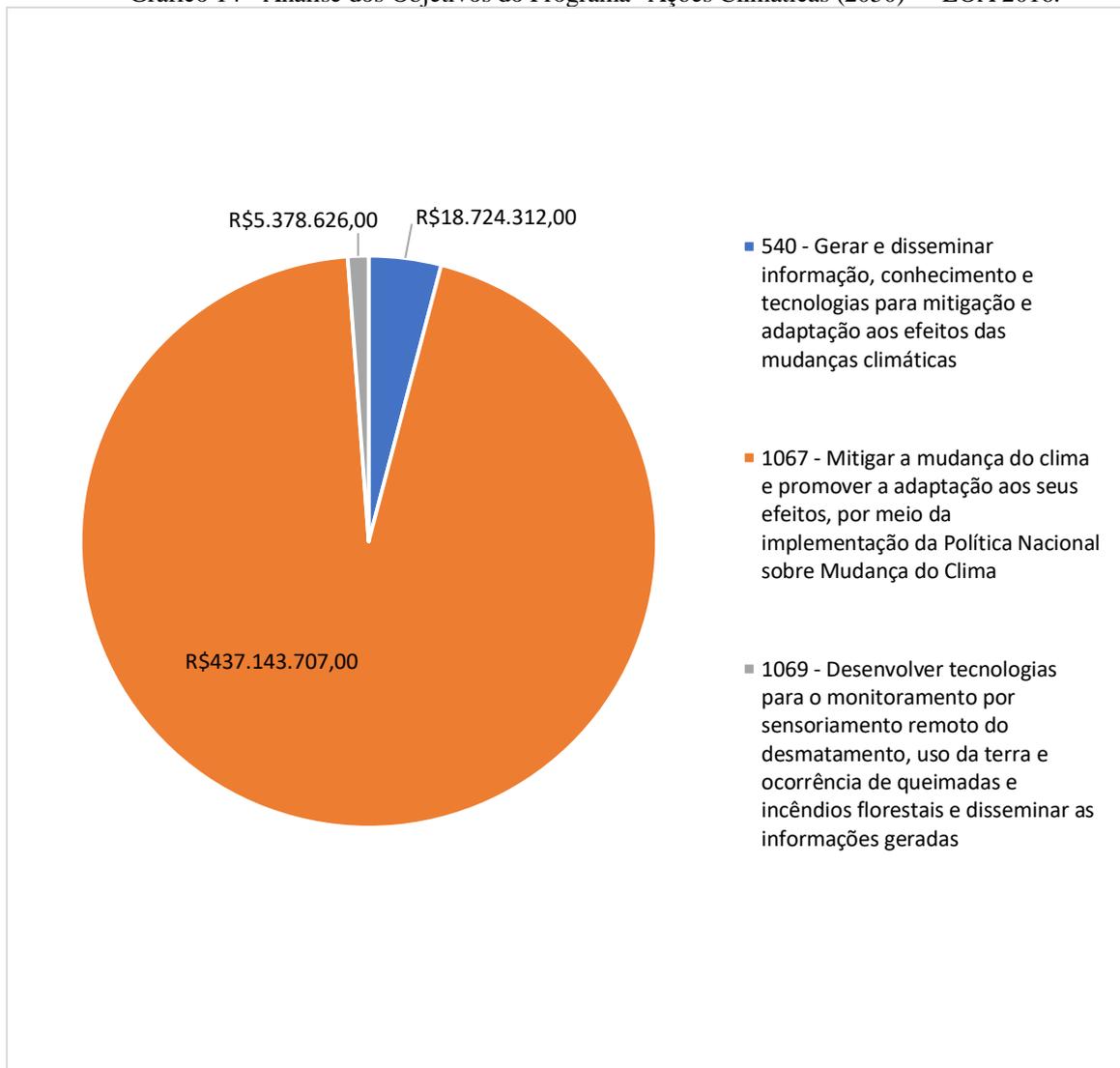
<p>13.2 - Integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais.</p>	<p>540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. 1067 - Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.</p>
<p>13.3 - Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação da mudança do clima, adaptação, redução de impacto, e alerta precoce.</p>	<p>540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. 1067 - Mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. 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.a - Implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos da UNFCCC¹¹ para a meta de mobilizar conjuntamente US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020.</p>	<p>540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. 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>13.b - Promover mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas.</p>	<p>540 - Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. 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>

Fonte 17 - Quadro elaborado pela autora.

¹¹ UNFCCC: Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança do Clima (do original em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*). .

No ano de 2016, nota-se que o governo destina a maioria dos recursos do programa para o objetivo “mitigar a mudança do clima e promover a adaptação aos seus efeitos, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”. Tal fato pode ser explicado por este objetivo ser um objetivo para o alcance de todas as metas estipuladas pela ONU em relação ao ODS 13. Em segundo lugar fica o objetivo “Gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologias para mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas” e em terceiro lugar, com investimentos superiores a 5 milhões de reais fica o objetivo “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”, conforme ilustra o gráfico a seguir:

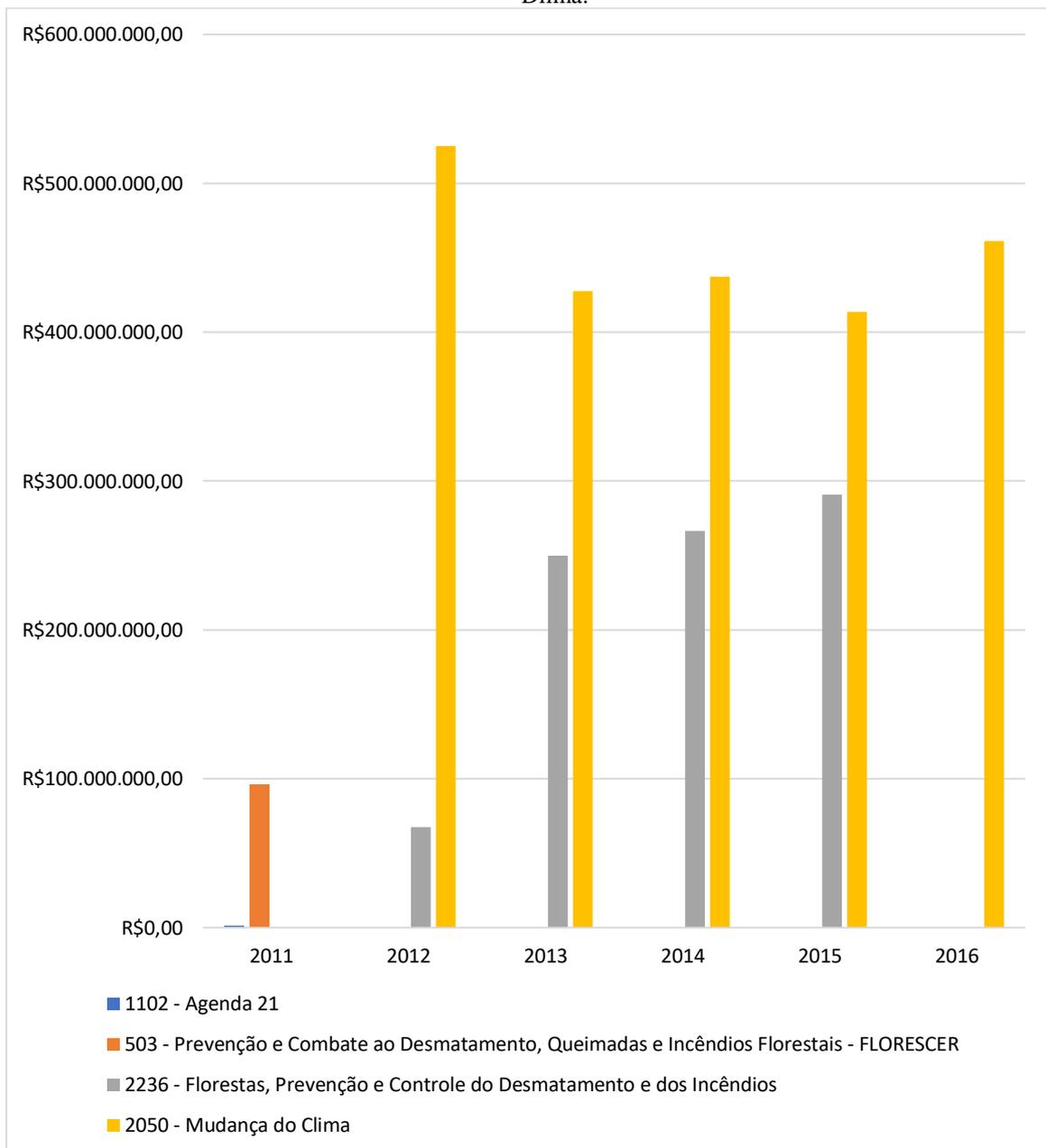
Gráfico 14 - Análise dos Objetivos do Programa "Ações Climáticas (2050)" – LOA 2016.



Fonte 18 - Gráfico elaborado pela autora.

Contudo, 2016 foi um ano de muitas reviravoltas para o governo brasileiro. Em 12 de maio de 2016, teve início o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, que a partir desta data foi afastada da gestão, deixando seu cargo para o vice, Michel Temer, que tomou posse em 31 agosto do mesmo ano. No gráfico a seguir é possível visualizar o histórico de investimentos da presidenta nos programas 2036 e 2050:

Gráfico 15 - Acompanhamento dos Investimentos nos Programas 1102, 0503, 2036 e 2050 durante o Governo Dilma.



Fonte 19 - Gráfico elaborado pela autora.

4.3 Governo Temer

Nesse período, a mudança não se limitou à posição de Temer, mas às prioridades que este vislumbrava em seu governo. Poucos meses após assumir a presidência, o presidente apoiou a PEC 95¹² - aprovada em 15 de dezembro de 2016 - e ainda tentou retirar direitos trabalhistas e previdenciários dos brasileiros, sem considerar a participação da população em seus atos.

O principal problema dessa atitude, em nível de desenvolvimento sustentável, é que o tripé da sustentabilidade exige o equilíbrio concomitante entre os desenvolvimentos social, econômico e ambiental. Quando o presidente coloca as dimensões sociais e econômicas em risco, simultaneamente, está arriscando a dimensão ambiental.

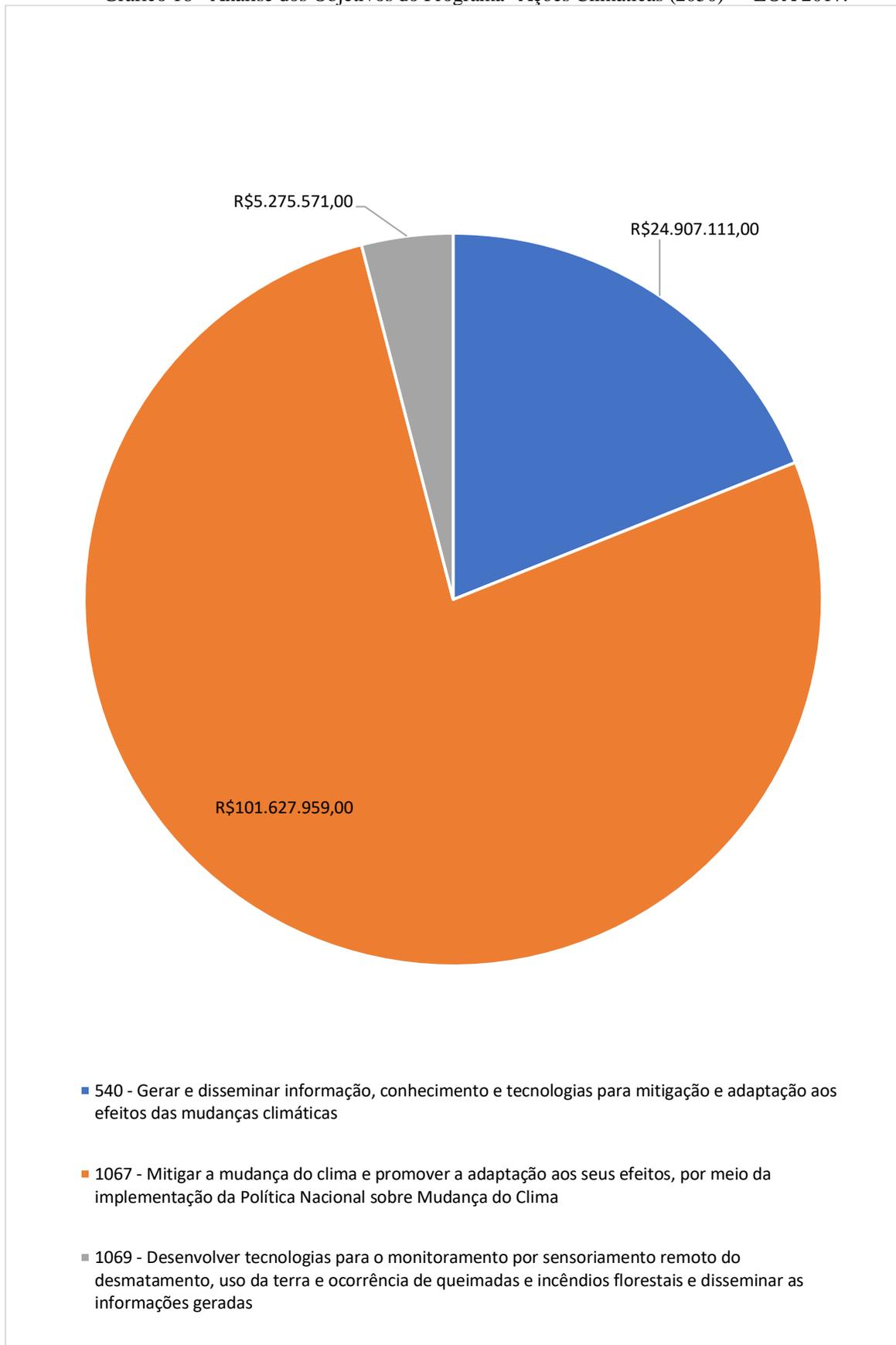
Esse momento na política brasileira é muito importante para entender a afirmação de Guerreiro Ramos sobre a comparação entre política e administração como “dois espaços distintos” ou “compartimentos estanques” que dificultam perceber a “íntima relação entre elas”, já que fica evidente que a política pode sim interferir nas prioridades da administração, como foi observado.

A Agenda 2030 abrange essas três dimensões na busca por um desenvolvimento sustentável por entender que só será possível alcançá-lo após combater o problema da pobreza extrema, a qual necessita do desenvolvimento econômico e social para ser resolvida. Desse modo, quando o Governo Temer congela os investimentos públicos por 20 anos em educação e saúde, por exemplo, abrindo espaço para o desmonte do SUS, que é um recurso usufruído principalmente pela população mais carente, percebe-se que sua gestão vai contra o cumprimento dos ODS, por não os admitir como prioridade.

Em termos de recursos, quando são observados os investimentos destinados aos objetivos do programa “Mudança do Clima”, em 2017, nota-se que a totalidade dos recursos pouco se altera, exceto pelo programa 1067, que visa implementar a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que de 437 milhões, passou a receber pouco mais de 100 milhões em 2017. Em segundo lugar, compondo 19% dos recursos do programa, o objetivo 540, que visa gerar e disseminar informação, conhecimento e tecnologia acerca dos efeitos do clima recebe 6 milhões a mais em investimentos, enquanto o objetivo 1069 segue com o valor constante dos investimentos. Observe o gráfico:

¹² PEC 95: Projeto de Emenda Constitucional que visava congelar os investimentos públicos por 20 anos. A PEC foi aprovada em 15 de dezembro de 2016 e deixou de ser projeto, tornando-se a Emenda Constitucional 95 (EC 95).

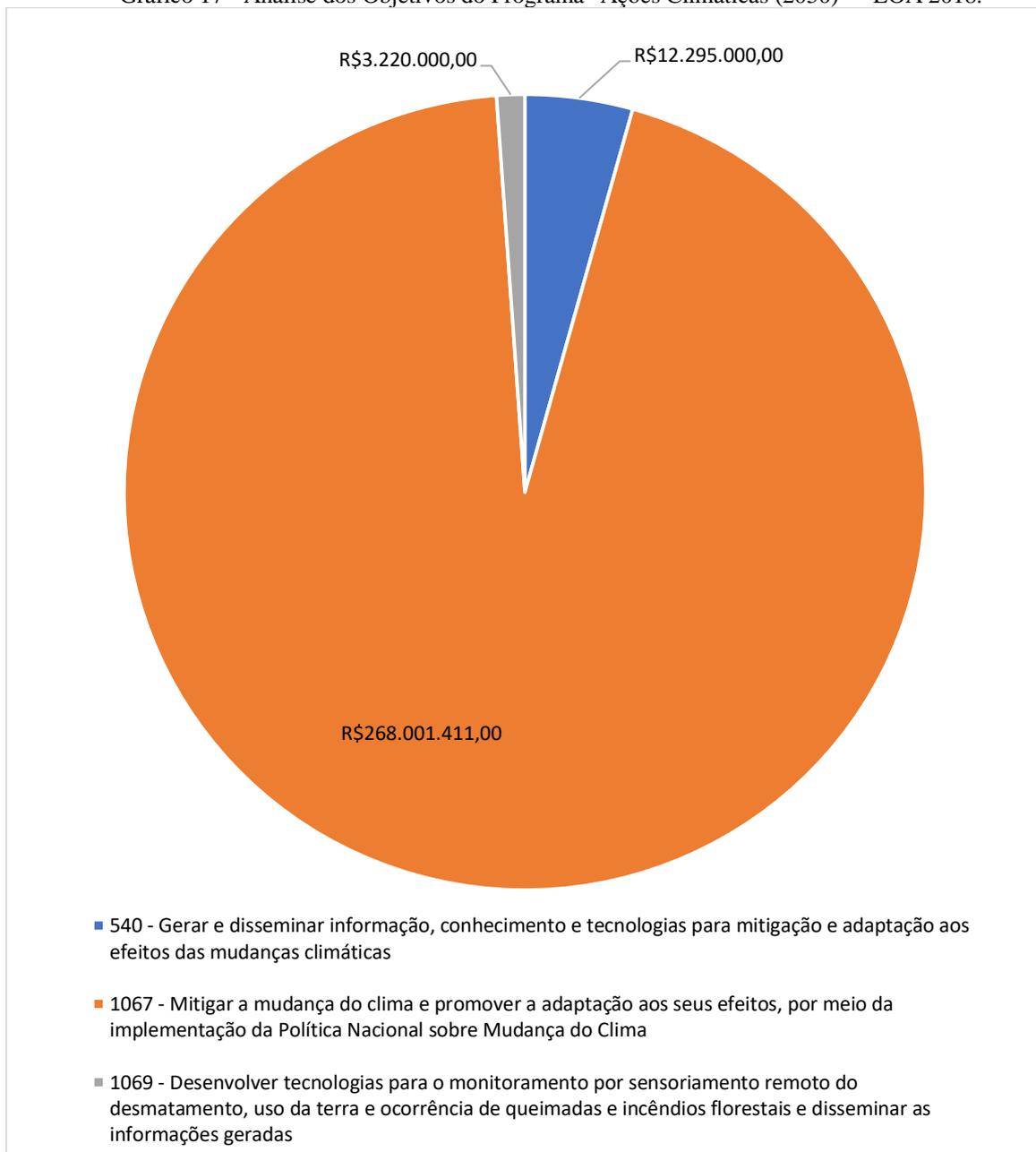
Gráfico 16 - Análise dos Objetivos do Programa "Ações Climáticas (2050)" – LOA 2017.



Fonte 20 - Gráfico elaborado pela autora.

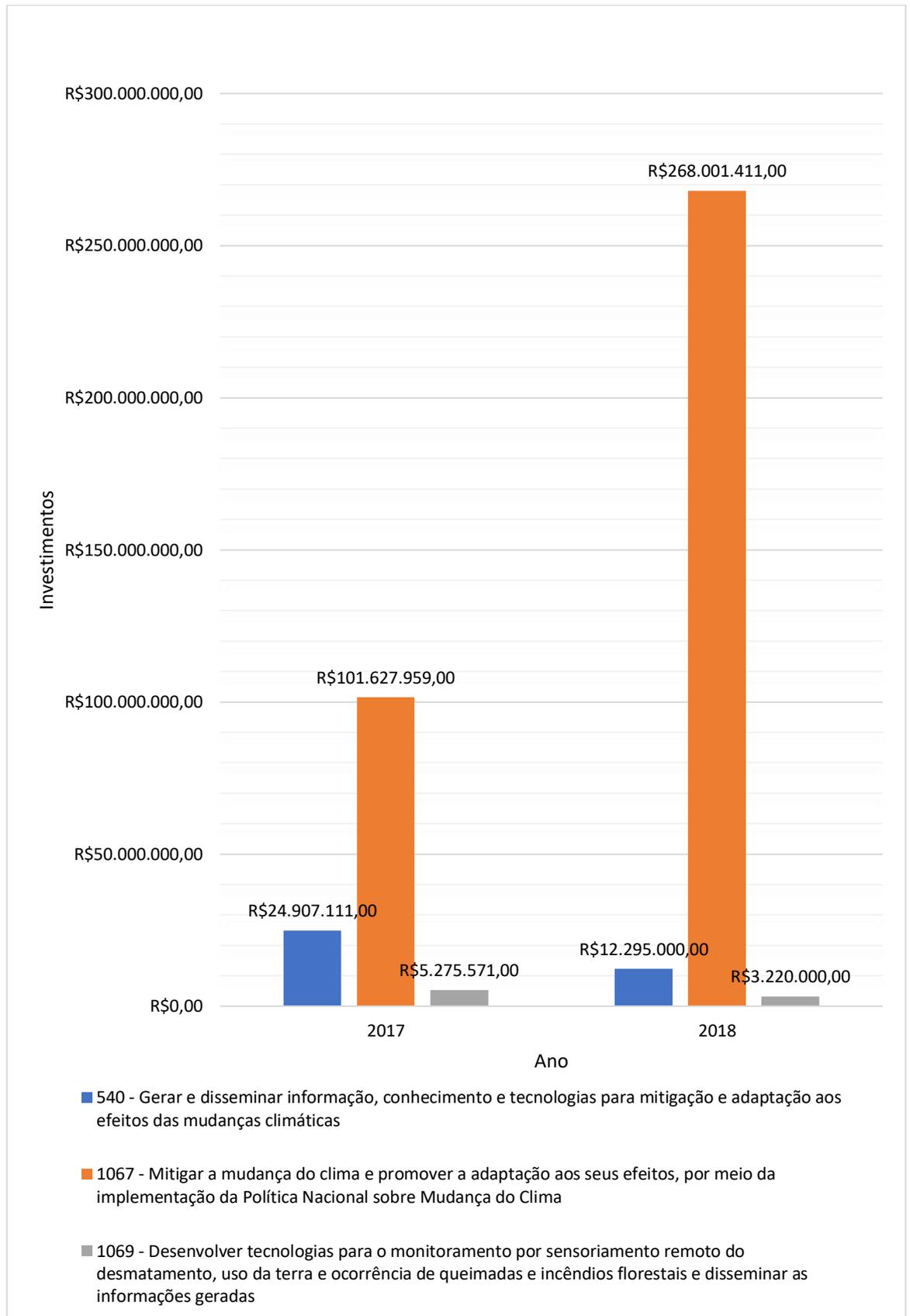
O último ano de mandato da gestão de Temer foi caracterizado por uma redução de investimentos nos objetivos 540 e 1069. O primeiro recebeu metade dos investimentos previstos para 2017, enquanto o segundo teve uma redução de 2 milhões de reais no mesmo período. Já o objetivo 1067, voltado à implementação da Política Nacional de Mudança do Clima, teve um acréscimo de quase 170 milhões de reais. Os investimentos destinados aos objetivos do programa 2050 e o histórico de recursos financeiros de seu governo podem ser visualizados nos gráficos 17 e 18, respectivamente:

Gráfico 17 - Análise dos Objetivos do Programa "Ações Climáticas (2050)" – LOA 2018.



Fonte 21 - Gráfico elaborado pela autora.

Gráfico 18 - Acompanhamento dos Investimentos no Programa "Mudança do Clima" durante o Governo Temer.



Fonte 22 - Gráfico elaborado pela autora.

4.4 Agenda 2030 em análise: uma comparação entre os governos

Para começar a análise da chegada da Agenda 2030 no Brasil, é importante mencionar a forma como o Governo Lula recebeu a Agenda 21 em seu plano de governo, de modo estratégico não só do ponto de vista nacional, como também internacional, mostrando para o mundo que o Brasil tem interesse em se desenvolver de maneira sustentável, colaborando para a utilização dos recursos no planeta. Outro ponto importante é o entendimento dos governos sobre o desenvolvimento sustentável.

Apesar de realizar discursos a favor da Agenda 2030, na Assembleia Geral da ONU, por exemplo, o Governo Temer não entendia o Desenvolvimento Sustentável como um modelo de desenvolvimento que necessita dos três eixos da sustentabilidade: eixo social, eixo econômico e eixo ambiental, de modo que os projetos políticos que apoiou durante sua gestão colocaram em risco o cumprimento das metas da agenda. Os governos de Lula e Dilma, por outro lado, priorizaram as questões sociais e econômicas do país como uma forma de incluir o cuidado com o meio ambiente e, a longo prazo, estabelecer o desenvolvimento sustentável como uma estratégia de governo para o país seguir nos próximos anos.

Em entrevista para esta pesquisa, o ex-Assessor Especial do MMA revelou que o que se percebe na transição do Governo Dilma para o Governo Temer é uma desmobilização do governo central, dos estados e das cidades em relação à questão do aquecimento global. Nesse cenário, o papel do MMA é amenizar essa situação, resistindo a investidas mais duras nesse período, pois o Governo Temer é um governo em que o Congresso tem muito protagonismo e, em seus setores mais retrógrados, assuntos como a Agenda 2030, o aquecimento global e os ODS não têm muita força.

Um exemplo utilizado pelo entrevistado foi a pauta assumida pela ex-Ministra da Agricultura Cátia Abreu, que sugeriu importantes contribuições para o avanço do país no desenvolvimento sustentável como, por exemplo, uma agricultura produtora de água e o aproveitamento das terras que se tornaram improdutivas devido ao ciclo da agricultura itinerante. Mais tarde, ela teve uma preocupação com outras questões para o desenvolvimento da agricultura nacional como, por exemplo, a logística e a imagem internacional. Ou seja, uma agricultura moderna é uma agricultura que incorpora essa Agenda 2030, além de outras questões, pois a agenda também tem objetivos de desenvolvimento que não contemplam somente o meio ambiente. Entretanto, com o afastamento da presidenta Dilma, a ministra também saiu do Mapa.

Com essa comparação entre os governos e a declaração do entrevistado, fica claro que os governantes agem conforme os projetos políticos que defendem e, dessa forma, recursos são destinados a programas e ações, refletindo tais prioridades, que não se concentram somente nos planos plurianuais mas também em outras decisões, como são os casos da EC 95 (congelamento de gastos por 20 anos), da reforma da previdência – que ainda que se comprove necessária, não deveria comprometer a parcela populacional que depende de uma renda razoável da aposentadoria –, da tentativa de retirar direitos trabalhistas dos trabalhadores (desconsiderando as peculiaridades regionais das formas de trabalho e nível de educação e acesso à informação por esses trabalhadores), entre outras questões de dimensões social e econômica.

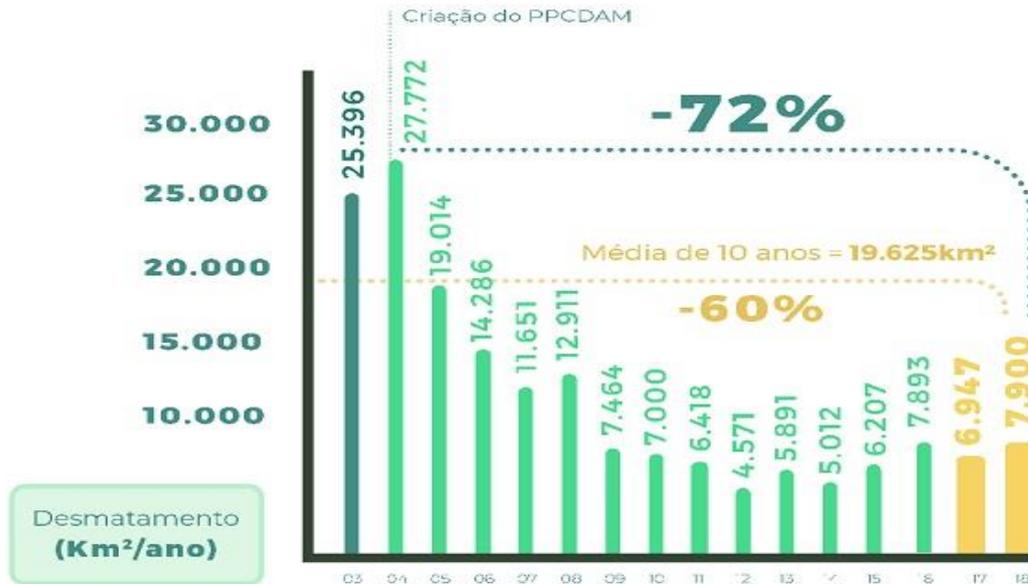
Essas dimensões são especialmente importantes de serem mantidas por já ter o entendimento internacional de que um país que não supre as demandas sociais e econômicas em seu território, tem mais dificuldades para chegar a um nível de conscientização sobre o uso dos recursos naturais, uma vez que a preocupação com o meio ambiente depende de educação e esta só se torna prioridade para a maioria da população quando as famílias entendem que a escola, principal meio de ensinar crianças e jovens sobre a importância de preservar o meio ambiente e fazer bom uso dos recursos naturais que a população tem à disposição, é mais importante do que colocar seus filhos, ainda crianças, a trabalhar para gerar renda para a família, aspecto que também foi considerando na dimensão social de governo dos presidentes Lula e Dilma, por meio do Programa Bolsa Família, por entenderem que um programa social pode colaborar para um país que está rumo ao desenvolvimento sustentável.

Outro ponto a ser tocado é o protagonismo do Brasil no combate ao desmatamento da Amazônia Legal, a qual está diretamente relacionada às questões climáticas, favorecendo a atenção internacional das decisões brasileiras. Com relação à negociação do Código Florestal, por exemplo, o entrevistado mencionou que a presidenta resguardou o que era essencial e vetou todos os itens que eram criticados pelos ambientalistas. Apesar de ter uma visão econômica que se aproxima do neodesenvolvimentismo, Dilma compreendia que medidas sustentáveis eram necessárias para fazer o Brasil crescer. Um exemplo disso é a posição da presidente com relação à energia eólica. Embora seu discurso sobre “estocar vento” tenha sido alvo de deboche pela mídia, na época, o que o seu governo estava planejando, na verdade, era a combinação de tecnologias voltadas para o armazenamento de energia (como as pilhas) e de produção massiva de energia eólica como uma resposta a falta de energia, de forma mais sustentável e mais barata.

Um gráfico do MMA permite concluir que os dados do desmatamento da Amazônia Legal gerados entre o Governo Lula e o Governo Temer, no momento em que há uma mudança de governo, mostram que também há uma mudança de interesses da administração. Como pode

ser observado, entre 2016 e 2019, no período assumido pelo Governo Temer, o desmatamento equivale a uma área superior à área desmatada durante todo o primeiro mandato da presidente Dilma.

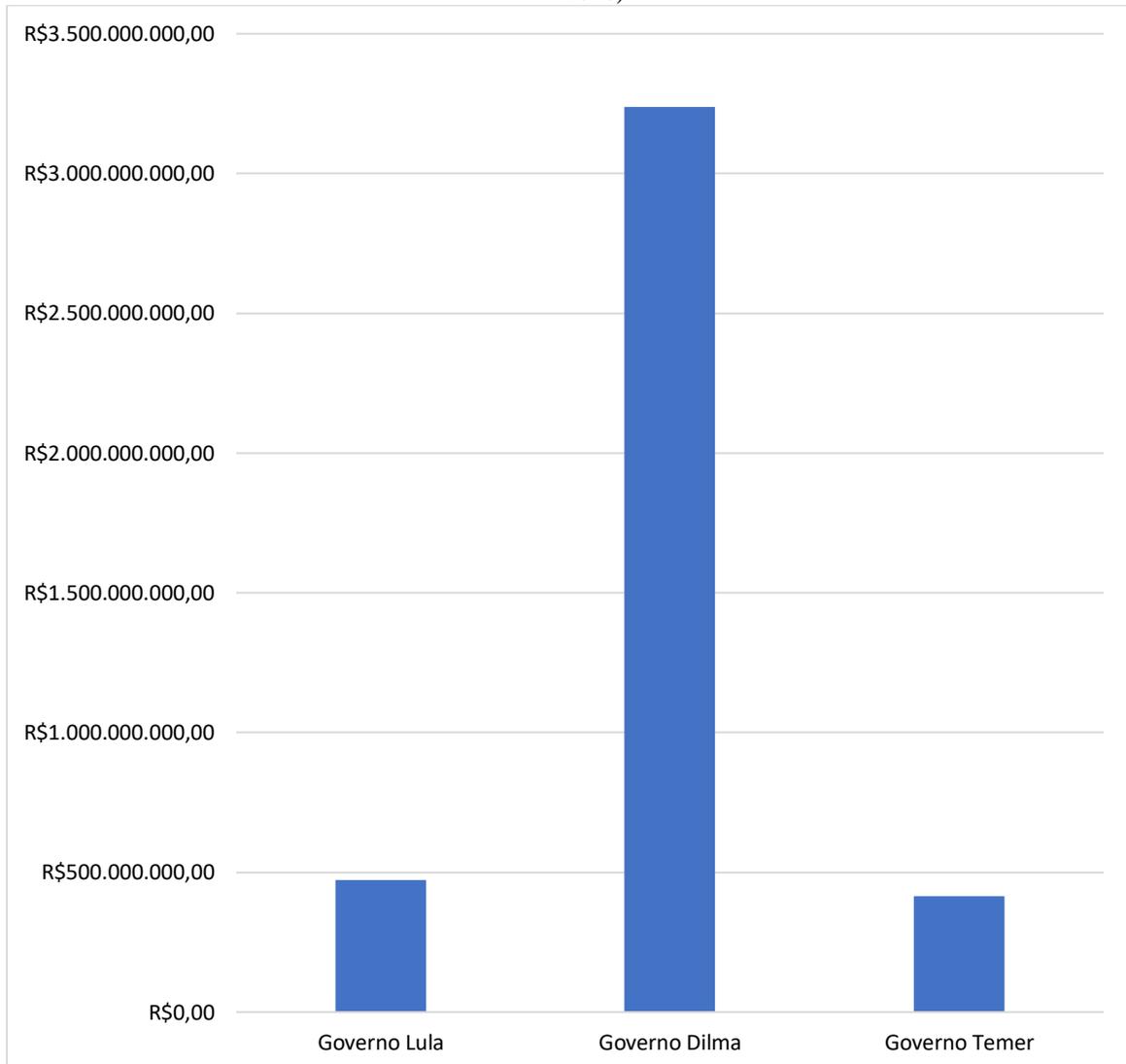
Gráfico 19 - Desmatamento da Amazônia Legal.



Fonte 23- Portal do Ministério do Meio Ambiente

Em termos de investimentos em programas de governo voltados para desmatamento e mudanças climáticas, em ordem crescente, os valores mais altos foram autorizados pelos governos Temer, Lula e Dilma. Em números, o Governo Lula investiu apenas 13% a mais que o Governo Temer, entretanto o primeiro contava com quatro programas que em conjunto visavam o compromisso com as questões climáticas, enquanto o segundo manteve apenas o programa Mudanças Climáticas. Já o Governo Dilma, foi o que mais se destacou perante os compromissos com os programas voltados às mudanças climáticas e ao desmatamento, como pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 20 - Comparação de Investimentos para os Programas de Mudança do Clima entre os Governos (2004 - 2018).



Fonte 24 - Gráfico elaborado pela autora.

É importante observar que o desenvolvimento sustentável não impede um governo de fazer o país crescer economicamente nem se fechar para a inovação. Pelo contrário, ao adotar um modelo de desenvolvimento que compreende as esferas social, ambiental e econômica, novas tecnologias podem surgir e, por consequência, novas profissões e demandas de trabalho. Entretanto, uma gestão que compromete o mínimo de dignidade de uma população impede que o novo se estabeleça e, dessa forma, desenvolva o país para que este possa competir e estabelecer relações positivas com outras nações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi proposto com o objetivo de analisar como a Agenda 2030 encontra estímulos governamentais nos distintos períodos, que colaboram na implementação das ações no Brasil, uma vez que o cenário político brasileiro está passando por uma mudança de orientação programática com relação aos valores sociais, econômicos e ambientais. Especificamente, interessou entender que estímulos governamentais foram criados pelos governos brasileiros, a nível nacional, da gestão do presidente Lula até o período Temer.

O primeiro passo foi quantificar as ações implementadas nos distintos governos, atinentes ao ODS 13, realizado por meio de coleta de dados a partir das LOAs de cada gestão. A partir do ano de 2016, quando as metas da Agenda 2030 entraram no PPA e o plano mudou de forma, a pesquisadora optou por analisar os objetivos de cada programa, uma vez que a nova estrutura permitia visualizar com mais clareza o investimento nas metas do ODS 13.

O segundo passo foi verificar o sentido estratégico dado pelos governos à agenda ambiental no PPA e os recursos financeiros destinados às ações voltadas para o tema “Clima”, de acordo com o PPA e as LOAs de cada gestão. Analisar os planos de governo foi essencial para dar sentido aos dados quantitativos apresentados pela consolidação dos programas do governo presentes na LOA, tal como ações e seus respectivos investimentos financeiros.

Quanto a analisar os recursos ministeriais mobilizados para implementação da agenda, tais como departamentos e setores criados para promover as metas do ODS 13, não foi possível coletar dados governamentais por meio eletrônico. Entretanto, em entrevista com um Assessor Especial do MMA, que atuou no órgão entre 2008 e 2015, alguns pontos puderam ser destacados como, por exemplo, a questão do Código Florestal Brasileiro e a importância que os diferentes governos deram às questões climáticas nos últimos anos.

A partir dos dados apresentados, foi possível concluir que há uma relação entre política e administração, de modo que os interesses da administração interferem nos incentivos às políticas de governo, como é o caso dos acontecimentos que ocorrem entre a transição do Governo Dilma para o Governo Temer, que não se limitam aos recursos financeiros planejados nos PPAs, mas também ao sentido estratégico de governo demonstrado nos planos. Também vale ressaltar que a análise da Agenda 21, desde 2004 no Brasil, permitiu que o país desse mais um passo em direção ao desenvolvimento sustentável, de modo a apoiar a Agenda 2030 no futuro.

O tema Sustentabilidade Ambiental, apesar de recente, apresenta notórios resultados para a sociedade, em termos econômicos, sociais e ambientais, e ainda precisa ser incorporado

a um compromisso de longo prazo no Brasil, de forma que as interferências políticas sejam mínimas, para que o país possa se desenvolver de forma sustentável cada vez mais, sem interrupções de governos que não vislumbram o tripé da sustentabilidade em seu planejamento.

Durante o estudo, houveram alguns constrangimentos de pesquisa que não permitiram uma análise mais profunda do assunto como, por exemplo, determinar que estruturas institucionais foram criadas para implementar a Agenda 2030 no Brasil e quais campanhas midiáticas foram elaboradas, no intuito de disseminá-las para a população e para os níveis estadual e municipal de governo. Entretanto, por meio de entrevista com um ex - Assessor Especial do MMA, a pesquisadora obteve a resposta de que, no Governo Dilma, que foi o governo que recebeu a Agenda 2030, não houve tempo suficiente para projetar mudanças institucionais no governo, já que a ex-presidenta, reeleita para o período 2015-2018, recebeu a agenda em 2015 e logo sofreu o processo de impeachment em maio de 2016. Considerando ainda que o governo posterior vislumbrava o equilíbrio econômico, pouco se envolvendo com os eixos social e ambiental, acredita-se que a estrutura administrativa não passou por grandes alterações.

Registre-se que a autora tem consciência das omissões relativas a grande quantidade de textos de relevância para essa discussão, ainda que tenha se esforçado em compor um referencial teórico que pudesse, de certa forma, contribuir para o debate acerca do tema proposto. Salienta-se que o trabalho aborda um tema de extrema complexidade, abrindo questões para futuros estudos. Nesse sentido, seria interessante analisar dados das dimensões social e econômica junto à ambiental, para verificar como estas dimensões interagem num plano de governo que prioriza o Desenvolvimento Sustentável.

REFERÊNCIAS

AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

BRASIL. **Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2004/lei/vol2lei10837.pdf>>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2005/Lei/L11100-05-volume_II.pdf>. Acesso em 04 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2006/Lei%2011.306_2006/V2.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <file:///C:/Users/Clarice/Downloads/430-Volume%20II%20-%20LOA%202007.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo – Programas de 0015 a 0569. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red_final/Vol2/002_prog_governo1.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo – Programas de 0776 a 1138. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red_final/Vol2/004_prog_governo3.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2009**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/lei/loa_2009_VOL_II.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/lei/anl12214-II.pdf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 12.381, de 09 de fevereiro de 2011.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2011/lei/L12381_11_Volume_II.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo – Programas 2031 a 2056. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2012/red_final/vol2/02_programas2.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/lei/L12798-13-Volumell.pdf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo – Programas de 2031 a 2056. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/red_final/vol2/02_programas2.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 13.115, de 25 de abril de 2015.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo – Programas de 2031 a 2056. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/red_final/vol2/02_programas2.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo – Programas de 2012 a 2087. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/red_final/vol2/01_programas1.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/red_final/Vol_ume_II.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Lei nº 13.587, de 02 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Volume II: Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2018/red_final/Vol_ume_II.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Ministério do Meio Ambiente.** *Agenda 21* [s.d.]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em 16 de maio de 2019.

_____. **Ministério do Meio Ambiente.** *Desmatamento na Amazônia Legal* [s.d.]. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/desmatamento>>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. PPA 2004-2007: Plano Brasil de Todos – Inclusão e Participação. Mensagem Presidencial. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/539/PPA_2004_2007_PL_MensagemPresidencial.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. PPA 2008-2011: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. PPA 2012-2015: Plano Mais Brasil – Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

_____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. PPA 2016-2019: Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social. Mensagem Presidencial. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

COOK, B. J. **Democracy and Administration:** Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2007.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade.** São Paulo. Atlas, 2006.

FILIPPIN, Marcelo. **Administração e Política:** que relação é esta? Tese (Doutorado em Estudos Organizacionais) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS, 2017. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/173416>>. Acesso em 22 de junho de 2019.

FRANCO, Tânia; DRUCK, Graça. **Padrões de Industrialização, riscos e meio ambiente.** *Ciência & Saúde Coletiva*, 3 (2): 61-72, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csc/v3n2/7151.pdf>>. Acesso em 27 de junho de 2019.

GOODNOW, F. J. **Politics and Administration:** A Study in a Government. 3. Ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003 [1900].

GUERREIRO RAMOS. Administração e política à luz da sociologia. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 63, n.1, p.99-110 jan/mar, 2012 [1946].

GURVITCH, G. (Org.). **Dialética e Sociologia**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

HAQ, Mahbub ul. **Reflections on Human Development**. Oxford University Press, 1995.

GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL, volume 22 (1995 e 1998). São Paulo: Larousse e Nova Cultural Ltda.

JARDIM, Jean de S. Desenvolvimento sustentável, desenvolvimento como liberdade e a construção da cidadania na perspectiva ambiental. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 189-201, jan/jul. 2005. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/45dc/71cdd82c575069c09d743c2b33c5e5aaef50.pdf>>. Acesso em 09 de dezembro de 2019.

LIPIETZ, A. **Será impossível um desenvolvimento ecológico viável?** Portugal: Contemporânea, 1995.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E.M. **Fundamento de Metodologia Científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2004.

MENEZES, Claudino Luiz. **Estratégias de Desenvolvimento Urbano e Regional**. COSTA, Armando João Dalla; CAMPOS, Márcia Elisa de (Orgs.). 2. Reimp. Curitiba: Juruá 2004.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2007.

NASCIMENTO, Luis Felipe. **Apostila Didática – Gestão Ambiental e Sustentabilidade**. Disciplina do Curso de Graduação em Administração à Distância. UAB – UFRGS, 2008.

NOBRE, M.; AMAZONAS, M. de C. (Orgs.). **Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito**. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

NOSSO FUTURO COMUM (Relatório Brundtland). **Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 6 a 8 de setembro de 2000. Disponível em <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf>. Acesso em 03 de dezembro de 2019.

ONU. **Organização das Nações Unidas: A ONU e o Meio Ambiente**. [s.d.]. Disponível em:<<http://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 22 de abril de 2019.

ONU. **Organização das Nações Unidas: 17 Objetivos para transformar o mundo**. [s.d.].

Disponível em:< <https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2019.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. – 2. ed. São Paulo: Cengage Learning: 2015.

STORING, H. J. Leonard D. White and the study of public administration. **Public Administration Review**, v. 25, n. 1, p. 38-51, 1965.

SVARA, J. H. The politics-administration dichotomy model as aberration. **Public Administration Review**, v. 58, n. 1, p. 51-58, 1998.

_____. The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p.176183, 2001.

THORSEN, N. A. **Political Thought of Woodrow Wilson: 1875-1910**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

VASCONCELLOS, Éverton Machado. **Desenvolvimento Sustentável Local: o Caso de Canela**. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: O Desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VOLPI, Olívio José. Desenvolvimento sustentável, interdisciplinaridade e o meio ambiente: uma visão conceitual integradora. **Revista da Unifebe**, 2009. Disponível em:< <http://www.unifebe.edu.br/revistaunifebe/2009/artigo017.pdf>>. Acesso em 25 de junho de 2019.

WILSON, Woodrow. **The Study of Administration**. *Polytical Science Quarterly*, II, 197-222, 1887.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Perguntas para entrevista com Assessor Especial do MMA

- 1) A Agenda 2030 ficou pronta em 2015, referenciando o desenvolvimento sustentável em seus objetivos, mas não foi incluída no PPA como programa (como foi o caso da Agenda 21). Pela sua experiência, o que pode ter ocorrido com essa agenda e por que ela não teve o mesmo destino da Agenda 21?
- 2) De que forma o senhor enxerga o terceiro setor agindo em relação a isso? Tem algum atrito com o governo por causa dessa mudança de valores?
- 3) Sabendo que o desenvolvimento sustentável se dá por meio de três pilares (social, econômico e ambiental), é possível que, até 2018, devido às necessidades da população e outras questões administrativas, o Governo Brasileiro ainda estivesse construindo sua política com base em uma visão econômica e social sem considerar as questões ambientais? (Por exemplo, diz-se que a presidente Dilma foi uma desenvolvimentista que considerava em seu governo o crescimento econômico e o desenvolvimento social, sem considerar o desenvolvimento ambiental em sua gestão).
- 4) Em vários países do mundo, podemos observar que o combate às mudanças climáticas é um assunto que vem ganhando cada vez mais a atenção da sociedade e dos governos. O Brasil tem programas sobre estudos do clima há pelo menos 15 anos, mas nota-se que há uma instabilidade de manutenção dos programas. Por exemplo, o programa “Mudanças Climáticas Globais” foi extinto em 2006 e uma de suas ações foi para outro programa já existente (Ciência, Natureza e Sociedade). Que fatores podem influenciar, na sua opinião, na manutenção ou não de um programa, além do recurso financeiro? Como isso variou entre os governos?
- 5) Quais foram as modificações realizadas na estrutura institucional para implementar as políticas da Agenda 2030 no Brasil, especificamente: recursos ministeriais mobilizados, tais como departamentos e setores criados para promover as metas da agenda, bem como, número e perfil dos burocratas (capacitação, etc...) nos governos de Lula, de Dilma e de Temer?
- 6) Houve debate no conselho de Meio Ambiente sobre a agenda? Sabe indicar atores que estiveram a favor e contra a pauta no conselho? Podes indicar documentos e atores que se possa conversar sobre?

APÊNDICE B – Quadro de Programas e Ações

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2004	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Gestão e Administração do Programa	MCT	R\$ 300.000,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Desenvolvimento de Estudos e Modelos sobre a Vulnerabilidade e Adaptação aos Impactos das Mudanças Climáticas Globais	MCT	R\$ 1.209.200,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Desenvolvimento de Estudos Técnico-Científicos sobre Mudanças Climáticas Globais	MCT	R\$ 611.400,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Desenvolvimento de Pesquisas sobre o Clima e os Ciclos Biogeoquímicos dos Ecossistemas Amazônicos (LBA)	MCT	R\$ 1.929.000,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Inventário Nacional de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa	MCT	R\$ 2.754.900,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 5.852.861,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Elaboração de Relatório Anual sobre a Qualidade do Meio Ambiente no âmbito da Agenda Marrom	MMA	R\$ 142.500,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Elaboração de Inventário de Poluentes do Ar e da Água	MMA	R\$ 406.154,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Apoio às Inspeções Técnicas Veiculares	MMA	R\$ 654.750,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Apoio a Projetos de Redução e Absorção de Gases de Efeito Estufa	MMA	R\$ 1.058.440,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Apoio a Projetos-Piloto de Gestão Ambiental do Transporte Público Urbano	MMA	R\$ 300.000,00
Lula I	2004	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Fomento a Projetos de Desenvolvimento de Estudos sobre a Ação Climática	FNMA	R\$ 1.500.000,00
Lula I	2004	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 310.000,00
Lula I	2004	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada em Agenda 21 Local	MMA	R\$ 262.000,00
Lula I	2004	Agenda 21 (1102)	Implementação da Agenda 21 Brasileira	MMA	R\$ 230.500,00
Lula I	2004	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 381.500,00
Lula I	2004	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	FNMA	R\$ 2.890.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.147.000,00
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 125.600,00
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento e Queimadas	Ibama	R\$ 3.619.040,00
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento e Queimadas (Crédito Extraordinário)	-	-
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Prevenção e Combate de Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO) (Crédito Extraordinário)	-	-
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Prevenção e Combate de Queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO)	Ibama	R\$ 300.000,00
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Manutenção de Brigadas de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 510.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Prevenção e Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 3.920.000,00
Lula I	2004	Prevenção de Queimadas (0503)	Prevenção e Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais (Crédito Extraordinário)		
Lula I	2005	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Gestão e Administração do Programa	MCT	R\$ 330.000,00
Lula I	2005	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Desenvolvimento de Estudos e Modelos sobre a Vulnerabilidade e Adaptação aos Impactos das Mudanças Climáticas Globais	MCT	R\$ 1.852.968,00
Lula I	2005	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Inventário Nacional de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa	MCT	R\$ 4.366.559,00
Lula I	2005	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Pesquisa e Desenvolvimento sobre Mudança Global do Clima	MCT	R\$ 846.823,00
Lula I	2005	Mudanças Climáticas Globais (0475)	Operação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo	MCT	R\$ 606.654,00
Lula I	2005	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Apoio a Projetos de Redução e Absorção de Gases de Efeito Estufa	MMA	R\$ 347.350,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2005	Mudanças Climáticas e Meio Ambiente (1084)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 284.208,00
Lula I	2005	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 262.399,00
Lula I	2005	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada da Agenda 21	MMA	R\$ 258.296,00
Lula I	2005	Agenda 21 (1102)	Implementação da Agenda 21 Brasileira	MMA	R\$ 231.736,00
Lula I	2005	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	FNMA	R\$ 3.570.929,00
Lula I	2005	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 542.152,00
Lula I	2005	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.150.000,00
Lula I	2005	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 50.000,00
Lula I	2005	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Combate a queimadas e Incêndios Florestais no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO)	Ibama	R\$ 1.000.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2005	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Manutenção de Brigadas de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 368.600,00
Lula I	2005	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Queimadas	Ibama	R\$ 25.356.490,00
Lula I	2005	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Controle de Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 14.529.739,00
Lula I	2006	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 442.453,00
Lula I	2006	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada em Agenda 21	MMA	R\$ 432.453,00
Lula I	2006	Agenda 21 (1102)	Implementação da Agenda 21 Brasileira	MMA	R\$ 175.000,00
Lula I	2006	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	FNMA	R\$ 500.000,00
Lula I	2006	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 558.526,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2006	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.200.000,00
Lula I	2006	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 48.000,00
Lula I	2006	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Manutenção de Brigadas de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 380.000,00
Lula I	2006	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento e Queimadas	Ibama	R\$ 28.409.076,00
Lula I	2006	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 13.429.130,00
Lula I	2007	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 350.000,00
Lula I	2007	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada em Agenda 21 Local	MMA	R\$ 415.752,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2007	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	FNMA	R\$ 1.764.718,00
Lula I	2007	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 650.000,00
Lula I	2007	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.200.000,00
Lula I	2007	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA e Ibama	R\$ 800.000,00
Lula I	2007	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	Ibama	R\$ 900.000,00
Lula I	2007	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Ibama	R\$ 24.177.760,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula I	2007	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 20.059.981,00
Lula II	2008	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 308.007,00
Lula II	2008	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada em Agenda 21 Local	MMA	R\$ 467.560,00
Lula II	2008	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	FNMA	R\$ 2.418.087,00
Lula II	2008	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 605.000,00
Lula II	2008	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.200.000,00
Lula II	2008	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA e Ibama	R\$ 1.608.741,00
Lula II	2008	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	Ibama	R\$ 1.985.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula II	2008	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Ibama	R\$ 26.762.218,00
Lula II	2008	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	MMA, Ibama e FNMA	R\$ 25.653.000,00
Lula II	2009	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 328.007,00
Lula II	2009	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada em Agenda 21 Local	MMA e FNMA	R\$ 677.560,00
Lula II	2009	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	FNMA	R\$ 270.000,00
Lula II	2009	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 22.401.170,00
Lula II	2009	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.200.000,00
Lula II	2009	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA e Ibama	R\$ 1.608.741,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula II	2009	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	Ibama e Instituto Chico Mendes	R\$ 19.500.000,00
Lula II	2009	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento	MMA e Ibama	R\$ 70.222.539,00
Lula II	2009	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	MMA e Ibama	R\$ 24.380.000,00
Lula II	2010	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 390.606,00
Lula II	2010	Agenda 21 (1102)	Formação Continuada em Agenda 21 Local	MMA	R\$ 404.790,00
Lula II	2010	Agenda 21 (1102)	Fomento a Projetos de Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 150.000,00
Lula II	2010	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 425.291,00
Lula II	2010	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.200.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula II	2010	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA e Ibama	R\$ 1.250.000,00
Lula II	2010	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	Ibama e Instituto Chico Mendes	R\$ 24.600.000,00
Lula II	2010	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Ibama	R\$ 39.000.000,00
Lula II	2010	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	Ibama	R\$ 24.650.000,00
Lula II	2011	Agenda 21 (1102)	Gestão e Administração do Programa	MMA	R\$ 564.598,00
Lula II	2011	Agenda 21 (1102)	Formação e Implementação em Agenda 21 Local	MMA	R\$ 870.816,00
Lula II	2011	Agenda 21 (1102)	Elaboração e Implementação das Agendas 21 Locais	MMA	R\$ 60.541,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Lula II	2011	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais	MCT	R\$ 1.250.000,00
Lula II	2011	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Gestão e Administração do Programa	MMA e Ibama	R\$ 1.350.000,00
Lula II	2011	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Prevenção e Combate a Incêndios Florestais e Controle de Queimadas	Ibama e Instituto Chico Mendes	R\$ 23.600.000,00
Lula II	2011	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Fiscalização de Atividades de Desmatamento	Ibama e Instituto Chico Mendes	R\$ 45.520.000,00
Lula II	2011	Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - FLORESCER (0503)	Controle de Desmatamentos e Incêndios Florestais	MMA e Ibama	R\$ 24.430.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Desenvolvimento do Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global	MCTI	R\$ 200.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Implantação de Infraestrutura para Atender às Demandas das Mudanças Climáticas Globais	MCTI	R\$ 4.819.500,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Rede Clima	MCTI	R\$ 877.726,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Inventário Nacional de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa	MCTI	R\$ 235.940,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Estímulo a Uso Sustentável de Fontes Alternativas de Energia	MMA	R\$ 1.090.753,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 360.000.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	R\$ 29.100.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS	MMA	R\$ 297.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima	MMA	R\$ 1.696.923,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Capacitação em Boas Práticas para Eliminação dos Hidroclorofluorcarbonos (HCFCs) nos sistemas de Refrigeração Comercial	MMA	R\$ 208.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Monitoramento Contínuo das Emissões Setoriais de Gases de Efeito Estufa no Brasil	MMA	R\$ 1.300.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo	MCTI	R\$ 410.710,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Adequação Ecológica e Socioambiental do Uso, Produção e Consumo em Áreas suscetíveis à desertificação	MMA	R\$ 452.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Identificação, diagnóstico e combate aos processos de desertificação no Brasil.	MMA	R\$ 11.250.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Mapeamento, interpretação de dados e recuperação de áreas ambientalmente degradadas em processo de desertificação	MMA	R\$ 200.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Operacionalização do sistema nacional de observações ambientais dos impactos das mudanças climáticas	MCTI	R\$ 3.000.000,00
Dilma I	2012	Mudanças Climáticas (2050)	Pesquisa, desenvolvimento e operações em previsão do tempo e estudos climáticos - CPTEC	MCTI	R\$ 15.431.230,00
Dilma I	2013	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 360.000.000,00
Dilma I	2013	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	R\$ 28.388.000,00
Dilma I	2013	Mudanças Climáticas (2050)	Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima	MMA	R\$ 3.534.000,00
Dilma I	2013	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS	MMA	R\$ 1.748.926,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma I	2013	Mudanças Climáticas (2050)	Apoio a Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento relacionados às Mudanças Climática	MCTI	R\$ 23.328.930,00
Dilma I	2013	Mudanças Climáticas (2050)	Enfrentamento dos Processos de Desertificação, Mitigação dos Efeitos da Seca e Convivência com a Semiaridez	MMA	R\$ 10.650.000,00
Dilma I	2014	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 360.000.000,00
Dilma I	2014	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	R\$ 27.052.298,00
Dilma I	2014	Mudanças Climáticas (2050)	Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima	MMA	R\$ 4.798.744,00
Dilma I	2014	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS	MMA	R\$ 1.450.000,00
Dilma I	2014	Mudanças Climáticas (2050)	Apoio a Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento relacionados às Mudanças Climática	MCTI	R\$ 23.201.770,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma I	2014	Mudanças Climáticas (2050)	Enfrentamento dos Processos de Desertificação, Mitigação dos Efeitos da Seca e Convivência com a Semiaridez	MMA	R\$ 20.750.000,00
Dilma I	2015	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 360.000.000,00
Dilma I	2015	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima	R\$ 22.273.119,00
Dilma I	2015	Mudanças Climáticas (2050)	Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima	MMA	R\$ 6.162.000,00
Dilma I	2015	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis - PPCS	MMA	R\$ 630.000,00
Dilma I	2015	Mudanças Climáticas (2050)	Apoio a Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento relacionados às Mudanças Climáticas	MCTI	R\$ 23.271.876,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma I	2015	Mudanças Climáticas (2050)	Enfrentamento dos Processos de Desertificação, Mitigação dos Efeitos da Seca e Convivência com a Semiaridez	MMA	R\$ 1.200.000,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)	MCTI - Administração Direta	R\$ 5.378.626,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Apoio a Estudos e Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Relacionados à Mudança do Clima	MCTI - Administração Direta	R\$ 18.724.312,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 360.000.000,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	R\$ 17.513.119,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS	MMA - Administração Direta	R\$ 130.000,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Políticas e Estratégias de Prevenção e Controle do Desmatamento no âmbito da União, Estados e Municípios.	MMA - Administração Direta	R\$ 1.965.852,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima	MMA - Administração Direta	R\$ 570.000,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Enfrentamento dos Processos de Desertificação, mitigação e adaptação aos Efeitos da Seca para a Convivência com a Semiaridez no Quadro das Variações e Mudanças do Clima	MMA - Administração Direta	R\$ 2.665.852,00
Dilma II	2016	Mudanças Climáticas (2050)	Monitoramento Ambiental: Prevenção e Controle de Incêndios Florestais.	Ibama	R\$ 54.298.884,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)	MCTIC - Administração Direta	R\$ 5.275.571,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Apoio a Estudos e Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Relacionados à Mudança do Clima	MCTIC - Administração Direta	R\$ 10.579.999,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Pesquisa, Desenvolvimento e Supercomputação para Previsão do Tempo e Clima	MCTIC - Administração Direta	R\$ 14.327.112,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 23.166.881,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	R\$ 17.313.119,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS	MMA - Administração Direta	R\$ 114.530,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Políticas e Estratégias de Prevenção e Controle do Desmatamento no âmbito da União, Estados e Municípios.	MMA - Administração Direta	R\$ 5.303.429,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima	MMA - Administração Direta	R\$ 716.027,00
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Enfrentamento dos Processos de Desertificação, Mitigação e Adaptação aos Efeitos da Seca	MMA - Administração Direta	R\$ 5.572.623,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Pres. Câmara	2017	Mudanças Climáticas (2050)	Monitoramento Ambiental: Prevenção e Controle de Incêndios Florestais.	Ibama	R\$ 49.441.350,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)	MCTIC - Administração Direta	R\$ 3.220.000,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Apoio a Estudos e Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento Relacionados à Mudança do Clima	MCTIC - Administração Direta	R\$ 3.555.000,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Pesquisa, desenvolvimento e operações em previsão do tempo e estudos climáticos – CPTEC	MMA	R\$ 8.740.000,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	Recursos sob supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - MMA	R\$ 202.896.574,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Fomento a Estudos, Projetos e Empreendimentos que visem à mitigação e à adaptação à Mudança do Clima	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	R\$ 7.313.119,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Implementação do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS)	MMA - Administração Direta	R\$ 62.702,00

Gestão	Ano	Programa	Ação	Órgão Responsável	Recurso Financeiro
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Políticas e Estratégias de Prevenção e Controle do Desmatamento e de Manejo e Recuperação Florestal no Âmbito da União, Estados e Municípios	MMA - Administração Direta	R\$ 196.220,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Iniciativas para Implementação de Política Nacional sobre Mudança do Clima	MMA - Administração Direta	R\$ 3.220.639,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Redução da Vulnerabilidade aos Efeitos da Desertificação, da Seca e das Mudanças Climáticas	MMA - Administração Direta	R\$ 495.041,00
Temer	2018	Mudanças Climáticas (2050)	Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias	Ibama	R\$ 53.817.116,00