REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

# DO PLANEJAMENTO NORMATIVO À GOVERNANÇA EDUCACIONAL: A ADERÊNCIA DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO À AGENDA 2030

**FROM NORMATIVE PLANNING TO EDUCATIONAL GOVERNANCE: THE ALIGNMENT OF NATIONAL EDUCATION PLANS WITH THE 2030 AGENDA**

Ciências Humanas • 18/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794742644

Osvaldo Melo Negreiros Filho[1]

Elane Silva Pereira[2]

Marcos Antonio Martins Lima[3]

Juan de Dios Bustamante Junior[4]

**RESUMO**

Este artigo analisa comparativamente a aderência dos Planos Nacionais de Educação de 2014–2024 e 2026–2036 à Agenda 2030, tomando como referência os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, 5, 8, 10 e 16. Fundamentado na metodologia quadripolar, o estudo caracteriza-se como pesquisa documental e comparativa, de abordagem predominantemente qualitativa, articulando análise de conteúdo e *policy matching*. A unidade de análise corresponde à relação entre unidades normativas dos PNEs e os *targets* dos ODS, examinada a partir de cinco dimensões: correspondência temática, correspondência normativa, mensurabilidade, governança e implementação e materialidade. Os resultados indicam aumento do índice geral de aderência, de 72,1% no PNE 2014–2024 para 87,7% no PNE 2026–2036, com movimentos diferenciados entre os objetivos analisados: elevação nos ODS 4, 5, 10 e 16 e redução de 95,0% para 85,8% no ODS 8. A análise evidencia, assim, não uma ruptura entre os dois ciclos, mas uma reconfiguração da arquitetura do planejamento educacional, marcada pela maior explicitação de dimensões relacionadas à equidade, à redução das desigualdades, à governança e ao monitoramento, sem eliminar tensões na articulação entre educação, trabalho e desenvolvimento sustentável. O índice construído constitui medida analítica de aderência normativa e não indicador de implementação ou efetividade das políticas.

**Palavras-chave:** Planejamento educacional; Governança educacional; Agenda 2030; Planos Nacionais de Educação; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**ABSTRACT**

This article comparatively analyzes the alignment of the 2014–2024 and 2026–2036 National Education Plans with the 2030 Agenda,

taking Sustainable Development Goals (SDGs) 4, 5, 8, 10, and 16 as references. Based on the quadripolar methodology, the study is characterized as documentary and comparative research with a predominantly qualitative approach, combining content analysis and policy matching. The unit of analysis is the relationship between the normative units of the National Education Plans and the SDG targets, examined through five dimensions: thematic correspondence, normative correspondence, measurability, governance and implementation, and materiality. The results indicate an increase in the overall alignment index from 72.1% in the 2014–2024 Plan to 87.7% in the 2026–2036 Plan, with different movements across the goals analyzed: increases in SDGs 4, 5, 10, and 16, and a decrease from 95.0% to 85.8% in SDG 8. The analysis therefore reveals not a rupture between the two cycles, but a reconfiguration of the architecture of educational planning, marked by greater explicitness regarding equity, the reduction of inequalities, governance, and monitoring, while tensions remain in the relationship between education, work, and sustainable development. The constructed index is an analytical measure of normative alignment, not an indicator of policy implementation or effectiveness.

**Keywords:** Educational planning; Educational governance; 2030 Agenda; National Education Plans; Sustainable Development Goals.

## 1. INTRODUÇÃO

Há uma diferença entre afirmar que uma política educacional está orientada por determinados princípios e investigar de que maneira esses princípios se transformam em compromissos capazes de organizar a ação do Estado. A distinção parece simples, mas se torna decisiva quando o objeto de análise é um plano nacional de

educação. Nesse caso, a presença de uma diretriz, de uma meta ou de uma estratégia em um documento legal não constitui, por si mesma, evidência suficiente de que determinado projeto educacional tenha sido efetivamente incorporado à ação pública. Entre o que se formula como intenção e aquilo que se organiza para ser realizado existe um espaço de mediações institucionais, políticas, financeiras e federativas que também precisa ser interrogado.

É nesse espaço que se situa o problema deste artigo. A Agenda 2030, aprovada pelas Nações Unidas em 2015, estabeleceu um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que passou a orientar diferentes agendas nacionais de políticas públicas. No campo educacional, o ODS 4 ocupa posição central ao propor uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, mas sua realização não se restringe ao campo estritamente escolar. Questões relacionadas ao trabalho, às desigualdades, à igualdade de gênero, à participação social e à qualidade das instituições também atravessam as condições pelas quais o direito à educação pode ser produzido. A análise dos ODS 4, 5, 8, 10 e 16, neste estudo, decorre dessa compreensão ampliada da política educacional.

No Brasil, essa discussão encontra um terreno relevante na sucessão dos Planos Nacionais de Educação. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), instituiu o PNE para o decênio 2014–2024, estabelecendo 20 metas e um conjunto de estratégias voltadas a diferentes dimensões da educação nacional. O plano não se restringiu à ampliação do acesso. Seu texto incorporou questões relacionadas à qualidade, alfabetização, educação integral, educação especial, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação superior, formação e valorização dos profissionais, gestão democrática e financiamento. Também estabeleceu mecanismos de

monitoramento e avaliação e atribuiu responsabilidades a diferentes níveis da federação.

O novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026 (Brasil, 2026), inaugura outro ciclo de planejamento. Sua estrutura é distinta: são 19 objetivos, 73 metas e estratégias distribuídas entre diferentes dimensões da política educacional. O novo texto amplia a presença de temas como educação digital, sustentabilidade e enfrentamento das mudanças climáticas, equidade, governança, monitoramento, avaliação e articulação federativa.

Essa diferença de estrutura poderia levar a uma leitura aparentemente imediata: o plano mais recente seria também aquele que melhor incorpora os compromissos internacionais relacionados ao desenvolvimento sustentável. O problema é que essa conclusão não pode ser tomada como ponto de partida. O PNE de 2014 já havia incorporado diversas dimensões posteriormente associadas à Agenda 2030, inclusive a superação das desigualdades educacionais, a gestão democrática, a formação para o trabalho, a valorização profissional e o financiamento da educação. A comparação, portanto, não pode ser reduzida a uma oposição entre um plano anterior, supostamente centrado na expansão, e um plano atual, supostamente orientado pela qualidade e pela governança.

O que interessa investigar é outra coisa: o que se mantém, o que se modifica e, sobretudo, o que se densifica quando se observa a relação entre os dois PNEs e os compromissos inscritos na Agenda 2030?

Essa questão desloca o olhar da simples presença temática para a forma como os compromissos são construídos dentro dos documentos de política. Uma meta pode dialogar diretamente com um ODS e, ainda assim, apresentar baixo grau de especificação quanto aos mecanismos de acompanhamento, às responsabilidades institucionais ou às condições materiais de sua execução. Do mesmo modo, uma dimensão que aparece de forma transversal em um plano pode adquirir maior força no plano seguinte sem que isso signifique que tenha sido inexistente anteriormente. A comparação exige, portanto, reconhecer diferenças de intensidade e de forma, e não apenas diferenças de presença ou ausência.

É a partir desse problema que se constrói a questão central da pesquisa: em que medida os Planos Nacionais de Educação de 2014–2024 e 2026–2036 apresentam aderência aos ODS 4, 5, 8, 10 e 16 e quais deslocamentos podem ser identificados nas dimensões temática, normativa, analítica, institucional e material dessa aderência?

O objetivo geral consiste em analisar comparativamente a aderência dos dois Planos Nacionais de Educação à Agenda 2030, tomando como referência os cinco ODS selecionados e considerando não apenas a correspondência temática, mas também sua tradução normativa, sua possibilidade de mensuração, seus mecanismos de governança e suas condições de materialização. De maneira articulada, busca-se identificar continuidades e mudanças entre os dois ciclos de planejamento, procurando compreender se o novo PNE representa uma ruptura, uma continuidade ampliada ou uma reconfiguração da relação entre planejamento educacional e compromissos globais de desenvolvimento sustentável.

A hipótese de trabalho não será construída a partir da ideia de que o plano mais recente é necessariamente superior ao anterior. Parte-se, de forma mais prudente, da possibilidade de que ambos apresentem elevada aderência à Agenda 2030, mas que essa aderência assuma configurações diferentes. A expectativa é que o PNE 2026–2036 revele maior densidade na articulação entre governança, monitoramento, equidade e articulação federativa, enquanto o PNE 2014–2024 já apresente forte convergência temática e normativa com os ODS selecionados. A hipótese, entretanto, permanece aberta à retificação pelos resultados da análise documental.

Essa abertura é necessária porque o objeto não será abordado apenas como uma comparação entre textos legais. O artigo está organizado a partir da metodologia quadripolar (De Bruyne; Herman; Schoutheete, 1991), tomando o polo epistemológico, o polo teórico, o polo morfológico e o polo técnico como dimensões articuladas do processo de investigação. A opção por esse percurso permite que a própria construção do objeto seja explicitada, evitando que a metodologia apareça apenas como uma etapa posterior à definição do problema.

No polo epistemológico, a referência a Gaston Bachelard permite problematizar a relação imediata entre formulação normativa e realidade, trabalhando com as noções de ruptura, obstáculo epistemológico e vigilância. No polo teórico, serão articulados os estudos sobre políticas educacionais, governança, implementação, avaliação e Agenda 2030. O polo morfológico será responsável pela organização da matriz comparativa entre PNEs e ODS, enquanto o polo técnico compreenderá os procedimentos de análise

documental, análise de conteúdo e *policy matching* empregados para produzir a evidência empírica.

A intenção, portanto, não é reduzir a análise à diferença global de aderência entre os dois planos. A questão que orienta a investigação é mais ampla: que concepção de planejamento educacional emerge quando se observa a passagem de um PNE para outro a partir das exigências de uma agenda internacional que combina educação, equidade, trabalho, sustentabilidade e fortalecimento institucional? É nessa tensão entre continuidade e mudança que se encontra o problema central deste estudo.

## 2. POLO EPISTEMOLÓGICO: A CONSTRUÇÃO DO OBJETO ENTRE RUPTURA, VIGILÂNCIA E RETIFICAÇÃO

A construção do objeto desta pesquisa parte de uma questão que, embora pareça inicialmente objetiva, carrega uma série de pressupostos: saber se os Planos Nacionais de Educação apresentam maior ou menor aderência à Agenda 2030. Aparentemente, bastaria identificar correspondências entre as metas dos planos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para produzir uma resposta. O problema começa justamente quando se percebe que essa correspondência não é uma relação dada, imediatamente disponível no texto dos documentos. Ela precisa ser construída como objeto de investigação.

É nesse ponto que a epistemologia de Gaston Bachelard (2006) assume uma função mais profunda neste estudo. Sua presença não se limita à escolha de um autor para fundamentar o chamado polo epistemológico da metodologia quadripolar. Bachelard (1996) permite interrogar a própria maneira pela qual o problema é

inicialmente percebido e, sobretudo, desconfiar das evidências que parecem suficientemente claras antes de serem submetidas ao trabalho científico.

A primeira evidência a ser colocada sob vigilância é a própria ideia de aderência. Quando uma política pública utiliza termos semelhantes aos empregados em uma agenda internacional, há uma tendência de interpretar essa aproximação como sinal de alinhamento. Entretanto, uma meta educacional pode apresentar correspondência temática com determinado ODS sem necessariamente estabelecer indicadores verificáveis, responsabilidades institucionais, mecanismos de acompanhamento ou condições materiais para sua realização. A proximidade discursiva, nesse caso, não é equivalente à aderência política em sentido mais amplo.

O problema se torna mais complexo quando se colocam lado a lado dois planos nacionais elaborados em momentos históricos distintos. A diferença temporal pode induzir à ideia de progresso linear: o plano mais recente apareceria como necessariamente mais avançado, enquanto o anterior seria compreendido como uma etapa superada. Essa leitura também constitui um obstáculo para a pesquisa. O PNE 2014–2024 já incorporava preocupações relacionadas à qualidade, à equidade, à formação para o trabalho, à gestão democrática, ao financiamento e ao acompanhamento das políticas educacionais. O que se modifica no PNE 2026–2036 não pode, portanto, ser apreendido apenas pela oposição entre ausência e presença.

A perspectiva bachelardiana permite deslocar a pergunta. Em vez de perguntar somente se determinado compromisso está presente,

interessa compreender como ele aparece, qual é sua densidade normativa e quais dispositivos o acompanham. Essa mudança é decisiva para a construção do objeto porque introduz níveis distintos de análise: a correspondência temática, a explicitação normativa, a possibilidade de mensuração, a existência de mecanismos de governança e as condições materiais relacionadas à implementação.

A noção de obstáculo epistemológico, nesse percurso, é particularmente produtiva. O obstáculo não está necessariamente no desconhecimento do objeto, mas justamente naquilo que parece conhecido de antemão. No caso desta investigação, duas representações iniciais precisam ser enfrentadas. A primeira é a de que a correspondência entre PNE e ODS pode ser medida pela simples identificação de temas comuns. A segunda é a de que o novo PNE, por ser posterior e apresentar uma estrutura normativa diferente, necessariamente representa uma ruptura com o planejamento anterior.

A investigação não parte dessas conclusões. Ao contrário, coloca-as sob suspeita.

Essa postura também modifica a maneira de compreender a própria Agenda 2030. Os ODS não serão tratados como uma espécie de régua externa capaz de classificar automaticamente os planos nacionais como adequados ou inadequados. A relação entre uma agenda global e uma política educacional nacional envolve processos de tradução, seleção, apropriação e institucionalização. O que interessa, portanto, não é procurar uma correspondência perfeita entre dois documentos produzidos em contextos e com finalidades distintas, mas compreender os pontos de aproximação e

os modos pelos quais determinados compromissos internacionais são incorporados ao planejamento educacional brasileiro.

Essa opção exige vigilância também sobre o próprio instrumento de análise. A construção de um índice de aderência pode produzir uma aparência de objetividade que precisa ser permanentemente questionada. A atribuição de valores às dimensões analisadas não elimina a interpretação do pesquisador, ao contrário, torna necessário explicitar os critérios que orientam essa interpretação. O número produzido pela matriz não será tomado como uma propriedade natural dos planos, mas como resultado de uma operação analítica construída a partir de categorias previamente definidas.

É nesse movimento que a ideia de retificação ganha importância. O conhecimento produzido pela pesquisa não precisa confirmar a primeira imagem elaborada sobre o objeto. Se a análise demonstrar que o PNE 2014–2024 apresenta elevada convergência com os ODS selecionados, essa evidência deverá ser incorporada, mesmo que contrarie uma expectativa inicial de ruptura. Da mesma maneira, se o PNE 2026–2036 apresentar maior aderência em determinadas dimensões, será necessário identificar em que consiste essa diferença, evitando atribuí-la genericamente à sua condição de plano mais recente.

A hipótese, portanto, permanece subordinada ao trabalho de investigação. O movimento epistemológico adotado procura impedir que a pesquisa seja construída para confirmar previamente uma narrativa de evolução do planejamento educacional. A comparação entre os dois PNEs deverá permitir reconhecer

continuidades, deslocamentos, aprofundamentos e possíveis insuficiências.

Essa perspectiva conduz a uma compreensão particular do planejamento educacional. Um plano não é apenas aquilo que está escrito em suas metas. Ele também é constituído pelas formas de acompanhamento, pelos sujeitos responsáveis por sua execução, pelos mecanismos de coordenação, pelas condições financeiras, pelos sistemas de informação e pelas relações federativas que sustentam sua implementação. A distância entre o texto e sua realização não constitui um elemento externo ao planejamento, ela é parte do próprio problema de investigação.

Nesse sentido, a passagem sugerida pelo título do artigo, do planejamento normativo à governança educacional, não deve ser entendida como uma substituição absoluta de uma forma pela outra. O que se procura investigar é uma possível mudança na densidade institucional do planejamento. O PNE 2014–2024 já apresentava mecanismos de monitoramento, avaliação, participação e coordenação. O interesse está em verificar se o PNE 2026–2036 reorganiza essas dimensões de maneira mais integrada e se essa reorganização produz maior aderência aos compromissos analisados da Agenda 2030.

O polo epistemológico, portanto, estabelece uma exigência que acompanhará todo o percurso da pesquisa: não confundir presença textual com aderência, aderência com implementação e implementação prevista com efetividade. São níveis distintos, que não podem ser reduzidos uns aos outros sem comprometer a construção do objeto.

É a partir dessa vigilância que a pesquisa pode avançar para o polo teórico. Se o problema não se esgota na comparação entre textos normativos, torna-se necessário recorrer a um conjunto de conceitos capazes de interpretar as relações entre política educacional, Estado, governança, implementação, avaliação e compromissos globais. O polo teórico será, assim, o espaço em que essas relações serão conceitualmente organizadas, sem perder de vista o problema concreto que deu origem à investigação.

## 3. POLO TEÓRICO: POLÍTICA EDUCACIONAL, GOVERNANÇA E AGENDA GLOBAL, ENTRE A NORMA E A IMPLEMENTAÇÃO

O problema construído no polo epistemológico exige uma base teórica capaz de compreender o Plano Nacional de Educação para além de sua condição de documento normativo. Se a aderência à Agenda 2030 não pode ser reduzida à presença de temas semelhantes, também não é suficiente observar isoladamente as metas e estratégias dos planos. É preciso compreender o planejamento educacional como parte de um processo mais amplo de formulação, regulação, coordenação e implementação de políticas públicas, no qual diferentes atores, instituições, interesses e escalas de decisão interferem na produção dos resultados.

A primeira aproximação teórica, nesse sentido, é realizada a partir da compreensão da política educacional como uma construção histórica e institucional. O PNE não surge em um espaço vazio nem opera como instrumento autônomo em relação às demais políticas públicas. Sua formulação expressa disputas em torno de prioridades educacionais, concepções de qualidade, formas de financiamento, responsabilidades federativas e projetos de sociedade. Essa característica impede que o plano seja interpretado exclusivamente

pela leitura de suas metas: o texto normativo é também expressão de determinada racionalidade de governo.

Essa perspectiva aproxima o estudo das contribuições de Ball (2008), sobre a política como processo e como produção situada. Em vez de compreender a política como algo produzido em um único momento e posteriormente executado de maneira linear, essa abordagem permite considerar os diferentes contextos em que uma política é formulada, interpretada e colocada em ação. A política, nessa perspectiva, não permanece idêntica ao texto que a institui: sua realização envolve processos de interpretação e de tradução pelos sujeitos e pelas instituições que dela participam.

Essa questão é particularmente relevante para o PNE. Existe uma distância entre a formulação nacional de uma meta e a experiência concreta de sua implementação nos sistemas estaduais e municipais de ensino. O regime federativo brasileiro produz diferentes capacidades administrativas, financeiras e políticas entre os entes, o que significa que uma mesma orientação nacional pode adquirir configurações distintas quando incorporada às políticas locais. O planejamento nacional, portanto, não elimina a dimensão contextual da implementação.

É nesse ponto que a discussão sobre implementação se aproxima das contribuições de Michael Lipsky (2019). Ao analisar a atuação dos agentes públicos que trabalham diretamente na execução das políticas, Lipsky (2019) chama atenção para o fato de que a política pública também é produzida no cotidiano das instituições. Professores, gestores e demais profissionais não são apenas executores de decisões formuladas em níveis superiores, suas

interpretações, escolhas e condições de trabalho interferem naquilo que efetivamente chega aos sujeitos destinatários da política.

No caso da educação, essa perspectiva possui consequências importantes. Uma meta nacional relacionada à alfabetização, à educação integral, à inclusão ou à educação profissional não se realiza apenas porque foi inscrita em lei. Sua realização depende de redes de ensino, escolas, gestores, professores, infraestrutura, financiamento, formação profissional e formas de acompanhamento. O planejamento nacional estabelece uma direção, mas a produção concreta da política ocorre em múltiplas escalas.

A discussão sobre capacidades estatais aprofunda esse argumento. A existência de objetivos ambiciosos em um plano não é suficiente para indicar capacidade de ação pública. A capacidade estatal envolve recursos, instituições, conhecimentos técnicos, mecanismos de coordenação e condições políticas para transformar decisões em ações sustentadas. A análise da aderência dos PNEs aos ODS precisa, por isso, considerar não somente a qualidade da formulação normativa, mas também os dispositivos que procuram criar condições para sua implementação.

A literatura sobre implementação de políticas educacionais reforça que a passagem da formulação normativa à ação não constitui um movimento linear ou automático. Viennet e Pont (2017) compreendem a implementação como um processo de mudança intencional e multidirecional, que afeta diferentes níveis do sistema educacional e depende da articulação entre desenho da política, participação dos atores, condições contextuais e estratégia de implementação. Essa perspectiva é relevante para a análise dos

PNEs porque permite distinguir a existência de compromissos formalmente estabelecidos da presença de condições institucionais capazes de sustentá-los. Assim, dispositivos de coordenação, distribuição de responsabilidades, mobilização de recursos, participação dos atores e mecanismos de acompanhamento passam a constituir elementos importantes para compreender a densidade da governança inscrita no planejamento educacional.

É nesse espaço que o conceito de governança educacional assume centralidade no artigo. A governança não será compreendida aqui como simples substituição do Estado por outros atores, nem como sinônimo de gestão. Trata-se de uma forma de analisar como decisões, responsabilidades, recursos, informações e mecanismos de coordenação são distribuídos e articulados entre diferentes instituições e escalas.

Necessário tratar a governança educacional como um conceito analítico aberto e multidimensional. Wilkins e Mifsud (2024) destacam que a governança assumiu diferentes significados no campo educacional, podendo ser compreendida simultaneamente como projeto político, objeto empírico e ferramenta analítica. Essa polissemia exige cautela para que o conceito não seja utilizado como sinônimo de gestão, coordenação ou participação. No contexto latino-americano, Rivas e Sanchez (2022) mostram que a chamada “virada da governança” na educação também se relaciona à expansão de mecanismos de accountability, controle e prescrição curricular. Para esta pesquisa, essa contribuição é particularmente relevante porque permite analisar a governança não apenas pela presença de estruturas de coordenação, mas também pelas formas de regulação, produção de informações, responsabilização e distribuição de decisões inscritas na arquitetura dos PNEs.

Essa distinção é importante porque o planejamento educacional brasileiro é atravessado por uma estrutura federativa complexa. União, estados, Distrito Federal e municípios possuem atribuições próprias e, simultaneamente, dependem de mecanismos de cooperação para a realização de objetivos comuns. O PNE ocupa uma posição peculiar nesse arranjo: estabelece orientações nacionais sem possuir, isoladamente, capacidade para executar todas as ações necessárias ao cumprimento de suas metas.

A governança, nesse sentido, permite deslocar a análise da pergunta "qual é a meta?" para outras questões: quem participa de sua implementação? Como as responsabilidades são coordenadas? Quais informações orientam o acompanhamento? Como os resultados são avaliados? Que recursos sustentam as ações? Que mecanismos permitem corrigir os rumos do planejamento?

Essas perguntas aproximam a governança da avaliação. A avaliação, neste estudo, não será tratada apenas como procedimento de mensuração de resultados. Ela também constitui componente da própria racionalidade de governo das políticas públicas. Monitorar uma meta significa produzir informações sobre seu percurso, avaliar significa interpretar essas informações e produzir elementos para a tomada de decisão. Quando articuladas ao planejamento, avaliação e monitoramento podem funcionar como mecanismos de retroalimentação da política. Essa compreensão aproxima a avaliação da própria governança da política pública. Na perspectiva das epistemologias da avaliação, avaliar não significa apenas medir resultados, mas produzir conhecimento capaz de orientar decisões, revisar trajetórias e fortalecer processos institucionais de aprendizagem. Como argumenta Lima (2026), a avaliação constitui um campo epistemológico próprio, articulando diferentes

racionalidades, métodos e finalidades, e sua contribuição para as políticas públicas depende da capacidade de produzir conhecimento útil à regulação, ao monitoramento e ao aperfeiçoamento da ação estatal. Essa perspectiva amplia o entendimento da avaliação como componente estruturante da governança educacional.

A avaliação de políticas educacionais pode, portanto, ser compreendida como parte constitutiva do ciclo da política, e não apenas como etapa posterior destinada a verificar resultados. Golden (2020), ao analisar experiências de avaliação de políticas educacionais em diferentes sistemas, destaca a necessidade de considerar a avaliação antes, durante e depois da implementação, articulando dimensões institucionais, metodológicas e de uso dos resultados. Essa perspectiva amplia a compreensão da avaliação presente nos planos educacionais: mais do que verificar o cumprimento de metas, interessa identificar se o próprio desenho normativo prevê condições para produzir informações, acompanhar trajetórias, revisar decisões e utilizar evidências na condução da política. Nesse sentido, a presença de mecanismos de monitoramento, indicadores, responsabilidades institucionais e procedimentos de revisão constitui elemento relevante para analisar a densidade avaliativa e governamental dos PNEs.

Essa compreensão dialoga diretamente com o problema da Agenda 2030. Os ODS não constituem apenas um conjunto de objetivos temáticos. Sua estrutura pressupõe acompanhamento, produção de indicadores e capacidade de verificar progressos e desigualdades. A aderência de um plano nacional à Agenda 2030, portanto, pode ser mais consistente quando os compromissos internacionais encontram correspondência não apenas em conteúdos

educacionais, mas também em formas de mensuração e acompanhamento.

Essa articulação entre diferentes dimensões da política educacional permite compreender que indicadores e evidências educacionais podem ser analisados em associação com informações provenientes de outros campos de políticas públicas, com finalidade interpretativa e de apoio à decisão. No presente estudo, essa perspectiva contribui para compreender as interdependências entre os ODS no interior do planejamento educacional, sem pressupor relações causais entre eles. Assim, a análise conjunta dos ODS 4, 5, 8, 10 e 16 permite observar configurações nas quais educação, gênero, trabalho, desigualdades e instituições se articulam como dimensões de uma mesma arquitetura de política pública.

O ODS 4 ocupa posição privilegiada nesse cruzamento por tratar diretamente da educação. Entretanto, restringir a análise ao ODS 4 produziria uma visão incompleta da política educacional. A educação se relaciona com condições de trabalho, desigualdades sociais, gênero e qualidade das instituições. Por essa razão, a pesquisa incorpora também os ODS 5, 8, 10 e 16.

O ODS 5 introduz a dimensão das desigualdades de gênero; o ODS 8 aproxima educação, formação e trabalho decente; o ODS 10 desloca a discussão para as desigualdades de acesso e de resultados; e o ODS 16 permite observar a relação entre educação, instituições, participação, transparência e governança. A seleção desses cinco objetivos não pretende representar toda a Agenda 2030, mas construir um recorte analítico capaz de observar dimensões que atravessam a formulação contemporânea da política educacional.

Essa opção também permite evitar uma leitura excessivamente restrita da sustentabilidade. A educação pode contribuir para o desenvolvimento sustentável não apenas por meio da incorporação explícita de conteúdos ambientais, mas pela redução das desigualdades, pela ampliação das oportunidades educacionais, pela formação para o trabalho, pela participação social e pelo fortalecimento das instituições. A Agenda 2030 oferece, nesse sentido, um campo de relações no qual a política educacional pode ser analisada em sua dimensão intersetorial.

A articulação entre política educacional, governança e Agenda 2030 também exige considerar a dimensão internacional das políticas públicas. Os ODS não são simplesmente transpostos para os sistemas nacionais. Eles passam por processos de interpretação e tradução que dependem das características institucionais e políticas de cada país. A incorporação de compromissos globais ao planejamento nacional envolve, portanto, uma relação entre escalas: o global fornece referências e compromissos; o nacional os traduz em normas e políticas; os sistemas subnacionais e as escolas participam de sua concretização.

Essa relação entre escalas reforça a necessidade de não utilizar a Agenda 2030 como padrão normativo absoluto. O que interessa à pesquisa é observar os processos de correspondência e tradução existentes entre os dois campos documentais. A aderência será entendida, assim, como uma relação construída analiticamente entre determinadas disposições dos PNEs e os *targets* selecionados dos ODS.

Essa questão é importante para a análise dos indicadores. Um indicador não é apenas um instrumento neutro que reproduz uma

realidade preexistente. Sua seleção implica uma determinada forma de enxergar o fenômeno. Quando um plano define aquilo que deve ser medido, estabelece também, em alguma medida, aquilo que passa a ser reconhecido como resultado relevante da política.

Essa discussão se aproxima das contribuições de autores que problematizam a relação entre avaliação, regulação e política educacional. A avaliação em larga escala, os indicadores de desempenho e os sistemas de monitoramento podem produzir informações fundamentais para o planejamento, mas também podem induzir determinadas formas de gestão e de comportamento institucional. Por isso, a ampliação dos mecanismos de mensuração prevista no novo PNE não será interpretada automaticamente como avanço. Será necessário observar o que é mensurado, para que é mensurado e como essa informação se relaciona com a governança da política.

Essa questão é particularmente importante porque o discurso contemporâneo da governança tende a aproximar planejamento, dados, indicadores e tomada de decisão. A existência de mais indicadores não garante, por si mesma, uma política mais democrática ou mais eficaz. Pode significar maior capacidade de acompanhamento, mas também pode ampliar mecanismos de regulação e controle. A interpretação dependerá da maneira como esses instrumentos estão articulados à participação, à coordenação federativa e à capacidade de decisão dos sujeitos envolvidos.

Nesse ponto, a governança educacional precisa ser tratada de forma crítica. Não interessa simplesmente identificar se o termo “governança” aparece no PNE 2026–2036. O que interessa é observar se existem estruturas, responsabilidades, fluxos de informação,

mecanismos de pactuação e processos de avaliação capazes de sustentar a ação coletiva necessária à implementação do plano.

É essa compreensão que permite estabelecer uma relação entre o referencial teórico e a matriz empírica da pesquisa. A correspondência temática entre PNE e ODS constitui apenas o primeiro nível. A análise avança para a correspondência normativa, para a possibilidade de mensuração e, finalmente, para as dimensões de governança e materialidade. A aderência passa a ser compreendida, então, como fenômeno multidimensional.

Essa concepção também impede que os resultados sejam apresentados como uma simples classificação dos planos em “aderente” ou “não aderente”. O que se busca identificar são diferentes níveis de aproximação e, sobretudo, a natureza dessa aproximação. Um plano pode apresentar elevada aderência temática e normativa, mas menor densidade institucional. Outro pode conservar os mesmos compromissos substantivos e, simultaneamente, ampliar os mecanismos destinados a acompanhá-los e implementá-los.

É nesse sentido que a noção de densificação da política ganha importância para o argumento. A passagem de um PNE a outro pode envolver a permanência de determinados problemas e objetivos, mas acompanhada por maior especificação de indicadores, responsabilidades, mecanismos de coordenação ou condições materiais. A mudança, nesse caso, não é necessariamente de conteúdo, mas de densidade institucional.

A partir desse referencial, a comparação entre os PNEs deixa de ser uma busca por um vencedor. O objetivo passa a ser compreender

uma transformação na forma de organizar a política educacional brasileira e sua relação com compromissos internacionais. A pergunta sobre qual plano apresenta maior aderência continua presente, mas passa a ser acompanhada de outra, talvez mais relevante: em que dimensão essa diferença se produz?

É justamente essa questão que conduz ao próximo polo. Se o polo epistemológico estabeleceu a necessidade de construir criticamente o objeto e o polo teórico delimitou os conceitos capazes de interpretá-lo, cabe agora definir a forma pela qual essas relações serão organizadas. O polo morfológico será, portanto, o momento de transformar o problema teórico em uma estrutura comparativa capaz de colocar em relação os dois PNEs, os ODS selecionados e as dimensões que constituem a noção de aderência adotada nesta pesquisa.

## 4. POLO MORFOLÓGICO: A RECONFIGURAÇÃO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL ENTRE DOIS CICLOS DO PNE

No polo morfológico, o objeto é observado a partir da configuração que assume quando suas diferentes dimensões são articuladas. Não se trata, portanto, de repetir o conteúdo das metas dos dois Planos Nacionais de Educação, mas de perceber o que emerge quando essas metas são colocadas em relação entre si e, simultaneamente, confrontadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A comparação permite observar permanências, deslocamentos e novas articulações no modo como o Estado brasileiro estrutura suas prioridades educacionais.

O PNE 2014–2024 apresenta uma arquitetura fortemente concentrada na educação como direito de acesso e expansão das

oportunidades educacionais. Suas vinte metas abrangem diferentes etapas e modalidades de ensino e incorporam dimensões relacionadas à alfabetização, à educação especial, à educação integral, à formação profissional, à educação superior, à formação e valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento. Essa amplitude demonstra que o plano não pode ser reduzido a uma política setorial restrita. Ao contrário, sua estrutura já estabelecia relações importantes entre educação, desigualdade, trabalho, formação profissional e organização institucional. A matriz construída nesta pesquisa confirma essa característica, sobretudo pela elevada aderência observada ao ODS 4 e pelas conexões específicas com os ODS 8, 10 e 16.

**Figura 1.** Modelo estrutural do PNE 2014–2024




**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Brasil (2014).

Entretanto, a distribuição dessa aderência não ocorre de maneira homogênea. O PNE 2014-2024 apresenta uma concentração expressiva no ODS 4, o que revela a centralidade atribuída às questões propriamente educacionais. Essa concentração não constitui, por si mesma, uma fragilidade. A análise, contudo, evidencia que essa transversalidade se apresenta de forma menos

distribuída entre as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável. A educação aparece como finalidade central, enquanto as relações entre educação, gênero, desigualdade, trabalho e instituições nem sempre são incorporadas como dimensões articuladas de uma mesma arquitetura de política pública.

O PNE 2026–2036 apresenta uma configuração distinta. O novo plano não abandona as demandas históricas presentes no PNE anterior. Permanecem questões relacionadas ao acesso, à permanência, à aprendizagem, à formação dos profissionais, à educação profissional, à educação superior e ao financiamento. O que se modifica é a forma de articulação dessas questões. A nova configuração atribui maior peso à equidade, à redução das desigualdades, à governança, ao monitoramento e à articulação entre diferentes dimensões da política educacional.

**Figura 2.** Modelo estrutural do PNE 2026–2036




**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Brasil (2026).

A comparação entre as duas arquiteturas permite observar que a mudança não se restringe ao número ou à organização formal das metas. Ela envolve a maneira como determinados problemas passam a ser incorporados ao planejamento educacional. No PNE 2014–2024, a articulação com outras dimensões sociais aparece de forma mais localizada, ainda que já existam relações importantes com trabalho, desigualdade, participação e instituições. No PNE 2026–2036, essas dimensões aparecem de maneira mais articulada à própria estrutura do planejamento, especialmente quando associadas à equidade, ao monitoramento, à governança e à coordenação federativa.

A Agenda 2030 constitui, nesse movimento, uma referência externa por meio da qual essas diferentes dimensões podem ser confrontadas. Os ODS não são tomados como uma estrutura a ser simplesmente reproduzida pelos planos nacionais, mas como uma matriz de referência para observar correspondências, deslocamentos e lacunas na arquitetura normativa dos PNEs.

**Figura 3.** Modelo estrutural da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável




**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Organização das Nações Unidas (2015) e Brasil (2023).

A leitura conjunta das três arquiteturas permite visualizar que a relação entre os PNEs e a Agenda 2030 não se estabelece por simples correspondência terminológica. O que interessa é verificar em que medida determinadas prioridades internacionais encontram tradução na estrutura normativa dos planos, adquirindo diferentes níveis de explicitação, mensurabilidade, governança e condições de materialização. É nesse sentido que a morfologia construída pela pesquisa ultrapassa a identificação de temas semelhantes e passa a observar a forma como esses temas são organizados no planejamento educacional.

Os resultados quantitativos tornam esse movimento mais evidente. O índice geral de aderência construído nesta pesquisa passa de 72,1% no PNE 2014–2024 para 87,7% no PNE 2026–2036, representando uma diferença de 15,6 pontos percentuais. Esse crescimento, entretanto, não deve ser interpretado como uma superioridade uniforme do novo plano. A distribuição dos resultados mostra justamente o contrário: a mudança ocorre de maneira diferenciada entre os ODS analisados.

No ODS 4, relacionado à educação de qualidade, a aderência passa de 92,1% para 97,7%. Trata-se de uma elevação relativamente moderada, o que indica que a aproximação entre o planejamento nacional e a agenda internacional da educação já era bastante significativa no plano anterior. O resultado é relevante porque impede uma interpretação segundo a qual a Agenda 2030 teria introduzido, no PNE 2026–2036, uma preocupação educacional que estivesse ausente do ciclo anterior. O que ocorre é uma requalificação de uma aderência que já existia.

O movimento mais expressivo aparece no ODS 5. Enquanto o PNE 2014–2024 não apresenta, segundo os critérios adotados na matriz, uma aderência estrutural às metas de igualdade de gênero, o PNE 2026–2036 alcança 65,3%. A diferença de 65,3 pontos percentuais constitui o maior deslocamento identificado na comparação. Mais do que um simples acréscimo de termos relacionados à diversidade ou à igualdade, esse resultado indica a incorporação mais explícita de determinadas desigualdades como dimensões que passam a integrar a própria estrutura de formulação das metas.

No ODS 10, a diferença também é significativa. A aderência passa de 83,3% para 93,5%, aumento de 10,2 pontos percentuais. Nesse caso, a mudança assume particular importância porque desloca a desigualdade de uma condição contextual para uma dimensão mais diretamente incorporada ao planejamento. A preocupação com grupos historicamente excluídos permanece, mas ganha maior articulação com indicadores, diferenciação de públicos e redução de disparidades.

O ODS 16 apresenta movimento semelhante. A aderência passa de 90,0% para 96,2%, uma elevação de 6,2 pontos percentuais. O dado

interessa particularmente a esta pesquisa porque a dimensão institucional aproxima diretamente o debate sobre o PNE da problemática da governança educacional. Gestão democrática, participação, monitoramento, coordenação e capacidade institucional passam a ocupar posição mais importante na arquitetura do novo planejamento.

O comportamento do ODS 8, entretanto, rompe com a tendência de crescimento observada nos demais objetivos. Nesse caso, o índice calculado para o PNE 2014–2024 é de 95,0%, enquanto o PNE 2026–2036 alcança 85,8%, resultando em uma redução de 9,2 pontos percentuais. Esse resultado constitui um ponto de inflexão na comparação porque demonstra que a ampliação da aderência geral à Agenda 2030 não ocorre de maneira homogênea entre os diferentes campos de política examinados.

A primeira implicação desse resultado é metodológica. Se a comparação fosse orientada por uma expectativa linear de evolução entre os dois ciclos de planejamento, a tendência seria interpretar o plano mais recente como necessariamente mais aderente em todas as dimensões. O comportamento do ODS 8 impede essa leitura. O resultado mostra que um plano pode ampliar sua aderência global e, simultaneamente, apresentar redução em uma dimensão específica. A análise, portanto, precisa considerar não apenas a variação do índice geral, mas também a composição interna dessa variação.

A segunda implicação é substantiva. A aderência ao ODS 8, segundo os critérios utilizados nesta pesquisa, está relacionada às formas pelas quais o planejamento educacional estabelece conexões com a formação para o trabalho, a educação profissional, a qualificação e a

inserção produtiva. O PNE 2014–2024 apresenta, nesse campo, uma articulação particularmente expressiva. A educação profissional e tecnológica, a ampliação das oportunidades de formação e a relação entre escolarização e preparação para o mundo do trabalho constituem elementos que contribuem para a elevada pontuação observada.

No PNE 2026–2036, essas preocupações não desaparecem. O resultado de 85,8% demonstra, inclusive, que permanece uma correspondência substantiva com o ODS 8. O que se observa é uma alteração na composição dessa aderência. A ampliação de outras dimensões do planejamento, especialmente aquelas relacionadas à equidade, às desigualdades, à governança, ao monitoramento e à articulação federativa, modifica a distribuição relativa das ênfases presentes na arquitetura do novo plano. Assim, a redução identificada não deve ser interpretada como abandono da relação entre educação e trabalho, mas como uma reconfiguração dessa relação dentro de um planejamento que passou a incorporar outras dimensões de maneira mais explícita.

Essa distinção é importante porque permite separar duas questões que podem parecer semelhantes, mas não são equivalentes: a presença da formação para o trabalho na política educacional e a construção de uma política educacional orientada pelas condições mais amplas do trabalho decente. A primeira pode ser observada pela existência de metas e estratégias voltadas à educação profissional, à qualificação e à preparação para a inserção produtiva. A segunda exige uma articulação mais ampla entre educação, oportunidades de trabalho, condições de inserção, direitos e desenvolvimento econômico. O índice construído nesta pesquisa capta a aderência normativa segundo as cinco dimensões

estabelecidas, mas não permite afirmar, isoladamente, que um plano produza melhores condições de trabalho ou melhores resultados de inserção profissional.

Nesse sentido, o resultado do ODS 8 constitui uma espécie de contraponto aos demais movimentos identificados. Enquanto os ODS 5, 10 e 16 apresentam ampliações expressivas e o ODS 4 mantém um patamar elevado com crescimento adicional, o ODS 8 revela que a reconfiguração do planejamento não significa necessariamente aprofundamento simultâneo de todas as relações anteriormente estabelecidas. A mudança entre os planos envolve escolhas de ênfase, reorganização das prioridades e diferentes formas de tradução dos compromissos sociais no interior da política educacional.

Esse achado também produz uma consequência importante para a compreensão da governança educacional. Uma arquitetura de planejamento mais transversal não deve ser avaliada apenas pela quantidade de dimensões que incorpora, mas também pela maneira como articula essas dimensões e preserva relações substantivas já estabelecidas. A incorporação de novas agendas, como equidade, gênero, redução das desigualdades e governança, pode ampliar o campo de atuação do planejamento, mas também pode alterar o espaço conferido a outras relações anteriormente mais densas, como aquela estabelecida entre educação profissional e trabalho.

Do ponto de vista da formulação de políticas, esse resultado sugere a necessidade de preservar e aprofundar a articulação entre educação profissional e as diferentes dimensões associadas ao trabalho decente. A educação não deve ser compreendida apenas

como mecanismo de preparação para o mercado de trabalho, mas como parte de uma política mais ampla de formação, oportunidades, inclusão produtiva e desenvolvimento social. Nesse sentido, a análise aponta para a importância de mecanismos de articulação entre políticas educacionais, políticas de trabalho e políticas de desenvolvimento, bem como para o acompanhamento de indicadores que ultrapassem a simples expansão da oferta de educação profissional.

As recomendações decorrentes desse achado, portanto, não consistem em recuperar mecanicamente a configuração do PNE anterior. O que os resultados sugerem é a necessidade de verificar como a educação profissional, a formação para o trabalho e a inserção produtiva podem permanecer articuladas à agenda de equidade e governança que ganha maior densidade no novo plano. Trata-se menos de escolher entre agendas e mais de investigar as condições pelas quais diferentes compromissos podem ser integrados em uma arquitetura de planejamento mais coerente.

É justamente por isso que o ODS 8 assume importância particular nesta pesquisa. Seu comportamento demonstra que a ampliação do índice geral de aderência não pode ser tomada como evidência de avanço uniforme. A variação negativa de 9,2 pontos percentuais revela uma dimensão em que o PNE 2014–2024 apresentava maior correspondência segundo os critérios estabelecidos, ao mesmo tempo em que o PNE 2026–2036 amplia sua aderência em outras dimensões. O resultado, portanto, não enfraquece a hipótese de reconfiguração do planejamento, ao contrário, torna essa hipótese mais complexa e empiricamente mais consistente.

A leitura conjunta dos resultados permite identificar, assim, dois movimentos simultâneos. O primeiro é de continuidade, uma vez que o ODS 4 permanece como eixo estruturante do planejamento educacional. O segundo é de diversificação, pois o novo PNE amplia a presença de dimensões relacionadas à igualdade, à redução das desigualdades e às instituições. O comportamento do ODS 8 acrescenta um terceiro elemento a essa leitura: a reconfiguração também envolve deslocamentos e perdas relativas em determinadas conexões anteriormente mais densas.

Essa dupla movimentação, acrescida da inflexão observada no ODS 8, é particularmente importante quando o PNE é observado a partir da perspectiva da governança educacional. A maior aderência aos ODS não representa apenas uma alteração na linguagem utilizada pelo planejamento. Ela sinaliza uma tentativa de ampliar o campo de responsabilidades da política educacional, fazendo com que problemas como desigualdade, participação institucional e articulação entre políticas sejam incorporados à própria estrutura do plano. Ao mesmo tempo, os resultados indicam que a ampliação desse campo não elimina a necessidade de examinar como as diferentes dimensões se articulam e quais compromissos podem perder densidade no processo de reorganização.

**Tabela 1.** Índice comparativo de aderência dos PNEs aos ODS selecionados

| ODS | PNE 2014–2024 | PNE 2026–2036 | Variação |
|---|---|---|---|
| ODS 4 – Educação de qualidade | 92,1% | 97,7% | +5,6 p.p. |
| ODS 5 – Igualdade de gênero | 0,0% | 65,3% | +65,3 p.p. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico | 95,0% | 85,8% | −9,2 p.p. |
| ODS 10 – Redução das desigualdades | 83,3% | 93,5% | +10,2 p.p. |
| ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes | 90,0% | 96,2% | +6,2 p.p. |
| **Índice geral** | **72,1%** | **87,7%** | **+15,6 p.p.** |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2026).

Todavia, permanece uma questão que não pode ser resolvida pela matriz de aderência: até que ponto essa reconfiguração normativa será acompanhada por capacidade efetiva de implementação? O índice construído permite identificar a aproximação entre os instrumentos de planejamento e os compromissos da Agenda 2030, mas não autoriza, por si só, concluir que uma meta mais aderente será necessariamente mais efetiva.

É justamente nessa tensão entre forma normativa e possibilidade de realização que o polo morfológico encontra seu limite e conduz ao polo técnico. A estrutura do novo PNE apresenta maior transversalidade em determinadas dimensões e maior aproximação com alguns compromissos da Agenda 2030, mas a análise científica precisa demonstrar como essa conclusão foi produzida, quais critérios sustentaram a classificação e quais evidências foram utilizadas para distinguir uma correspondência apenas temática de uma aderência dotada de maior densidade institucional.

## 5. POLO TÉCNICO: PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE ADERÊNCIA

A passagem ao polo técnico corresponde ao momento em que o objeto construído nos polos anteriores é submetido a procedimentos capazes de produzir evidências verificáveis. Se o polo epistemológico permitiu problematizar a relação entre conhecimento, planejamento educacional e Agenda 2030, e o polo teórico delimitou as categorias utilizadas para compreender essa relação, conforme a articulação dos polos epistemológico, teórico, morfológico e técnico proposta por De Bruyne, Herman e Schoutheete (1991), cabe agora explicitar como os documentos foram examinados, como foram estabelecidas as correspondências entre os PNEs e os ODS e de que maneira essas correspondências foram convertidas em resultados comparáveis.

A pesquisa caracteriza-se como documental e comparativa, com abordagem predominantemente qualitativa e utilização de procedimentos de análise de conteúdo (Bardin, 2011) e policy matching. O corpus central é constituído pela Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação para o período 2014–2024, e pela Lei nº 15.388/2026, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação. Para o confronto internacional, foram considerados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 4, 5, 8, 10 e 16 e seus respectivos targets, selecionados em razão de sua proximidade substantiva com as dimensões educacionais, sociais, econômicas e institucionais presentes nos dois planos.

A opção pela análise documental decorre do entendimento de que os PNEs constituem instrumentos normativos de planejamento e, portanto, precisam ser examinados em sua materialidade textual e institucional. Não se trata, neste estudo, de verificar diretamente o grau de cumprimento das metas, nem de avaliar seus impactos sobre os indicadores educacionais. O que se pretende é identificar e

comparar a aderência da arquitetura normativa dos planos aos compromissos específicos da Agenda 2030. Essa distinção é fundamental, uma vez que a existência de uma correspondência normativa não permite concluir automaticamente pela efetividade da política.

### 5.1. Delimitação do Corpus e das Unidades de Análise

No caso do PNE 2014–2024, foram consideradas as vinte metas estabelecidas pela Lei nº 13.005/2014, acompanhadas de suas estratégias quando estas contribuíam para esclarecer a natureza da correspondência com determinado ODS. Também foram considerados dispositivos gerais da lei relacionados ao monitoramento, à avaliação, à gestão e ao financiamento quando apresentavam conteúdo relevante para os ODS analisados.

No PNE 2026–2036, a estrutura diferenciada do novo plano exigiu um procedimento específico. Foram consideradas suas metas e, quando necessário, estratégias que acrescentavam elementos substantivos à correspondência identificada. Essa opção evita estabelecer uma equivalência artificial entre as estruturas dos dois documentos, uma vez que o novo PNE organiza sua arquitetura em objetivos, metas e estratégias.

A comparação, portanto, não se baseia na quantidade de unidades normativas de cada plano. O elemento comum é o critério utilizado para avaliar a correspondência. Dessa forma, uma maior quantidade de metas ou estratégias em determinado documento não produz, automaticamente, maior aderência.

A unidade analítica foi definida como a relação: unidade normativa do PNE → target do ODS.

A análise procurou identificar não apenas se havia aproximação temática entre os documentos, mas também a intensidade dessa aproximação e as condições que lhe conferiam maior densidade normativa e institucional.

### 5.2. Critérios para Identificação da Aderência

A identificação das correspondências foi realizada em cinco dimensões analíticas. A primeira, denominada D1 – correspondência temática, verificou a proximidade entre o conteúdo da meta ou estratégia e o objeto do target do ODS. A segunda, D2 – correspondência normativa, examinou o grau de explicitação da relação no texto do plano. A terceira dimensão, D3 – mensurabilidade, considerou a presença de indicadores, percentuais, parâmetros, prazos ou outros elementos capazes de tornar o compromisso verificável. A quarta, D4 – governança e implementação, observou a existência de mecanismos institucionais, responsabilidades, articulação federativa, participação, monitoramento ou outros dispositivos relacionados à realização da política. Por fim, D5 – materialidade considerou a explicitação das condições objetivas necessárias à implementação, como financiamento, infraestrutura, recursos humanos e capacidade institucional.

**Quadro 1.** Dimensões analíticas utilizadas para identificação da aderência

| Dimensão | Denominação | Aspecto analisado |
|---|---|---|
| D1 | Correspondência temática | Verifica a proximidade entre o conteúdo da unidade normativa do PNE e o objeto do target do ODS. |

| | | |
|---|---|---|
| D2 | Correspondência normativa | Examina o grau de explicitação da relação entre a unidade normativa e o compromisso estabelecido no ODS. |
| D3 | Mensurabilidade | Considera a presença de indicadores, percentuais, parâmetros, prazos ou outros elementos que permitam verificar o compromisso assumido. |
| D4 | Governança e implementação | Observa mecanismos institucionais, responsabilidades, articulação federativa, participação, monitoramento e demais dispositivos relacionados à implementação. |
| D5 | Materialidade | Considera a explicitação das condições objetivas necessárias à implementação, incluindo financiamento, infraestrutura, recursos humanos e capacidade institucional. |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2026).

As cinco dimensões foram analisadas de forma articulada, de modo que a existência de correspondência temática, isoladamente, não fosse suficiente para caracterizar maior aderência. A classificação considerou a densidade da relação estabelecida em cada unidade normativa, conforme a escala apresentada no quadro seguinte.

**Quadro 2.** Escala de Aderência

| Pontuação | Critério interpretativo |
|---|---|
| 0 | Ausência de correspondência |
| 1 | Correspondência fraca ou predominantemente implícita |
| 2 | Correspondência moderada ou parcialmente explicitada |

| | |
|---|---|
| 3 | Correspondência forte e explicitamente configurada |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2026)

A soma das cinco dimensões resultou no Índice de Aderência Total (IAT) de cada unidade analisada, conforme expressão: $IAT_i = D1_i + D2_i + D3_i + D4_i + D5_i$ , em que **D1ᵢ, D2ᵢ, D3ᵢ, D4ᵢ e D5ᵢ,** correspondem às pontuações atribuídas à unidade *i* nas cinco dimensões analíticas. Como cada dimensão pode receber de zero a três pontos, o valor máximo possível para uma unidade é: $IAT_{máx} = 15$

Após a atribuição dos valores às unidades analisadas, foi calculada, para cada ODS, a média dos IAT correspondentes às unidades que apresentaram aderência ao respectivo target. Essa média constitui o **IAT médio do ODS.** Para expressar os resultados em uma escala percentual comum aos dois planos, aplicou-se a normalização: **IA = (IAT médio / 15) × 100,** em que **IA** corresponde ao Índice de Aderência percentual e **IAT médio** corresponde à média dos Índices de Aderência Total das unidades consideradas para determinado ODS.

Essa normalização é particularmente importante para a comparação entre os dois PNEs, pois evita que diferenças na quantidade ou na forma de organização das metas determinem, por si mesmas, o resultado final.

### 5.3. O Cruzamento Entre os PNEs e os ODS

O cruzamento documental não foi realizado a partir da simples ocorrência de palavras-chave; A presença de expressões como

"igualdade"; "sexo"; "trabalho"; "participação" ou "desigualdade" serviu como elemento inicial de localização; mas a classificação da aderência exigiu a leitura do contexto normativo em que cada expressão estava inserida.

Esse procedimento foi necessário porque a coincidência lexical não é suficiente para demonstrar equivalência entre políticas. Uma meta que utilize a variável "sexo", por exemplo, não foi automaticamente classificada como uma política de igualdade de gênero. Para que houvesse aderência substantiva ao ODS 5, foi necessário observar se a unidade analisada apresentava também finalidade de enfrentamento da desigualdade, promoção da igualdade ou intervenção dirigida à dimensão de gênero.

O mesmo princípio foi aplicado ao ODS 8. A simples associação entre educação e trabalho não foi considerada equivalente aos compromissos relacionados ao trabalho decente. Foram diferenciadas situações envolvendo formação profissional, qualificação, inserção no mundo do trabalho, empregabilidade, remuneração, carreira e condições de trabalho.

No ODS 10, por sua vez, distinguiu-se a simples identificação de grupos vulnerabilizados da existência de mecanismos destinados à redução de desigualdades. Essa diferenciação tornou possível observar uma mudança importante entre os dois planos: enquanto determinadas metas do PNE 2014 apresentam preocupação com grupos historicamente excluídos, o PNE 2026 incorpora em maior número situações nas quais a desigualdade é transformada em variável mensurável, com parâmetros de redução.

Para o ODS 16, foram privilegiadas correspondências envolvendo gestão democrática, participação, controle social, monitoramento, avaliação, transparência, articulação institucional e capacidade de implementação. O objetivo foi evitar que qualquer referência à administração educacional fosse automaticamente transformada em evidência de aderência ao ODS 16.

Dessa forma, a identificação da aderência considerou a relação substantiva entre a unidade normativa do PNE e o conteúdo específico do *target* analisado. A correspondência somente foi registrada quando a leitura contextual permitiu reconhecer, além da aproximação temática, elementos suficientes para sua classificação nas dimensões estabelecidas na matriz. Esse procedimento buscou preservar a especificidade dos compromissos de cada ODS e reduzir classificações decorrentes exclusivamente de coincidências terminológicas.

### 5.4. Procedimento de Análise

A análise foi desenvolvida em etapas articuladas.

Inicialmente, foram identificadas, nos textos dos PNEs, as unidades normativas potencialmente relacionadas aos cinco ODS selecionados. Em seguida, cada unidade foi confrontada com os *targets* correspondentes. A terceira etapa consistiu na leitura contextualizada das unidades para verificar se a correspondência era apenas temática ou se apresentava maior densidade normativa, mensurável e institucional.

Na sequência, foram atribuídas as pontuações relativas às cinco dimensões da matriz. Quando uma estratégia apenas reproduzia ou detalhava conteúdo já suficientemente representado pela meta,

evitou-se sua contabilização independente, de modo a reduzir o risco de superdimensionamento. Quando, entretanto, a estratégia acrescentava um mecanismo institucional ou uma dimensão substantiva não presente na unidade principal, ela poderia ser incorporada à análise.

Esse procedimento foi particularmente importante para o PNE 2026–2036, cuja estrutura apresenta um número expressivo de estratégias. A contabilização indiscriminada de todas as unidades poderia produzir uma vantagem artificial para o novo plano.

### 5.5. Construção dos Resultados do PNE 2014–2024

Aplicados os critérios ao PNE 2014–2024, obtiveram-se os seguintes índices médios por ODS:

**Tabela 2.** Índices de aderência do PNE 2014–2024 aos ODS selecionados

| ODS | IAT médio | Índice de aderência |
|---|---|---|
| ODS 4 | 13,81 | **92,1%** |
| ODS 5 | 0,00 | **0,0%** |
| ODS 8 | 14,25 | **95,0%** |
| ODS 10 | 12,50 | **83,3%** |
| ODS 16 | 13,50 | **90,0%** |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2026)

O índice geral foi calculado pela média dos cinco índices:

$$IA_{2014} = \frac{92,1 + 0,0 + 95,0 + 83,3 + 90,0}{5}$$

$$IA_{2014} = 72,1\ \%$$

O resultado não deve ser interpretado como uma avaliação do cumprimento do PNE 2014. Trata-se exclusivamente do grau de aderência identificado entre sua arquitetura normativa e os cinco ODS selecionados segundo os critérios estabelecidos.

### 5.6. Construção dos Resultados do PNE 2026–2036

O mesmo procedimento foi aplicado ao novo PNE. Os resultados obtidos foram:

**Tabela 3.** Índices de aderência do PNE 2026–2036 aos ODS selecionados

| ODS | IAT médio | Índice de aderência |
|---|---|---|
| ODS 4 | 14,65 | **97,7%** |
| ODS 5 | 9,80 | **65,3%** |
| ODS 8 | 12,88 | **85,8%** |
| ODS 10 | 14,03 | **93,5%** |
| ODS 16 | 14,43 | **96,2%** |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2026)

O índice geral foi calculado pela mesma operação:

$$IA_{2026} = \frac{97,7 + 65,3 + 85,8 + 93,5 + 96,2}{5}$$

$$IA_{2026} = 87,7\ \%$$

A utilização da mesma fórmula e dos mesmos cinco ODS permite que a comparação seja realizada sem depender da quantidade de metas ou estratégias existentes em cada documento.

### 5.7. Limites do Procedimento

A estratégia metodológica adotada apresenta limites que precisam ser explicitados. O primeiro decorre da própria natureza do índice: embora os critérios de pontuação procurem reduzir a arbitrariedade, a atribuição dos valores envolve interpretação do pesquisador. Por essa razão, o índice deve ser compreendido como uma medida analítica de aderência, e não como indicador oficial da Agenda 2030 ou dos Planos Nacionais de Educação.

O segundo limite refere-se à distância existente entre formulação normativa e implementação. Um plano pode apresentar alta correspondência com determinado ODS e, ainda assim, enfrentar obstáculos financeiros, federativos, administrativos ou políticos que dificultem sua realização. Inversamente, determinadas ações podem produzir resultados relevantes mesmo quando a correspondência normativa com a Agenda 2030 não aparece de maneira explícita.

O terceiro limite está relacionado à própria seleção dos ODS. A escolha dos ODS 4, 5, 8, 10 e 16 constitui um recorte analítico. Ela não esgota as relações possíveis entre os PNEs e a Agenda 2030. O procedimento foi adotado para concentrar a análise em dimensões diretamente relacionadas ao problema investigado, especialmente educação, igualdade, trabalho, desigualdade e governança.

Esses limites, contudo, não diminuem a utilidade do procedimento. Ao contrário, tornam mais precisa a natureza daquilo que está sendo afirmado. O índice permite comparar a configuração normativa dos dois planos diante de um conjunto delimitado de compromissos internacionais, sem transformar essa comparação em julgamento definitivo sobre sua implementação ou efetividade.

É nesse ponto que o procedimento técnico retorna ao problema epistemológico que orienta a pesquisa. A construção da matriz não procura eliminar a interpretação, mas torná-la explícita, organizada e passível de exame. A quantificação aparece, assim, não como substituição da análise qualitativa, mas como recurso para organizar diferenças e permanências identificadas na leitura documental.

Com isso, encerra-se o percurso técnico da investigação. Os resultados obtidos permitem avançar para uma discussão de natureza interpretativa: compreender o que significa a elevação da aderência global do PNE 2026, por que essa elevação não ocorre igualmente nos cinco ODS e quais tensões permanecem entre planejamento, governança, igualdade e capacidade de implementação.

Durante o desenvolvimento deste estudo, foi utilizado o ChatGPT, da OpenAI, modelo GPT-5.6 Luna, como ferramenta de apoio ao processo de investigação (OpenAI, 2026). O recurso foi empregado na organização bibliográfica, na sistematização analítica, na revisão linguística, na identificação de possibilidades de organização do material documental e na organização visual das representações gráficas apresentadas no estudo.

A utilização da ferramenta não substituiu as decisões dos autores quanto à definição do problema de pesquisa, seleção e análise das fontes, construção dos procedimentos metodológicos, interpretação dos resultados e elaboração da argumentação científica. As informações produzidas ou sugeridas pela ferramenta foram submetidas à verificação nas fontes documentais e bibliográficas utilizadas na pesquisa. Permaneceram sob responsabilidade dos autores o conteúdo, a interpretação, a validação científica e a versão final do manuscrito.

## 6. CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES: ENTRE A ADERÊNCIA NORMATIVA E A CAPACIDADE DE REALIZAÇÃO

A comparação realizada permite retornar ao problema que orientou a investigação: em que medida os Planos Nacionais de Educação incorporam os compromissos da Agenda 2030 e o que se modifica nessa relação entre os dois ciclos de planejamento? Os resultados não autorizam uma resposta reduzida à ideia de que o PNE mais recente simplesmente substitui um plano anterior menos articulado aos compromissos internacionais. O que se observa é uma mudança de configuração. O PNE 2026–2036 apresenta índice geral de aderência superior ao identificado no PNE 2014–2024, mas essa diferença resulta de movimentos distintos entre os ODS analisados.

O primeiro aspecto a destacar é a permanência do ODS 4 como eixo estruturante. Os dois planos apresentam índices elevados de aderência às dimensões relacionadas à educação de qualidade, o que indica que a aproximação entre planejamento educacional brasileiro e Agenda 2030 não começa com o novo PNE. O que se modifica é a maneira como essa centralidade educacional passa a se relacionar com outras dimensões. No PNE 2014, a educação aparece

como núcleo em torno do qual se organizam diferentes políticas de expansão, acesso, formação e valorização. No PNE 2026, sem abandonar esse núcleo, observa-se uma maior explicitação das conexões entre educação, desigualdade, participação institucional, monitoramento e governança.

Essa alteração pode ser compreendida como uma passagem de uma arquitetura predominantemente orientada pela expansão e garantia do direito educacional para uma configuração que procura incorporar, com maior intensidade, as condições pelas quais esse direito deve ser produzido, acompanhado e distribuído. Não se trata de afirmar que o primeiro plano ignorava essas condições. Gestão democrática, financiamento, valorização profissional e redução das desigualdades já estavam presentes em sua estrutura. A diferença identificada está na densidade com que essas dimensões são articuladas no novo ciclo.

O resultado referente ao ODS 10 é particularmente significativo. A elevação de 83,3% para 93,5% sugere que a desigualdade passa a ocupar uma posição mais estruturante na formulação das metas. O novo PNE apresenta situações em que as diferenças entre grupos deixam de constituir apenas uma característica descritiva dos públicos da política e passam a ser transformadas em objeto de mensuração e redução. Essa alteração é relevante porque modifica a própria forma de produzir o problema educacional: não basta saber quantos estudantes estão matriculados ou quantos concluem determinada etapa, torna-se necessário observar quem acessa, quem permanece, quem aprende, quem conclui e quais diferenças persistem entre grupos e territórios.

É nesse ponto que a dimensão epistemológica retorna à análise. A incorporação de indicadores de desigualdade modifica o modo pelo qual o objeto educacional é conhecido. A desigualdade deixa de aparecer somente como contexto e passa a participar da própria construção do indicador de desempenho. Em termos bachelardianos, isso representa uma ruptura com uma leitura imediata do fenômeno educacional, na medida em que o dado bruto de acesso ou rendimento deixa de ser suficiente para caracterizar a realidade. O conhecimento passa a exigir a construção de relações, diferenciações e critérios de comparação.

O ODS 5 apresenta, entretanto, uma situação distinta. A elevação de 0,0% para 65,3% não deve ser lida como demonstração de que o novo PNE tenha incorporado integralmente a perspectiva de gênero. O resultado é mais limitado e, justamente por isso, mais interessante. O novo plano amplia a presença da dimensão de sexo e gênero na identificação das desigualdades e estabelece pelo menos algumas intervenções especificamente orientadas às mulheres, mas essa dimensão ainda não alcança a mesma densidade normativa observada nos ODS 4, 10 e 16.

A distinção entre desagregar informações por sexo e formular políticas de igualdade de gênero precisa permanecer no centro dessa interpretação. A primeira operação produz visibilidade estatística, a segunda pressupõe intervenção política. O fato de o PNE 2026 incorporar mais frequentemente a variável sexo constitui avanço importante, mas não autoriza concluir que exista uma transversalização completa da perspectiva de gênero. A própria diferença entre o índice de 65,3% do ODS 5 e os índices superiores a 90% encontrados nos ODS 4, 10 e 16 demonstra essa assimetria.

O resultado do ODS 8 produz outra inflexão. A redução de 95,0% no PNE 2014 para 85,8% no PNE 2026 é importante justamente porque contraria uma interpretação linear de progresso. O novo PNE possui ampla presença da educação profissional, da formação para o trabalho e da valorização dos profissionais da educação, mas a relação global identificada com o ODS 8 foi menor segundo a matriz construída. Isso significa que a ampliação da aderência geral aos ODS não ocorre mediante simples acumulação de dimensões.

Esse resultado precisa ser interpretado com cuidado, pois a redução identificada não significa ausência de preocupação do PNE 2026–2036 com a relação entre educação e trabalho. O novo plano mantém a educação profissional, a formação para o trabalho e a valorização dos profissionais da educação como componentes de sua arquitetura. A questão que emerge da matriz é outra: quando a relação entre os dois planos é confrontada com a totalidade dos compromissos específicos do ODS 8, a correspondência identificada no PNE 2026–2036 apresenta menor densidade do que aquela observada no PNE 2014–2024.

Essa diferença pode ser compreendida a partir da própria amplitude do ODS 8. A relação entre educação e trabalho constitui apenas uma de suas dimensões. O objetivo também envolve trabalho decente, condições de trabalho, emprego produtivo, direitos trabalhistas e relações entre crescimento econômico e desenvolvimento. Assim, a presença de metas relacionadas à educação profissional ou à formação para o trabalho não produz, automaticamente, correspondência integral com o conjunto desses compromissos. A matriz construída nesta pesquisa permite justamente distinguir a existência de uma aproximação temática da presença de uma articulação normativa mais ampla.

No PNE 2014–2024, a relação entre formação profissional e mundo do trabalho aparece com maior proximidade em determinadas metas e estratégias, produzindo elevada aderência ao ODS 8. No PNE 2026–2036, embora essa relação permaneça presente, observa-se uma redistribuição das ênfases do planejamento. A arquitetura do novo plano incorpora com maior intensidade dimensões relacionadas à equidade, à inclusão, à redução das desigualdades, à governança e ao monitoramento. O resultado do ODS 8, portanto, evidencia que a ampliação da aderência global à Agenda 2030 não ocorre por simples acumulação de correspondências, mas mediante uma recomposição das prioridades e das relações estabelecidas entre elas.

Esse achado é particularmente relevante porque impede que o aumento do índice geral de 72,1% para 87,7% seja interpretado como um movimento homogêneo de aproximação entre os dois PNEs e a Agenda 2030. O crescimento observado nos ODS 4, 5, 10 e 16 convive com uma redução no ODS 8. A comparação revela, assim, uma transformação seletiva: determinadas dimensões da Agenda 2030 ganham maior densidade na arquitetura do novo plano, enquanto outras, embora permaneçam contempladas, apresentam menor correspondência segundo os critérios utilizados.

Do ponto de vista da governança educacional, esse resultado sugere uma questão relevante para o planejamento futuro: a maior centralidade atribuída à equidade, à governança e ao monitoramento não deveria ocorrer em detrimento da articulação entre educação, formação profissional e trabalho decente. A recomendação que emerge da análise não é a simples ampliação quantitativa de metas relacionadas ao trabalho, mas o fortalecimento da articulação entre educação profissional, inserção e

permanência no mundo do trabalho, condições de trabalho e mecanismos de acompanhamento capazes de verificar como essas dimensões se relacionam. Nesse sentido, o resultado do ODS 8 constitui um ponto de atenção para a implementação e para o monitoramento do novo PNE, especialmente quanto à capacidade de integrar formação, trabalho e desenvolvimento social sem reduzir essa relação à preparação para o emprego.

É no ODS 16, contudo, que a mudança assume maior proximidade com a problemática da governança educacional. O crescimento de 90,0% para 96,2% não deve ser interpretado apenas como aumento de referências à gestão democrática. O que chama atenção é a articulação entre diferentes mecanismos: participação social, conselhos, fóruns, monitoramento, avaliação, produção e utilização de dados, transparência, articulação federativa e planejamento.

A governança, nesse sentido, não aparece apenas como uma técnica administrativa para executar decisões previamente estabelecidas. Ela passa a constituir parte da própria arquitetura de formulação, acompanhamento e revisão das políticas. O plano estabelece relações entre informação e decisão, entre avaliação e responsabilização, entre participação e planejamento e entre financiamento e capacidade de realização. Essa configuração aproxima o planejamento educacional de uma racionalidade em que diferentes atores, instrumentos e níveis federativos precisam atuar de forma articulada.

Entretanto, é necessário evitar uma leitura excessivamente otimista desse movimento. Uma arquitetura normativa mais sofisticada não garante, por si só, maior capacidade estatal. A presença de mecanismos de governança em uma lei não significa que esses

mecanismos estejam necessariamente disponíveis, institucionalizados ou funcionando de maneira homogênea nos diferentes territórios. A existência de uma meta, de um indicador ou de uma estratégia de monitoramento não elimina os conflitos federativos, as restrições orçamentárias, as desigualdades de capacidade administrativa ou as disputas em torno da definição das prioridades educacionais.

Essa distinção é essencial porque planejamento e implementação pertencem a momentos diferentes da política pública. O primeiro define prioridades, objetivos, metas, responsabilidades e mecanismos de ação, o segundo depende de condições políticas, institucionais, financeiras e administrativas que podem ampliar, restringir ou modificar aquilo que foi estabelecido no plano.

A diferença entre aderência e efetividade permite também retomar uma questão presente desde a formulação do problema de pesquisa. A incorporação da Agenda 2030 pelo planejamento nacional não ocorre como simples reprodução dos ODS. Há um processo de tradução, seleção e recontextualização. Os compromissos globais são incorporados segundo problemas, instituições, capacidades e disputas próprias do Estado brasileiro. O PNE constitui, assim, um espaço de mediação entre uma agenda internacional e as formas nacionais de organização da política educacional.

Essa mediação ajuda a compreender por que os resultados não são homogêneos. Se o PNE fosse simplesmente uma tradução nacional da Agenda 2030, seria esperado encontrar níveis semelhantes de aderência entre os diferentes objetivos selecionados. O que aparece, ao contrário, é uma composição desigual: forte aderência à

educação de qualidade, redução das desigualdades e instituições, aderência elevada, mas menor, ao trabalho, e uma incorporação ainda incompleta da igualdade de gênero.

A comparação também permite questionar a ideia de que a inovação de um plano está necessariamente associada à quantidade de novas metas. A mudança mais significativa pode ocorrer na forma de articulação entre os elementos existentes. Uma política pode permanecer orientada à universalização, mas incorporar novos critérios de equidade, pode continuar utilizando avaliação, mas ampliar sua função para o monitoramento e a tomada de decisão, pode manter a educação profissional, mas redefinir sua relação com trabalho, renda e desenvolvimento.

Sob essa perspectiva, a principal diferença entre os dois ciclos não reside apenas no conteúdo isolado das metas, mas na forma como o planejamento passa a construir relações entre direito educacional, desigualdade, governança e capacidade institucional.

Essa constatação conduz a uma questão particularmente relevante para a pesquisa: quanto mais o planejamento incorpora indicadores, mecanismos de monitoramento e dispositivos de governança, maior se torna também a necessidade de capacidade institucional para produzir, interpretar e utilizar essas informações. A expansão da racionalidade avaliativa e dos instrumentos de acompanhamento não elimina a política, ao contrário, pode produzir novas formas de regulação, definição de prioridades e distribuição de responsabilidades.

É nesse ponto que a discussão sobre governança educacional se torna mais complexa. “Governar” não significa apenas coordenar

atores ou administrar recursos. Significa também estabelecer quais problemas serão visibilizados, quais indicadores serão considerados relevantes, quais resultados serão comparados, quais diferenças serão reconhecidas como desigualdades e quais mecanismos serão utilizados para intervir sobre elas. A própria construção do indicador, portanto, participa da construção do objeto da política.

Essa questão retoma a contribuição epistemológica de Bachelard para o estudo. O conhecimento científico não parte de um objeto inteiramente dado, ele se constrói mediante problemas, rupturas e retificações. No caso analisado, a própria ideia de "aderência aos ODS" precisou ser construída e delimitada. Não bastava identificar palavras semelhantes entre os documentos. Foi necessário estabelecer critérios capazes de distinguir aproximação temática, compromisso normativo, mensurabilidade, governança e condições materiais.

O resultado dessa operação é um índice que não pretende substituir a leitura qualitativa. Ao contrário, sua função é tornar comparáveis determinadas diferenças identificadas na análise documental. A quantificação aparece, nesse sentido, como instrumento subordinado à construção do problema, e não como finalidade da pesquisa.

A principal conclusão que emerge da comparação é, portanto, menos a de uma diferença global entre os dois planos e mais a de uma mudança na racionalidade de articulação do planejamento educacional brasileiro com a Agenda 2030. O novo plano apresenta maior aderência global aos cinco ODS selecionados, passando de 72,1% para 87,7%, mas esse crescimento ocorre de forma seletiva e contraditória. O avanço expressivo em desigualdade, gênero e

governança convive com uma redução na aderência ao ODS 8, enquanto a educação de qualidade permanece como núcleo de continuidade entre os dois ciclos.

Essa conclusão também delimita o alcance da pesquisa. O estudo demonstra uma transformação na arquitetura normativa dos planos, mas não permite inferir, sem investigação adicional, se a maior aderência se traduzirá em melhores resultados educacionais ou em redução efetiva das desigualdades. Essa passagem entre o planejado, o institucionalmente organizado e o efetivamente realizado constitui uma agenda de investigação que permanece aberta.

Por fim, o cruzamento dos PNEs com os ODS evidencia que a Agenda 2030 pode funcionar não apenas como referência externa de comparação, mas como instrumento heurístico para interrogar a própria arquitetura das políticas educacionais. Quando utilizada dessa maneira, a Agenda deixa de ser apenas um conjunto de compromissos internacionais e passa a contribuir para revelar aquilo que os planos tornam visível, aquilo que deixam em segundo plano e as relações que estabelecem entre diferentes dimensões da política educacional.

É nessa perspectiva que a análise dos dois ciclos do PNE adquire relevância para o debate contemporâneo sobre governança educacional: não apenas porque permite verificar quanto os planos se aproximam dos ODS, mas porque permite perguntar que concepção de educação, igualdade, trabalho e institucionalidade se produz quando esses compromissos são incorporados ao planejamento nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BACHELARD, Gaston. A epistemologia. Tradução de Fátima Lourenço Godinho e Mário Carmino Oliveira. Lisboa: Edições 70, 2006.

BACHELARD, Gaston. A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução de Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALL, Stephen J. New philanthropy, new networks and new governance in education. Political Studies, v. 56, n. 4, p. 747-765, 2008. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00722.x.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Resolução nº 02/CNODS, de 20 de dezembro de 2023. Institui a Câmara Temática para o Décimo Oitavo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável sobre Igualdade Étnico-Racial na Agenda 2030. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 15 abr. 2026.

DE BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática

metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

GOLDEN, Gillian. Education policy evaluation: surveying the OECD landscape. *OECD Education Working Papers*, n. 236. Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: https://doi.org/10.1787/9f127490-en.

LIMA, Marcos Antonio Martins. Epistemologias da avaliação: busca por um saber avaliativo. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 2, n. 2, p. 1-28, 2026. DOI: https://doi.org/10.61164/fchqy492.

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, DF: ENAP, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

RIVAS, Axel; SANCHEZ, Beatriz. Race to the classroom: the governance turn in Latin American education. The emerging era of accountability, control and prescribed curriculum. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 52, n. 2, p. 250-268, 2022. DOI: https://doi.org/10.1080/03057925.2020.1756745.

VIENNET, Romane; PONT, Beatriz. Education policy implementation: a literature review and proposed framework. *OECD Education Working Papers*, n. 162. Paris: OECD Publishing, 2017. DOI: https://doi.org/10.1787/fc467a64-en.

WILKINS, Andrew W.; MIFSUD, Denise. What is governance? Projects, objects and analytics in education. *Journal of Education*

*Policy*, v. 39, n. 3, p. 349-365, 2024. DOI: https://doi.org/10.1080/02680939.2024.2320874.

---

[1] Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-7609-217X. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1190323304670243.

[2] Doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-3700-4303. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1460098687980635.

[3] Pós-Doutor em Gestão e Doutor em Educação/Avaliação; Professor titular da Universidade Federal do Ceará (UFC). ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5541-6220. Lattes: http://lattes.cnpq.br/4480882123614278. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[4] Mestrando em Administração e Controladoria Profissional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). ORCID: https://orcid.org/0009-0005-3335-1442. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1657961079452680. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail.