

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

MARCELLE PRATA FREITAS FREIRE DE CARVALHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

HERICK SANTOS SANTANA

CLÁUDIO MÁRCIO CAMPOS DE MENDONÇA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

ROSÂNGELA SARMENTO SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

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).

Problema de Pesquisa e Objetivo

em que medida os planos estratégicos estaduais incorporam substantivamente os ODS, para além da adesão retórica?

Fundamentação Teórica

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).

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).

Análise e Discussão dos Resultados

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.

Considerações Finais

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).

Referências

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).

Palavras Chave

Planejamento estratégico na Administração Pública, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS, Entes Subnacionais

Agradecimento a órgão de fomento

Este trabalho resulta do convênio entre o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE) e o Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UFS), que possibilita a capacitação de servidores públicos por meio do mestrado profissional. Agradecemos ao TCE-SE pelo apoio institucional e financeiro, fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa e para o fortalecimento da gestão pública.

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.).