FGV EBAPE

RAP REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

Transformação econômica verde e mudança política no governo Lula III

Carina Vitral [1] *

Edson Kondo [2]

* Autora Correspondente

[1] Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, DF, Brasil

[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, DF, Brasil

Este estudo analisa o processo de tomada de decisão que levou à emergência da agenda de transformação econômica verde na agenda econômica do Brasil. Com base na Teoria da Agenda, sob a perspectiva das coalizões de defesa, adotou-se uma abordagem qualitativa, utilizando análise de conteúdo temática de entrevistas semiestruturadas realizadas com formuladores de política econômica, climática, industrial e energética dos ministérios do terceiro governo Lula. Os resultados indicam que eventos externos ao subsistema da agenda verde influenciaram a visão dos formuladores de política – em especial o cenário global da economia verde e a ocorrência de eventos climáticos extremos –, favorecendo a mudança institucional que possibilitou a inclusão da transformação econômica verde na agenda econômica. A nova cadeia global de valor da economia verde e a crescente demanda mundial pela transição energética são percebidas como oportunidades para a transformação econômica verde, dadas as vantagens comparativas do Brasil no setor de energias renováveis. Por outro lado, o cenário global também é visto como uma ameaça, marcada pelo chamado protecionismo verde, expresso em barreiras comerciais e subsídios às novas tecnologias.

Palavras-chave: transformação ecológica, transformação econômica verde, formação de agenda, coalizões de defesa, economia verde.

Green economic transformation and policy change in Lula's third administration

This study analyzes the decision-making process that led to the emergence of green economic transformation agenda on Brazil's economic agenda. Based on agenda-setting theory, under the perspective of advocacy coalitions, a qualitative approach was adopted, employing thematic content analysis of semi-structured interviews conducted with economic, climate, industrial and energetic policy makers from the ministries of President Lula's third administration. The findings indicate that external events to the green agenda subsystem influenced policy makers'

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250630 ISSN: 1982-3134

Submetido em 23 de novembro de 2025 e aceito para publicação em 17 março de 2026.

Editor-chefe:
Gregory Michener, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Editora adjunta:
Gabriela Spanghero Lotta, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

Pareceristas:
Debora Maria Carvalho da Silva, Universidade Federal do ABC, São Paulo, SP, Brasil
Um dos pareceristas não autorizou a divulgação de sua identidade.

Relatório de revisão por pares:
O relatório de revisão por pares está disponível em https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457

perspectives—particularly the global green economy scenario and the occurrence of extreme climate events—fostering the institutional change that enabled the inclusion of the green economic transformation in the economic agenda. The new global value chain of the green economy and the growing global demand for the energy transition are perceived as opportunities for green economic transformation, given Brazil's comparative advantages in the renewable energy sector. On the other hand, the global scenario is also seen as a threat, marked by so-called green protectionism, expressed through trade barriers and subsidies for new technologies.
Keywords: ecological transformation, green economic transformation, agenda setting, advocacy coalition framework, green economy.

Transformación económica verde y câmbio político en el tercer gobierno de Lula

Este estudio analiza el proceso de toma de decisiones que llevó a la emergencia de la agenda de transformación económica verde en la agenda económica de Brasil. Con base en la teoría de la agenda, desde la perspectiva de las coaliciones de defensa, se adoptó un enfoque cualitativo, utilizando análisis de contenido temático de entrevistas semiestructuradas realizadas con formuladores de políticas económicas, climáticas, industrial y energética de los ministerios del tercer gobierno de Lula. Los resultados indican que eventos externos al subsistema de la agenda verde influyeron en la visión de los formuladores de políticas —en especial el escenario global de la economía verde y la ocurrencia de eventos climáticos extremos— favoreciendo el cambio institucional que posibilitó la inclusión de la transformación económica verde en la agenda económica. La nueva cadena global de valor de la economía verde y la creciente demanda mundial por la transición energética son percibidas como oportunidades para la transformación económica verde, dadas las ventajas comparativas de Brasil en el sector de energías renovables. Por otro lado, el escenario global también es visto como una amenaza, marcada por el llamado proteccionismo verde, expresado en barreras comerciales y subsidios a las nuevas tecnologías.
Palabras clave: transformación ecológica, transformación económica verde, formación de agenda, coaliciones de defensa, economía verde.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas impõem à humanidade enormes desafios. Diante desse cenário – que pode influenciar enormemente atividades econômicas como a agropecuária, a indústria, os serviços e a própria vida nas cidades –, as principais economias do mundo têm se reorientado para reduzir a emissão de gases do efeito estufa, empreendendo vultuosos esforços na transição energética, em novas tecnologias industriais, e reorganizando as finanças mundiais para custear a transição para uma economia de baixo carbono (Milanez et al., 2017).

Seria positivo pensar que a cooperação econômica e tecnológica entre as principais economias do mundo poderia ser útil para combater o risco da mudança do clima, mas a realidade é bem distante disso. O que parece estar em curso é uma corrida tecnológica em torno do domínio de novas tecnologias (Yang et al., 2022), colocando a política de inovação no centro da agenda dos países. Soma-se a isso a disputa pela liderança global entre a China e os Estados Unidos (EUA) e a guerra entre a Ucrânia e a Rússia, com sanções dos países do Norte Global contra esta última, que evidenciaram a dependência que a Europa tem do gás natural russo (Gümüş, 2015). Diante desse novo cenário internacional que está provocando a reorganização das cadeias globais de valor (Tsafos, 2022) e novas tensões, cresce o interesse das principais economias globais nos recursos naturais brasileiros.

Países como o Brasil – que detém a maior reserva natural de florestas tropicais do mundo, abundante em biodiversidade e água e com grande potencial de produção de minerais, alimentos e energia renovável – são estratégicos para a geopolítica internacional (Castro et al., 2022), ao passo que seguem um caminho tortuoso para se desenvolverem. Nesse caminho se tornam ainda mais evidentes os limites, com a crescente e precoce perda de participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) (Ministério da Fazenda, 2024). Tal fato impõe a necessidade de implementar estratégias que coordenem o aproveitamento da posição de liderança na produção de energia renovável e minerais

estratégicos para a transição energética, bem como superar a posição de exportador de *commodities* com baixo valor agregado, dando lugar à "neoindustrialização" – como tem sido chamada pelo governo brasileiro a reindustrialização em novas bases tecnológicas e de baixa emissão de carbono (Ministério da Fazenda, 2024).

Diante dessa conjuntura internacional, o governo brasileiro inaugura sua agenda de transformação econômica verde com diversos planos e programas, com destaque para o Plano de Transformação Ecológica (PTE), que tem como objetivo estabelecer um "instrumento central para que o país cumpra suas metas climáticas e aproveite as oportunidades criadas pela necessária transição para uma economia mais sustentável" (Ministério da Fazenda, 2024, p. 37); e para o programa Nova Indústria Brasil (NIB), elaborado no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) como uma política sistêmica e de longo prazo, composta de instrumentos públicos de apoio ao setor produtivo, que definiu seis missões organizadoras da política industrial, entre as quais três delas estão diretamente relacionadas à agenda da transformação econômica verde – Missão 1: Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; Missão 3: Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades; Missão 5: Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras (Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2024).

Também integra a agenda parte do Novo Plano de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), que em sua reedição compreende investimentos relevantes em energia renovável, eletrificação de frota de ônibus urbanos, adaptação climática e o Plano Clima, que consiste no plano de mitigação e adaptação ligado à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira, elaborado pelo Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM). Vale ressaltar que, no período do desenvolvimento da pesquisa e das entrevistas, o Plano Clima estava em estágio embrionário, tendo sido lançado em 15 de dezembro de 2025.

Passados mais de 30 anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), que aconteceu no Rio de Janeiro, uma conferência mundial voltou ao Brasil em 2025, na cidade de Belém do Pará, para realização da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP-30) e movimentou as coalizões de defesa do meio ambiente no Brasil em torno da agenda verde. Nesse contexto, entender como a agenda da transformação econômica verde ganhou lugar na agenda econômica do país é de fundamental importância para o estudo das políticas públicas.

Isto posto, o objeto desta pesquisa é o processo de tomada de decisão e construção da agenda da transformação econômica verde no terceiro governo Lula, quais oportunidades e ameaças estão sendo vistas pelos formuladores de política e no que consiste a nova visão na agenda econômica.

2. COALIZÕES DE DEFESA E MUDANÇA POLÍTICA

Paul Sabatier (1991) contribuiu com sua perspectiva para a Teoria da Agenda – que supera a visão de estágios do ciclo de políticas públicas e defende que ideias, valores, recursos, instituições e contexto são essenciais para o processo de produção das políticas públicas – e serviu de referencial para a presente pesquisa. A Teoria da Agenda com base nas coalizões de defesa é um arcabouço que estuda a mudança e a estabilidade de longo prazo das políticas públicas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) focalizando as ideias, por isso serve de teoria para a presente análise, considerando o contexto e as

características do subsistema. Em geral, as pesquisas usando essa teoria jogam luz para a composição das coalizões, do ponto de vista das ideias, dos valores e atores, mas também podem ser úteis no processo de tomada de decisão e seus resultados.

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o processo se dá principalmente no âmbito dos subsistemas de política pública, nos quais são formadas diferentes coalizões de defesa, compostas por organizações e indivíduos providos de crenças e interesses que interagem ora em contradição, ora em cooperação sobre determinado assunto. Para a análise desse conjunto de interações, os autores desenvolveram um arcabouço metodológico denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

Para Sabatier e Weible (2006), o aprendizado e a mudança política são frutos da interação das coalizões, muitas vezes influenciados por alterações nas condições externas ao subsistema que promovem choques que alteram a posição das coalizões. Suely Araújo (2013) explica que as relações entre os atores são entendidas em determinado contexto social, político, econômico, histórico e setorial, pois cada subsistema de política tem suas características e dinâmicas.

Os fatores externos ao subsistema são formados por dois conjuntos. O primeiro são os fatores estáveis do sistema, como as características do problema, da distribuição dos recursos, da estrutura sociocultural e das regras constitucionais. Esses fatores pouco mudam no curto prazo e por isso não são o foco da atuação das coalizões. Como exemplo, Araújo (2013) cita a influência dos recursos naturais que marcam limitações de áreas, como a política energética, em razão das características do território. Entre valores socioculturais e estrutura social, podem-se citar como exemplo as concepções econômicas constitutivas dos Estados nacionais e as distintas constituições nacionais que definem as regras do jogo, como a divisão entre níveis de governo (Araújo, 2013).

Já no segundo conjunto estão os eventos externos, como aqueles macroeconômicos, sociais, políticos, a opinião pública e a formação de coalizões governamentais. Neles podem ocorrer mudanças mais frequentes, desafiando os tomadores de decisão a se posicionar em momentos de crise levando em conta suas crenças (*deep core* e *policy core*) e resultando em mudança institucional e aprendizado (Fernandes & Almeida, 2019).

Entre essas mudanças estão avanços tecnológicos na indústria que criam rotas tecnológicas – aumentando a pressão por novas regulações do setor de energia, por exemplo –, além de crises econômicas – que também resultam, em geral, em inúmeros embates sobre soluções macroeconômicas. As mudanças de coalizões governamentais podem ser exemplificadas com trocas de governo que acabam por pressionar as ideias das coalizões e seus embates. Araújo (2013) defende que o ACF pode ser aplicado para temas transversais, como é o caso da transformação econômica verde, pois a inter-relação e intersecção de subsistemas não passam despercebidas no ACF, e os impactos de outros subsistemas integram os fatores externos.

Segundo a perspectiva das coalizões de defesa (ACF), a política pública é produto da interação de coalizões de defesa, que ora enfrentam-se em embates, ora produzem consensos e, inclusive, promovem aprendizados, alterando as posições da própria coalizão ao longo do tempo. Sabatier e Weible (2006) identificam dois mecanismos: os embates internos de um subsistema, que confirmam a contrariedade de uma coalizão com relação a outra dominante; e as negociações, que são capazes de promover mudanças mais significativas, propiciando acordos negociados quando coalizões que antes estavam em confronto passam a cooperar devido ao aprendizado político.

Os aprendizados, portanto, são produtos das "alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e/ou de novas informações e que estão

relacionadas com o desenvolvimento ou a revisão dos objetivos da política" (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, p. 123). Embora o modelo ACF jogue luz à relevância de ideias, valores e crenças, Ma e Vieira (2020) afirmam que apenas ideias não são suficientes para proporcionar a mudança institucional. Esta decorre dos choques externos, alterações em fatores que se impõem na realidade política a ponto de permitirem uma reconfiguração na distribuição de poder e dependerem da mobilização de recursos e de estratégia para alcançar seus objetivos (Ma & Vieira, 2020).

3. EMBATES E APRENDIZADOS NO SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE

Existe extensa bibliografia que utiliza o modelo ACF para análise de políticas públicas em que se destacam as suas aplicações na agenda verde (Capelari et al., 2015; Weible et al., 2016). Diferentemente do senso comum, que coloca de um lado os ambientalistas e, do outro, os representantes dos setores econômicos, os resultados encontrados por Araújo (2007) no estudo sobre processos decisórios do Congresso Nacional entre 1992 e 2006 utilizando o método do ACF apontam para a existência de embates, mas também de aprendizados ao longo do tempo. Araújo (2007) observa quatro coalizões de defesa atuando sobre a agenda verde no legislativo: os tecnocratas esclarecidos, os socioambientalistas, os desenvolvimentistas modernos e os desenvolvimentistas tradicionais.

Essas coalizões de defesa são compostas por diferentes grupos, de organizações governamentais ou não, empresariais ou não, que se organizam em torno de valores (*deep core*) e políticas (*policy core*) para disputar a agenda verde. Divergem e convergem em maior ou menor grau sobre temas como: preservação e uso sustentável dos recursos naturais; valorização dos conhecimentos científicos e tradicionais; natureza dos instrumentos de política ambiental mais ou menos econômicos; centralização, por parte da União, das políticas ou descentralização multinível; e participação da sociedade civil e do setor privado no desenho das políticas (Araújo, 2007).

Apesar dos avanços fundamentais nas políticas públicas para o uso sustentável dos recursos naturais, na construção das capacidades estatais para um sistema de comando, controle e licenciamento de atividades econômicas (Araújo, 2013), pode-se dizer que o subsistema de políticas da agenda verde ainda era segmentado como política ambiental e, no Executivo, estava circunscrito ao Ministério do Meio Ambiente. A agenda da transformação econômica verde até então estava distante, mas, assim como existiram diferentes coalizões em torno da agenda verde no Legislativo, no Poder Executivo não foi diferente durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff.

4. METODOLOGIA

O método adotado neste artigo foi a pesquisa qualitativa com levantamento de dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas com formuladores de política econômica e climática do terceiro governo Lula. A coleta de dados foi autorizada pelo Comitê de Ética da Fundação Getulio Vargas (FGV), no dia 28 de junho de 2024, e inicialmente utilizada para a dissertação de mestrado da autora em Políticas Públicas e Governo (Vitral, 2024). A categorização do material foi feita por meio do software de análise qualitativa MAXQDA. A seleção dos entrevistados se deu por critério de segundo escalão, por isso foram entrevistados secretários nacionais diretamente envolvidos com o tema no governo federal e nível de direção, no caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Também foi selecionado um membro de alto escalão do governo Dilma para efeito

de comparação (E-GD), bem como alguns dos selecionados participaram de diferentes governos – por esse motivo, também foram formuladas perguntas para efeito de comparação com os mandatos anteriores. Neste artigo, os entrevistados foram anonimizados para garantir a impessoalidade da pesquisa.

Para selecionar os ministérios a serem entrevistados, usou-se como critério aqueles diretamente envolvidos na construção do Plano de Transformação Ecológica (PTE) – segundo o documento do Ministério da Fazenda (2024), intitulado *Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica*. Foram selecionados, primeiramente, aqueles que compõem a equipe econômica: Ministério da Fazenda (E-MF); Ministério do Planejamento e Orçamento (E-MPO); Ministério do Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços (E-MDIC); Casa Civil da Presidência da República (E-CC); e, por conta da política ambiental e climática, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (E-MMA). Diante da abrangência do tema e da impossibilidade de abordar todos os eixos por limite de espaço e tempo, optou-se por fazer um recorte temático no *policy core* do PTE – nos aspectos de finanças-energia-indústria, que correspondem aos eixos I, II e IV do PTE (Ministério da Fazenda, 2024) – e, por isso, foram selecionados também atores do Ministério de Minas e Energia (E-MME) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (E-BNDES).

O roteiro foi formulado com base na literatura, da qual foram extraídas categorias da Teoria da Agenda na perspectiva das coalizões de defesa, resultando em perguntas abertas que permitem explorar em profundidade as opiniões e intenções por detrás da tomada de decisão – conforme Tabela 1 a seguir.

TABELA 1 RELAÇÃO ENTRE CATEGORIAS DO ACF, PERGUNTAS DE PESQUISA E ANÁLISE TEMÁTICA

CATEGORIAS	PERGUNTAS DE PEQUISA
Coalizões de defesa	Como as coalizões ambientalistas e desenvolvimentistas em suas várias vertentes interagiram ao longo dos governos progressistas?
Embates e aprendizados	Quais foram os embates e aprendizados frutos da interação das coalizões?
Mudança institucional	O que mudou dos governos anteriores em comparação ao terceiro governo Lula para que o Plano de Transformação Ecológica tivesse esse salto de agenda? No que consiste a nova visão?
Eventos externos ao subsistema	Os eventos climáticos extremos sensibilizaram os formuladores para a tomada de decisão?
	Quais as oportunidades e ameaças apontadas com relação à nova cadeia global de valor da economia verde?

Fonte: Elaborada pelos autores com base no ACF (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Quanto à saturação teórica, esta foi identificada de forma progressiva ao longo da análise, quando as entrevistas passaram a reiterar padrões interpretativos e categorias já previamente identificadas, sem o surgimento de novos elementos analiticamente relevantes para os objetivos do estudo. No segundo

momento, passou-se à leitura das anotações das entrevistas, relacionando-as com as categorias de análise, e daí saíram os códigos e subcódigos para categorização em temas do problema de pesquisa.

A categorização do material foi feita por meio do software de análise qualitativa MAXQDA, do qual se extraiu um relatório separado por códigos e subcódigos, além de trechos das entrevistas, nos quais finalmente foram feitos o tratamento dos dados e a análise, que mostram inferência, discussão e interpretação. Nesse sentido, a análise de conteúdo temática buscou relacionar-se com as categorias da Teoria da Agenda na perspectiva das coalizões de defesa e o problema de pesquisa. Dessa forma, serão apresentados parte dos resultados da pesquisa (Vitral, 2024) no presente artigo.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, inicia-se a apresentação do resultado da pesquisa: o que levou à mudança institucional para a existência desses planos e programas já citados, e que motivos permitiram à agenda da transformação econômica verde entrar na agenda governamental. Na Tabela 2, sintetiza-se a relação entre categorias do ACF, códigos, subcódigos e evidências, destacada por meio de trechos das entrevistas, interligando evidências e inferências para ilustrar o processo de análise temática.

TABELA 2 RELAÇÃO ENTRE CATEGORIAS DO ACF, CÓDIGOS, SUBCÓDIGOS E TRECHOS DE ENTREVISTAS

CATEGORIAS	CÓDIGOS	SUBCÓDIGOS	ENTREVISTAS
Coalizões de defesa	Coalizões nos governos anteriores	Embates	"A agenda ambiental promovia um grande atrito dentro do governo" (E-CC).
			"Às vezes, você gastava mais tempo tentando não fazer do que buscando encontrar uma solução" (E-GD).
		Aprendizado gradual	"O Código Florestal produziu uma síntese equilibrada sobre a visão que o Brasil tem da agenda ambiental" (E-CC).
	Coalizões no governo Lula III	Aprendizado gradual	"Isso daqui é uma oportunidade pro Brasil" (E-MF).
			"Não haverá efetividade [...] se não tiver alinhamento com uma governança dos sistemas financeiros e econômicos" (E-MMA).

(Continua)

CATEGORIAS	CÓDIGOS	SUBCÓDIGOS	ENTREVISTAS
Eventos externos ao subsistema	Eventos climáticos extremos	Choques externos	"A questão das mudanças climáticas se impôs de uma forma indiscutível" (E-MDIC).
		Crise climática visível	"É difícil negar isso [...] eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes" (E-MF).
		Pressão da opinião pública	"Tu acompanha praticamente online" (E-GD).
	Oportunidades – Cadeia global de valor	Reorganização global	"O Brasil está bem posicionado nesse debate [...] por sorte e por escolhas políticas" (E-MF).
		Combate à pobreza	"[...] fazer dessa transição energética uma oportunidade de combater pobreza, gerar desenvolvimento" (E-MME).
	Ameaças – Cadeia global de valor	Barreiras comerciais	"A questão ambiental virou uma barreira comercial para os nossos produtos" (E-GD).
Mudança institucional	Formulação do PTE	Marco conceitual	"A transição era de fato para demarcar um lugar [atual] e um lugar almejado" (E-CC).
	Nova visão	Consolidação incompleta	"Eu acho que tem intenção de que seja [uma marca do governo]. Mas ainda não é" (E-MPO).
Interação entre subsistemas	Energia-Indústria	Segurança energética	"Não é só mérito ambiental, é segurança energética e preço" (E-MME).
	Coordenação governamental	Desafio de liderança	"O resto é como se não existisse, como se o governo fosse só o investimento do PAC" (E-MPO).

Fonte: Elaborada pelos autores com base no desenho metodológico (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) e em entrevistas semiestruturadas.

5.1 Economia global verde: motivo para entrar na agenda

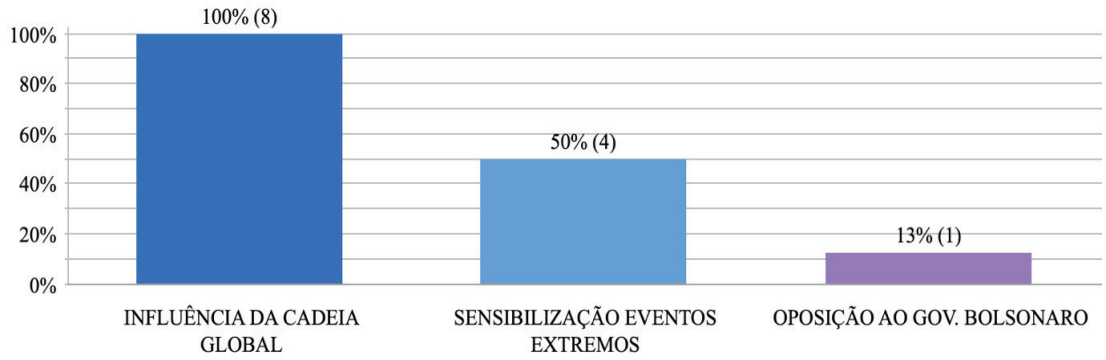
Nas entrevistas realizadas, perguntados sobre o que mudou para que houvesse um salto na agenda da transformação econômica verde, todos destacaram como fator relevante as mudanças nas cadeias globais de valor da economia verde (E-MF; E-MPO; E-MME; E-MDIC; E-BNDES; E-GD; E-MMA; E-CC); alguns deles também apontaram os eventos climáticos extremos que sensibilizam mais hoje os formuladores do que antes (E-MF; E-MMA; E-MDIC; E-GD). À luz da perspectiva das coalizões

de defesa do ACF, podemos notar que fatores externos ao subsistema da agenda verde influenciaram a ascensão da agenda de transformação econômica verde ao status de destaque no terceiro governo Lula.

Foram citados, notadamente, a economia verde mundial – que, aos olhos dos formuladores, impõe desafios e oportunidades econômicas –, além dos eventos extremos que aconteceram no Brasil. Diante da crise ambiental, os atores políticos tiveram que se posicionar, mobilizando recursos e intervenção governamental.

Na Figura 1 a seguir, apresenta-se a frequência em que tais argumentos apareceram nas entrevistas coletadas.

FIGURA 1 MOTIVOS PARA A TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA VERDE ENTRAR NA AGENDA GOVERNAMENTAL, SEGUNDO OS FORMULADORES



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do MAXQDA com base nas entrevistas realizadas.

E-MMA apontou para a mudança de coalizão de governo em contraponto ao governo Bolsonaro como fator predominante. Quando perguntado sobre o porquê de os desenvolvimentistas se aproximarem da agenda da sustentabilidade, E-MMA respondeu: "pelo embate político". Pelo Bolsonaro? "Basicamente" (E-MMA). E-MMA não está sozinho nessa percepção. Capelari et al. (2020) já haviam apontado em artigo que, em resposta à gestão de Bolsonaro na presidência e Ricardo Salles no MMA, três coalizões de defesa (tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos) iniciaram um aparente alinhamento que "torna explícito um esforço claro de coalizões não dominantes no sentido de (re) construir novos canais de articulação e negociação" (Capelari et al., 2020, p. 1.701). E-BNDES, apesar de não atribuir como um motivo da virada de opinião, ressaltou que, de fato, o Brasil estava perdendo muitas oportunidades enquanto país. "Então, do ponto de vista de *timing*, a gente está atrasado na formulação do arcabouço verde, porque o governo anterior perdeu tempo; foram anos perdidos para o país" (E-BNDES).

A perspectiva das coalizões de defesa considera que, além de embates, a interação entre coalizões pode produzir aprendizados nos quais se abandona parte de antigas convicções para compor uma nova síntese (Moyson, 2017). Parece que o argumento levantado por E-MMA pode revelar um aprendizado no subsistema da agenda verde.

5.2 Sensibilização dos formuladores pelos eventos climáticos extremos

Para metade dos formuladores entrevistados (E-MF; E-MMA; E-MDIC; E-GD), a emergência climática com eventos extremos – como as inundações que aconteceram no Rio Grande do Sul, e secas e ondas de calor como as que aconteceram no Norte do país – sensibilizou os *policymakers* para a agenda da transformação econômica verde. E-MDIC argumenta que a chegada de eventos climáticos coloca fim à dúvida que alguns formuladores tinham sobre os alertas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês). "Eu acho que a questão das mudanças climáticas, ela se impôs de uma forma, digamos assim, indiscutível ou categórica" (E-MDIC).

E-MF aponta que, depois da tragédia no Rio Grande do Sul, inundado por fortes chuvas em abril de 2024, esse tema vem ganhando mais força no centro do noticiário no Brasil e argumenta que é difícil negar os fenômenos climáticos. "É difícil negar isso, né? Todos os indicadores vêm mostrando recorde de temperatura mês a mês que a gente tem sentido, eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes. Eu acho que isso tem pesado" (E-MF). E-GD também chama a atenção para o papel da opinião pública e da repercussão nas redes sociais em relação aos desastres ambientais e impactos nas comunidades locais. "Há 30 anos atrás, tu demorava a saber ou não sabia na dimensão que tu acompanha agora, que tu acompanha praticamente online" (E-GD).

Há muito tempo os ambientalistas alertam para os efeitos das mudanças climáticas. Nas entrevistas coletadas, pode-se notar que, apesar disso, somente no terceiro governo Lula houve uma guinada de sensibilização dos formuladores de política à medida que os eventos extremos foram mais percebidos no Brasil, causando destruição, mortes e necessidade de intervenção pública. Esse panorama gerou choques externos na teoria ACF, causados por fatores exógenos ao subsistema da agenda verde, consequentemente se configurando como um salto na agenda governamental.

5.3 Geopolítica da economia verde: oportunidades para o Brasil

As mudanças nas cadeias globais de valor a partir da economia verde foram apontadas pela totalidade dos entrevistados como fatores determinantes para a centralidade da agenda da transformação econômica verde no terceiro governo Lula. Nesta seção, apresenta-se a discussão entre os formuladores sobre os diversos argumentos mobilizados em torno da caracterização do cenário global, das oportunidades e das ameaças externas.

Quando perguntados sobre quais oportunidades estão sendo vistas pelos formuladores no cenário global, dois fatores foram citados de forma relacionada pelos entrevistados: a transição energética e a neoindustrialização (E-MF; E-MPO; E-MME; E-MDIC; E-BNDES; E-GD; E-MMA; E-CC), o que permite concluir que aqui está o núcleo duro do pensamento dos formuladores da agenda da transformação econômica verde: aproveitar as vantagens competitivas do Brasil nas energias renováveis como oportunidade para desenvolver uma indústria verde, bem como atrair investimentos industriais que podem aproveitar a energia limpa para fazer a transição das cadeias produtivas. Além disso, dois entrevistados citaram a bioeconomia (E-MDIC; E-BNDES) como uma atividade com grande potencial. Durante as entrevistas, também foram citados pelos formuladores a oportunidade de o Brasil se construir como uma liderança global da economia verde (E-MPO; E-CC).

E-BNDES defende que, em comparação com as principais economias do mundo, o Brasil está na dianteira da transição energética, assumindo hoje a posição que esses países querem alcançar daqui a 20 anos. E-GD concorda que a produção de energia renovável somada a um mercado consumidor

ampliado pode significar novas oportunidades para o desenvolvimento industrial. A preocupação em empreender estratégias para desenvolvimento de cadeias nacionais e não somente importar equipamentos de outros países também está presente na entrevista concedida por E-MF.

> *Se a gente consegue fazer o desenvolvimento industrial e tecnológico ligado a essas fontes energéticas, é um superativo para o Brasil, para a gente produzir aqui, ofertar e industrializar o Brasil e eventualmente até exportar o excedente, seja a energia diretamente, seja os produtos industrializados a partir dessa abundância de fontes renováveis* […] (E-MF).

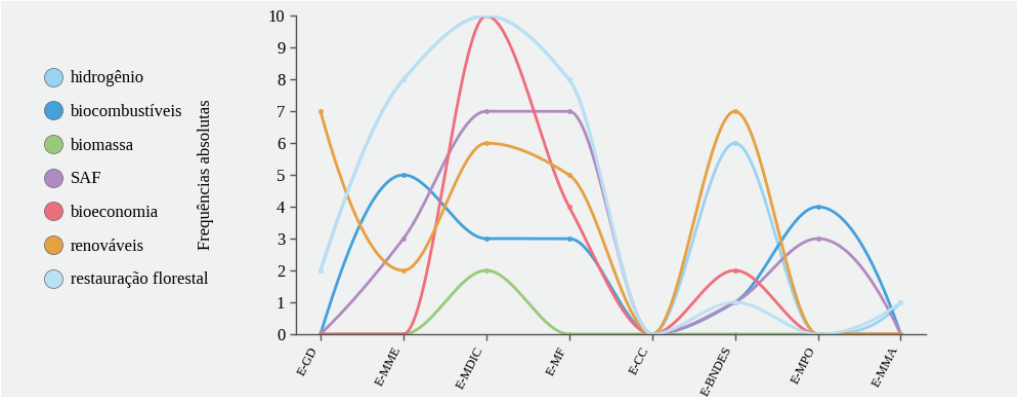
E-MMA, em sua fala, alerta que, apesar da grande oportunidade, o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer e que é preciso definir estratégias tanto na indústria da transição energética quanto na indústria verde que consome energia limpa.

Seguindo a discussão sobre as oportunidades da nova cadeia global de valor, elencadas pelos formuladores, dois entrevistados citaram a bioeconomia (E-BNDES; E-MDIC) como uma atividade com grande potencial. E-BNDES e E-MIC mencionaram o potencial da restauração florestal e a produção de créditos de carbono. Segundo E-MDIC, a pesquisa e inovação em torno da biodiversidade brasileira pode ser aproveitada tanto para a produção de energia quanto para agricultura e produção de fármacos.

Durante as entrevistas, também foi citada pelos formuladores a oportunidade de o Brasil se construir como uma liderança global da economia verde (E-MPO; E-CC). E-MPO argumenta que o fato de o presidente Lula ser uma liderança que sempre esteve ligada às questões geopolíticas faz com que essa agenda ganhe centralidade na definição da forma como o país se relaciona com o mundo. E-CC salienta que existe uma oportunidade de ampliar o *soft power* do Brasil no cenário internacional.

Durante a entrevista, os formuladores evitaram cravar a aposta em uma ou outra rota tecnológica, entretanto, o exercício de registrar a frequência de palavras apresentadas por cada um dos formuladores de política ao se referirem às oportunidades da nova cadeia global de valor, apresentado na Figura 2 a seguir, pode ser útil para evidenciar alguns dos exemplos do potencial para o desenvolvimento citados – tendo "hidrogênio", "biocombustíveis", "renováveis" e "SAF" entre as mais recorrentes.

FIGURA 2 FREQUÊNCIA DE PALAVRAS QUANDO PERGUNTADOS SOBRE OPORTUNIDADES NA CADEIA GLOBAL DE VALOR



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do MAXQDA com base nas entrevistas realizadas.

As palavras registradas pela sua respectiva frequência durante as entrevistas são coerentes com as vantagens estratégicas do Brasil "com potencial de torná-lo protagonista em uma nova economia sustentável", citadas no documento oficial do Plano de Transformação Ecológica (Ministério da Fazenda, 2024) em seu capítulo 2.3:

> i) a alta produção de energia renovável; ii) a significativa disponibilidade de biomassa para geração de bioenergia; iii) alta capacidade de produção de biocombustíveis e de biogás; iv) grandes reservas de minerais críticos para a transição energética; v) cobertura florestal e potencial para desenvolvimento da bioeconomia e vi) maior biodiversidade do planeta (Ministério da Fazenda, 2024, p. 43).

A discussão sobre as apostas em setores da transformação econômica verde é relevante do ponto de vista da tomada de decisão e definição das estratégias de desenvolvimento. Esse tema apareceu nas entrevistas não somente no sentido de aproveitar as vantagens competitivas do Brasil para desenvolver cadeias produtivas locais, como também no de escolher o que priorizar em um cenário de alto custo de investimento de transição, visto que o Brasil tem restrições orçamentárias. Por outro lado, foi apontado o risco de "colocar todos os ovos na mesma cesta", do ponto de vista dos investimentos (E-MME; E-MF), visto que a economia verde é inserida pelos entrevistados num contexto de risco tecnológico.

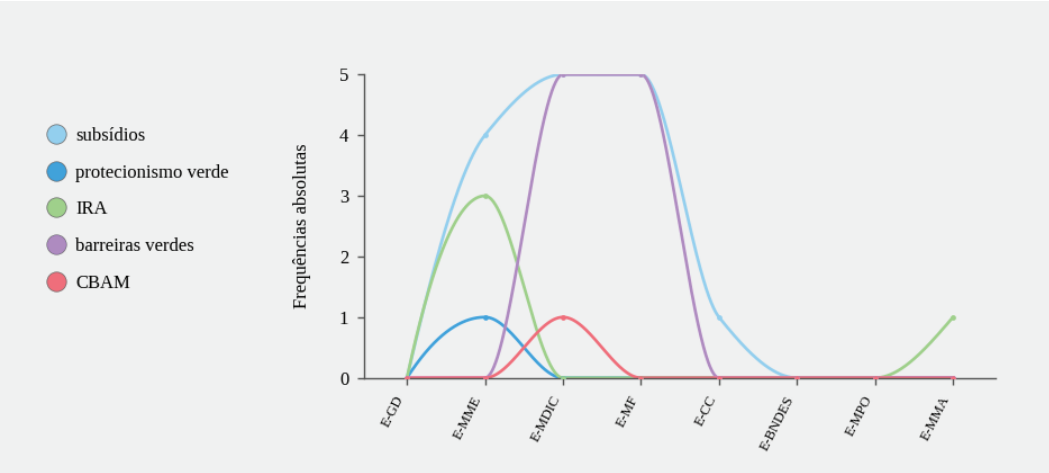
A discussão apresentada mostra que a nova cadeia global de valor da economia verde é apresentada com certo entusiasmo, mas também com cautela. Na medida em que transição energética e neoindustrialização aparecem associadas, isso mostra que, na opinião dos formuladores, é preciso uma gestão estratégica de recursos, de instrumentos e de regulação para que o Brasil possa aproveitar a oportunidade para se desenvolver no sentido da transformação produtiva, revertendo a posição de exportador de *commodities*, que nesse novo momento seriam *commodities* verdes.

5.4 Ameaças da nova cadeia global da economia verde

A discussão sobre como tem sido configurada a nova dinâmica geopolítica em torno da economia verde apareceu como fator de grande preocupação dos formuladores de política. Cinco dos oito entrevistados (E-MF; E-MME; E-MDIC; E-DG; E-MMA) citaram como ameaça o chamado "protecionismo verde", representado por barreiras comerciais de cunho ambiental utilizadas por países desenvolvidos em detrimento de países em desenvolvimento como o Brasil.

Também foram citados em igual medida (E-BNDES; E-MF; E-MME; E-MDIC; E-MMA) os subsídios que causam distorção da alocação de recursos na economia global, entre eles o *Inflation Reduction Act* (IRA), dos EUA, e barreiras comerciais por motivos ambientais, como o *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) (E-MDIC). Na Figura 3, a seguir, apresenta-se a frequência de palavras mencionadas pelos formuladores de política como ameaças da corrida tecnológica em torno da economia verde.

FIGURA 3 FREQUÊNCIA DE PALAVRAS QUANDO PERGUNTADOS SOBRE AMEAÇAS DA NOVA CADEIA GLOBAL DE VALOR



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do MAXQDA com base nas entrevistas realizadas.

Segundo E-MME, a dinâmica internacional tem se dado com mais protecionismo e mais disputas comerciais. E, nesse contexto, o Brasil pode acabar se prejudicando. E-GD defende que esse assunto se relaciona com o princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas". Segundo esse princípio, embora seja reconhecido nos acordos da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês) o direito de emitir de países em desenvolvimento que buscam consolidar suas economias incipientes, na dinâmica do comércio internacional, estão sendo embargados por critérios ambientais utilizados como pretexto para o estabelecimento de barreiras comerciais.

> *Tem um agravante que eu acho, por isso que eu quero separar um pouco o hemisfério Norte do Sul, né? Porque, na verdade, os países da Europa utilizaram todos os recursos naturais que tinham; tinham poucos, né? Eles têm um processo de industrialização, a participação deles na emissão é muito maior (ao longo da história), mas eles ainda tentam usar as questões ambientais como barreira comercial para os países em desenvolvimento. Então, a gente tem que também cuidar muito com isso, porque a questão ambiental virou uma barreira comercial para os nossos produtos, que podem ser mais baratos, que podem ser mais limpos* (E-GD).

A discussão apresentada mostra que a geopolítica da economia verde se configura, com base na teoria do ACF, como um fator externo relevante que pode ter causado o salto na agenda governamental. Esse cenário pode representar uma oportunidade, mas também uma ameaça à inserção do Brasil, e o protecionismo verde pode ser uma barreira à estratégia de transformação econômica verde brasileira. Temas como IRA dos EUA, subsídios da China e barreiras comerciais impostas pela União Europeia são os destaques das ameaças citadas.

5.5 A nova visão da transformação econômica verde: embates e aprendizados

Passados mais de 30 anos da primeira conferência internacional de meio ambiente que o Brasil sediou, o país voltou a ser palco de um grande evento sobre clima, a COP 30, que aconteceu em novembro de 2025 na cidade de Belém, no Pará. Percorrido o longo caminho dos governos de Lula e Dilma, especialmente o terceiro governo Lula, analisado nas sessões anteriores, em que coalizões ambientalistas e desenvolvimentistas travaram embates e produziram aprendizados dentro e fora do governo em torno da agenda verde, chegamos ao final do artigo para analisar: no que consiste a nova visão da transformação econômica verde segundo os formuladores de política? Essa visão está consolidada no governo como mudança política ou ainda persistem embates?

E-CC lembra que foi no programa da candidatura de Lula em 2018 que o tema da transição ecológica (como se chamava até então) começou a aparecer. À época, após ser impedido de concorrer às eleições, foi substituído por Fernando Haddad como candidato. Segundo o entrevistado, a eleição de 2018 constituiu um marco conceitual da nova visão da transformação econômica verde. O atual Ministro da Fazenda, Fernando Haddad, e o economista e atual presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Marcio Pochmann, que eram coordenadores de programa da candidatura, levaram na prisão para avaliação do presidente Lula a ideia de ter um capítulo integrado entre economia e meio ambiente.

E-CC conta que essa ideia não foi para a frente em virtude da negociação com partidos aliados, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que defendia o conceito de Projeto Nacional de Desenvolvimento. Segundo o entrevistado, por serem "palavras fortes", o presidente gostou. O resultado foram dois capítulos separados – um dedicado ao Plano Nacional de Desenvolvimento e outro que versava sobre a transição ecológica –, mas que se relacionavam em torno das ideias de haver instrumentos econômicos para a transição para uma economia de baixo carbono, como o mercado de carbono e incentivos para a agenda verde.

E-CC argumenta que o programa da candidatura do presidente Lula nas eleições de 2022 herdou a ideia da transição ecológica, mas que houve a decisão de se "entregar pouco" em termos de programa de governo durante a campanha, por isso a discussão se intensificou após a eleição. Entre 8 de novembro e 12 de dezembro de 2022 foi organizado o Gabinete da Transição Governamental. Segundo o entrevistado, que participou da equipe de organização e redação do relatório final, foi dessa forma que se construiu uma plataforma de governo como "um ponto de partida para a reconstrução e a transformação do país" (Gabinete de Transição Governamental, 2022, p. 7). E-CC defende que a agenda da transformação econômica verde não é um assunto pacificado dentro do governo e que o PTE necessita de um decreto para uniformizar o entendimento.

Para E-MPO, que coordenou a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2023-2027), a agenda da transformação econômica verde não estava organizada nos primeiros meses, quando se deu o processo do PPA, e por isso não está presente na peça constitucional do ponto de vista de metas e monitoramento. O que houve, segundo a entrevistada, foi uma convergência de políticas que está presente nas metas dos diversos ministérios no PPA, mas que "cada um puxa pra um lado". Por esse motivo, alerta que há um desafio de governança e de centro de governo: "Falta essa liderança que bota todo mundo junto e diz: 'Isso faz parte do governo'" (E-MPO).

E-GD defende que "desde o primeiro governo Lula, que eu estou no governo, é o momento que eu vejo, assim, que despertou um movimento de mudança econômica, de transformação mais intenso

nesse período. Eu acho que é a grande oportunidade". Entretanto, concorda que, apesar da nova visão, falta comando.

> *Porque é um tema que todo mundo quer opinar e quer fazer* [políticas públicas] *nesse tema. Então, isso, em vez de criar estabilidade, segurança, se torna um fator, na verdade, de instabilidade, de insegurança, porque tu não sabe onde é que está realmente* [a pauta] (E-GD).

E-MDIC concorda: "Nesse sentido, eu ainda vejo as coisas meio diluídas, faltando um foco mais forte. E acho que também falta uma visão de longo prazo". Para o entrevistado, apesar disso, existe uma mudança de paradigma no governo e uma convergência entre as políticas, do PTE com a NIB, principalmente, e em menor medida com o Novo PAC.

E-MF defende que o que ajudou a colocar a transformação econômica verde na centralidade do governo foi o fato de ser uma agenda de desenvolvimento econômico com oportunidade de ganho de renda e geração de empregos de qualidade e não representar somente um custo que a sociedade vai precisar pagar para descarbonizar a economia.

Para E-MMA, a nova visão considera que os recursos naturais, que são insumos para a economia, têm limites, e o meio ambiente, que tem se configurado como a "maior externalidade do sistema econômico", agora está sendo internalizado na visão do governo. Por outro lado, defende que essa visão também tem mudado na ala ambientalista do governo, pois existe a compreensão de que não haverá efetividade na criação da governança climática do ponto de vista da biodiversidade ou do clima "se não tiver um alinhamento […] com uma governança dos sistemas financeiros e econômicos".

A Figura 4 apresenta a nuvem de palavras gerada pelo MAXQDA a partir das respostas dos entrevistados, evidenciando os termos mais recorrentes durante as entrevistas semiestruturadas quando perguntados: "No que consiste a nova visão?".

FIGURA 4 NUVEM DE PALAVRAS DOS ENTREVISTADOS SOBRE VISÃO DA TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA VERDE



Fonte: Elaborada pelos autores a partir do MAXQDA com base nas entrevistas realizadas.

Na visão dos formuladores de política entrevistados, existe um novo paradigma no alinhamento de instrumentos econômicos e financeiros e a necessidade de transição para uma economia de baixo carbono que represente um salto de inovação e produtividade no desenvolvimento brasileiro, configurando uma mudança política nos termos da Teoria ACF, presente em maior medida no PTE e na NIB. Entretanto, ainda há contradições internas entre os diferentes programas que fazem com que cheguemos à conclusão de que a mudança política ainda está em processo de consolidação. Também foram identificados gargalos a serem superados para que o Brasil supere a posição de exportador de produtos com baixo valor agregado, relacionados à capacidade e velocidade de investimento e competitividade dos setores econômicos. Nos termos do ACF, esses gargalos são fatores externos estáveis que se configuram como condições econômicas, de infraestrutura e financeiras características do setor; por isso, a mudança dessas condições leva mais tempo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PESQUISAS FUTURAS

O Plano de Transformação Ecológica, lançado pelo Ministério da Fazenda durante a COP 28 em Dubai, representa um marco na mudança institucional de políticas públicas para a economia brasileira, assim como a presença da agenda da transformação econômica verde nas missões da Nova Indústria Brasil. Referenciada na literatura da Teoria da Agenda na perspectiva do *Advocacy Coalition Framework*, este artigo contribui para a discussão sobre o processo de tomada de decisão e mudança institucional na agenda da transformação econômica verde no terceiro governo Lula.

Pôde-se verificar que a geopolítica da economia verde, com sua nova dinâmica das cadeias globais de valor, se constitui como o principal fator externo ao subsistema da agenda verde para a mudança política da agenda econômica do governo federal, que agora enxerga a transformação econômica verde como uma oportunidade para o desenvolvimento brasileiro. O cenário global que se abriu e as vantagens competitivas que o Brasil tem no setor de energia renovável estão sendo vistos pelos formuladores de política econômica como uma das grandes apostas para o desenvolvimento brasileiro, tendo como núcleo central da estratégia: finanças sustentáveis, transição energética e indústria verde.

São identificadas como oportunidades tanto a indústria da transição energética – como máquinas e equipamentos para produção de hidrogênio, aço verde, fertilizantes verdes, biometano, entre outros – quanto a indústria que consome a energia limpa tão necessária para descarbonização. Também são apontados, em menor medida, o potencial das atividades de bioeconomia e restauração florestal.

Já a imposição de barreiras comerciais verdes e pesados subsídios que distorcem a alocação de recursos na economia global foram apontados como ameaças da cadeia global. Ainda sobre os fatores externos ao subsistema da agenda verde, a ocorrência de eventos climáticos extremos – como as inundações do Rio Grande do Sul, as secas na Amazônia e as ondas de calor que sensibilizaram as autoridades – e a repercussão na imprensa e na opinião pública foram destacadas como fator de pressão para o salto na agenda da transformação econômica verde.

Pode-se concluir que, ao lado da emergência cada vez mais flagrante da mudança do clima, as oportunidades econômicas da economia verde foram os fatores externos ao subsistema da agenda verde capazes de produzir choques que elevaram a agenda da transformação econômica verde para outro patamar no terceiro governo Lula. E assim, programas como o PTE e a NIB, entre outros, se tornaram a alternativa política e econômica para dois problemas públicos de grande monta: as mudanças climáticas e o desenvolvimento econômico. Restam várias lacunas a serem preenchidas em pesquisas futuras sobre a transformação econômica verde no Brasil, que serão trabalhadas em artigos futuros.

REFERÊNCIAS

Araújo, S. M. V. G. (2007) *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas* [Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Brasília], Brasília, 2007.

Araújo, S. M. V. G. (2013). *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom* [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UNB. http://repositorio.unb.br/handle/10482/14599

Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. D. P. (2015). Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, *7*(2), 53-107. https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637

Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., Calmon, P. C. D. P., & Borinelli, B. (2020). Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, *54*(6), 1691-1710. https://doi.org/10.1590/0034-761220190445

Castro, F. F., Peiter, C. C., & Góes, G. S. (2022). *Texto para Discussão (TD) 2768: Minerais estratégicos e críticos: uma visão internacional e da política mineral brasileira*. Ipea. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11197

Fernandes, I. F. A. L., & Almeida, L. A. (2019). Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. *Revista Teoria & Pesquisa*, *28*(1), 122-146. https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/706

Gabinete de Transição Governamental. (2022). *Relatório final de transição governamental.* Comissão de Transição Governamental. https://pt.org.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo-vf-22-02-22.pdf

Gümüş, Y. K. (2015). How secure is the European Union energy policy after the Ukraine crisis? *International Journal of Energy Economics and Policy*, *5*(4), 1016-1021. https://econjournals.com/index.php/ijeep/article/view/1165

Ma, J., & Vieira, D. M. (2020). Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa. *Revista de Administração Pública*, *54*(6), 1672-1690. https://doi.org/10.1590/0034-761220190381

Milanez, A. Y., Mancuso, R. V., Godinho, R. D., & Poppe, M. K. (2017). O acordo de Paris e a transição para o setor de transportes de baixo carbono: o papel da plataforma para o biofuturo. *BNDES Setorial*, (45), 285-340. http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11756

Ministério da Fazenda. (2024). *Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica*. MF. https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/biblioteca/publicacoes/1202_pte_digital.pdf

Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. (2024). *Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de ação para a neoindustrialização 2024–2026.* CNDI, MDIC. https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf

Moyson, S. (2017). Cognition and policy change: the consistency of policy learning in the advocacy coalition framework. *Policy and Society*, *36*(2), 320-344. https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1322259

Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, *24*(2), 147-153. https://doi.org/10.2307/419923

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Westview.

Sabatier, P., & Weible, C. (2006). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189-222). Westview.

Tsafos, N. (2022). China's climate change strategy and U.S.-China competition. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. https://www.csis.org/analysis/chinas-climate-change-strategy-and-us-china-competition

Vitral, C. (2024). *Transformação ecológica: como a crise climática redesenhou a política econômica brasileira no governo Lula III* [Dissertação de mestrado, Fundação Getulio Vargas). Repositório FGV. https://hdl.handle.net/10438/36362

Weible, C. M., Heikkila, T., Ingold, K., & Fischer, M. (2016). *Policy debates on hydraulic fracturing: comparing coalition politics in North America and Europe*. Springer.

Yang, W., Chen, Q., Guo, Q., & Huang, X. (2022). Towards sustainable development: how digitalization, technological innovation, and green economic development interact with each other. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *19*(19), 12273. https://doi.org/10.3390/ijerph191912273

Carina Vitral

Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS-UnB); Mestre em Políticas Públicas pela Fundação Getulio Vargas (FGV EPPG); Economista; Coordenadora-Geral de Inovação Verde do Ministério da Fazenda; Membra do Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). E-mail: carina.vitral@gmail.com

Edson Kondo

Ph.D. pela Harvard Kennedy School of Government; Engenheiro de Produção pela Universidade de São Paulo (USP); Professor da Escola de Políticas Públicas, Governo e Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EPPG); Presidente do Conselho Consultivo da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD); Presidente do Conselho de Acreditação da EQUAA (Education Quality Accreditation Agency); Membro do Conselho Consultivo Acadêmico da Oxford Blavatnik School of Government; Fundador e Coordenador-geral da Olimpíada do Bem Público no Brasil; Cofundador do Instituto i9Sol. E-mail: edson.kondo@fgv.br

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Carina Vitral: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Liderança); Escrita – revisão e edição (Liderança).

Edson Kondo: Conceituação (Suporte); Curadoria de dados (Suporte); Análise formal (Suporte); Metodologia (Suporte); Escrita – rascunho original (Suporte); Escrita – revisão e edição (Suporte).

DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi disponibilizado no Dataverse e pode ser acessado em https://dataverse.fgv.br/

CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram não possuir nenhum conflito de interesse.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O ChatGPT foi empregado para apoio operacional (tradução e formatação de referências), enquanto o MAXQDA foi utilizado para a codificação de entrevistas.

AGRADECIMENTOS

A autoria agradece as valiosas contribuições e recomendações realizadas por pareceristas que avaliaram este trabalho, bem como os esforços de coordenação da editoria da Revista de Administração Pública (RAP).