

# **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ESTADUAL E AGENDA 2030: Entre a Adesão Retórica e a Apropriação Substantiva dos ODS no Brasil**

## **1 INTRODUÇÃO**

A Agenda 2030 (ONU, 2015) estabelece 17 ODS e 169 metas que integram dimensões econômicas, sociais e ambientais. A literatura aponta um desacoplamento institucional entre adesão retórica e integração operacional, quando compromissos formais não se traduzem em metas, indicadores e monitoramento ( Gabriel Arpini et al., 2023; Silva, 2018). No Brasil, embora os estados detenham competências centrais em saúde, educação, infraestrutura e meio ambiente, estudos indicam que as referências aos ODS raramente se convertem em mecanismos de execução e avaliação (Moura et al., 2020; Cruz et al., 2022).

Moura et al. (2020), ao analisar planos estratégicos de governos estaduais e de capitais brasileiras, verificaram que, embora a maioria apresente referências aos ODS, poucas incluem metas e indicadores específicos vinculados a mecanismos de execução e monitoramento. Essa constatação reforça a necessidade de estudos que investiguem, de forma comparativa, a profundidade dessa incorporação no nível estadual.

O planejamento estratégico estadual tem se difundido como instrumento complementar ao PPA e indutor de cultura de resultados, oferecendo oportunidade para ancorar a Agenda 2030 em arranjos de governança multinível (Bandeira, 2020; Bryson, 2018; Ocde, 2024; Ipea, 2023). Ainda assim, a maturidade de integração dos ODS é desigual entre unidades federativas, variando de menções simbólicas a vínculos com indicadores públicos e orçamento. Face ao exposto, emerge a seguinte problemática: *em que medida os planos estratégicos estaduais incorporam substantivamente os ODS, para além da adesão retórica?*

### **2.1 Planejamento Estratégico na Administração Pública**

O planejamento estratégico é reconhecido como um instrumento de gestão governamental, pois orienta a ação pública com base em objetivos de longo prazo, estratégias e indicadores que permitem monitorar o desempenho institucional (Bryson, 2018; Nascimento & Barros Neto, 2020). Sua aplicação no setor público visa assegurar maior racionalidade na alocação de recursos, previsibilidade administrativa e responsabilização por resultados (Pollitt, 2003; Tcu, 2020). Bandeira (2020) acrescenta que, em contextos de mudanças rápidas, a gestão estratégica no setor público deve combinar análise prospectiva e mecanismos de adaptação contínua, garantindo alinhamento entre prioridades políticas e capacidade operacional.

### **2.2 A Agenda 2030 E Os Objetivos De Desenvolvimento Sustentável (ODS)**

A implementação da Agenda 2030 demanda que políticas públicas sejam concebidas de forma intersetorial e orientadas por indicadores que reflitam a interdependência entre dimensões econômicas, sociais e ambientais (Sachs 2015; Martins et al., 2024). No Brasil, o desafio central não reside apenas na adesão formal aos ODS, mas na sua internalização nos instrumentos de planejamento e orçamento, de modo a orientar a ação governamental de maneira efetiva (Ipea, 2023; Martins et al., 2024).

### **2.3 Governança Multinível e o Papel dos Entes Subnacionais**

A efetividade da Agenda 2030 em um país federativo como o Brasil, requer arranjos institucionais capazes de articular ações entre os diferentes níveis de governo, assegurando coerência entre políticas, estratégias e orçamentos (Ocde, 2024; Martins et al., 2024). Esse princípio sustenta o conceito de governança multinível, delineado por Hooghe & Marks (2020),

que descrevem como a autoridade é distribuída e negociada entre esferas centralizada e subnacionais frente a problemas complexos.

No contexto da administração pública brasileira, essa interdependência é reforçada pela divisão constitucional de competências. Estados e municípios atuam diretamente na concretização dos ODS, enquanto a União desempenha papel de coordenação e financiamento (Moura, 2020). A governança multinível não deve ser entendida como imposição vertical, mas como um processo cooperativo que reconhece as capacidades e especificidades de cada ente federativo (Souza, 2021).

## **2.4 Integração Dos ODS ao Planejamento Estratégico Estadual**

O planejamento estratégico estadual, por articular missão, visão, eixos temáticos e metas, constitui um instrumento privilegiado para a internalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na gestão pública. Diferentemente do PPA, que possui caráter legal e foco orçamentário, os planos estratégicos têm maior flexibilidade para incorporar diretrizes de longo prazo, mobilizar atores e induzir uma cultura de resultados alinhada a compromissos globais (Conseplan, 2024). No entanto, pesquisas de Leal (2022) indica que a integração dos ODS nos planos estaduais ainda é incipiente e desigual.

## **3 METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva, fundamentada na análise documental de 22 planos estratégicos estaduais disponíveis em portais oficiais até julho de 2025 (Creswell, 2014). A investigação foi organizada em quatro etapas: (i) levantamento e sistematização dos documentos; (ii) organização em base analítica; (iii) definição de critérios de análise, a partir da literatura (Leal, 2022; Ipea, 2023; Ocde, 2024), contemplando três dimensões, menção nominal aos ODS, compatibilidade temática e integração operacional; e (iv) aplicação de matriz de alinhamento para identificar o grau de incorporação dos ODS.

A análise seguiu a técnica de análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 2015), com leitura integral dos documentos, identificação das ocorrências relevantes e categorização das evidências. As categorias foram alinhadas a referenciais teóricos e diretrizes normativas sobre a institucionalização da Agenda 2030, garantindo coerência entre dados e fundamentos conceituais.

## **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A análise dos 22 planos estratégicos estaduais revelou três perfis de incorporação dos ODS: adesão simbólica, quando há apenas menções superficiais; compatibilidade temática, com alinhamentos formais sem metas ou indicadores; e apropriação substantiva, caracterizada pela integração de objetivos estratégicos a metas mensuráveis, indicadores públicos e vínculos orçamentários.

### **4.1 Análise da integração dos ODS nos Planos Estratégicos Estaduais**

A análise dos 22 planos estratégicos estaduais identificou três perfis de incorporação dos ODS: adesão simbólica, adesão temática e apropriação substantiva. A maioria dos estados (12) situa-se no grupo intermediário, alinhando diretrizes a temas da Agenda 2030 sem transformá-las em metas mensuráveis ou indicadores vinculados ao orçamento, o que confirma o paradoxo já apontado pela literatura: alta adesão retórica, mas baixa integração operacional (Moura et al., 2023; Leal, 2022; Carvalho et al., 2024). Nos extremos, cinco estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima) apresentam apenas menções superficiais, enquanto outros cinco (Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe) incorporam

metas e indicadores sustentados em bases públicas, exemplificando boas práticas de apropriação substantiva (Ocde, 2024). Esse contraste evidencia que, sem arranjos de governança multinível efetivos, mesmo compromissos políticos de alto nível tendem a não se consolidar em execução prática (Moura et al., 2023).

#### **4.2 Padrões Gerais de Incorporação dos ODS e Questões Analíticas**

A análise comparativa revela três questões centrais. Primeiro, a assimetria regional, pois a apropriação substantiva concentra-se em estados do Sul, Sudeste e Nordeste, evidenciando que desigualdades socioeconômicas e institucionais afetam a capacidade de integração da Agenda 2030. Segundo, a predominância da adesão temática, já que a maioria dos estados reconhece formalmente os ODS, mas não os desdobra em metas mensuráveis ou vínculos orçamentários, configurando o “gap de implementação” descrito por Leal (2022). Terceiro, persistem desafios de coordenação e institucionalização, uma vez que a adesão simbólica ainda aparece em estados com menor capacidade técnica, reforçando a necessidade de mecanismos cooperativos mais robustos (Bichir, 2021; Moura et al., 2023a; Ocde, 2024). Em síntese, a efetividade da Agenda 2030 nos estados brasileiros depende menos do compromisso formal e mais da consolidação de arranjos institucionais que transformem diretrizes globais em resultados concretos.

#### **4.3 Adesão Simbólica: Quando os ODS São Apenas Retórica**

A superficialidade da adesão simbólica relaciona-se a fatores estruturais, como a dependência de transferências federais e a baixa autonomia fiscal, que limitam compromissos de longo prazo (Leal, 2022; Ocde, 2024), e a fragilidades institucionais, notadamente a ausência de coordenação intersetorial e intergovernamental, apontada por Bichir (2021) como barreira central à implementação da Agenda 2030. Paradoxalmente, são justamente as regiões com maiores desafios socioeconômicos que menos utilizam os ODS como ferramenta de planejamento estratégico (Leal, 2022). Assim, a adesão simbólica não é apenas questão de forma, mas de governança: sem capacidade técnica e arranjos institucionais consistentes, a retórica em torno da Agenda 2030 permanece desconectada da execução das políticas públicas.

#### **4.4 Compatibilidade Temática Sem Integração Operacional: Avanço Incompleto**

Doze estados, entre eles Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Tocantins, encontram-se em estágio intermediário: estruturam eixos alinhados a áreas centrais dos ODS, mas sem metas mensuráveis, indicadores públicos ou monitoramento consistente. Essa situação confirma o “gap de implementação” descrito por Souza (2021), em que planos formalmente bem desenhados não se convertem em resultados, e reforça a necessidade de integração transversal entre planejamento, orçamento e avaliação (Ocde, 2024). Exemplos como Pernambuco e Espírito Santo, com instâncias de governança consolidadas mas pouco vinculadas às metas globais, ou Tocantins e Bahia, que mencionam a Agenda 2030 sem operacionalizá-la, evidenciam o risco do que pode ser chamado de armadilha da compatibilidade temática: a retórica de adesão não se traduz em efetividade. Em termos de governança, esse avanço incompleto configura uma zona de transição cuja superação depende da institucionalização de indicadores, do alinhamento orçamentário e do fortalecimento da coordenação intersetorial (Moura et al., 2023b).

#### **4.5 Apropriação Substantiva: Boas Práticas e Capacidade de Gestão**

Cinco estados: Ceará, Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte, apresentam apropriação substantiva dos ODS, com integração entre planejamento estratégico, orçamento e monitoramento. Esses casos confirmam que a efetividade da Agenda 2030 depende da capacidade de transformar metas globais em políticas operacionais sustentadas por indicadores verificáveis (Sachs, 2015). O Ceará exemplifica a governança baseada em evidências, ao vincular metas a bases nacionais como IBGE e SNIS (Bandeira, 2020). Sergipe destaca-se pelo Modelo de Governança Estratégica Integrada, com projetos e entregas monitorados em painel de indicadores, prática coerente com a recomendação da OCDE (2024) de alinhar metas a recursos mesmo em cenários fiscais restritivos. Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte também incorporam metas e indicadores, ainda que com menor integração sistêmica, reforçando a necessidade de mecanismos permanentes de monitoramento (Carvalho et al., 2024).

Essas experiências mostram que a apropriação substantiva resulta não apenas de recursos financeiros, mas da convergência entre liderança política, capacidade técnica e coordenação intersetorial. Nessa perspectiva, a governança multinível efetiva é condição essencial para que compromissos formais se convertam em resultados concretos e sustentáveis (Bichir, 2021).

### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa analisou em que medida os planos estratégicos de 22 estados brasileiros incorporam substantivamente os ODS da Agenda 2030. A comparação revelou maturidade desigual: a maioria dos estados reconhece os ODS como referência, mas permanece no nível simbólico ou apenas temático, sem mecanismos de governança orientada a resultados. Paradoxalmente, os estados com maiores desafios socioeconômicos são os que menos utilizam os ODS como instrumento de planejamento, evidenciando que a baixa apropriação substantiva decorre de fragilidades institucionais e técnicas (Bichir, 2021).

Em contrapartida, Ceará, Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul demonstram que é possível transformar a Agenda 2030 em vetor de inovação e coordenação intersetorial, mesmo sob restrição fiscal, quando há engajamento político, capacidade técnica e integração entre planejamento, orçamento e monitoramento. Do ponto de vista teórico, os resultados reforçam a relevância da governança multinível para a territorialização dos ODS. Do ponto de vista prático, oferecem subsídios para gestores e órgãos de controle na formulação de estratégias que reduzam assimetrias federativas e fortaleçam uma cultura de resultados.

Em síntese, recomenda-se: (i) fortalecer capacidades técnicas nos estados com menor institucionalidade; (ii) ampliar o compromisso político de alto nível com a Agenda 2030; (iii) induzir boas práticas por meio de órgãos de controle e redes de governança; e (iv) criar mecanismos federativos de apoio técnico e financeiro para a integração operacional dos ODS. Como limites, destaca-se a análise restrita a documentos públicos disponíveis até julho de 2025, sem captar alinhamentos informais. Futuras pesquisas devem incluir estudos de caso em estados de baixa adesão e investigações longitudinais sobre a evolução da integração dos ODS, além de explorar o papel dos Tribunais de Contas na difusão de boas práticas.

Conclui-se que efetivar a Agenda 2030 no planejamento estadual exige mais do que menções formais: demanda transformação estrutural na forma de planejar, executar e monitorar políticas públicas, para que os ODS deixem de ser discurso legitimador e se tornem eixo concreto de desenvolvimento sustentável.

## 6 REFERÊNCIAS

- Bandeira, J. S. (2020). Planos "Fortaleza 2040" e "Ceará 2050": A valorização do território e o planejamento estratégico. *Geographia Opportuno Tempore*, 6(1), 24-43.
- Bardin, L. (2015). Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 1977. *Correspondência: Daiane Dal Pai Rua Santana*.
- Bichir, R. (2021). Novas agendas, novas questões: A produção acadêmica sobre o Programa Bolsa Família (2003-2020). *Dados*, 64(4), e20200308.
- Bryson, J. M. (2018). Planejamento estratégico para organizações públicas e sem fins lucrativos (5ª ed.). Bookman.
- Carvalho, S. A., Lazaro, L. L., Young, A. F., Coelho, R. R., Ortega, F. J., Hecksher, C. B., ... & Buckeridge, M. S. (2024). Assessing the Alignment of Brazilian Local Government Plans with the United Nations' Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 16(23), 10672.
- Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento (CONSEPLAN). (2024). *Planejamento estratégico e resultados para o setor público: Tendências e desafios*.
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa-: Escolhendo entre Cinco Abordagens*. Penso Editora.
- Cruz, D. K. A., Nóbrega, A. A. D., Montenegro, M. D. M. S., & Pereira, V. O. D. M. (2022). The Sustainable Development Goals and data sources for monitoring goals in Brazil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 31, e20211047.
- Gabriel Arpini, C., Patricio da Silva, A., Felipe Coelho, F., & de Mendonça Cruz, C. A. (2023). The 2030 agenda and brazilian internalization. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, 33(3).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820-826.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2023). *Radar ODS Brasil: Ferramenta de monitoramento subnacional da Agenda 2030*.
- Leal, L. A. (2022). A institucionalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Desafios e oportunidades em nível subnacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 12(2), 294-315.
- Martins, F., et al. (2024). Territórios saudáveis e ODS: desafios para a equidade em saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 29(1), 89-102.
- Moura, J. M. de, Serafini, P. G., Nobre, A. C. S., Andrade, K. V., D'Antona, Á. O., & Antunes, B. S. (2020). Diagnóstico da adesão aos ODS no Brasil: Uma análise da incorporação da Agenda 2030 nos governos estaduais e em suas capitais. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(3), e00027219.

- Moura, J. M., Andrade, K. V., Antunes, B. S., & D'Antona, A. O. (2023a). Políticas estaduais de desenvolvimento sustentável: Diagnóstico das lacunas na coordenação dos ODS. *Revista Estudos Federativos*, 8(1), 102–125.
- Moura, R. C. B., Andrade, K. V., Antunes, B. S., & D'Antona, A. O. (2023b). *Diagnóstico da adesão aos ODS no Brasil: Uma análise da incorporação da Agenda 2030 nos governos estaduais e em suas capitais*. GIZ.
- Nascimento, J., & Barros Neto, J. P. (2020). O processo de construção do Planejamento Estratégico Territorial (PET) no Ceará 2050: Governança e participação. *Geographia Opportuno Tempore*, 6(1), 27-46.
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável* (Resolução A/RES/70/1). Assembleia Geral.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2024). *Implementing a Territorial Approach to the SDGs in Paraná, Brazil*. OECD Publishing.
- Peci, A., & Sobral, F. (2009). Planejamento estratégico governamental no Brasil: Desafios para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 43(1), 61–82.
- Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press.
- Silva, E. R. A. D. C. (2018). Agenda 2030-ODS-Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável: proposta de adequação.
- Souza, A. (2021). Governança multinível e capacidade institucional subnacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(2), 45–67.
- Tribunal de Contas da União. (2020). Referencial básico de governança pública (3ª ed.).