



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

CIRLANY SOUSA MATOS

**PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO CEARÁ (PPA 2024-2027): DELIBERAÇÃO
E REDISTRIBUIÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI - CEARÁ**

JUAZEIRO DO NORTE

2026



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E EDUCAÇÃO SUPERIOR

CIRLANY SOUSA MATOS

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO CEARÁ (PPA 2024-2027): DELIBERAÇÃO E
REDISTRIBUIÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI - CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (PPGA/CCSA/UFCA) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Gestão, Desenvolvimento e Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. Diego Coelho do Nascimento

JUAZEIRO DO NORTE

2026

CIRLANY SOUSA MATOS

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO CEARÁ (PPA 2024-2027): DELIBERAÇÃO E
REDISTRIBUIÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI - CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (PPGA/CCSA/UFCA) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **DIEGO COELHO DO NASCIMENTO**
Data: 15/05/2026 18:59:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Diego Coelho do Nascimento (Orientador)
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Documento assinado digitalmente
 **IVES ROMERO TAVARES DO NASCIMENTO**
Data: 17/05/2026 21:43:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Ives Romero Tavares do Nascimento
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Documento assinado digitalmente
 **FERNANDO DE SOUZA COELHO**
Data: 15/05/2026 19:30:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Fernando de Souza Coelho
Universidade de São Paulo (USP)

JUAZEIRO DO NORTE, 20 DE MARÇO DE 2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Cariri
Sistema de Bibliotecas

M433p Matos, Cirlany Sousa.

Planejamento participativo no Ceará (PPA 2024-2027): deliberação e redistribuição na Região Metropolitana do Cariri - Ceará / Cirlany Sousa Matos. – 2026. 139 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte, CE, 2026.

Orientador: Prof. Dr. Diego Coelho do Nascimento.

1. Administração pública. 2. Plano Plurianual (PPA). 3. Participação social.
4. Democracia deliberativa. 5. Região Metropolitana do Cariri. 6. Redistribuição.
I. Nascimento, Diego Coelho do (Orient.). II. Universidade Federal do Cariri.
III. Título.

CDD 352.33

Bibliotecário: João Bosco Dumont do Nascimento – CRB 3/1355

DEDICATÓRIA

In memoriam,

À minha avó, Maria Geraldo, que me criou com firmeza e resiliência, moldada nos desafios da vida. Sua presença foi referência de força e de caminho, ainda que marcada por silêncios e dureza. Sua partida, no decorrer deste trabalho, deixou um vazio ainda difícil de processar, e este texto também se torna parte do meu processo de luto. Entre tantas lembranças, guardo a música que me remete aos instantes em que, mesmo na rigidez do viver, havia espaço para apoio e companhia [...] “*Não sei se a saudade fica, ou se ela vai embora, porque gosta de mim*” [...]. É nessa lembrança que reencontro a marca de sua trajetória em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à fé que me sustenta e que se manifesta de diferentes formas ao longo da minha vida, fortalecendo-me nos momentos mais difíceis e lembrando-me de seguir sempre adiante.

Às políticas públicas de interiorização do ensino superior, que me permitiram avançar no meu processo de formação dentro da Universidade Federal do Cariri, primeiro com a graduação em Administração Pública e Gestão Social e agora sendo parte da primeira turma do Mestrado em Administração desta instituição.

À família que construí: meu esposo Franklin e meu filho João Guilherme, eles são o alicerce e a razão de tanto esforço. A vida acadêmica exige renúncias, ausências e longos dias de solidão, mas também traz conquistas e descobertas. É um processo paradoxal, muitas vezes incompreendido por quem está de fora, por isso tê-los comigo é o que me mantém firme nesse caminho.

À quem me deu a vida, mãe, Maria do Socorro, mulher forte, cuja trajetória tem toda minha admiração. Carrego comigo o desejo de um dia alcançar ao menos a metade dos valores e da grandeza de coração que ela possui. Assim como, meu padasto, Silvano Rocha, que assumiu para meu filho um lugar de avô com uma dedicação ainda maior do que eu poderia imaginar. E meu irmão, Carlos Eduardo, que me orgulha ao dizer que sou sua referência, espero continuar sendo. O apoio cotidiano deles, especialmente nos cuidados com João, foram/são essenciais para que eu conseguisse chegar até aqui.

Às pessoas que caminham comigo desde a graduação, por meio do Laurbs, e com mais intensidade, nesses dois anos de mestrado, compartilhando crises, incertezas e conquistas. À Milena Leite, companheira, confidente dos problemas/alegrias, conselheira, quem foi tão essencial em tantos momentos dessa dissertação. À Estefani Gomes, parceira desde a Iniciação Científica e a João Eudes, o caçula da nossa “panelinha laurbiana”, a companhia deles trouxe leveza e alegria aos dias mais difíceis.

Ao meu orientador, Diego Coelho, que, ao longo de quase seis anos de convivência, ultrapassou o papel formal da orientação e se tornou também um amigo. Desde a graduação, passando pela iniciação científica e chegando ao mestrado, esteve presente com conselhos firmes e sempre incentivando. Foi quem me encorajou nas primeiras viagens acadêmicas, que ampliaram meus horizontes. Agradeço também, pela liberdade nas escolhas dos temas, pela confiança nas minhas decisões e pela torcida sincera em cada conquista. Sua presença foi decisiva na construção da pesquisadora que sigo me tornando.

Registro também minha gratidão a duas mulheres fantásticas, que foram minhas professoras na graduação e tornaram-se amigas:

À Jaqueline Dourado, minha orientadora na graduação, que me acompanhou de perto na formação acadêmica, oferecendo sempre conselhos ponderados e aquele juízo sempre que oportuno. Sua presença no momento final deste trabalho, com os “puxões de orelha”, foram essenciais.

À Waléria Menezes, cuja convivência constante nos últimos dois anos, sobretudo no âmbito profissional, trouxeram aprendizados valiosos e a lembrança de como a generosidade e um coração bom podem transformar a forma de olhar o mundo e as pessoas. Agradeço pelas leituras generosas, pelos *feedbacks* constantes na etapa final desta pesquisa e pelo incentivo à escrita livre ajudando-me a lembrar o porquê das minhas escolhas.

A Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que teve um papel primordial ao financiar esta pesquisa. Assim como, as preciosas contribuições da banca avaliadora em nome de Ives Romero e Francisco Lima Júnior.

O mestrado é um caminho desafiador e cheio de incertezas, mas, quando vivido em sua inteireza, revela-se também como transformador. Para mim, foi um divisor de águas, que ampliou meus horizontes, me levou a lugares e experiências que nunca imaginei e que, em outras circunstâncias, teriam sido muito mais difíceis de alcançar.

*Para ser grande, sê inteiro: nada
Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa.
Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.
(Ricardo Reis, heterônimo de Fernando
Pessoa)*

RESUMO

O presente estudo versa sobre os processos participativos no ciclo do Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará (2024-2027), com ênfase na Região Metropolitana do Cariri RM Cariri). Embora, desde 2012, o estado adote metodologias participativas como audiências regionais, oficinas territoriais e consultas digitais, a efetividade desses mecanismos permanece pouco investigada, especialmente em territórios intermediários. Parte-se da premissa de que a participação social pode expressar avanços procedimentais de deliberação, ao mesmo tempo em que revela limites estruturais de redistribuição, demandando uma análise crítica de sua tradução institucional no planejamento público. A pesquisa fundamenta-se em dois eixos analíticos centrais: deliberação e redistribuição. A dimensão deliberativa permite examinar a qualidade dos espaços participativos, considerando critérios como abertura, escuta pública e possibilidade de incidência nas decisões. A dimensão redistributiva volta-se à análise da tradução das contribuições sociais em prioridades do planejamento estadual, observando em que medida propostas territorializadas influenciam a definição de diretrizes e a alocação de recursos. O objetivo geral consiste em compreender como se configuram os mecanismos e práticas participativas no ciclo do PPA do Estado do Ceará (2024-2027), com foco na RM Cariri, e em que medida esses arranjos institucionais possibilitam ou limitam processos de deliberação e redistribuição de prioridades públicas. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, interpretativa e documental, estruturada no formato *multipaper*, composta por três artigos: (i) revisão integrativa da literatura brasileira recente sobre participação social no planejamento público; (ii) estudo de caso do desenho institucional da participação no PPA 2024-2027, a partir da Região de Planejamento do Cariri; e (iii) análise documental da tradução institucional das propostas deliberadas, com recorte na RM Cariri, a partir da abordagem redistributiva em Nancy Fraser. Os resultados indicam que, apesar da expressiva mobilização social e da produção deliberativa territorialmente localizada, a participação concentra-se nas etapas iniciais do ciclo do planejamento, com fragilidades persistentes na devolutiva, no monitoramento e, sobretudo, na tradução das propostas em diretrizes priorizadas, evidenciando um descompasso entre reconhecimento procedimental e redistribuição de prioridades. O estudo contribui ao demonstrar que a limitação da efetividade participativa não decorre da ausência de engajamento social, mas de bloqueios institucionais no desenho do PPA. Como agenda de pesquisa futura, destaca-se a necessidade de estudos que operacionalizam empiricamente as categorias de Nancy Fraser, incorporando dados orçamentários, de execução e de monitoramento, bem como análises comparativas entre regiões e escalas territoriais. Como devolutiva social, elaborou-se uma cartilha em linguagem acessível, destinada a ampliar a compreensão pública sobre o PPA e seus mecanismos participativos, reforçando o papel do planejamento como arena de disputa política, institucional e redistributiva.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Participação. Democracia Deliberativa. Planejamento governamental.

ABSTRACT

This study analyzes participatory processes within the policy cycle of the Multi-Year Plan (Plano Plurianual - PPA) of the State of Ceará (2024-2027), with a particular focus on the Cariri Metropolitan Region (RM Cariri). Although since 2012 the state has adopted participatory methodologies such as regional hearings, territorial workshops, and digital consultations, the effectiveness of these mechanisms remains underexplored, especially in intermediate territories. The study is grounded in the premise that social participation may simultaneously express procedural advances in deliberation and reveal structural limits to redistribution, thus requiring a critical analysis of its institutional translation within public planning. The research is structured around two central analytical axes: deliberation and redistribution. The deliberative dimension examines the quality of participatory spaces, considering criteria such as openness, public listening, and the possibility of influencing decision-making. The redistributive dimension focuses on the analysis of how social contributions are translated into priorities within state planning, observing the extent to which territorially grounded proposals influence the definition of policy guidelines and the allocation of resources. The overall objective is to understand how participatory mechanisms and practices are configured in the PPA cycle of the State of Ceará (2024-2027), with a focus on the RM Cariri, and to assess the extent to which these institutional arrangements enable or constrain processes of deliberation and redistribution of public priorities. Methodologically, the study adopts a qualitative, interpretive, and documentary approach, structured in a multipaper format and composed of three articles: (i) an integrative review of recent Brazilian literature on social participation in public planning; (ii) a case study of the institutional design of participation in the PPA 2024-2027, based on the Cariri Planning Region; and (iii) a documentary analysis of the institutional translation of deliberated proposals, focusing on the RM Cariri, informed by Nancy Fraser's social justice framework. The results indicate that, despite significant social mobilization and territorially localized deliberative production, participation is concentrated in the initial stages of the planning cycle, with persistent weaknesses in feedback, monitoring, and, above all, in the translation of proposals into prioritized guidelines. This reveals a mismatch between procedural recognition and the redistribution of priorities. The study contributes by demonstrating that the limited effectiveness of participation does not stem from a lack of social engagement, but rather from institutional bottlenecks in the design of the PPA. As a future research agenda, the study highlights the need for investigations that empirically operationalize Nancy Fraser's categories, incorporating budgetary, implementation, and monitoring data, as well as comparative analyses across regions and territorial scales. As a form of social feedback, an accessible guide was produced to broaden public understanding of the PPA and its participatory mechanisms, reinforcing the role of planning as an arena of political, institutional, and redistributive dispute.

Keywords: Multi-Year Plan (Plano Plurianual-PPA). Participation. Deliberative Democracy. Government Planning.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1. Matriz analítica da revisão integrativa.....	39
Quadro 2. Protocolo de revisão integrativa a partir de Souza <i>et al.</i> (2010)	40
Quadro 3. As dimensões analíticas a partir dos critérios de Amaral (2014)	41
Quadro 4. Matriz de critérios por documento/fonte.....	42
Quadro 5. Matriz de análise documental.....	43
Quadro 6. Protocolo de análise documental.....	43
Quadro 7. Síntese dos procedimentos de análise	45
Quadro 8. Síntese da estrutura dos artigos e da devolutiva social da dissertação.....	48
Figura 1. Triangulação da Pesquisa.....	47

ARTIGO 1

Quadro 1. Protocolo metodológico da revisão integrativa.....	53
Quadro 2. Resultados da revisão integrativa.....	55

ARTIGO 2

Quadro 1. As dimensões analíticas aplicadas ao PPA na Região do Cariri.....	79
Quadro 2. Opinião dos participantes na elaboração do PPA na Região do Cariri.	85
Quadro 3. Percepções dos participantes sobre ampliação da participação e efetividade das propostas no encontro regional de elaboração do PPA na Região do Cariri	89
Figura 1. Mapa Regiões de Planejamento do Estado do Ceará.....	82
Figura 2. Perfil dos participantes na elaboração do PPA na Região do Cariri.....	84
Figura 3. Percepção e formato do recebimento de informações sobre o Encontro Regional de elaboração do PPA.....	88

ARTIGO 3

Quadro 1. Etapas da análise documental aplicadas a RM Cariri.....	107
Quadro 2. Indicadores populacionais e socioeconômicos da RM Cariri.....	112
Quadro 3. Propostas com menção direta a municípios da RM Cariri	115
Gráfico 1. Os 10 temas com maior número de propostas da Região do Cariri.....	110
Figura 1. Mapa de localização da RM Cariri.....	112
Gráfico 2. Os 10 temas com maior número de propostas da RM Cariri.....	115

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CF 88	Constituição Federal de 1988
CRAJUBAR	Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha
GpR	Gestão Pública por Resultados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LAURBS	Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LIEGS	Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PCP	Plataforma Ceará Participativo
RM CARIRI	Região Metropolitana do Cariri
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão
SUS	Sistema Único de Saúde
UNPSA	<i>United Nations Public Service Awards</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO GERAL.....	14
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	20
2.1 Redemocratização e a Constituição Federal de 1988: Fundamentos da Participação e do Planejamento Público.....	21
2.1.1 Redemocratização, Reforma Gerencial do Estado e Planejamento Público.....	21
2.2 Participação e Planejamento Público: Esfera institucional, desafios e importância..	25
2.2.1 Da semântica aos desafios da concretização participação social no planejamento público e PPAs.....	25
2.3 O Estado do Ceará e a RM Cariri: Planejamento, participação social e desigualdades regionais.....	31
2.3.1 O Estado do Ceará: planejamento e participação social.....	32
2.3.2 Os PPAs cearenses e a regionalização das ações (2024-2027).....	32
3 CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	34
3.1 Fundamentação Epistemológica.....	34
3.2 Estratégia metodológica e desenho Multipaper.....	36
3.3 Instrumentos de coleta e técnicas análise de dados.....	37
3.3.2 Artigo 2 - Estudo de caso empírico na Região de Planejamento Cariri.....	40
3.3.3 ARTIGO 3 - Estudo de caso com foco da RM Cariri.....	44
3.4 Cartilha como devolutiva social.....	46
3.5 Triangulação dos dados como procedimento de validação.....	46
4 ARTIGO 1 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO PÚBLICO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA SOBRE OS PLANOS PLURIANUAIS NO BRASIL.....	49
4. 1 INTRODUÇÃO.....	50
4. 2 METODOLOGIA.....	52
4.2.1 Protocolo da revisão integrativa.....	52
4.2.2 Estratégia de busca e critérios de seleção.....	53
4.2.3 Organização e classificação dos estudos.....	54
4.2.4 Resultados da revisão.....	55
4. 3 A LITERATURA RECENTE SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	58
4.3.1 Concepções de participação: entre consulta e deliberação.....	59
4. 3. 2 Institucionalização, impacto e limites redistributivos.....	62
4. 4 DELIBERAÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	63
4. 4.2 A redistribuição na literatura analisada.....	64
4. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	67
REFERÊNCIAS.....	69
5 ARTIGO 2 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO DESENHO INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PPA 2024-2027 NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO DO CARIRI.....	71

5. 1 INTRODUÇÃO.....	72
5. 2 Planejamento público, participação social e inovação institucional no PPA.....	73
5.2.1 Planejamento público e gestão por resultados.....	74
5. 2. 2 Participação e deliberação no planejamento público.....	75
5. 3 METODOLOGIA.....	78
5. 3.1 Abordagem e técnicas de pesquisa.....	78
5. 3.2 Corpus documental.....	78
5. 3.3 Procedimentos de análise.....	79
5. 3.4 Limitações metodológicas.....	80
5. 4 RESULTADOS E ANÁLISE SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	81
5. 4. 1 Regionalização da participação no PPA no Cariri.....	81
5. 4. 2 Presença de múltiplos canais de participação no PPA no cariri.....	86
5. 4. 3 Representação regional e instâncias permanentes de participação: limites da institucionalização no ciclo do PPA.....	90
5. 4. 4 Devolutiva institucional e articulação com o estado: limites da participação no ciclo do PPA.....	93
5. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS.....	98
6 Artigo 3 - DELIBERAÇÃO E LIMITES REDISTRIBUTIVOS NO PPA PARTICIPATIVO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI.....	102
6. 1 INTRODUÇÃO.....	103
6. 2 METODOLOGIA.....	105
6. 2. 1 Técnicas de pesquisa.....	106
6. 2.2 Corpus documental.....	106
6. 2 .3 Procedimentos de análise.....	106
6. 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	108
6. 3. 1 Região de Planejamento do Cariri: deliberação regional, metodologia estadual e o gargalo pós-escuta.....	108
6. 3. 2 RM Cariri: desigualdades intra-regionais, centralidade CRAJUBAR e implicações redistributivas da deliberação territorializada.....	111
6. 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS.....	120
7 CARTILHA COMO DEVOLUTIVA SOCIAL - “PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O QUE EU TENHO A VER COM ISSO?”.....	123
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO.....	126
REFERÊNCIAS.....	129
APÊNDICES.....	132

1 INTRODUÇÃO GERAL

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88) a ampliação dos mecanismos de participação social passou a ser reconhecida como um dos pilares da redemocratização do Estado brasileiro (Brasil, 1988). Nesse contexto, instrumentos de planejamento e orçamento também foram redesenhados para incorporar princípios de transparência e controle social. Conselhos, conferências e audiências públicas foram institucionalizados como estratégias de envolvimento da sociedade nas decisões governamentais, enquanto o Plano Plurianual (PPA) assumiu posição estratégica ao articular diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a ação estatal.

Assim, o PPA passou a ser compreendido não apenas como um dispositivo técnico-orçamentário, mas como um espaço potencial de vinculação entre planejamento público e participação social, no qual a sociedade pode disputar prioridades e influenciar a alocação de recursos (Pomponet, 2008). No entanto, na prática, o PPA, ainda que muitas vezes seja tratado prioritariamente como um instrumento burocrático, pode ser interpretado como um espaço de disputas políticas, no qual é possível verificar diferentes visões de desenvolvimento, interesses territoriais e atores com desiguais capacidades de influência.

Tal leitura se aproxima da concepção de Dagnino (2004), para quem a participação deve ser compreendida como campo em disputa, tensionado entre práticas emancipatórias e estratégias de controle. Ademais, Fraser (2002; 2006) argumenta que processos participativos legítimos requerem o entrelaçamento de três dimensões: redistribuição de recursos, reconhecimento de identidades e representação política, o que permite problematizar a qualidade e a efetividade das interações entre Estado e sociedade. Essas perspectivas, quando aplicadas ao PPA, evidenciam que sua função não se limita ao planejamento orçamentário, mas envolve também a definição de prioridades políticas e territoriais, que podem reforçar desigualdades ou abrir espaços para maior democratização.

Nesse sentido, a análise da participação social no planejamento público exige mais do que o mapeamento formal de instâncias consultivas, ele requer a consideração de critérios qualitativos, como a pluralidade dos atores envolvidos, o acesso equitativo à informação, a capacidade de influência nas decisões e a existência de devolutivas públicas estruturadas, como defendem Milani (2008), Gohn (2016) e Amaral (2014). A compreensão destas dimensões é essencial para identificar o quanto os espaços participativos, como as audiências do PPA, se aproximam ou não, de uma lógica deliberativa, pautada na escuta mútua e na

construção coletiva de consensos (Avritzer, 2000), e redistributiva, voltada à correção de desigualdades territoriais, econômicas e simbólicas (Fraser, 2006).

Contudo, apesar do avanço normativo e institucional, as práticas de planejamento participativo no Brasil ainda carecem de análises empíricas que considerem seus reais efeitos. Considerando que a maior parte da literatura se concentra em experiências urbanas de orçamento participativo ou conselhos temáticos, atribuindo ao PPA um papel meramente procedimental (Amaral, 2014; Gohn, 2016).

Diante disso, a pesquisa propõe como eixos analíticos principais as dimensões deliberativa e redistributiva da participação, com vistas a entender os limites e as potencialidades democráticas do planejamento público. A dimensão deliberativa, conforme formulada por Avritzer (2000), compreende a participação como um processo orientado pela troca argumentativa entre cidadãos em condições equitativas de escuta e influência mútua, nos moldes da racionalidade comunicativa habermasiana¹. Aplicada ao planejamento, essa perspectiva permite analisar a qualidade dos espaços de debate público, como as audiências do PPA, considerando sua capacidade de gerar consensos legítimos e de orientar decisões coletivas.

Enquanto a dimensão redistributiva, ancorada em Fraser (2002), volta-se para os efeitos concretos das decisões participativas na alocação de recursos e na correção de desigualdades sociais e territoriais. Essa abordagem possibilita verificar se os mecanismos participativos promovem justiça social e contribuem para a equidade no acesso às políticas públicas. Embora Fraser (2002) proponha também as dimensões de reconhecimento e representação, opta-se aqui por trabalhar com deliberação e redistribuição por estarem mais diretamente relacionadas às finalidades práticas do PPA.

Dessa forma, aplica-se essas dimensões analíticas ao estado do Ceará, considerando seu contexto de fortalecimento do planejamento público a partir dos anos 2000 que foi marcado pela adoção da Gestão Pública por Resultados (GpR) e pela estruturação do Sistema Estadual de Planejamento, que reposicionaram o PPA como instrumento central de articulação entre as metas de governo, o controle fiscal e o monitoramento de políticas (Medeiros, 2010). A inserção de mecanismos participativos nesse processo ocorreu de forma gradual, com a incorporação de audiências públicas regionais a partir de 2007 e o uso sistemático de

¹ A noção de racionalidade comunicativa, desenvolvida por Jürgen Habermas na Teoria da Ação Comunicativa, refere-se a um modelo de interação social no qual os indivíduos coordenam suas ações por meio da linguagem e da argumentação, buscando alcançar entendimento mútuo e consensos racionalmente justificados. Diferentemente da racionalidade estratégica, orientada ao êxito individual, a racionalidade comunicativa pressupõe condições de participação discursiva relativamente simétricas entre os interlocutores (Gutierrez e Almeida, 2013).

metodologias participativas a partir de 2012, incluindo oficinas territoriais, escutas temáticas e consultas digitais (Oliveira, 2019).

Nos ciclos de 2016-2019 e de 2020-2023, o Governo do Ceará intensificou a regionalização e a escuta social nos processos do PPA, promovendo encontros com atores públicos e representantes da sociedade civil em diferentes territórios. A experiência buscou ampliar a legitimidade do planejamento e garantir a inclusão de demandas locais no orçamento estadual. Contudo, avaliações iniciais indicam que, embora os espaços participativos tenham sido institucionalizados, sua capacidade de promover mobilização ampla e influenciar efetivamente as decisões orçamentárias ainda é limitada (Oliveira, 2019).

No atual ciclo 2024-2027, há a continuidade dos esforços de aperfeiçoamento da gestão pública no Estado, agora com inovações relevantes na dimensão participativa, como a criação da Plataforma Ceará Participativo (PCP), lançada em 2023. Essa iniciativa digital visa ampliar o acesso e a transparência dos processos de planejamento, permitindo que qualquer cidadão ou cidadã contribua com sugestões para a elaboração, revisão e monitoramento do PPA, de forma contínua e georreferenciada (Ceará, 2023). Sua recente implementação oferece uma oportunidade para o desenvolvimento de estudos atualizados que incorporem diferentes mecanismos de verificação da participação social no planejamento público.

Neste cenário, o presente estudo volta-se para a Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), que se apresenta como um *locus* estratégico de análise no interior da Região de Planejamento do Cariri, recorte institucional adotado pelo Estado do Ceará para organizar a participação social no ciclo do PPA. Instituída pela Lei Complementar nº 78/2009, a RM Cariri é composta por nove municípios localizados no sul do Ceará: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Caririaguá, Jardim, Missão Velha, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri (Ceará, 2009). Com estimativa de cerca de 673.263 habitantes (IBGE, 2025), o território combina urbanização acelerada e desigualdades socioespaciais (Nascimento, 2018), destacando-se o município de Juazeiro do Norte como o centro mais dinâmico da região, exercendo funções econômicas, religiosas, culturais e educacionais de influência regional (Nascimento; Torres, 2023).

Embora a RM Cariri venha sendo contemplada pelas oficinas e audiências regionais dos PPAs cearenses, há escassez de estudos que examinem se e como as contribuições da população local foram e têm sido consideradas na formulação das políticas públicas e na distribuição dos recursos estaduais, especialmente a partir das inovações implementadas no ciclo 2024-2027. Essa ausência de investigação situada evidencia uma lacuna relevante na

produção acadêmica e na avaliação da participação social em contextos fora das capitais, o que reforça a pertinência e a atualidade da presente pesquisa.

Desse modo, indaga-se: em que medida os mecanismos de participação social adotados no ciclo do PPA do Estado do Ceará (2024-2027), especialmente no recorte da RM Cariri, promovem práticas substantivas de deliberação pública e favorecem (ou limitam) a redistribuição de prioridades no planejamento governamental?

Assim, o objetivo geral da pesquisa consiste em compreender como se configuram os mecanismos e práticas participativas no ciclo do Plano Plurianual do Estado do Ceará (2024-2027), com foco na Região Metropolitana do Cariri, e em que medida esses arranjos institucionais possibilitam ou limitam os processos de deliberação e redistribuição de prioridades públicas no planejamento estadual.

Como objetivos específicos tem-se:

- Levantar e analisar a produção acadêmica brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com foco nos PPAs, a partir das dimensões deliberativa e redistributiva (Artigo 1);
- Analisar como se estruturou a participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, a partir de um estudo de caso na Região de Planejamento do Cariri, considerando dimensões do desenho institucional (Artigo 2) e;
- Examinar em que medida as propostas deliberadas no processo participativo, com recorte na Região Metropolitana do Cariri, incorporam dimensões redistributivas e como são traduzidas, ou não, em proposições estatais no PPA 2024-2027, na abordagem de justiça social de Nancy Fraser (Artigo 3).

Este estudo justifica-se pelo fato de que, embora o PPA seja um instrumento legalmente estabelecido e amplamente adotado pelos entes federativos, sua dimensão política permanece pouco explorada na literatura especializada, sendo analisado sob uma ótica predominantemente técnica, o reduzindo a um mero dispositivo de planejamento orçamentário, desconsiderando os conflitos, disputas simbólicas e materiais que atravessam sua construção e implementação de ações (Toni, 2021). Tal abordagem empobrece a compreensão sobre o real papel que o PPA pode desempenhar na articulação entre governo e sociedade, no desenho e implementação de políticas públicas e na própria promoção do desenvolvimento.

Ao restringir sua análise às funções formais e normativas, perde-se de vista o PPA como espaço político estratégico, onde diferentes atores disputam prioridades, visibilidade,

recursos e legitimidade. Este estudo parte do pressuposto de que os PPAs podem e devem ser compreendidos como arenas institucionais marcadas por disputas por participação, reconhecimento e redistribuição, nas quais se apresentam tanto os limites quanto às possibilidades democráticas do planejamento público.

Além disso, relaciona-se diretamente ao campo da Administração, ao compreender o planejamento público como prática de gestão que articula atores estatais e sociais em processos decisórios estratégicos. Assim, a análise da participação social no PPA associada à proposição de estratégias para o desenvolvimento sustentável da região, insere-se na linha de pesquisa Gestão, Desenvolvimento e Sustentabilidade.

O diálogo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) é estabelecido como marco normativo e contextual, e não como critério de avaliação de políticas ou de mensuração de resultados. Os ODS são mobilizados neste estudo como referência que explicita princípios amplamente reconhecidos de governança democrática, redução das desigualdades e fortalecimento institucional, permitindo situar o debate sobre participação social no planejamento público em um horizonte mais amplo de compromissos públicos contemporâneos (ONU, 2025).

Nesse sentido, a pesquisa dialoga especialmente com o ODS 16, ao discutir a ampliação da participação social, a transparência e a qualidade dos processos decisórios (metas 16.6 e 16.7), e com o ODS 10, ao abordar a persistência das desigualdades territoriais e os limites redistributivos do planejamento público (meta 10.2). Contudo, o estudo não avalia o grau de implementação dos ODS, nem estabelece correspondência direta entre metas globais e ações do PPA, restringindo-se à análise das condições institucionais que favorecem ou limitam a incorporação de prioridades socialmente deliberadas no planejamento estadual.

Assim, a relevância deste estudo compreende-se em quatro aspectos principais: em primeiro lugar, no plano teórico, propõe uma abordagem crítica da participação social no planejamento público, tratando o PPA como arena política e não apenas como instrumento procedimental. Em segundo lugar, do ponto de vista empírico, a escolha da RM Cariri como *locus* de análise amplia a compreensão sobre territórios intermediários e suas possibilidades de influência no planejamento estadual. Em terceiro lugar, apresenta uma contribuição metodológica, ao adotar critérios analíticos consolidados para avaliar o nível de participação. Contribuindo no campo propositivo, com a elaboração de uma cartilha cidadã com um processo de devolutiva social e popularização do conhecimento.

Por fim, destaca-se que a trajetória da pesquisadora constitui um elemento fundamental da pesquisa, tanto na definição do objeto quanto na análise crítica dos dados.

Graduada em Administração Pública e Gestão Social, a autora possui experiência acadêmica em planejamento e avaliação de políticas públicas, e atualmente atua no acompanhamento de estudantes que desenvolvem atividades em organizações da sociedade civil (OSCs). Este último elemento tem sido decisivo, ao proporcionar um aprendizado ancorado na vivência e na prática do outro. Essa inserção favorece uma escuta atenta e uma compreensão situada das dinâmicas participativas no campo empírico, que contribuem com o desenvolvimento analítico da pesquisa.

A dissertação está organizada no formato *multipaper*, composta por três artigos científicos interdependentes e seções introdutórias:

- Seção 1: Introdução Geral: apresenta o tema, a lacuna, a pergunta de pesquisa, os objetivos, a justificativa e a estrutura do trabalho;
- Seção 2: Referencial Teórico: discute participação social e planejamento público, os fundamentos da deliberação e da redistribuição e a caracterização da área de estudo;
- Seção 3: Metodologia Geral: explicita fundamentação epistemológica, estratégia metodológica, corpus documental, procedimentos de análise e triangulação;
- Seção 4: Artigo 1, com uma síntese da literatura brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com foco nos PPAs;
- Seção 5: Artigo 2, que analisa o desenho institucional da participação social no PPA 2024-2027, a partir da Região de Planejamento do Cariri;
- Seção 6: Artigo 3 que apresenta os limites redistributivos, com o exame da deliberação territorializada e de sua tradução (ou ausência) no PPA, com recorte na RM Cariri e;
- Seção 7: Cartilha como devolutiva social - “Participação Social: o que eu tenho a ver com isso?”
- Seção 8: Considerações Finais: sistematização integrada dos achados e indicação de agenda futura de pesquisa, além da apresentação da devolutiva social.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Esta seção tem como objetivo apresentar o referencial teórico que sustenta a análise da participação social no planejamento público brasileiro, com ênfase nos PPAs enquanto instrumentos institucionais de articulação entre gestão pública e democracia participativa. A abordagem está dividida em três eixos analíticos complementares:

O primeiro eixo, trata-se dos fundamentos político-institucionais que configuram o campo do planejamento participativo a partir da redemocratização e da promulgação da CF 88. Em seguida, discute-se a Reforma do Estado nos anos 1990 e seus efeitos sobre a racionalidade do planejamento público. Logo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) é abordada como marco na consolidação do PPA e peça obrigatória do ciclo orçamentário, embora ainda marcada por fragilidades institucionais. Por fim, analisam-se as experiências participativas na construção dos PPAs nas diferentes esferas federativas, com destaque para os estudos de Amaral (2014) e Avelino (2023) que discutem os desafios e potencialidades da participação cidadã como componente essencial da governança democrática.

O segundo eixo amplia a problematização teórica da participação social, explorando o conceito a partir das disputas semânticas e políticas em torno da participação, junto aos desafios relacionados à deliberação, à representação e à reprodução de desigualdades nos espaços participativos, bem como as contribuições de Fraser (2002) para pensar a participação como dimensão da justiça social, articulando redistribuição, reconhecimento e representação. Por fim, discute-se o papel dos PPAs enquanto arenas possíveis de transformação social, ainda que tímidas por limitações institucionais e políticas.

O terceiro eixo apresenta o estado do Ceará como um território em processo de modernização e fortalecimento do sistema estadual de planejamento, especialmente por meio dos PPAs, nos quais a participação social foi incorporada gradualmente com audiências públicas, oficinas territoriais e consultas digitais. Seguido pelo *locus* de análise a RM Cariri, em que se evidencia disparidades socioeconômicas internas significativas, que tendem a impactar na capacidade de participação e a redistribuição de recursos. Assim, aqui são apresentadas as bases teóricas e empíricas que orientam os artigos da dissertação e subsidiam a análise da participação social nos processos de elaboração e monitoramento dos PPAs em contextos subnacionais.

2.1 Redemocratização e a Constituição Federal de 1988: Fundamentos da Participação e do Planejamento Público

Esta subseção apresenta os fundamentos históricos, institucionais e políticos que sustentam a participação social no planejamento público brasileiro, com ênfase na trajetória do PPA como instrumento de articulação entre gestão, orçamento e participação. Parte-se da redemocratização, momento em que se estabelece um novo pacto entre Estado e sociedade, institucionalizando mecanismos de participação e promovendo a descentralização das políticas públicas.

2.1.1 Redemocratização, Reforma Gerencial do Estado e Planejamento Público

A transição política vivenciada no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 foi marcada por um processo intenso de redemocratização, que culminou na promulgação da CF 88. Também conhecida por constituição cidadã, consagrou um novo pacto entre Estado e sociedade, pautado na ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, e na construção de um modelo de Estado mais responsivo, transparente e participativo. Ao reconhecer a participação popular como um princípio fundamental da democracia brasileira, a CF 88 inaugurou um novo paradigma na relação entre cidadãos e administração pública (Santos, 2011).

Entre os mecanismos instituídos a partir desse período, estão os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências temáticas e os instrumentos de planejamento orçamentário, como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda, o artigo 165 da Constituição Federal estabelece que esses instrumentos devem garantir a coerência entre planejamento e execução orçamentária, promovendo a transparência na utilização dos recursos e possibilitando a participação cidadã na definição de prioridades do Estado (Brasil, 1988).

Além disso a efetivação desse arranjo ocorreu de forma gradual e dependente de regulamentações específicas, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, diferentes legislações setoriais consolidaram arenas participativas e mecanismos de controle social, materializando os princípios constitucionais. Como por exemplo, no campo urbano, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta os arts. 182 e 183 da CF 88 e instituiu a gestão democrática da política urbana como diretriz estruturante (art. 2º, II), incorporando instrumentos participativos no planejamento municipal. Na área da assistência social, a Lei da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) estruturou conselhos e conferências como instâncias

permanentes de deliberação e controle social. De modo semelhante, a Lei nº 8.142 consolidou a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), atribuindo caráter deliberativo aos conselhos de saúde e institucionalizando as conferências como espaços periódicos de formulação de diretrizes. No plano fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) reforçou a centralidade do planejamento e da transparência na gestão das finanças públicas, estabelecendo regras de responsabilidade e mecanismos de publicidade dos atos orçamentários.

Esse conjunto normativo evidencia que a constitucionalização da participação não produziu efeitos automáticos, mas desencadeou um processo incremental de construção institucional, no qual diferentes políticas públicas passaram a incorporar, em ritmos distintos, mecanismos de deliberação, controle social e transparência.

Além disso, esse conjunto de arranjos deve ser compreendido como uma resposta ao histórico de autoritarismo e tecnocracia que predominou até então, especialmente durante o regime militar. Conforme aponta Pomponet (2008), o planejamento estatal, até os anos 1980, era concentrado em uma burocracia técnica, com baixa ou nenhuma interlocução com a sociedade civil. Nesse sentido, a redemocratização e a CF 88 simbolizaram mudanças na forma como o Estado formula, planeja e executa suas políticas.

A década de 1990 foi marcada por um ciclo de reformas estruturais no Estado brasileiro, em diálogo com as diretrizes do chamado Consenso de Washington e com a difusão internacional do ideário gerencial (Cardoso Júnior, 2011). Esse movimento teve início ainda no governo de Fernando Collor de Mello, com medidas voltadas à redução do aparato estatal, privatizações iniciais e reestruturação administrativa.

Contudo, foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que a reforma assumiu caráter programático e institucional mais definido, especialmente com a formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, coordenado por Luiz Carlos Bresser-Pereira. A proposta defendia a transição de um modelo burocrático para uma administração pública gerencial, orientada por resultados, eficiência e controle por desempenho (Bresser-Pereira, 1998).

Esse processo teve impactos diretos sobre o planejamento estatal, segundo Cardoso Júnior (2011), houve uma inflexão no modelo de planejamento, que passou a ser compreendido menos como um instrumento centralizador e tecnocrático, e mais como um mecanismo de coordenação entre programas e projetos, com foco na eficácia e na efetividade das políticas públicas. Além disso, o PPA ganhou nova centralidade ao ser reinterpretado

como uma peça de articulação entre gestão e planejamento, embora, na prática, tenha se aproximado de uma função meramente orçamentária (Santos, 2011).

Mesmo com esse novo enquadramento, a participação social continuava restrita. O PPA, em particular, manteve-se como um instrumento técnico, com pouco envolvimento da sociedade na sua elaboração (Toni, 2021). A exceção ficou por conta de experiências localizadas, como o Orçamento Participativo, implementado em algumas cidades brasileiras. Somente a partir dos anos 2000 é que se consolidou uma agenda mais consistente de inovação participativa no planejamento público (Amaral, 2014; Lima *et al.*, 2020).

Nesse percurso, percebe-se que a redemocratização não apenas ampliou os canais de participação social, mas também inaugurou uma nova lógica de planejamento estatal, na qual o PPA assumiu papel estratégico, ainda que marcado por tensões entre técnica e participação. Contudo, à medida que o Estado brasileiro avançava nas reformas de gestão e buscava maior racionalidade administrativa, tornava-se evidente a necessidade de estabelecer regras mais claras e rígidas de equilíbrio fiscal. É nesse contexto que, já no início dos anos 2000, a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um novo marco, ao instituir princípios de transparência, controle e disciplina orçamentária que redefiniram os contornos do planejamento e da gestão pública no país.

2.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e o fortalecimento institucional do PPA

O sancionamento da LRF representou não apenas um marco na institucionalização da disciplina fiscal no Brasil, mas também consolidou a articulação entre planejamento e orçamento no ciclo de gestão pública. Ao reforçar a compatibilidade entre PPA, LDO e LOA, estabelecer metas fiscais e impor limites de endividamento, a LRF contribuiu para estruturar o planejamento governamental em bases mais institucionalizadas, ainda que fortemente condicionadas às restrições fiscais e orçamentárias do Estado (Cardoso Júnior, 2011).

Além disso, o art. 48 introduziu a obrigatoriedade de transparência e incentivo à participação popular na elaboração dos instrumentos orçamentários, vinculando responsabilidade fiscal e publicidade dos atos governamentais (Brasil, 2000). Essa previsão normativa ampliou o espaço institucional para audiências públicas e consultas sociais, ainda que sua implementação tenha ocorrido de forma desigual entre os entes federativos.

Nesse novo ambiente regulatório, o PPA passou a ocupar posição destaque: tornou-se não apenas peça formal de programação plurianual, mas instrumento submetido a exigências de coerência fiscal, metas mensuráveis e publicidade ativa. A partir dos anos 2000, diversos

estados e municípios passaram a incorporar formatos participativos na elaboração dos PPAs, como audiências públicas, consultas digitais e plenárias regionais (Avelino, 2023).

Embora essa previsão legal tenha sido implementada de forma desigual, ela abriu novas possibilidades para o envolvimento da sociedade civil nos processos de planejamento. Como destaca Avelino (2023), a partir dos anos 2000, diversos estados e municípios passaram a incorporar formatos participativos na elaboração dos PPAs, como audiências públicas, consultas online e plenárias regionais. A própria exigência de compatibilização entre as peças de planejamento e o orçamento consolidou o PPA como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no país (Lima *et al.*, 2020; Papi *et al.*, 2023).

Contudo, estudos apontam que, apesar do seu papel estratégico, o PPA ainda apresenta fragilidades em sua institucionalidade, sendo, muitas vezes, tratado como um documento formal com pouca capacidade de orientar efetivamente as políticas públicas (Lima *et al.*, 2020; Papi *et al.*, 2023). A sua consolidação como instrumento eficaz depende do fortalecimento das capacidades do Estado, especialmente administrativas e político-relacionais, e do engajamento de atores burocráticos comprometidos com o planejamento (Grin *et al.*, 2018).

Além disso, o PPA é o instrumento que define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para o período de quatro anos, abrangendo tanto a União quanto estados e municípios (Brasil, 1988). Sua função é assegurar a continuidade das políticas públicas e a coerência entre os programas de governo e a execução orçamentária (Amaral, 2014). A partir de 2003, o PPA federal passou a incorporar mecanismos de consulta popular. O PPA 2004 - 2007, por exemplo, promoveu 27 fóruns estaduais e uma escuta social organizada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Já o PPA 2012-2015 institucionalizou o Fórum Interconselhos como instância permanente de participação e monitoramento, tendo sido reconhecido internacionalmente com o Prêmio *United Nations Public Service Awards* (UNPSA) da ONU (Avelino, 2023).

No âmbito subnacional, destacam-se as experiências da Bahia, do Ceará e do Rio Grande do Sul, que desenvolveram modelos participativos estruturados na elaboração dos PPAs, com uso de plataformas digitais, regionalização dos processos e articulação com conselhos e instâncias territoriais. A Bahia, por exemplo, criou os Grupos Territoriais de Trabalho e o Conselho de Acompanhamento do PPA, ampliando a escuta social e a territorialização das propostas (Amaral, 2014; Avelino, 2023).

Apesar dos avanços, a implementação da participação no PPA ainda enfrenta entraves, como a descontinuidade política, a assimetria entre entes federativos e a ausência de

regulamentações que definem obrigatoriedade, formato ou intensidade da escuta popular (Lima *et al.*, 2020; Papi *et al.*, 2023). Ainda assim, o PPA permanece como um dos principais instrumentos de articulação entre gestão, planejamento e democracia participativa no Brasil, especialmente quando associado à construção das capacidades do Estado mais robustas e à mobilização de atores comprometidos com o fortalecimento da esfera pública (Grin *et al.*, 2018).

Portanto, a articulação entre responsabilidade fiscal, planejamento e participação democrática apresenta um campo fértil. Se, por um lado, a LRF fortaleceu a racionalidade técnica e a previsibilidade fiscal, por outro, colocou desafios à incorporação substantiva das demandas sociais no planejamento, especialmente em contextos de restrição orçamentária. É nesse espaço de interseção entre disciplina fiscal e deliberação democrática que se insere o debate sobre o PPA como instrumento de articulação entre gestão e participação. A seguir, discute-se o conceito de participação como um campo de disputas políticas e semânticas, sua institucionalização contraditória, os desafios da deliberação em contextos marcados por desigualdades sociais, bem como os limites e possibilidades de sua articulação com o planejamento público.

2.2 Participação e Planejamento Público: Esfera institucional, desafios e importância

Esta subseção organiza o debate sobre participação social em duas perspectivas principais: a primeira enfatiza o caráter disputado do conceito de participação e os limites das instituições participativas quanto à deliberação, representação e enfrentamento das desigualdades; a segunda, apresenta a articulação entre participação e planejamento, abordando o PPA como espaço de disputa e instrumento com potencial de transformação social. Aqui busca-se evidenciar tanto as contradições quanto às potencialidades da participação social no fortalecimento de um planejamento público.

2.2.1 Da semântica aos desafios da concretização participação social no planejamento público e PPAs

A participação social no Brasil, sobretudo no contexto do planejamento público, é um campo dinâmico e conflituoso, marcado por tensões entre projetos democráticos, práticas gerenciais e limitações institucionais. Desde a redemocratização os mecanismos participativos foram incorporados ao aparato estatal como forma de ampliar a legitimidade das políticas

públicas e aprofundar a democracia. No entanto, essa incorporação não se deu de maneira linear: a participação convive com disputas sobre seu significado, seu alcance e seu potencial transformador (Gohn, 2019).

O conceito de participação revela-se múltiplo e carregado de ambiguidades. Para alguns, trata-se de estratégia de inclusão social; para outros, funciona como mecanismo de controle e regulação do Estado. Gohn (2019) destaca três dimensões analíticas para compreender essas disputas: conceitual, político e prático. No plano conceitual, confrontam-se diferentes definições e sentidos; no político, a participação atua como símbolo de legitimidade democrática; no prático, manifesta-se em ações concretas nos espaços institucionais, onde cidadãos buscam influir nas decisões públicas.

Nessa seara, Dagnino (2004) aprofunda essa análise ao apresentar o “campo da participação” como espaço de conflitos entre projetos societários distintos. Nesse campo, conceitos como “protagonismo”, “colaboração” e “parceria” podem indicar empoderamento ou mascarar processos de precarização e fragmentação social, evidenciando como a participação pode ser domesticada por lógicas gerencialistas e neoliberais.

A literatura sobre participação no Brasil têm apontado que as transformações institucionais ocorridas a partir da redemocratização foram acompanhadas por disputas em torno do significado da cidadania e da participação social. Como argumenta Dagnino (2004), a consolidação do projeto neoliberal produziu deslocamentos de sentido nessas categorias, transferindo parte das responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e redefinindo a participação também como mecanismo de gestão social.

Nesse contexto, a participação passa a ser mobilizada não apenas como instrumento de incidência sobre as prioridades estatais, mas também como espaço de compartilhamento da gestão de demandas sociais. Ao mesmo tempo, a institucionalização de mecanismos participativos ampliou os canais de interlocução entre sociedade e Estado (Avritzer, 2012), ainda que esses processos se desenvolvam sob condicionantes fiscais e administrativas que tensionam sua capacidade redistributiva.

Nesse cenário, torna-se necessário examinar em que medida os espaços participativos preservam seu potencial democrático ou se convertem predominantemente em mecanismos de gestão social de demandas. Assim, apresenta-se a perspectiva deliberativa, tendo por base teórico-conceitual Habermas, permitindo aprofundar essa análise. Nessa direção, Avritzer (2016) argumenta que a esfera pública democrática deve possibilitar a construção de uma vontade coletiva por meio do confronto argumentativo e da deliberação racional.

Considerando que no Brasil, entretanto, desigualdades socioeconômicas e barreiras culturais limitam a efetividade desses processos. Tais desigualdades não operam apenas no plano social, mas se expressam na própria organização política e administrativa do Estado, marcada por centralização decisória, rigidez orçamentária e assimetrias de poder entre atores. Conselhos, fóruns e conferências representam avanços institucionais, mas sua capacidade de traduzir demandas populares em decisões concretas depende não apenas da mediação entre Estado e sociedade civil, como também das estruturas político-institucionais que condicionam a incorporação dessas demandas ao planejamento e à execução orçamentária.

Essa dimensão relacional da participação é reforçada por Milani (2008), que enfatiza que os espaços participativos são campos de poder em disputa, onde diferentes atores buscam influir em consensos e decisões, nem sempre de forma equitativa. A eficácia da participação, segundo Milani (2008), está vinculada à capacidade das instituições de garantir não apenas acesso, mas também influência efetiva às vozes historicamente marginalizadas, evitando que a burocratização comprometa seu potencial crítico.

Nesse contexto, o modelo de “democracia participativa” proposto por Avritzer (2000) surge como uma alternativa que amplia a democracia representativa, incorporando dispositivos que promovem a deliberação pública e a produção coletiva de decisões. Sua efetividade, porém, depende da garantia de equidade, transparência e accountability, assegurando oportunidades reais de fala, escuta e influência. Soma-se a isso a teoria da justiça social proposta por Fraser (2002) reforçando que não basta abrir espaços formais, é fundamental que mulheres, populações negras, indígenas e periféricas tenham voz legítima e influência prática. Sem essa articulação entre redistribuição, reconhecimento e representação, os mecanismos participativos correm o risco de reproduzir desigualdades estruturais, comprometendo o potencial transformador da participação social.

Dessa forma, o debate contemporâneo sobre participação social articula diferentes perspectivas: a tensão semântica sobre seu significado, os riscos de cooptar práticas participativas por lógicas gerencialistas, os desafios da deliberação em contextos desiguais e a necessidade de assegurar justiça social e política às vozes marginalizadas. Essa articulação evidencia que a participação social é simultaneamente prática, conceito e instrumento político, cujo impacto depende do equilíbrio entre instituições e sociedade civil (Gohn, 2019).

Além disso, em outra construção relacional e contextual da participação social, diz respeito a sua institucionalização no planejamento público, que está intrinsecamente enraizada nas transformações sociais, históricas e geográficas, que se constitui como prática e como valor, sendo fundamental para a qualificação das políticas públicas (Milani, 2008). No

entanto, sua efetividade depende da existência de condições estruturais, como acesso à informação, capacidade técnica, representação plural e dispositivos institucionais transparentes.

Embora na prática, a institucionalização da participação nos processos de planejamento público ainda encontre obstáculos significativos. Muitas vezes, os mecanismos participativos são implementados de forma superficial, sem conexão com as etapas centrais do ciclo de políticas públicas. Em outros casos, operam apenas como estratégia de legitimação simbólica, sem impacto real nas decisões e nas alocações orçamentárias (Gohn, 2016; Dagnino, 2004). O desafio, portanto, é combinar a ampliação do acesso com a densidade das interações, superando o mero formalismo institucional.

O planejamento público, especialmente por meio do PPA, constitui um dos principais instrumentos institucionais de articulação entre formulação de políticas e programação orçamentária. O PPA define diretrizes, objetivos e metas para um ciclo de quatro anos, organizando a ação governamental e articulando políticas setoriais aos instrumentos orçamentários, LDO e LOA (Brasil, 1988). Quando incorpora mecanismos participativos em sua elaboração, pode operar como espaço de mediação entre Estado e sociedade, ao possibilitar a incidência social sobre a definição de prioridades. Em tese, essa abertura representaria a materialização do princípio democrático segundo o qual as decisões coletivas devem refletir a pluralidade de demandas sociais.

Na prática, porém, esse ideal se confronta com a persistência de lógicas tecnocráticas (Toni, 2021), os PPAs são frequentemente construídos com reduzido envolvimento da sociedade civil, em processos marcados pela ausência de cultura participativa nas instituições, desmobilização social, falta de estruturas permanentes de consulta e resistência burocrática à deliberação pública. Nesses casos, a participação assume caráter meramente consultivo, acionada apenas para legitimar decisões previamente tomadas, sem impacto substantivo nos resultados finais, o que fragiliza tanto a legitimidade democrática quanto a capacidade redistributiva do planejamento estatal (Avritzer, 2000; Dagnino, 2004; Avelino, 2023).

Acredita-se que o planejamento participativo deve ser compreendido como uma prática social que articula saberes, vivências e demandas locais aos instrumentos técnicos do planejamento público. Isso exige um Estado aberto ao diálogo, mas também uma sociedade civil ativa, organizada e capaz de disputar sentidos, recursos e prioridades no interior do Estado (Avritzer, 2000; Gohn, 2016). Desse modo, planejamento e participação devem ser consideradas dimensões interdependentes, mas tensionadas. Enquanto o planejamento público, historicamente, foi associado a práticas técnicas, hierárquicas e centralizadas (Toni,

2021), a participação introduz elementos de pluralidade, diálogo e controle social. Tendo por desafio contemporâneo, conforme aponta Gohn (2016) de integrar essas dimensões de forma crítica.

Isso implica, por exemplo, repensar os instrumentos de planejamento, como o PPA, a partir da participação qualificada da sociedade civil. Significa também investir em formação política, democratização do acesso à informação e criação de instâncias deliberativas atuantes, que garantam o protagonismo dos sujeitos sociais e o respeito à diversidade.

Nesse sentido, retoma-se a crítica de Fraser (2002), que participação sem redistribuição e sem representação é apenas reconhecimento formal. Para que o PPA seja, de fato, um instrumento democrático, é necessário que seja construído com base em diagnósticos participativos; que reflita prioridades definidas por diferentes segmentos sociais, especialmente os mais vulneráveis; e que incorpore mecanismos de monitoramento e avaliação participativos.

Sendo necessário recolocar a participação como estratégia de transformação social e não apenas como ferramenta de gestão, Dagnino (2006) e Gohn (2016) enfatizam que a participação não deve ser reduzida a um conjunto de técnicas de governança. Pelo contrário, deve ser considerada antes de tudo, um projeto político, um horizonte de emancipação e justiça social. Participar é disputar o Estado, redefinir seus sentidos, reapropriar-se da política como construção coletiva do comum.

A experiência brasileira, com todas as suas contradições, retrocessos e potencialidades, demonstra que a democracia participativa não é um dado, mas uma conquista que precisa ser continuamente defendida e reinventada (Amaral, 2014). Os PPAs, como instrumentos de planejamento público, oferecem uma oportunidade concreta de realizar essa articulação entre Estado e sociedade, desde que sua elaboração seja orientada por princípios de equidade, pluralidade e justiça.

Neste ponto, duas dimensões teóricas se destacam como eixos analíticos fundamentais para compreender criticamente os sentidos e os limites da participação nos processos de planejamento: a deliberação (Avritzer, 2000) e a redistribuição (Fraser, 2002). Essas categorias permitem avaliar se os espaços participativos se limitam a uma presença formal da sociedade civil em instâncias institucionalizadas ou se constituem práticas políticas capazes de mobilizar diferentes concepções de democracia, justiça e poder. Ao serem articuladas com a noção de reconhecimento como condição para a paridade participativa, tais dimensões oferecem um referencial crítico para verificar se a participação promove apenas

reconhecimento simbólico ou efetivas transformações substantivas nas relações entre Estado e sociedade.

A primeira dessas dimensões, a deliberativa, baseia-se na ideia de que as decisões coletivas devem ser fruto do diálogo público entre sujeitos diversos, em condições equitativas de argumentação, escuta e influência mútua. Segundo Avritzer (2000), a democracia participativa não se realiza apenas por meio da abertura de canais institucionais, mas pela construção de espaços deliberativos capazes de produzir consensos, com base na racionalidade comunicativa e na reciprocidade entre os participantes. Para Avritzer (2016), o planejamento participativo deve funcionar como esfera pública ampliada, na qual o saber técnico é dialogado com o saber popular e as decisões são orientadas por critérios de justiça coletiva, e não apenas por eficiência gerencial.

Essa perspectiva é especialmente relevante no contexto dos PPAs, cuja construção deveria incorporar mecanismos deliberativos capazes de refletir as múltiplas vozes da sociedade. No entanto, Gohn (2016), aponta que a realidade institucional brasileira tem revelado espaços participativos marcados por baixa densidade deliberativa, formalismo procedimental e influência limitada da sociedade civil nas decisões finais.

A segunda dimensão analítica, a redistributiva, refere-se à capacidade da participação social de produzir efeitos concretos na distribuição de recursos, oportunidades e políticas públicas, especialmente em contextos de desigualdade territorial, econômica e política. Essa abordagem é defendida por Fraser (2002), que propõe uma teoria da justiça baseada na articulação entre redistribuição (econômica), reconhecimento (cultural) e representação (política). Para Fraser (2002), a exclusão pode ocorrer de múltiplas formas: pela pobreza, pela desqualificação simbólica das identidades e saberes, ou pela ausência nos processos de decisão política. A justiça democrática, nesse sentido, exige paridade de participação, ou seja, que todos os sujeitos afetados por uma decisão tenham condições materiais, simbólicas e políticas iguais para influenciá-la.

A aplicação dessa perspectiva ao campo do planejamento público implica analisar se os espaços participativos promovem, de fato, a redistribuição de prioridades, recursos e investimentos em favor de grupos historicamente marginalizados. No caso dos PPAs do Ceará, por exemplo, é necessário investigar se as demandas apresentadas pelos moradores da RM Cariri, território que combina urbanização acelerada e desigualdades socioespaciais (Nascimento, 2018) são efetivamente incorporadas ao texto final do plano e se refletem em ações orçamentárias concretas. Isso implica ir além do número de participantes nas audiências públicas é examinar a aplicação das decisões tomadas a partir desses processos.

Além disso, a análise redistributiva exige observar se os territórios do interior, como da RM Cariri, são reconhecidos institucionalmente como sujeitos políticos legítimos, ou se continuam subordinados a lógicas centralizadas de planejamento. A partir da ausência, ou não, de devolutivas públicas, a repetição de pautas ignoradas e a predominância de atores estatais nas decisões orçamentárias tendem a indicar os limites da participação enquanto estratégia redistributiva e de justiça territorial.

A articulação entre deliberação e redistribuição permite, portanto, qualificar a análise da participação social em instrumentos como o PPA. Esses dois eixos não são excludentes: uma deliberação pública legítima só é possível quando há reconhecimento recíproco entre os sujeitos e quando as decisões têm impacto real sobre a alocação de recursos e a definição das prioridades do Estado. Como sintetiza Fraser (2002), a justiça participativa exige condições estruturais e simbólicas que assegurem não apenas o direito de voz, mas a capacidade efetiva de influenciar os rumos da política.

Aplicar essas categorias à análise do PPA do Ceará, especialmente na RM Cariri, permite avaliar em que medida os processos participativos promovem práticas substantivas ou se limitam a reproduzir um modelo de gestão que simula escuta sem redistribuir poder. Trata-se, assim, de um esforço teórico-analítico que busca conectar as formas institucionais da participação com seus efeitos concretos sobre os sujeitos e os territórios, contribuindo para o debate contemporâneo sobre a democratização e planejamento público. A seguir apresenta-se a contextualização entre o objeto de análise empírica relacionando-o à participação social e ao planejamento público.

2.3 O Estado do Ceará e a RM Cariri: Planejamento, participação social e desigualdades regionais

Por último, esta subseção analisa os avanços do Estado do Ceará na modernização da gestão pública e no fortalecimento dos PPAs, com a incorporação gradual da participação social por meio de audiências, oficinas e plataformas digitais. A investigação se justifica por sua relevância em compreender como os mecanismos e práticas participativas do ciclo 2024-2027 do PPA podem favorecer processos de deliberação qualificada, a redistribuição de prioridades públicas e o desenvolvimento metropolitano, oferecendo subsídios para aprimorar a articulação regional e fortalecer a inclusão das demandas locais.

2.3.1 O Estado do Ceará: planejamento e participação social

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) conta uma população estimada em 9.233.656 habitantes (IBGE, 2024). É formado por 184 municípios, com forte concentração urbana em Fortaleza, mas também apresenta cidades médias com expressiva influência regional, como Juazeiro do Norte e Sobral. Ao longo das últimas décadas, o Ceará tem se destacado por seu esforço de modernização da gestão pública, com destaque para a adoção da GpR, estruturação do Sistema Estadual de Planejamento (Medeiros, 2010), consequentemente com o fortalecimento de instrumentos como o PPA.

A inserção da participação social nesse processo ocorreu de forma gradual. As audiências públicas, oficinas territoriais e consultas digitais passaram a integrar os ciclos do PPA como mecanismos de escuta e mobilização (Oliveira, 2019). Ainda que essas iniciativas tenham representado avanços institucionais, estudos apontam que a influência efetiva da sociedade civil sobre o conteúdo final do plano orçamentário permanece limitada, principalmente nos territórios periféricos ou menos articulados politicamente (Avelino, 2023).

Em um cenário de forte desigualdade territorial e concentração de investimentos, a análise do PPA como espaço de deliberação substantiva (Avritzer, 2000) e de redistribuição de prioridades públicas (Fraser, 2002) exige atenção aos contextos locais e regionais. Tal como o caso da RM Cariri, que é apresentada no artigo 3, por sua importância demográfica e institucional, que representa um campo relevante de investigação sobre as práticas participativas no planejamento estadual, cuja forte disparidade socioeconômica entre municípios evidencia desafios significativos na deliberação e na redistribuição de recursos.

2.3.2 Os PPAs cearenses e a regionalização das ações (2024-2027)

Nos ciclos 2016-2019 e 2020-2023, o Governo do Ceará intensificou o uso de metodologias participativas no planejamento plurianual, estruturando encontros territoriais, consultas online e oficinas temáticas voltadas a diferentes segmentos sociais. A ideia central era incorporar as vozes regionais na definição das prioridades do orçamento estadual, promovendo uma perspectiva territorializada do planejamento (Oliveira, 2019).

No ciclo mais recente (2020-2023), o chamado “PPA Participativo” contou com a realização de 14 encontros regionais, entre eles na cidade do Crato, representando a RM Cariri. Esses eventos mobilizaram gestores públicos, sociedade civil, movimentos sociais e

representantes de conselhos setoriais. Além das atividades presenciais, o governo criou uma plataforma online para sistematizar as propostas e garantir visibilidade às demandas dos territórios (Ceará, 2023).

Apesar dessas inovações, estudos sobre o caso cearense indicam que a escuta popular muitas vezes é simbólica ou instrumental, e não necessariamente vinculada a uma redistribuição efetiva de recursos entre os municípios ou programas (Oliveira, 2019). A análise das propostas recebidas nas oficinas mostra grande diversidade temática, mas sem clareza sobre os critérios que garantem sua inclusão no orçamento final.

O ciclo 2024 - 2027 mantém a diretriz de fortalecimento da participação social, ampliando o uso de plataformas digitais interativas e de metodologias híbridas que combinam encontros presenciais e participação online. Nesta etapa, o Governo do Ceará anunciou a meta de integrar as contribuições regionais de forma mais explícita aos instrumentos de programação orçamentária, com a criação de indicadores para monitorar o nível de aderência entre as propostas da população e as ações efetivamente executadas (Ceará, 2023).

Para a RM Cariri, o novo ciclo se insere em um contexto de desafios persistentes, como desigualdades socioeconômicas e concentração de investimentos em determinados municípios e, ao mesmo tempo, de oportunidades para reforçar a articulação regional e a construção consensual de prioridades estratégicas. Assim, o PPA do Ceará apresenta avanços institucionais importantes, mas que ainda carece de instrumentos mais efetivos de devolutiva, articulação intermunicipal e maior equilíbrio distributivo entre os territórios, questões centrais para a análise empreendida nesta dissertação.

Portanto, essa perspectiva orientará a abordagem metodológica adotada nesta pesquisa, apresentada no próximo capítulo, a partir do delineamento qualitativo, da estrutura *multipaper* e da análise empírica centrada no ciclo mais recente do PPA do Estado do Ceará.

3 CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Esta seção apresenta as etapas de construção da pesquisa, que adota uma abordagem qualitativa, de natureza interpretativa, ancorada no paradigma construtivista, com foco na compreensão dos mecanismos e práticas participativas no ciclo do PPA do Estado do Ceará (2024-2027), com ênfase na RM Cariri. O percurso metodológico foi organizado em três artigos interligados, concebidos de modo complementar: (i) uma revisão integrativa da literatura brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com foco em PPAs; (ii) um estudo de caso empírico, centrado no desenho institucional da participação social no ciclo do PPA 2024-2027, a partir da Região de Planejamento do Cariri; e (iii) uma análise documental orientada à tradução institucional das propostas deliberadas no processo participativo, com recorte na RM Cariri, interpretada a partir das dimensões de deliberação e redistribuição.

3.1 Fundamentação Epistemológica

A presente pesquisa se ancora em uma abordagem qualitativa, de natureza interpretativa, centrada na compreensão dos sentidos, dinâmicas e significados atribuídos aos processos participativos no planejamento público. Conforme Creswell (2010), a investigação qualitativa privilegia a imersão no contexto, a busca por significados e a valorização da subjetividade tanto dos sujeitos quanto das instituições envolvidas. Complementarmente, Godoy (2005) enfatiza que a pesquisa qualitativa, especialmente quando conduzida sob o paradigma interpretativo, deve ser avaliada e conduzida a partir de critérios próprios que assegurem sua qualidade e consistência. Dentre eles, destacam-se a explicitação cuidadosa da metodologia, a coerência entre as etapas do estudo, a validação interna e a qualidade dos registros produzidos.

Ademais, esta pesquisa adota uma fundamentação epistemológica que reconhece a natureza complexa e multifacetada dos fenômenos sociais, em detrimento das abordagens positivistas e reducionistas que busquem explicações unívocas e generalizações absolutas. Conforme Creswell (2010), o paradigma construtivista privilegia a compreensão contextualizada e interpretativa dos significados socialmente construídos, valorizando a pluralidade de perspectivas e a historicidade dos processos. Essa visão se alinha à perspectiva de Godoy (2005), que defende que os estudos qualitativos básicos ou genéricos devem

pautar-se por critérios de rigor próprios, como a credibilidade dos resultados e a possibilidade de viabilizar os achados, mantendo a autonomia do pesquisador no processo investigativo.

Marconi e Lakatos (2017) enfatizam ainda que o método qualitativo possibilita apreender a complexidade e a dinâmica das relações sociais, fatores essenciais para analisar processos participativos nos PPAs, nos quais as práticas estão imbricadas em relações de poder e contextos específicos. Dessa forma, essa fundamentação epistemológica orienta não apenas a coleta e análise dos dados, mas também a postura crítica e reflexiva da pesquisadora, comprometida com a produção de um conhecimento socialmente relevante e rigoroso.

Reconhecem-se, entretanto, as limitações inerentes à pesquisa qualitativa, tais como a subjetividade na interpretação dos dados, a dificuldade de generalização dos resultados e a influência do pesquisador no processo investigativo. Creswell (2010) destaca que tais desafios podem ser mitigados por meio da adoção de estratégias de validação, como triangulação de dados e fontes, detalhamento claro dos procedimentos metodológicos e prática contínua da reflexividade, isto é, o exame crítico das próprias ações e escolhas do pesquisador durante o processo investigativo.

Godoy (2005) reforça que a qualidade da pesquisa qualitativa está diretamente associada à explicitação clara do percurso metodológico, à consistência entre dados e interpretações e à preservação de registros confiáveis, que sustentam a credibilidade e a validade do estudo. Marconi e Lakatos (2017) complementam que o uso combinado de diferentes técnicas de coleta e análise contribui para a robustez dos resultados, ampliando a consistência das conclusões e minimizando vieses individuais. Assim, a presente pesquisa empenha-se em assegurar credibilidade e profundidade interpretativa, articulando múltiplos referenciais teóricos e procedimentos metodológicos rigorosos.

Tal perspectiva justifica-se pelo interesse em apreender a complexidade dos processos de participação social nos PPAs do estado do Ceará, com ênfase na RM Cariri, especialmente em suas dimensões institucionais e redistributivas. Nesse sentido, a análise documental, entendida como o exame sistemático de documentos públicos produzidos por instituições governamentais, conforme caracterizada por Marconi e Lakatos (2017), constitui técnica central nesta pesquisa.

Entretanto, diferentemente de abordagens puramente descritivas ou quantitativas, a análise aqui é orientada por categorias analíticas derivadas de referencial teórico ancoradas em autores como Avritzer (2000) e Fraser (2002), com foco na interpretação dos sentidos atribuídos às dimensões da deliberação e da redistribuição nas políticas públicas expressas nos PPAs.

Ou seja, na pesquisa, o conceito de deliberação diz respeito à forma como a sociedade participa das decisões públicas: mais do que apenas ser consultada, trata-se de poder debater, argumentar e influenciar coletivamente os rumos das políticas expressas nos PPAs. Enquanto, a redistribuição está ligada ao efeito concreto dessas decisões sobre a vida das pessoas, especialmente quando resultam em uma alocação mais justa dos recursos públicos e na ampliação de direitos e oportunidades para grupos historicamente desfavorecidos. Assim, enquanto a deliberação analisa a qualidade do processo participativo, a redistribuição observa os resultados sociais e econômicos gerados a partir dele.

3.2 Estratégia metodológica e desenho *Multipaper*

A dissertação foi estruturada em três artigos articulados, que se complementam na compreensão do problema de pesquisa e na produção dos resultados

O primeiro artigo consistiu em uma revisão integrativa da literatura acadêmica brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com ênfase em PPAs. A revisão integrativa é uma metodologia ampla e flexível que permite reunir, analisar e sintetizar estudos de diferentes naturezas, oferecendo um panorama sistematizado do estado da arte e possibilitando identificar lacunas e tendências analíticas (Souza *et al.*, 2010). Essa etapa foi essencial para consolidar os referenciais teóricos do estudo, sobretudo as dimensões deliberativa e redistributiva, e para justificar a necessidade de investigações empíricas territorializadas, considerando a escassez de trabalhos recentes voltados ao Nordeste brasileiro no recorte definido.

O segundo artigo adotou o estudo de caso como estratégia metodológica para analisar a participação social no ciclo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, com foco empírico na Região de Planejamento do Cariri, por corresponder ao formato institucional adotado pelo Estado para organizar a participação no processo do PPA. Conforme Creswell (2010), o estudo de caso possibilita compreender fenômenos complexos em seu contexto real, a partir de múltiplas fontes de evidência. Marconi e Lakatos (2017) destacam que essa estratégia privilegia profundidade analítica, permitindo captar particularidades de um objeto delimitado; e Godoy (2005) reforça sua adequação para interpretações contextualizadas de processos institucionais.

Nesse artigo, a análise foi orientada pelos critérios analíticos de Amaral (2014), examinando dimensões do desenho participativo como regionalização, múltiplos canais,

representação e institucionalização pós-escuta, com base em documentação oficial do PPA, relatórios e registros produzidos pela administração pública estadual.

O terceiro artigo aprofundou a investigação ao deslocar o foco para a tradução institucional das propostas deliberadas no processo participativo, com recorte específico na RM Cariri. Este artigo examinou, a partir dos documentos oficiais do PPA e de registros do processo participativo, em que medida propostas territorializadas e demandas com potencial redistributivo se tornam rastreáveis na forma de diretrizes e prioridades no planejamento estadual. A interpretação ancorou-se na perspectiva redistributiva de Fraser (2002; 2006) como referência teórico-analítica para examinar o tratamento institucional das propostas, sem a pretensão de avaliar resultados materiais ou efeitos redistributivos concretos.

Em conjunto, o desenho *multipaper* permitiu articular três níveis analíticos: (i) o diagnóstico do campo e das lacunas (Artigo 1); (ii) a análise institucional do desenho participativo (Artigo 2); e (iii) a análise da tradução institucional e dos limites redistributivos no recorte metropolitano (Artigo 3). Essa estrutura assegura coerência interna entre epistemologia, método e objeto.

Esse desenho metodológico está alinhado à compreensão de que a pesquisa qualitativa deve ir além da interpretação acadêmica, contribuindo também para a cidadania e para a transformação da realidade social (Minayo *et al.*, 2024). Nesse sentido, Godoy (2005) ressalta que a qualidade da investigação mede-se também por sua utilidade e pela capacidade de dialogar com diferentes públicos. Assim, os artigos 2 e 3 deram origem a um produto de devolutiva social, uma cartilha em linguagem acessível, que sistematiza de forma integrada os da pesquisa e de forma clara e resumida. A cartilha não constitui uma exigência formal da dissertação, mas resultou de uma escolha pessoal como estratégia de retorno social da pesquisa, aproximando universidade, Estado e sociedade civil.

A seguir, são apresentados os instrumentos de coletas de dados, e em seguida as técnicas de análise de dados, que foram escolhidas com base na adequação ao objeto de estudo e aos objetivos específicos de cada artigo, respeitando a coerência entre epistemologia, método e realidade empírica.

3.3 Instrumentos de coleta e técnicas análise de dados

Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, os três artigos que a compõem mobilizaram diferentes instrumentos de coleta de dados, em consonância com a natureza de cada investigação. Assim, cada artigo possui instrumentos de coleta e técnicas de análises de

dados específicos, de modo a assegurar coerência interna e complementaridade no conjunto da pesquisa, conforme sintetizado nos subtópicos posteriores.

A análise dos dados foi orientada por uma abordagem qualitativa de caráter interpretativo, fundamentada na articulação entre as dimensões deliberativa (Avritzer, 2000), redistributiva (Fraser, 2006) e de qualidade participativa (Amaral, 2014). Essa articulação permitiu construir um olhar crítico sobre a participação social no planejamento público a partir de diferentes ângulos: o estado da arte da produção científica, a experiência empírica dos PPAs na Região de Planejamento do Cariri e posteriormente e na deliberação de propostas na RM Cariri.

3.3.1 Artigo 1 - Revisão integrativa da literatura

O Artigo 1, de caráter teórico-metodológico, baseou-se em uma revisão integrativa da literatura, orientada pela busca sistemática em bases científicas e pela análise interpretativa das produções identificadas. Possui como objetivo levantar e analisar a produção científica que discute a participação social no planejamento público.

Para a confecção deste, as buscas foram realizadas em março de 2025, nas bases Portal de Periódicos da CAPES e Oasis.br, utilizando os descritores: “participação social”, “planejamento público” e “plano plurianual” em todos os campos, delimitando artigos em português, publicados nos últimos cinco anos entre 2020 e 2024, considerando a literatura atualizada com acesso aberto e revisado por pares.

Durante a busca foram incluídas produções que abordassem diretamente a interface entre participação e planejamento governamental (critério de inclusão). Sendo excluídas aquelas que tratem exclusivamente de conselhos, fóruns ou experiências participativas desvinculadas do processo de planejamento estatal (critério de exclusão).

O material selecionado foi sistematizado em uma matriz analítica (Quadro 1), contendo informações sobre: abordagem teórica, objetivos do estudos, principais achados, pertinência ao objeto (Grupo 1, 2 ou 3), dimensão da participação destacada (Deliberativa / Redistributiva), articulação com justiça social e planejamento governamental e observações.

Quadro 1. Matriz analítica da revisão integrativa.

Referência (Autores/ Ano)	Abordagem teórica	Objetivos do estudo	Principais achados	Pertinência ao objeto (Grupo 1, 2 ou 3)	Dimensão da participação destacada (Deliberativa / Redistributiva)	Articulação com justiça social e planejamento governamental	Observações

Fonte: Elaboração própria (2025).

Destaca-se a importância da classificação dos estudos, quanto à pertinência ao objeto da pesquisa, o que permitiu organizá-los em três grupos:

- Grupo 1: trabalhos que abordam diretamente a participação social no planejamento público e no PPA;
- Grupo 2: estudos que, embora não tratem do PPA especificamente, discutem a interface entre participação social e planejamento governamental em sentido amplo;
- Grupo 3: produções que dialogam com a temática, mas de modo indireto ao objeto central da pesquisa.

Essa classificação teve como finalidade diferenciar o nível de proximidade dos estudos em relação ao objeto da dissertação, permitindo uma análise comparativa mais precisa e contribuindo para a identificação de lacunas na literatura.

Do ponto de vista analítico, a investigação não se limitou a uma leitura descritiva dos estudos, mas buscou articular as categorias emergentes do material com o referencial teórico da dissertação. O foco esteve em observar se e como os estudos analisados abordam aspectos relacionados às dimensões deliberativa e redistributiva da participação, bem como se incorporam, de maneira direta ou indireta, a noção de justiça social associada ao planejamento governamental. Reconhece-se, entretanto, que tais categorias podem não estar explicitamente formuladas na literatura analisada. Nesse caso, a ausência ou tratamento insuficiente desses referenciais foi compreendida como um achado em si mesmo, revelando uma lacuna teórica no debate acadêmico.

Desse modo, para garantir rigor metodológico e transparência no processo de análise, adotou-se um protocolo estruturado conforme as etapas da revisão integrativa descritas por Souza *et al.*, 2010. Esse protocolo organizou de forma sequencial as fases do estudo, desde a formulação da pergunta norteadora até a apresentação dos resultados, permitindo não apenas a

padronização dos procedimentos, mas também a replicabilidade da pesquisa. Além disso, o protocolo evidencia a coerência entre as escolhas metodológicas e os objetivos, funcionando como um guia para a sistematização dos artigos selecionados. O Quadro 2, apresenta o roteiro/protocolo utilizado para a revisão integrativa, explicitando cada uma de suas etapas e a forma como foram operacionalizadas nesta pesquisa.

Quadro 2. Protocolo de revisão integrativa a partir de Souza *et al.* (2010).

Etapa da Revisão Integrativa	Procedimento adotado na dissertação
1. Pergunta norteadora	Como a literatura brasileira dos últimos cinco anos discute a participação social no planejamento público, em especial nos Planos Plurianuais (PPAs), considerando as dimensões deliberativa e redistributiva?
2. Busca bibliográfica	Realizada nas bases Portal de Periódicos CAPES e Oasis.br, com descritores: “participação social”, “planejamento público”, “plano plurianual”.
3. Seleção e coleta	Critérios de inclusão: produções que tratam da interface entre participação social e planejamento governamental; Critérios de exclusão: estudos centrados apenas em conselhos, fóruns ou experiências participativas desvinculadas do planejamento estatal.
4. Análise crítica dos estudos	Sistematização em matriz analítica contendo: autores, ano, objetivos, abordagem teórica e principais achados. Classificação por pertinência ao objeto em três grupos (1. diretamente sobre PPA; 2. interface participação/planejamento; 3. abordagem periférica).
5. Síntese dos achados	Interpretação orientada pelo referencial teórico (Avritzer, 2000; e Fraser, 2006). Observa se os estudos incorporam, direta ou indiretamente, as dimensões deliberativa e redistributiva.
6. Apresentação dos resultados	Produção de quadro-síntese e análise narrativa.

Fonte: Elaboração própria (2025) a partir de Souza *et al.* (2010).

A aplicação deste protocolo possibilitou organizar o material coletado de forma crítica e sistemática, para garantir a maior clareza na identificação de tendências, lacunas e contribuições da literatura sobre participação social no planejamento público. Assim, a revisão integrativa cumpre um papel relevante, ao fornecer a base conceitual e crítica para as análises empíricas posteriores.

3.3.2 Artigo 2 - Estudo de caso empírico na Região de Planejamento Cariri

O Artigo dois de caráter empírico, concentrou-se na análise documental de fontes oficiais relacionadas à participação no PPA estadual. Este artigo adotou uma abordagem

qualitativa, com análise documental e de conteúdo, além disso as demais informações serão obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011). Considerando o recorte temporal do ciclo do PPA 2024-2027.

O *corpus* de análise inclui: Documentos oficiais do ciclo PPA 2024-2027; Arquivos da Plataforma Ceará Participativo, que reúne documentos centrais do processo participativo; Relatórios de participação cidadã, com propostas, diretrizes priorizadas e estatísticas por região; Dados dos encontros presenciais (número de participantes, local, temas discutidos) e dados da participação digital (quantidade e georreferência de contribuições); Solicitações via LAI (documentos relacionados ao perfil dos participantes, as avaliações dos eventos) solicitados via ofício.

A análise seguiu um roteiro sistematizado, organizado em etapas claramente definidas, conforme apresentado no Quadro 3. Cada documento foi examinado quanto ao tipo de registro (oficina, audiência, proposta online ou relatório institucional) e comparado aos critérios de avaliação de participação propostos por Amaral (2014): (i) pluralidade, verificando a diversidade territorial e social dos participantes; (ii) acesso à informação, considerando a clareza e a transparência dos processos; (iii) devolutiva institucional, analisando o retorno dado às proposições da sociedade; e (iv) articulação com o Estado, observando a integração entre sociedade civil e órgãos governamentais.

Quadro 3. As dimensões analíticas da análise documental

Etapa	Fonte/Documento	Procedimento	Crítérios de Análise (Amaral, 2014)
1	Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027 (Plataforma Ceará Participativo)	Leitura analítica dos documentos metodológicos para identificar o desenho institucional do processo participativo, incluindo regras de organização, territorialização e formas de escuta.	(i) Regionalização da participação; (ii) Presença de múltiplos canais
2	Relatório de Participação Cidadã - Região Metropolitana do Cariri	Sistematização das propostas registradas pela sociedade civil, com recorte específico para o Cariri, considerando a origem territorial e o canal de participação.	(i) Regionalização da participação; (ii) Presença de múltiplos canais
3	Diretrizes e propostas priorizadas do PPA 2024-2027 (Governo do Ceará)	Identificação das contribuições incorporadas ao PPA, verificando a existência de mecanismos formais de representação regional no processo de priorização.	(iii) Representação regional eleita; (v) Devolutiva institucional e articulação com o Estado

4	Minuta do Projeto de Lei do PPA 2024-2027 e PPA 2024-2027 - Volume I (Mensagem do Governo)	Análise dos documentos de institucionalização do PPA, com foco na consolidação das diretrizes e na articulação entre instâncias governamentais.	(iv) Conselhos ou fóruns permanentes; (v) Devolutiva institucional e articulação com o Estado
5	Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - PPA 2024-2027 (jan.-dez./2024)	Exame dos instrumentos iniciais de acompanhamento e monitoramento, buscando evidências de retorno institucional às propostas e de continuidade do processo participativo.	(iv) Conselhos ou fóruns permanentes; (v) Devolutiva institucional e articulação com o Estado

Fonte: Elaboração própria (2025).

Além disso, a organização e sistematização dos dados foi realizada por meio de matrizes elaboradas a partir de uma leitura exploratória dos documentos: Matriz de Critérios de Análise por Documento/Fonte (Quadro 4); Matriz de Análise Documental (Quadro 5); Protocolo de Análise Documental (Quadro 6). Essas ferramentas permitem a comparação entre registros, regiões e etapas do processo participativo, assegurando consistência metodológica e transparência na análise.

Quadro 4. Matriz de critérios por documento/fonte

Documento/Fonte	Regionalização da participação	Presença de múltiplos canais	Representação regional eleita	Conselhos ou fóruns permanentes	Promoção por Executivo e Legislativo
Arquivo Metodologia (Plataforma)	Identificar se houve divisão territorial no desenho metodológico	Indicar se menciona canais (online/presenciais)	Verificar se há registro de representantes eleitos	Identificar se menciona fóruns/conselhos permanentes	Observar se há cooperação entre SEPLAG e Assembleia Legislativa
Relatório de Proposições (SEPLAG)	Verificar origem territorial das propostas	Comparar número de propostas por canal	Verificar se houve delegados nas audiências	Observar se vincula conselhos ou instâncias	Analisar se há validação por órgãos distintos
Diretrizes Priorizadas (Governo)	Identificar regiões com propostas priorizadas	Avaliar diversidade de canais na seleção final	Verificar se há registro de representantes regionais	Observar se vincula conselhos permanentes	Indicar se houve pactuação com Legislativo
Relatórios Institucionais (SEPLAG/Legislativo)	Observar divisão territorial na consolidação do PPA	Indicar formas de participação reconhecidas	Verificar menção a representação formal	Identificar instâncias permanentes de acompanhamento	Conferir se Executivo e Legislativo compartilham responsabilidades
Dados via LAI (perfil e avaliação dos eventos no Cariri)	Identificar diversidade territorial e social dos participantes	Indicar se participaram em diferentes canais	Verificar se houve delegados locais	Avaliar se mencionam instâncias permanentes	Observar se há menção à articulação entre instâncias locais e estaduais

Fonte: Elaboração própria (2025).

Quadro 5. Matriz de análise documental

Etapa	O que fazer	Como fazer	Perguntas-chave	Registro
1. Identificação do documento	Registrar dados básicos do material	Coletar título, ano, órgão responsável; classificar tipo (metodologia, relatório, propostas, mensagem ao Legislativo, avaliação de evento etc.)	Qual é o tipo e a autoria do documento? Em que data foi produzido?	Ficha de identificação do documento
2. Contextualização	Situar o documento no ciclo do PPA e no recorte territorial	Indicar etapa (elaboração, sistematização, devolutiva, institucionalização/encaminhamento) e abrangência territorial (estadual, Regional do Cariri, municípios)	Em que momento do ciclo do PPA o documento entra? Qual território ele abrange?	Nota de contexto
3. Aplicação dos critérios de Amaral (2014)	Examinar evidências em cinco dimensões da participação	Leitura analítica detalhada, destacando trechos, tabelas e indicadores para cada critério: regionalização, múltiplos canais, representação eleita, conselhos/fóruns permanentes e promoção interinstitucional	Que evidências o documento apresenta para cada critério? Há registro de práticas concretas, procedimentos ou dados sobre participação?	Registro das evidências textuais ou descritivas para cada critério
4. Análise	Avaliar qualidade, lacunas e coerência do documento	Confrontar descrições e evidências; identificar ambiguidades, ausências ou inconsistências	O documento apresenta informações verificáveis e detalhadas? Quais aspectos não são contemplados? Há lacunas ou limitações importantes?	Descrever as observações sobre o documento
5. Registro na matriz de análise	Sistematizar informações para comparação entre documentos	Transferir evidências e interpretações para a matriz final	Como cada documento contribui para o entendimento da participação social no PPA?	Preenchimento da matriz de análise qualitativa com evidências e interpretações por critério

Fonte: Elaboração própria (2025).

Quadro 6. Protocolo de análise documental

Documento /Fonte	Tipo / Ano / Órgão	Etapa no ciclo do PPA	Regionalização da participação	Múltiplos canais	Representação regional eleita	Conselhos / fóruns permanentes	Promoção por Executivo e Legislativo	Observações / Interpretação

Fonte: Elaboração própria (2025).

Assim, a técnica de coleta e análise de dados proposta, ajustada aos critérios de Amaral (2014), garantiu um percurso metodológico consistente, que articula identificação,

sistematização e avaliação dos documentos e registros disponíveis sobre o processo participativo dos PPAs. Ao organizar a leitura documental em torno dos cinco critérios (regionalização da participação, múltiplos canais, representação regional eleita, conselhos ou fóruns permanentes e promoção por Executivo e Legislativo), foi possível não apenas mapear a forma como a sociedade civil foi incorporada às audiências públicas no Cariri, mas também identificar avanços, limites e lacunas no desenho institucional da participação.

3.3.3 ARTIGO 3 - Estudo de caso com foco da RM Cariri

O artigo 3 adotou o estudo de caso como estratégia metodológica para examinar o tratamento institucional das propostas deliberadas no processo participativo do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará. Trata-se de uma abordagem qualitativa, baseada na análise documental e na leitura contextualizada dos arranjos institucionais que estruturam a participação social no planejamento público (Creswell, 2010; Lakatos; Marconi, 2017; Godoy, 2005).

O *corpus* documental baseou-se nos seguintes documentos oficiais e institucionais: (A) Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027, que orienta o desenho do processo participativo; (B) Relatório de Participação Cidadã - Região de Planejamento do Cariri, contendo dados sobre encontros presenciais, diretrizes formuladas e propostas registradas; (C) PPA 2024-2027 - Volume I (Mensagem do Governo), que consolida as diretrizes e prioridades do Plano e; (D) Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - PPA 2024-2027 (jan.-dez./2024), utilizado para analisar a devolutiva institucional e a articulação entre planejamento, execução e monitoramento.

Nos procedimentos de análise, o foco recaiu sobre o tratamento institucional das propostas deliberadas no processo de participação social na conferência regional. A análise buscou examinar não apenas a presença das propostas nos instrumentos de planejamento, mas também a ausência de correspondência explícita entre as diretrizes deliberadas regionalmente e aquelas apresentadas como priorizadas no Plano, compreendendo essa ausência como informação relevante para a análise da tradução institucional das demandas.

Em um primeiro momento, realizou-se a leitura sistemática dos documentos oficiais do PPA. Essa leitura teve como finalidade identificar o volume e a natureza das propostas deliberadas no processo participativo, observar como essas propostas são registradas nos documentos oficiais e localizar sua referência territorial.

Na etapa seguinte, as informações identificadas foram organizadas de forma descritiva, com o objetivo de tornar visível a relação, ou a ausência de relação, entre as propostas deliberadas e os instrumentos do planejamento estadual. Essa organização considerou: (i) os assuntos e demandas que aparecem de forma recorrente nos registros documentais das propostas; (ii) sua vinculação territorial, com atenção à RM Cariri; e (iii) a presença ou ausência de correspondência formal entre as propostas deliberadas e os programas, ações ou diretrizes priorizadas no PPA. Essa etapa, limitou-se ao agrupamento ordenado das informações conforme registradas institucionalmente.

Por fim, procedeu-se a uma interpretação analítica orientada pelo objetivo do estudo, examinando em que medida as propostas deliberadas incorporaram dimensões redistributivas e como estas são traduzidas, ou não, no planejamento estadual. Essa interpretação buscou indicar limites e possibilidades institucionais observáveis a partir dos documentos.

O quadro 7 apresenta, as etapas da análise, os principais aspectos observados em cada momento e a finalidade correspondente, orientando a organização do material ao longo da análise documental, funcionando como instrumento de apoio à leitura e à interpretação dos documentos examinados.

Quadro 7. Síntese dos procedimentos de análise

Etapa da Análise	O que é feito	Aspectos observados	Finalidade
Análise documental	Leitura sistemática dos documentos do PPA e dos registros do processo participativo	Forma de registro das propostas; menção territorial; nível de detalhamento	Identificar as propostas deliberadas e sua presença nos documentos oficiais
Organização descritiva das informações	Organização das propostas em quadro ou planilha analítica	Assuntos recorrentes; vinculação à RM Cariri; correspondência com programas, ações ou diretrizes do PPA	Tornar visível a relação entre propostas deliberadas e instrumentos do planejamento
Interpretação analítica	Leitura interpretativa dos dados organizados	Limites, possibilidades e tensões na tradução institucional das propostas	Examinar o tratamento institucional das propostas com base no objetivo do estudo

Fonte: Elaboração própria (2026).

Portanto, as três análises desenvolvidas se complementam mutuamente, o Artigo 1 realizou o mapeamento e a interpretação da literatura recente sobre participação social e planejamento público, oferecendo o referencial teórico-conceitual que sustentou a investigação. O Artigo 2, de caráter empírico, analisou o processo participativo do PPA 2024-2027 na Região de Planejamento do Cariri, a partir do desenho institucional da

participação, suas etapas, mecanismos de deliberação e os critérios de organização e priorização das propostas no âmbito do planejamento estadual. Por sua vez, o Artigo 3 aprofundou a análise ao focalizar nominalmente as propostas associadas à RM Cariri, e como essas demandas foram registradas e tratadas no interior dos instrumentos formais do PPA, à partir da perspectiva redistributiva, sem a pretensão de avaliar efeitos materiais, mas buscando compreender seu enquadramento institucional.

3.4 Cartilha como devolutiva social

A produção de uma cartilha em linguagem acessível foi definida como produto de devolutiva social da pesquisa, com o objetivo de traduzir os principais achados e ampliar a compreensão pública sobre o PPA e seus mecanismos participativos. Embora não constitua exigência formal da dissertação, a cartilha foi incorporada como escolha pessoal, orientada pelo compromisso de retorno social do conhecimento produzido.

A cartilha sistematiza, em formato didático, os resultados do estudo sobre os achados sobre tradução institucional e limites redistributivos no recorte da RM Cariri (Artigo 3). A divulgação está prevista por meio dos espaços institucionais aos quais a autora se vincula, especialmente o Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) e o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS), ampliando a circulação dos resultados junto a gestores, organizações sociais e cidadãos interessados.

Assim, a cartilha se configura como um produto complementar, com função prática: traduzir os resultados da investigação, dar visibilidade às prioridades levantadas no processo participativo do PPA e oferecer subsídios para aprimorar as práticas de participação social em âmbito local e regional.

3.5 Triangulação dos dados como procedimento de validação

A triangulação foi adotada como procedimento de validação das interpretações, por meio do cruzamento entre diferentes estratégias metodológicas, fontes documentais e referenciais teóricos. Segundo Creswell (2010), a triangulação fortalece a credibilidade dos achados ao ampliar a consistência interpretativa e reduzir vieses. No presente estudo, essa estratégia se materializou de forma predominantemente metodológica e teórica, a partir da articulação entre: (i) diferentes estratégias de investigação, revisão integrativa da literatura, estudo de caso e análise documental, organizadas no desenho multipaper; (ii) múltiplas fontes

documentais, como documentos oficiais do PPA, seus anexos, registros institucionais e o relatório do processo participativo; e (iii) categorias analíticas embasadas por autores de referência, especialmente Avritzer, Fraser e Amaral, assegurando coerência entre dados, método e interpretação, conforme a figura 1.

Figura 1. Triangulação da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2026).

Adicionalmente, a triangulação também se expressa na análise em diferentes níveis, literatura, desenho institucional e tradução das propostas, permitindo uma leitura mais abrangente do fenômeno investigado. Contudo, reconhece-se que a triangulação apresenta limites, por concentrar-se em fontes predominantemente documentais e institucionais, sem a incorporação de técnicas empíricas diretas, como entrevistas ou observação dos atores participantes. Essa característica pode restringir a captação de percepções, disputas e dinâmicas não registradas formalmente, constituindo uma limitação metodológica do estudo.

Além disso, por tratar-se de pesquisa documental e bibliográfica baseada em dados públicos e informações obtidas via LAI, os cuidados éticos concentraram-se no uso responsável das informações, na preservação da integridade dos documentos analisados e no respeito às condições de acesso estabelecidas pelas instituições detentoras dos registros. Buscando assegurar rigor metodológico e consistência interpretativa, a pesquisa foi conduzida a partir da triangulação entre referencial teórico, análise documental e dados empíricos

obtidos via LAI. Complementarmente, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial, o claude, exclusivamente como apoio instrumental à escrita acadêmica, especialmente para revisão de clareza textual, coesão argumentativa, reorganização estrutural de trechos previamente elaborados e identificação de redundâncias textuais, sem interferência na construção teórica, na interpretação dos dados, nas definições metodológicas ou nas conclusões da pesquisa, que permanecem integralmente sob responsabilidade da autora. O Quadro 8 sintetiza a estrutura da dissertação em formato *multipaper*.

Quadro 8. Síntese da estrutura dos artigos e da devolutiva social da dissertação

Elemento	Objetivo	Abordagem e Método	Contribuição Principal
1. Revisão Integrativa	Levantar e analisar criticamente a produção acadêmica brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com foco nos PPAs, a partir das dimensões deliberativa e redistributiva.	Revisão integrativa de literatura.	Diagnóstico do estado da arte, identificação de lacunas (inclusive regionais) e fundamentação teórico-analítica para os artigos empíricos.
2. Estudo de Caso	Analisar como se estruturou a participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, a partir da Região de Planejamento do Cariri, considerando dimensões do desenho institucional.	Estudo de caso, com análise documental e organização descritiva e analítica do corpus.	Diagnóstico institucional da participação regionalizada, com ênfase na pós-escuta: devolutiva, institucionalização, representação e rastreabilidade.
3. Tradução institucional e limites redistributivos	Examinar em que medida as propostas deliberadas no processo participativo, com recorte na Região Metropolitana do Cariri, incorporam dimensões redistributivas e como são traduzidas, ou não, em proposições estatais no PPA 2024-2027, a abordagem de redistribuição em Nancy Fraser.	Análise documental qualitativa e interpretativa, orientada por categorias deliberativas e redistributivas.	Evidência empírica do descompasso entre deliberação territorializada, reconhecimento procedimental e tradução institucional de prioridades, explicitando limites redistributivos do desenho participativo.
4. Cartilha como devolutiva social	Sistematizar e comunicar, em linguagem acessível, os principais achados da pesquisa, ampliando a compreensão pública sobre o PPA e os mecanismos de participação.	Síntese dos resultados dos Artigos 2 e 3; linguagem simplificada e recursos didáticos.	Retorno social da pesquisa: apoio a cidadãos, OSCs e gestores para compreender o PPA, a participação e a importância de acompanhar prioridades e decisões.

Fonte: Elaboração própria (2025).

4 ARTIGO 1 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO PÚBLICO: UMA REVISÃO INTEGRATIVA SOBRE OS PLANOS PLURIANUAIS NO BRASIL

Resumo

A participação social integra o desenho institucional do Estado brasileiro e assume papel relevante no planejamento governamental, especialmente no Plano Plurianual (PPA), principal instrumento de definição de prioridades públicas. Apesar da ampliação de canais participativos, a literatura recente aponta limites quanto à capacidade desses mecanismos de influenciar decisões centrais do planejamento e do orçamento. Diante desse cenário, o presente artigo teve por objetivo levantar e analisar a produção acadêmica brasileira dos últimos cinco anos sobre participação social no planejamento público, com ênfase nos PPAs, identificando se, e de que modo, os estudos incorporam as dimensões deliberativa e redistributiva da participação. Metodologicamente, realiza-se uma revisão integrativa da literatura, de caráter qualitativo e exploratório, com buscas nas bases Portal de Periódicos CAPES e Oasis.br. Foram analisados 11 artigos publicados entre 2020 e 2024, sistematizados em matriz analítica e interpretados à luz da teoria da deliberação democrática e da teoria da justiça social. Os resultados indicam predomínio de análises centradas nos procedimentos participativos e nos arranjos institucionais, com maior atenção à dimensão deliberativa e recorrente caracterização da participação como consultiva. A dimensão redistributiva aparece de forma frágil, frequentemente indireta ou normativa, sendo raros os estudos que demonstram impactos materiais sobre a alocação de recursos públicos. Conclui-se que, embora a literatura avance ao problematizar os limites institucionais da participação, persistem lacunas empíricas e territoriais, especialmente no Nordeste brasileiro, evidenciando a necessidade de investigações regionais que articulem participação, planejamento e orçamento ao longo do ciclo das políticas públicas.

Palavras-chaves: instituições participativas; arenas deliberativas; orçamento público; revisão integrativa; desigualdades territoriais.

Abstract

Social participation is embedded in the institutional design of the Brazilian state and plays a relevant role in governmental planning, particularly in the Multiannual Plan (Plano Plurianual -PPA), the main instrument for defining public priorities. Despite the expansion of participatory channels, recent literature points to limitations regarding the capacity of these mechanisms to influence central decisions in planning and budgeting. In this context, the present article aims to map and analyze Brazilian academic production from the last five years on social participation in public planning, with emphasis on the PPAs, identifying whether and how the studies incorporate the deliberative and redistributive dimensions of participation. Methodologically, the study adopts an integrative literature review, with a qualitative and exploratory approach, based on searches conducted in the CAPES Journal Portal and Oasis.br databases. Eleven articles published between 2020 and 2024 were analyzed, systematized in an analytical matrix and interpreted in light of democratic deliberation theory and social justice theory. The results indicate a predominance of analyses focused on participatory procedures and institutional arrangements, with greater attention to the deliberative dimension and a recurrent characterization of participation as consultative. The redistributive dimension appears weakly developed, often indirectly or normatively addressed, and few studies demonstrate material impacts on the allocation of public resources. The study concludes that although the literature advances in problematizing the institutional limits of participation, empirical and territorial gaps remain, particularly in Northeastern

Brazil, highlighting the need for regional investigations that articulate participation, planning, and budgeting throughout the public policy cycle.

Keywords: participatory institutions; deliberative arenas; public budgeting; integrative literature review; territorial inequalities.

4.1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a participação social passou a ocupar lugar de destaque no desenho institucional do Estado brasileiro, sendo incorporada como princípio normativo e como mecanismo de democratização da ação pública. A criação e a expansão de conselhos, conferências, audiências públicas e fóruns participativos consolidaram ao longo das décadas seguintes, um campo institucional voltado à interação entre Estado e sociedade (Avelino *et al.*, 2021). Contudo, como aponta a literatura recente, a mera institucionalização desses espaços não assegura, por si só, processos democráticos substantivos, especialmente quando a participação ocorre de forma fragmentada, consultiva ou dissociada dos núcleos decisórios do planejamento governamental (Galindo, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023).

No âmbito do planejamento público, a discussão sobre participação social adquire especial relevância. O Plano Plurianual (PPA) configura-se como o principal instrumento estratégico do poder executivo, responsável por orientar objetivos, programas e prioridades da ação estatal em ciclos de médio prazo. Embora o PPA tenha sido concebido originalmente como um instrumento técnico de racionalização da gestão pública, diversos estudos demonstram que, ao longo do tempo, ele se tornou um espaço de disputa política, tensionado por demandas de abertura à participação social e por tentativas de democratização do planejamento (Avelino *et al.*, 2021; Couto, 2022).

A literatura analisada indica que, sobretudo a partir dos anos 2000, houve esforços sistemáticos para incorporar a participação social ao ciclo do PPA, tanto no nível federal quanto em experiências subnacionais. Essas iniciativas assumiram formatos diversos, incluindo fóruns interconselhos, audiências públicas, consultas regionais e, mais recentemente, plataformas digitais de participação (Silva e Bolzan, 2019; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). No entanto, os estudos também convergem ao apontar que tais experiências enfrentam limites significativos em termos de institucionalização, continuidade e capacidade de incidência sobre a formulação, a execução e o monitoramento do plano.

Nesse sentido, a revisão da literatura evidencia uma contradição recorrente entre a ampliação formal da participação e a fragilidade de seus efeitos substantivos. Em diferentes

contextos, a participação associada ao PPA tende a operar sob lógicas predominantemente consultivas, com baixa densidade deliberativa e forte centralização das decisões no Poder Executivo (Galindo, 2021; Papi *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023). Mesmo quando há mobilização social expressiva e produção de propostas, como no caso do Fórum Interconselhos do PPA 2016-2019, a ausência de institucionalização normativa e de mecanismos vinculantes compromete a sustentabilidade dessas práticas participativas (Avelino *et al.*, 2021).

Além disso, a dimensão redistributiva da participação aparece de forma ainda mais limitada na literatura. Embora alguns estudos avancem na análise da relação entre participação e alocação de recursos, como no caso das emendas populares aos instrumentos de planejamento e orçamento, como o caso de Minas Gerais, os achados indicam baixa representatividade financeira, dificuldades de execução e forte dependência de negociações políticas pouco transparentes (Mourão *et al.*, 2022). Em outros trabalhos, a redistribuição surge de modo indireto ou implícito, frequentemente subordinada a análises procedimentais da participação, sem que se evidenciem mudanças estruturais no padrão de desigualdades enfrentado pelo planejamento governamental.

Essa constatação é vista nas abordagens que situam o planejamento público como um campo de poder marcado por hierarquias raciais, de gênero e epistemológicas, no qual a tecnocracia estatal (predominantemente masculina e branca) define prioridades, linguagens e categorias de ação, relegando demandas de grupos marginalizados a “recortes” periféricos ou iniciativas de baixa força normativa (Faria *et al.*, 2022). Tais análises reforçam a necessidade de compreender a participação não apenas como procedimento, mas como disputa por reconhecimento, redistribuição e produção legítima de conhecimento no âmbito estatal.

Portanto, questiona-se como a literatura brasileira dos últimos cinco anos discute a participação social no planejamento público, em especial nos Planos Plurianuais (PPAs), considerando as dimensões deliberativa e redistributiva?

Partindo dessa questão, este artigo tem como objetivo levantar e analisar a literatura acadêmica brasileira dos últimos cinco anos sobre participação social no planejamento público, com ênfase nos PPAs, examinando se, e como, os estudos incorporam as dimensões deliberativa e redistributiva da participação.

Nesse contexto, a realização de uma revisão integrativa da literatura mostra-se fundamental para entender os caminhos, limites e as lacunas da participação social no planejamento público brasileiro. Ao sistematizar a produção acadêmica recente, torna-se possível identificar padrões recorrentes, bem como ausências, como a escassez de estudos

empíricos voltados ao Nordeste brasileiro, resultado diretamente associado ao percurso metodológico da revisão, que indicam a necessidade de investigações regionais.

A presente revisão é orientada por dois marcos teóricos centrais: o primeiro é a noção de deliberação democrática, conforme formulada por Leonardo Avritzer (2000) que entende a participação como um processo público de formação da vontade coletiva, baseado na pluralidade de vozes, na troca de razões e na possibilidade de revisão de preferências. O segundo marco é a teoria da justiça social de Nancy Fraser (2002; 2006), no que diz respeito à dimensão da redistribuição, que permite problematizar os limites de processos participativos dissociados das estruturas materiais de desigualdade e das condições reais de paridade política.

Esta revisão integra uma pesquisa mais ampla de dissertação que investiga a participação social no planejamento governamental em escala subnacional, tomando como estudo empírico a Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), de modo a dialogar com lacunas identificadas na literatura e contribuir com aperfeiçoamento do planejamento público.

4.2 METODOLOGIA

Este estudo adota como procedimento metodológico a revisão integrativa da literatura, com abordagem qualitativa e exploratória, voltada ao levantamento e à análise da produção acadêmica brasileira sobre participação social no planejamento público, com ênfase nos PPAs. A revisão integrativa foi escolhida por possibilitar a síntese sistemática de diferentes abordagens teóricas e empíricas, permitindo identificar tendências analíticas, lacunas temáticas e limites metodológicos da literatura recente sobre o tema.

A condução da revisão fundamentou-se nas orientações metodológicas propostas por Mendes, Silveira e Galvão (2008) e Souza *et al.* (2010), sendo estruturada de modo a assegurar rigor, transparência e coerência entre os objetivos da pesquisa e os procedimentos adotados. As buscas foram realizadas em março de 2025, e definido por recorte temporal o período entre 2020 e 2024, considerando exclusivamente artigos científicos publicados nos últimos cinco anos, de modo a captar o debate contemporâneo no contexto recente de reconfiguração das políticas participativas e do planejamento governamental no Brasil. A seguir apresenta-se o protocolo da revisão e suas etapas de execução.

4.2.1 Protocolo da revisão integrativa

Para garantir rigor metodológico e transparência no processo de análise, adotou-se um protocolo estruturado conforme as etapas da revisão integrativa descritas por Souza *et al.* (2010). Esse protocolo organiza de forma sequencial as fases do estudo, desde a formulação da pergunta norteadora até a apresentação dos resultados, permitindo não apenas a padronização dos procedimentos, mas também a replicabilidade da pesquisa. Além disso, o protocolo evidencia a coerência entre as escolhas metodológicas e os objetivos, funcionando como um guia para a sistematização dos artigos selecionados.

O Quadro 1, apresenta o protocolo utilizado com a descrição de cada uma de suas etapas e a forma como foram operacionalizadas nesta pesquisa.

Quadro 1. Protocolo metodológico da revisão integrativa

Etapa da Revisão Integrativa	Procedimento adotado na dissertação
1. Pergunta norteadora	Como a literatura brasileira dos últimos cinco anos discute a participação social no planejamento público, em especial nos Planos Plurianuais (PPAs), considerando as dimensões deliberativa e redistributiva?
2. Busca bibliográfica	Realizada nas bases Portal de Periódicos CAPES e Oasis.br, com descritores: “participação social”, “planejamento público”, “plano plurianual”.
3. Seleção e coleta	Critérios de inclusão: produções que tratam da interface entre participação social e planejamento governamental; Critérios de exclusão: estudos centrados apenas em conselhos, fóruns ou experiências participativas desvinculadas do planejamento estatal.
4. Análise crítica dos estudos	Sistematização em matriz analítica contendo: autores, ano, objetivos, abordagem teórica e principais achados. Classificação por pertinência ao objeto em três grupos (1.diretamente sobre PPA; 2.interface participação/planejamento; 3.abordagem periférica).
5. Síntese dos achados	Interpretação orientada pelo referencial teórico (Avritzer, 2000;e Fraser, 2006). Observa se os estudos incorporam, direta ou indiretamente, as dimensões deliberativa e redistributiva.
6. Apresentação dos resultados	Produção de quadro-síntese e análise narrativa.

Fonte: Elaboração própria (2025)

A aplicação deste protocolo possibilitou organizar o material coletado de forma sistemática, permitindo assim, que a revisão integrativa cumpra um papel relevante, ao fornecer a base conceitual e crítica para as análises empíricas posteriores.

4.2.2 Estratégia de busca e critérios de seleção

As buscas bibliográficas foram realizadas nas bases Portal de Periódicos da CAPES e Oasis.br, utilizando-se os descritores: “participação social”, “planejamento público” e “plano plurianual”. Esses termos foram combinados de modo a localizar produções que tratassem da interface entre participação social e planejamento governamental, eixo central da dissertação.

Foram adotados como critérios de inclusão os estudos que abordassem diretamente a relação entre participação social e planejamento público, considerando instrumentos, processos ou experiências vinculadas à formulação, execução ou monitoramento do planejamento estatal. Como critérios de exclusão, eliminaram-se produções centradas exclusivamente em conselhos, fóruns ou outras experiências participativas desvinculadas do processo de planejamento governamental, bem como textos repetidos ou que não dialogassem com o objeto da pesquisa após a leitura dos resumos.

Na base Oasis.br, a busca inicial resultou em 10 artigos, dos quais 1 foi identificado como duplicado e 3 foram excluídos após leitura dos resumos, totalizando 6 trabalhos selecionados. No Portal de Periódicos CAPES, a mesma estratégia de busca retornou 10 artigos, sendo 3 eliminados por duplicidade e 2 excluídos após a leitura dos resumos, resultando em 5 trabalhos válidos. Ao final da etapa de coleta, obteve-se um conjunto de 11 artigos, que compuseram o corpus analítico da revisão integrativa.

4.2.3 Organização e classificação dos estudos

O material selecionado foi sistematizado em uma matriz analítica (quadro 2), contendo informações sobre: objetivos dos estudos, principais achados, pertinência ao objeto (Grupo 1, 2 ou 3), dimensão da participação destacada (Deliberativa / Redistributiva) e a articulação com o planejamento governamental. Destaca-se a importância da classificação dos estudos, quanto à pertinência ao objeto da pesquisa, sendo que essa classificação foi identificada durante a leitura dos estudos, o que permitiu organizá-los em três grupos:

- Grupo 1: trabalhos que abordam diretamente a participação social no planejamento público e no PPA;
- Grupo 2: estudos que, embora não tratem do PPA especificamente, discutem a interface entre participação social e planejamento governamental em sentido amplo;
- Grupo 3: produções que dialogam com a temática, mas de modo indireto ao objeto central da pesquisa.

Essa classificação teve como finalidade diferenciar o nível de proximidade dos estudos em relação ao objeto da dissertação, permitindo uma análise comparativa mais precisa. Além

disso, outro destaque está na análise dos estudos, pois a revisão não se limita a uma leitura descritiva. A análise busca articular as categorias emergentes do material empírico com o referencial teórico da dissertação, notadamente sobre deliberação democrática e a dimensão da redistribuição.

O foco da análise esteve em observar se, e como os estudos incorporam, de maneira explícita ou implícita, as dimensões deliberativa e redistributiva da participação. Reconhece-se, contudo, que tais categorias nem sempre aparecem formuladas diretamente na literatura analisada. Nessas situações, a ausência ou o tratamento insuficiente dessas dimensões também é considerado um achado.

4.2.4 Resultados da revisão

A partir da aplicação do protocolo e da matriz analítica, os 11 artigos selecionados foram sistematizados no Quadro 2 (análise completa no apêndice A), que sintetiza os principais elementos de cada estudo, incluindo objetivos, achados centrais, grupo de classificação e a dimensão da participação predominante (deliberativa e/ou redistributiva).

Esse quadro opera como base empírica para a análise apresentada na seção de resultados. Ao organizar os estudos segundo o grau de pertinência ao objeto e as dimensões analíticas mobilizadas, o quadro permite visualizar padrões recorrentes da literatura, como: (i) a predominância de abordagens deliberativas com baixa incidência redistributiva; (ii) a fragilidade da institucionalização da participação no ciclo do PPA; e (iii) a centralidade de arranjos consultivos em detrimento de processos deliberativos robustos.

Quadro 2. Resultados da revisão integrativa.

Referência	Objetivos do estudo	Principais achados	Grupo	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)
Faria, Santos e Melo (2022)	Analisa criticamente o planejamento governamental, em especial o Plano Plurianual (PPA), como um campo de poder marcado por exclusões raciais, de gênero e epistemológicas.	Planejamento dominado por tecnocracia masculina e branca; participação social no PPA é restrita e pouco vinculante; demandas de grupos marginalizados aparecem como 'recortes'; necessidade de bases epistemológicas situadas e ações afirmativas	G1	Predomínio da análise redistributiva (justiça e enfrentamento de desigualdades) e crítica à frágil dimensão deliberativa no ciclo do PPA

Referência	Objetivos do estudo	Principais achados	Grupo	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)
Couto (2022)	Examinar trajetória dos PPAs federais e a incorporação de participação/OP ao planejamento	Participação no PPA oscilou conforme conjunturas; institucionalização frágil; necessidade de arranjos que integrem participação ao ciclo do plano	G1	Deliberativa (arranjos e processos de decisão) com implicações redistributivas
Menezes, Bezerra e Baccarin (2024)	Analisar desafios e lições do PPA 2024–2027 com participação híbrida (plataformas digitais e encontros presenciais)	Integração on-line/off-line amplia alcance mas traz desafios de representatividade, moderação, dados e tradução de contribuições em metas; necessidade de governança de dados e feedback	G1	Deliberativa (processos híbridos, mediação) com efeitos redistributivos potenciais
Mourão, Brasil e Carneiro (2022)	Avaliar a experiência das emendas populares nos instrumentos de planejamento e orçamento de MG	Mecanismo ampliou canal de input, porém com baixa deliberação e concentração temática; limitações de transparência e execução	G2	Mais redistributiva (alocação de recursos) com deliberação limitada
Galindo (2021)	Mapear experiências e limites de processos participativos em municípios	Participação frequentemente consultiva; desafios de capacidade estatal e captura; articulação frágil com PPA/LDO/LOA	G2	Predomínio de arenas consultivas (deliberação frágil); efeitos redistributivos condicionados
Aguiar <i>et al.</i> (2022)	Discutir modelos colaborativos (governo–sociedade–academia–mercado) para desenvolver/manter plataformas participativas	Sustentabilidade e legitimidade das plataformas dependem de governança de dados, transparência e financiamento multissetorial; risco de viés e exclusão digital	G3	Deliberativa (qualidade do processo) com impactos redistributivos indiretos via desenho da plataforma
Silva Bolzan (2019)	Analisar processo de construção participativa do PPA municipal e descrever método/resultado da experiência	Uso de técnicas ZOPP e METAPLAN; participação social como princípio; demandas priorizadas em áreas locais; inovação em governança	G1	Deliberativa (co-criação, debate); efeitos redistributivos implícitos nas prioridades
Ura Martins (2023)	Analisar perspectivas da adoção do PPA participativo federal, com foco em plataforma digital e mecanismos de participação	Criação da Plataforma Brasil Participativo; grande número de participantes; necessidade de dados sociodemográficos; desafios de inclusão digital e institucionalização	G1	Deliberativa, com potenciais redistributivos se prioridades forem incorporadas
Rodrigues <i>et al.</i> (2023)	Analisa processo deliberativo do Conselho Municipal de Habitação e verificar correlação entre demandas e PPA municipal	Conselho amplia debate, mas poder público domina; baixa incorporação das demandas ao PPA; frágil relação conselho-PPA	G1	Deliberativa (processo no conselho); redistributiva frágil pela baixa incorporação

Referência	Objetivos do estudo	Principais achados	Grupo	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)
Papi, Padilha e Horstmann (2021)	Analisa como se deu o processo de elaboração do PPA 2022-2025 de Canoas/RS, com ênfase nas metodologias adotadas e na participação de distintos atores governamentais e sociais.	Valorização da intersetorialidade e participação; consultas regionais; participação consultiva; protagonismo do prefeito e técnicos	G1	Deliberativa/consultiva; redistributiva limitada
Avelino, Bezerra e Santos (2021)	Descreve e analisa o Fórum Interconselhos no PPA 2016–2019 e causas de sua descontinuidade	Ampla participação regional e setorial; produção de propostas e devolutivas; falta de institucionalização levou ao declínio	G1	Deliberativa (fóruns e audiências); redistributiva pontual e frágil

Fonte: Elaboração própria (2025)

O conjunto de estudos sistematizados no quadro 2 evidencia a diversidade de abordagens, objetos empíricos e ênfases analíticas presentes na literatura recente sobre participação social e planejamento público. Predominam trabalhos classificados no Grupo 1, que tratam diretamente do PPA, sobretudo em âmbito federal e municipal, examinando seus desenhos participativos, arranjos institucionais e limites de institucionalização ao longo do ciclo do planejamento. Esses estudos enfatizam, em maior ou menor grau, a dimensão deliberativa da participação, ainda que apontem a recorrência de formatos consultivos e a fragilidade dos espaços de decisão compartilhada.

Essa constatação dialoga com o argumento de Avritzer (2000), segundo o qual a deliberação democrática pressupõe arenas públicas nas quais razões e argumentos possam efetivamente incidir sobre as decisões coletivas. Nesse sentido, a predominância de formatos consultivos identificada na literatura sugere que, embora o PPA participativo amplie canais institucionais de escuta, sua capacidade de operar como espaço deliberativo substantivo permanece limitada.

Enquanto os trabalhos classificados no Grupo 2 ampliam o olhar para a interface entre participação e planejamento governamental, especialmente a partir da análise de instrumentos orçamentários e de experiências participativas municipais, apresentando dificuldades de articulação entre arenas participativas e os instrumentos formais de planejamento e orçamento. Nesses casos, a dimensão redistributiva aparece de forma mais explícita, sobretudo na análise da alocação e execução de recursos, embora frequentemente acompanhada de baixa capacidade deliberativa.

Tal resultado aproxima-se da reflexão proposta por Fraser (2002; 2006), ao evidenciar que a ampliação de mecanismos participativos pode produzir ganhos de reconhecimento político e visibilidade de demandas sociais sem, contudo, gerar transformações estruturais na distribuição de recursos ou nas condições materiais de desigualdade.

Por último, o estudo identificado no Grupo 3 dialoga com o objeto de forma indireta, ao problematizar os meios, plataformas e arranjos colaborativos que sustentam processos participativos, chamando atenção para questões como governança de dados, exclusão digital e sustentabilidade institucional. Aqui a deliberação é abordada sobretudo em termos da qualidade do processo participativo, com impactos redistributivos tratados de maneira potencial ou indireta.

De modo geral, o quadro apresenta que a literatura tende a privilegiar a análise dos procedimentos e arranjos participativos, com maior atenção à deliberação do que à redistribuição, e que, mesmo quando esta última é considerada, seus efeitos aparecem como pontuais, condicionados ou fragilmente institucionalizados. A partir dessa sistematização, a seção seguinte aprofunda a análise dos resultados, de modo a apresentar as tendências, convergências e lacunas sobre participação social no planejamento público.

4. 3 A LITERATURA RECENTE SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO PÚBLICO

Esta seção apresenta e analisa os principais resultados da revisão integrativa, a partir do *corpus* selecionado, com o objetivo de mapear como a literatura brasileira recente discute a participação social no planejamento público, em especial nos PPAs, e em que medida essas análises incorporam, explícita ou implicitamente, as dimensões deliberativa (Avritzer, 2000) e redistributiva em Fraser (2002; 2006).

Os estudos revisados foram organizados segundo eixos analíticos inter-relacionados, que permitem compreender não apenas os objetos empíricos, mas também suas escolhas metodológicas, alcances e limites analíticos. A discussão se embasa no encadeamento que parte das concepções de participação, avança para a centralidade (ou não) do PPA como objeto empírico, examina as abordagens teóricas e metodológicas predominantes, discute os recortes territoriais e, por fim, analisa o grau de institucionalização e impacto das experiências participativas, com atenção especial à escassa problematização da dimensão redistributiva.

4.3.1 Concepções de participação: entre consulta e deliberação

No conjunto dos estudos analisados, predomina uma leitura crítica de que a participação institucionalizada tende a operar mais com um campo de consulta e de escuta, do que propriamente um espaço de deliberação. Embora os estudos reconheçam, em geral, a importância da participação como elemento constitutivo da democracia contemporânea, observa-se que a maior parte das experiências analisadas opera sob lógicas predominantemente consultivas, com frágil densidade deliberativa (Rodrigues *et al*, 2023).

Nos trabalhos que analisam o PPA federal 2024-2027, por exemplo, a participação é frequentemente descrita como um processo de “escuta ampliada”, fortemente ancorado em mecanismos digitais de proposição e votação de sugestões, mas com poucas oportunidades de debate público, confronto de argumentos ou construção coletiva de prioridades (Menezes, *et al*, 2024). Essa configuração aproxima a participação mais da agregação de preferências individuais do que da deliberação pública, tal como concebida por Avritzer (2000), para quem a legitimidade democrática depende da possibilidade de formação reflexiva das preferências por meio da argumentação e da interação entre atores diversos.

De modo semelhante, nos estudos sobre conselhos e audiências públicas vinculados ao planejamento municipal, a literatura evidencia que a centralização da pauta e do controle do processo decisório pelo Poder Executivo limita a pluralidade discursiva e reduz a participação a um momento formal de validação de decisões previamente estruturadas (Galindo, 2021; Rodrigues *et al*, 2023; Menezes, *et al*, 2024). Nesses casos, a participação tende a cumprir uma função mais legitimadora do que deliberativa, distanciando-se do objetivo de criar um espaço no qual as razões apresentadas possam efetivamente influenciar os resultados (Avritzer, 2000).

Assim, um primeiro consenso do *corpus* é que a existência de canais participativos não são suficientes para caracterizar processos deliberativos, sendo necessário analisar o desenho institucional, as regras do debate, a distribuição de poder entre os atores e a capacidade de incidência real sobre o planejamento.

Em outra vertente, quando se trata do foco empírico e as abordagens nos PPAs, observa-se que ele aparece na literatura de forma heterogênea, podendo ser identificado em três situações principais: como objeto empírico central (Faria *et al.*, 2022; Couto, 2022; Menezes *et al.*, 2024; Silva e Bolzan, 2019; Martins, 2023; Papi *et al.*, 2021; Avelino *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023) como interface entre participação e orçamento (Mourão *et al.*, 2022) ou como referência contextual mais ampla (Galindo, 2021; Aguiar *et al.*, 2022).

Alguns estudos tomam o PPA diretamente como objeto empírico, analisando seus processos de elaboração participativa, os arranjos institucionais que os sustentam e seus limites democráticos, tanto no nível federal quanto municipal. Nesse conjunto, destacam-se análises sobre os PPAs federais e suas experiências participativas (Couto, 2022; Avelino *et al.* 2021; Martins, 2023; Menezes *et al.* 2024), bem como estudos de âmbito municipal que examinam metodologias, atores e capacidade de incidência da participação no ciclo do PPA (Silva e Bolzan, 2019; Papi *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023).

Soma-se a esse grupo a abordagem crítica de Faria *et al.*, (2022), que interpreta o PPA como um campo de poder marcado por exclusões estruturais. Nesse caso, o PPA é compreendido como instrumento estratégico do planejamento governamental, mas também como espaço de disputa política, no qual se expressam tensões entre tecnocracia, participação social e restrições fiscais.

Outros trabalhos abordam o PPA de forma indireta, a partir da análise de instrumentos orçamentários complementares, como o PPA de Ação Governamental e a Lei Orçamentária Anual (LOA), tomando o PPA como elemento de articulação entre participação social e orçamento público. Nesse conjunto, destaca-se o estudo de Mourão *et al.*, (2022), que examina as emendas populares no contexto do planejamento orçamentário de Minas Gerais, investigando os mecanismos pelos quais as demandas oriundas da participação social podem, ou não, se converter em alocação efetiva de recursos.

Esses trabalhos assumem um papel relevante ao discutir a dimensão redistributiva da participação, ao deslocar a análise para o campo da execução e do financiamento das políticas públicas. Contudo, seus resultados evidenciam limites significativos quanto à transparência, à execução orçamentária e à representatividade financeira das propostas participativas, indicando a persistência de obstáculos estruturais à redistribuição no âmbito do planejamento governamental.

Há ainda textos que utilizam o PPA como referência contextual para reflexões mais amplas sobre o planejamento público, deslocando o foco da participação enquanto procedimento institucional para uma análise das condições estruturais e epistemológicas da ação estatal. Nesses trabalhos, o PPA aparece como expressão de um campo de poder no qual se definem não apenas prioridades e recursos, mas também quem planeja, com quais saberes, linguagens e categorias analíticas, bem como quais sujeitos e demandas permanecem estruturalmente marginalizados (Faria *et al.*, 2022).

De modo complementar, estudos que discutem as capacidades estatais e os arranjos técnicos e organizacionais relacionado a plataformas participativas situam o PPA como

contexto de aplicação dessas inovações, evidenciando como a governança de dados, a sustentabilidade institucional e os modelos colaborativos influenciam os próprios limites da participação (Aguiar *et al.*, 2022). Em conjunto, essas abordagens contribuem para ampliar a compreensão da participação no planejamento público, ao evidenciar que seus limites não se esgotam nos desenhos institucionais, mas estão relacionados às epistemologias, às capacidades estatais e às hierarquias que estruturam o Estado.

Do ponto de vista teórico-metodológico, observa-se no *corpus* analisado o predomínio de abordagens qualitativas e de orientação institucionalista, baseadas principalmente em análise documental, estudo de arranjos participativos e observação de processos decisórios, com ênfase na descrição e avaliação dos desenhos institucionais da participação. Trabalhos como os de Couto (2022), Avelino *et al.*, (2021) e Papi *et al.*, (2021) ilustram essa tendência ao privilegiarem a análise dos formatos participativos, dos atores envolvidos e das dinâmicas institucionais do PPA, enfatizando seus efeitos políticos e simbólicos.

Em contraste, constituem exceções metodológicas os estudos que avançam na mensuração de resultados orçamentários e efeitos redistributivos, como o de Mourão *et al.*, (2022), que analisa a conversão das demandas participativas em alocação efetiva de recursos, e, de forma mais pontual, análises críticas que incorporam indicadores de execução e financiamento. Ainda assim, mesmo nesses casos, os resultados apontam limites significativos quanto à capacidade de a participação produzir impactos materiais de longo prazo.

Esse predomínio metodológico, centrado na análise qualitativa dos arranjos institucionais da participação, contribui para aprofundar a compreensão dos limites internos das instituições participativas, como a centralização decisória, a fragilidade dos mecanismos vinculantes e a descontinuidade dos processos ao longo do ciclo do planejamento (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021). Ao mesmo tempo, essa ênfase ajuda a explicar por que a dimensão redistributiva aparece de forma mais frágil na literatura analisada.

Apenas alguns estudos avançam na investigação da execução orçamentária e da conversão das demandas participativas em alocação efetiva de recursos, com destaque para Mourão *et al.*, (2022). Mesmo nesses casos, os resultados indicam baixa capacidade de incidência da participação sobre a estrutura do gasto público, demonstrando que os limites da participação não se restringem ao desenho dos espaços deliberativos, mas se aprofundam quando se observa sua institucionalização e seus impactos materiais, questão que orienta a análise do tópico seguinte.

4. 3. 2 Institucionalização, impacto e limites redistributivos

A literatura analisada converge no diagnóstico de que a institucionalização da participação social não garante, por si só, impacto substantivo sobre o planejamento e o orçamento públicos. Estudos que examinam experiências participativas associadas ao PPA, tanto em nível federal, quanto municipal, indicam que, mesmo em contextos nos quais existem conselhos, audiências, fóruns interinstitucionais ou plataformas digitais, persistem dificuldades recorrentes de incorporação das propostas ao plano de acompanhamento, da execução e de controle social sobre a alocação de recursos (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023).

Análises mais recentes sobre o PPA participativo federal reforçam esse diagnóstico ao apontar os desafios de tradução das contribuições sociais em metas e programas efetivamente financiados, bem como a fragilidade dos mecanismos de devolutiva e monitoramento (Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). Em conjunto, esses achados evidenciam que os limites da participação se aprofundam quando se observa sua institucionalização ao longo do ciclo do planejamento, revelando as contradições persistentes entre abertura participativa e capacidade efetiva de incidência sobre as decisões estatais.

É nesse ponto que se torna mais evidente a lacuna em relação à dimensão redistributiva, tal como formulada na teoria de justiça social de Fraser (2002; 2006). Embora parte significativa da literatura reconheça que a participação social deveria influenciar prioridades do planejamento e contribuir para o enfrentamento das desigualdades, poucos estudos conseguem demonstrar empiricamente mudanças estruturais na distribuição de recursos públicos. Predominam análises que permanecem no plano da expectativa normativa ou da crítica institucional, concentrando-se nos procedimentos participativos e nos arranjos decisórios, sem acompanhar de forma sistemática os efeitos da participação sobre a execução orçamentária e a reorganização do gasto público. Essa fragilidade reforça a necessidade de análises que articulem participação, planejamento e redistribuição ao longo de todo o ciclo das políticas públicas.

Desse modo, na seção seguinte, são apresentados os achados articulados aos marcos teóricos de Avritzer (2000) e Fraser (2002; 2006), explicitando os limites da prática participativa frente às exigências normativas da deliberação democrática e da justiça redistributiva.

4. 4 DELIBERAÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO E OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO PÚBLICO

Esta seção, analisa o estado da arte da literatura brasileira recente sobre participação social no planejamento público e apresenta avanços relevantes na problematização dos desenhos institucionais da participação, especialmente ao superar abordagens descritivas ou normativas e ao examinar os limites de conselhos, fóruns, audiências e plataformas participativas. No entanto, quando associada às exigências normativas da deliberação democrática e da redistribuição, essa produção apresenta fragilidades, sobretudo no que se refere à capacidade da participação influenciar decisões centrais do planejamento e a estrutura de alocação de recursos. A articulação entre os achados da revisão e os referenciais Avritzer (2000) e Fraser (2006) permitem, assim, explicitar com maior precisão onde a literatura avança, onde hesita e onde permanecem lacunas estruturais no debate sobre participação e planejamento público.

4. 4.1 A deliberação na literatura analisada

A partir da teoria deliberativa, um primeiro avanço relevante da literatura analisada consiste em superar concepções minimalistas de participação, que a reduzem à mera abertura de canais formais ou à consulta pontual da sociedade civil. Os estudos revisados tendem a compreender a participação não como um dado em si, mas como um processo político condicionado por regras, formatos institucionais, temporalidades e assimetrias de poder, deslocando o foco para a qualidade das interações e das decisões produzidas (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021).

Essa concepção torna-se fundamental, pois aproxima a literatura empírica da compreensão avritzeriana de que a legitimidade democrática não decorre apenas da decisão final, mas do processo de formação da vontade coletiva, marcado pela pluralidade de vozes, pela mediação do debate e pela possibilidade de incidência efetiva sobre o planejamento público (Rodrigues *et al.*, 2023; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024).

Nesse sentido, consolida-se na literatura analisada um consenso crítico segundo o qual a participação que ocorre sem pluralidade discursiva, sem debate público estruturado e sem possibilidade de revisão de posições não pode ser caracterizada como deliberação, nos termos da teoria deliberativa (Avritzer, 2000). É recorrente na literatura a qualificação de experiências participativas como “escuta fraca”, “consulta ampliada” ou “participação

referendatária” evidenciando que esses processos, embora institucionalizados, permanecem limitados à coleta ou validação de demandas previamente filtradas pelo Estado (Galindo, 2021; Papi *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023; Menezes *et al.*, 2024). O uso dessas expressões demonstra, ainda que de forma implícita, o critério deliberativo como parâmetro normativo central para a avaliação da qualidade da participação social no planejamento público.

Entretanto, a literatura analisada também evidencia os limites concretos da deliberação no planejamento público, especialmente no âmbito dos PPAs. Estudos que examinam experiências federais e municipais convergem ao apontar a centralização da definição das pautas pelo Poder Executivo, o controle do tempo e da forma das intervenções, a fragmentação dos espaços participativos e a ausência de arenas efetivas de confronto argumentativo como fatores que reduzem a participação a um momento pró-forma do processo decisório (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021; Papi *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023).

Em contextos mais recentes, mesmo com a adoção de plataformas digitais e formatos híbridos, observa-se a persistência de uma lógica de coleta e posterior filtragem estatal das contribuições, com dificuldades de mediação e devolutiva que limitam a formação coletiva das preferências (Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). Nessas condições, as preferências não se formam no debate público, sendo apenas reunidas e filtradas pelo Estado, o que se afasta da ideia de deliberação como construção coletiva das decisões.

Assim, apesar dos avanços da literatura, observa-se um padrão recorrente de institucionalização da participação sem deliberação substantiva, sobretudo quando o planejamento é tratado como um espaço técnico e hierarquizado. Esse diagnóstico, contudo, não se esgota na análise dos processos decisórios. Ao deslocar o olhar dos formatos participativos para seus efeitos materiais, emerge outro limite central da literatura analisada: a fragilidade com que a dimensão redistributiva é abordada, especialmente no que diz respeito à capacidade da participação social de incidir sobre a alocação de recursos no planejamento público.

4. 4.2 A redistribuição na literatura analisada

Se a dimensão deliberativa aparece de forma relativamente consistente como critério crítico, o mesmo não pode ser dito da dimensão redistributiva. A revisão mostra que, na maior parte dos estudos, a redistribuição surge de maneira indireta, normativa ou residual, raramente

sendo tratada como objeto central de análise empírica. Mesmo quando a participação social é avaliada positivamente em termos de inclusão, mobilização ou reconhecimento de demandas, a literatura analisada indica que poucos trabalhos conseguem demonstrar alterações significativas na alocação de recursos, na execução orçamentária ou na redefinição das prioridades do planejamento estatal.

Estudos sobre experiências participativas associadas ao PPA mostram que a ampliação da escuta e da visibilidade de grupos sociais nem sempre se traduz em incidência efetiva sobre o orçamento e sobre as decisões centrais do planejamento (Avelino *et al.*, 2021; Papi *et al.*, 2021; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). Esse padrão indica a predominância de remédios afirmativos, que ampliam a inclusão e o reconhecimento simbólico, sem que se avance de forma consistente para remédios transformativos, capazes de alterar as estruturas institucionais e econômicas que sustentam a desigualdade na ação estatal (Fraser, 2006).

O caso de Minas Gerais constitui uma exceção parcial no conjunto da literatura analisada, ao incorporar indicadores de execução orçamentária e de mensuração do impacto das emendas oriundas da participação cidadã. Ao examinar a trajetória das propostas participativas nos instrumentos de planejamento e orçamento, Mourão *et al.*, (2022) avançam na análise da conversão das demandas sociais em alocação efetiva de recursos. Ainda assim, os resultados evidenciam baixa representatividade financeira, execução limitada e forte dependência de negociações políticas pouco transparentes, o que confirma a dificuldade de converter a participação social em efeitos redistributivos consistentes no âmbito do planejamento governamental.

Pode-se argumentar que processos participativos que não enfrentam a dimensão redistributiva correm o risco de produzir reconhecimento sem efeitos materiais correspondentes, reforçando desigualdades que, por sua vez, limitam as próprias condições de participação e deliberação dos sujeitos. Os estudos analisados indicam que, mesmo quando há ampliação da escuta e reconhecimento de demandas no planejamento público, os impactos sobre a alocação de recursos e sobre as prioridades do PPA permanecem restritos (Avelino *et al.*, 2021; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024).

Ao concentrar-se predominantemente nos desenhos institucionais e nos procedimentos participativos, a literatura tende a subestimar esse círculo vicioso entre desigualdade material e exclusão política, evidenciando a necessidade de análises que articulem participação, planejamento e redistribuição de forma mais integrada.

A articulação entre a deliberação e a redistribuição (Avritzer, 2000; Fraser, 2006) permite uma leitura mais atenta dos achados empíricos da literatura analisada. Do ponto de

vista deliberativo, a participação que não se organiza como espaço efetivo de debate público, troca de argumentos e aprendizado coletivo fragiliza a legitimidade democrática do planejamento, pois as decisões deixam de ser construídas coletivamente e passam a ser apenas validadas por mecanismos participativos formais.

Sob a perspectiva redistributiva, a literatura evidencia que processos participativos sem impacto material tendem a se limitar ao plano simbólico. Ainda que ampliem a escuta e o reconhecimento de demandas, esses processos pouco alteram a alocação de recursos ou as prioridades do planejamento, o que contribui para a reprodução das desigualdades e para o descrédito das próprias instituições participativas. A ausência de efeitos redistributivos aparece, assim, como um dos principais limites das experiências analisadas.

Essa dupla exigência (deliberação e redistribuição) ajuda a compreender por que muitas experiências apresentam alto grau de institucionalização, mas baixo impacto substantivo. Ao mesmo tempo, ela evidencia a necessidade de investigações empíricas situadas, capazes de analisar como esses limites se manifestam em contextos concretos e desiguais.

4. 4. 3 As contribuições para o desenvolvimento de novos estudos

Nesse contexto, é importante registrar que, embora a pergunta norteadora da revisão não tenha restringido o recorte territorial, não foram identificados nas bases e descritores utilizados, estudos empíricos recentes voltados especificamente ao Nordeste brasileiro que tratassem da interface entre participação social e planejamento governamental, especialmente no âmbito dos PPAs. Essa ausência não decorre de uma escolha analítica, mas do próprio resultado do percurso metodológico, e constitui um dado relevante do recorte selecionado.

Um resultado particularmente interessante da revisão integrativa refere-se à distribuição territorial dos estudos empíricos sobre participação social no planejamento público. A análise do corpus evidencia uma concentração de pesquisas no nível federal (Couto; 2022; Avelino *et al.*, 2021; Aguiar *et al.*, 2022; Faria *et al.*, 2022; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024), complementada por estudos subnacionais pontuais no Sudeste (Rodrigues *et al.*, 2023; Mourão *et al.*, 2022; no Sul (Papi *et al.*, 2021; Silva e Bolzan, 2019) e Norte (Galindo; 2021), não tendo sido identificados trabalhos empíricos recentes voltados especificamente ao Nordeste brasileiro.

Ao constatar essa ausência, é possível demonstrar não apenas um vazio na produção acadêmica recente, mas também reforça a importância de investigações empíricas regionais

capazes de captar as especificidades institucionais, políticas e socioeconômicas dos territórios nordestinos.

Dessa forma, a discussão aqui desenvolvida não apenas sintetiza os principais limites e contribuições da literatura revisada, mas também justifica analiticamente a necessidade do estudo empírico que se segue, posicionando-o como resposta a uma lacuna simultaneamente teórica, empírica e territorial identificada pela revisão integrativa. Esse movimento reforça a coerência entre a revisão teórica e a pesquisa empírica, preparando o terreno para as considerações finais do artigo.

4. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo levantar e analisar criticamente a literatura acadêmica brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com ênfase nos PPAs, a partir das dimensões deliberativa e redistributiva. Por meio de uma revisão integrativa de caráter qualitativo e exploratório, buscou-se compreender como a produção científica nacional tem interpretado os caminhos, os limites e as contradições da participação social no planejamento governamental.

Os resultados da revisão indicam avanços importantes da literatura ao superar abordagens normativas da participação, passando a problematizar os desenhos institucionais, os arranjos decisórios e a capacidade efetiva de incidência das arenas participativas sobre o planejamento público. Em consonância com o referencial deliberativo de Avritzer (2000), os estudos analisados demonstram que a mera abertura de canais participativos não garante processos deliberativos substantivos, sobretudo quando persistem a centralização das decisões no Poder Executivo, o controle da agenda e a fragilidade dos espaços de debate público. Nesse cenário, a participação associada aos PPAs tende a operar predominantemente sob lógicas consultivas, distanciando-se da deliberação entendida como processo coletivo de formação da vontade política.

No que se refere à dimensão redistributiva, os achados revelam fragilidades ainda mais acentuadas. Embora alguns estudos avancem na análise da relação entre participação e alocação de recursos, predominam abordagens que tratam a redistribuição de forma indireta ou normativa. Observa-se que grande parte das experiências participativas analisadas permanece restrita a remédios afirmativos, ampliando reconhecimento e visibilidade de demandas sociais, mas sem produzir mudanças estruturais na distribuição de recursos e nas desigualdades econômicas e territoriais que condicionam o próprio exercício da participação

(Fraser, 2006). A dificuldade de conversão das propostas participativas em execução orçamentária efetiva emerge, assim, como um dos principais limites evidenciados pela literatura.

Outro achado relevante diz respeito à distribuição territorial da produção acadêmica. A ausência de estudos empíricos recentes voltados especificamente ao Nordeste brasileiro, identificada como resultado do próprio percurso metodológico da revisão, evidencia uma lacuna importante no campo.

Como desdobramento, os achados da revisão apontam para a necessidade de novos estudos empíricos regionais capazes de articular, de forma integrada, participação social, planejamento e orçamento, bem como de pesquisas que acompanhem a participação ao longo de todo o ciclo das políticas públicas, incluindo execução e monitoramento. É nesse contexto que se justifica a centralidade da Região de Planejamento do Cariri e, de forma mais específica, da Região Metropolitana do Cariri como objeto da investigação empírica a ser desenvolvido nos artigos subsequentes.

Ao tomar a Região de Planejamento como recorte inicial, por ser o formato institucional por meio do qual a participação social é organizada no âmbito do PPA estadual, no artigo 2, e avançar no artigo 3, para a análise intra-regional da RM Cariri, a pesquisa busca examinar como os limites identificados na literatura se materializam no território marcado por desigualdades socioeconômicas persistentes, dinâmicas próprias de interiorização do desenvolvimento e arranjos institucionais específicos.

Dessa forma, este artigo não apenas sintetiza os principais limites e contribuições da literatura revisada, como também fundamenta analiticamente a necessidade de estudos empíricos. Ao deslocar o olhar para o Nordeste e para a escala regional, o artigo subsequente busca tensionar o estado da arte, investigando se, e de que maneira, as fragilidades deliberativas e redistributivas identificadas na literatura se reproduzem ou assumem contornos particulares no contexto da cearense.

Por fim, ao evidenciar avanços, limites e lacunas da literatura, este artigo contribui para a compreensão da participação social no planejamento público não apenas como mecanismo de inclusão formal, mas como campo de disputa política, no qual deliberação e redistribuição se apresentam como dimensões indissociáveis para o fortalecimento democrático do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Carla Silva Rocha; ALVES, Isaque; GOMES, Leonardo; PINOS, Bruna; BELLIX, Laila; PARRA, Henrique. Colaboração multisetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 75, n. , p. 89-107, 7 ago. 2024.
- AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, Eduardo Gomor dos; BEZERRA, Felipe Portela. A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [S.L.], n. 28, p. 37-44, 12 abr. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Esfera pública sem mediação: Habermas, anti-iluminismo e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 91, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, **Diário Oficial da União**, 1988.
- COUTO, Leandro Freitas. Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPA's Federais. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3776>. Acesso em: 28 set. 2025.
- FARIA, Roseli; SANTOS, Eduardo Gomor dos; MELO, Elton Bernado Bandeira de. Marias e Marielles no planejamento governamental: Mais sujeitos, mais saberes e mais democracia no Estado Brasileiro. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 127-143, jan./jul. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3782>. Acesso em: 28 set. 2023.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.
- FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 101-138, 2007.
- GALINDO, Alexandre Gomes. Processos participativos na gestão pública municipal:: o plano plurianual (2014-2017) de Macapá-AP. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 11, n. 27, p. 41–72, 2021. DOI: 10.32335/2238-0426.2021.11.27.5281. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/5281>. Acesso em: 30 jan. 2026.
- MARTINS, Urá. Retomada Democrática no Brasil: novas perspectivas a partir da adoção do Plano Plurianual Participativo. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 27, n. 2, p. 698-715, 19 dez. 2023. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n2.2023.39>.
- MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & contexto-enfermagem**, v. 17, p. 758-764, 2008.

MENEZES, Diego Matheus Oliveira de; BEZERRA, Felipe Portela; BACCARIN, Matheus. Entre dinâmicas digitais e presenciais. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 75, n. , p. 59-88, 7 ago. 2024. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).
<http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v75ia.10316>.

MOURÃO, Sarah Cristina de Sales; BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Participação cidadã na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais: uma análise das emendas populares no período 2012-2018. **Studies In Social Sciences Review**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 225-247, 8 mar. 2022.

PAPI, Luciana Pazini; PADILHA, Pablo Ziolkowski; HORSTMANN, Guilherme. Metodologias e atores de formulação do Plano Plurianual Municipal uma análise do caso do município de Canoas/rs. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., 2021, Brasília. **GT 4 PLANEJAMENTO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (Idp), 2021. p. 1-19. Disponível em: <https://sbap.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; ARCANJO, Sanzio Dias; AGUIAR, Cristina Caetano de; CARVALHO, João Francisco Sarno; SILVA, Sheldon William; CUNHA, Fábio Simão da; ESTÉBAN, Stephanie Duarte; VALADARES, Gustavo Clemente. A participação social e o planejamento público: o caso do conselho municipal de habitação de juiz de fora/mg. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.L.], v. 14, n. 12, p. 21920-21941, 22 dez. 2023.

SILVA, Rodrigo Belmonte da; BOLZAN, Renato. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: o relato de uma prática de participação social. **Práticas de Administração Pública**, [S.L.], v. 2, n. 3, p. 02, 16 dez. 2019.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, v. 8, p. 102-106, 2010.

5 ARTIGO 2 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO DESENHO INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO PPA 2024-2027 NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO DO CARIRI

Resumo

A participação social tem sido incorporada ao planejamento público como estratégia de democratização, especialmente no âmbito do Plano Plurianual (PPA). No Ceará, o PPA 2024-2027 introduziu inovações ao articular regionalização, múltiplos canais participativos e a Plataforma Ceará Participativo (PCP). Este artigo analisa como se estruturou a participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, a partir da Região de Planejamento do Cariri, considerando dimensões do desenho institucional. Metodologicamente, adotou-se abordagem qualitativa, baseada em estudo de caso e análise documental de fontes oficiais, incluindo metodologias do PPA, relatórios de participação cidadã, registros da plataforma digital, respostas via Lei de Acesso à Informação e relatórios de monitoramento, orientada pelos critérios de Amaral (2014). Os resultados indicam que a regionalização ampliou a presença territorial e a mobilização social no Cariri. A combinação de canais presenciais e digitais ampliou o acesso, mas operou predominantemente sob lógica agregativa, com baixa densidade deliberativa. Persistem fragilidades na representação regional eleita, na existência de instâncias permanentes e na devolutiva institucional, limitando a articulação da participação com a execução e o monitoramento do PPA. Conclui-se que a ampliação formal da participação, embora relevante, não assegura aprofundamento deliberativo nem governança participativa continuada, evidenciando a centralidade do desenho institucional para a efetividade democrática do planejamento público.

Palavras-chave: governança participativa; canais participativos; plataformas digitais de participação; deliberação pública; representação territorial.

Abstract

Social participation has been incorporated into public planning as a strategy for democratization, particularly within the framework of the Multiannual Plan (Plano Plurianual - PPA). In the state of Ceará, the 2024-2027 PPA introduced innovations by articulating regionalization, multiple participatory channels, and the Ceará Participativo Platform (PCP). This article analyzes how social participation was structured in the process of drafting the Ceará State PPA for 2024-2027, focusing on the Cariri Planning Region, and considering key dimensions of institutional design. Methodologically, the study adopts a qualitative approach based on a case study and documentary analysis of official sources, including PPA methodological guidelines, citizen participation reports, records from the digital platform, responses obtained through the Access to Information Law, and monitoring reports, guided by the criteria proposed by Amaral (2014). The results indicate that regionalization expanded territorial presence and social mobilization in the Cariri region. The combination of face-to-face and digital participatory channels broadened access, but operated predominantly under an aggregative logic, with low deliberative density. Weaknesses persist in the elected regional representation, in the existence of permanent participatory bodies, and in institutional feedback mechanisms, limiting the articulation of participation with the implementation and monitoring of the PPA. The study concludes that the formal expansion of participation, although relevant, does not guarantee deeper deliberative processes nor sustained participatory governance, highlighting the centrality of institutional design for the democratic effectiveness of public planning.

Keywords: participatory governance; participatory channels; digital participation platforms; public deliberation; territorial representation.

5.1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a participação social consolidou-se como eixo central do debate sobre democracia e ação estatal no Brasil, especialmente a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88). A ampliação de direitos políticos e sociais e a institucionalização de mecanismos participativos reposicionaram a relação entre sociedade civil e Estado, conferindo centralidade à participação como dimensão constitutiva da democracia contemporânea (Avritzer, 2000; Dagnino, 2004; Milani, 2008).

No campo do planejamento governamental, essa incorporação assume contornos específicos no Plano Plurianual (PPA), instrumento constitucional que orienta a ação estatal no médio prazo. Embora frequentemente tratado como peça técnica do ciclo orçamentário, o PPA tem sido interpretado pela literatura como espaço político de definição de prioridades e de mediação entre demandas sociais, restrições fiscais e decisões governamentais (Paulo, 2010; Faria *et al.*, 2022; Couto, 2022).

A partir dos anos 2000, diferentes entes federativos passaram a incorporar mecanismos participativos à elaboração dos PPAs, com o objetivo de ampliar a legitimidade do planejamento público e aproximá-lo das dinâmicas territoriais (Amaral, 2014). Contudo, estudos recentes indicam que a institucionalização da participação não garante, por si só, maior qualidade democrática, deliberação substantiva ou impacto redistributivo, sendo recorrentes processos marcados por escuta ampliada, baixa capacidade de incidência e fragilidades na devolutiva institucional (Avritzer, 2011; Rodrigues *et al.*, 2023; Menezes *et al.*, 2024).

No estado do Ceará, o fortalecimento do planejamento público esteve historicamente associado à adoção da Gestão Pública por Resultados (GpR) e à estruturação de um sistema estadual orientado por metas, monitoramento e avaliação, o que reposicionou o PPA como instrumento central de coordenação da ação governamental (Medeiros, 2010). Nesse contexto, a participação social foi gradualmente incorporada ao ciclo do Plano, inicialmente por meio de audiências públicas regionais e, mais recentemente, pela combinação de metodologias participativas e instrumentos digitais (Oliveira, 2019).

O ciclo do PPA 2024-2027 marca uma nova etapa desse processo com a criação da Plataforma Ceará Participativo (PCP), que articula encontros presenciais regionais e participação online (Ceará, 2023b). Essa experiência insere-se em um movimento mais amplo de inovação institucional no setor público, no qual plataformas digitais ampliam o acesso e a

transparência, mas também colocam desafios relacionados à qualidade deliberativa, à inclusão social e à articulação entre participação e decisão estatal (Gohn, 2019; Aguiar *et al.*, 2024).

É nesse contexto que se insere o presente artigo, integrante de uma pesquisa de dissertação dedicada à análise da participação social no planejamento público estadual. O recorte empírico concentra-se na Região de Planejamento do Cariri, conforme delimitação adotada pelo Estado do Ceará, considerada a partir de sua relevância territorial, demográfica e socioeconômica (Ceará, 2025a). A escolha desse território permite examinar, de forma situada, como os processos participativos do PPA se expressam em um contexto marcado por heterogeneidades internas e distintas capacidades de inserção nos instrumentos de planejamento público.

Diante disso, a pergunta de pesquisa que orienta o estudo é: como se estruturou a participação social no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 na Região de Planejamento do Cariri, considerando os critérios de pluralidade, acesso à informação, devolutiva institucional e articulação com o Estado (Amaral, 2014)?

Sendo o objetivo geral do artigo, analisar como se estruturou a participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, a partir da Região de Planejamento do Cariri, considerando dimensões do desenho institucional.

Para o alcance do objetivo, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter empírico, baseada em estudo de caso (Godoy, 2005; Creswell, 2010). A metodologia consiste na análise documental de fontes oficiais, incluindo documentos metodológicos, relatórios de participação cidadã, registros da PCP, relatórios de monitoramento e informações obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011).

Além desta introdução, o artigo apresenta o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, os resultados e a discussão em diálogo com a literatura e, por fim, as considerações finais.

5. 2 Planejamento público, participação social e inovação institucional no PPA

Esta seção tem como objetivo situar o estudo da participação social no processo de elaboração do PPA, articulando três eixos centrais do debate contemporâneo sobre planejamento governamental. Primeiramente, discute-se o papel do planejamento público e da GpR como marcos institucionais que condicionam a formulação e a execução das políticas públicas no Ceará. Em seguida, examinam-se as contribuições da participação e deliberação democrática, com ênfase nas formulações de Avritzer (2000, 2011, 2012, 2023) e de seus

interlocutores, que permitem compreender a participação como desenho institucional com limites deliberativos.

Por fim, aborda-se o debate sobre inovação pública e plataformas participativas, situando o uso de tecnologias digitais como parte de arranjos institucionais mais amplos, e não como solução automática para os problemas da participação.

5.2.1 Planejamento público e gestão por resultados

O planejamento público constitui um eixo estruturante da ação estatal, orientando a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas em contextos marcados por restrições fiscais, demandas sociais crescentes e disputas políticas (Toni, 2021). No caso brasileiro, sua institucionalização esteve historicamente vinculada a projetos de desenvolvimento econômico conduzidos pelo Estado, especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando o planejamento assumiu papel central na coordenação dos investimentos públicos e na indução do crescimento econômico (Neto; Oliveira, 2013).

Esse modelo desenvolvimentista, predominante até a década de 1980, caracterizou-se por forte centralização decisória e pela priorização de grandes projetos de infraestrutura e setores estratégicos (Neto; Oliveira, 2013). A partir da redemocratização e da promulgação da CF 88, o planejamento governamental passou a operar em um novo marco institucional, com a ampliação de direitos sociais e a criação de um sistema integrado de planejamento e orçamento, estruturado a partir do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (Paulo, 2010).

Nesse arranjo, o PPA ocupa posição estratégica como instrumento de médio prazo responsável por estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública, articulando planejamento e execução orçamentária. Contudo, a literatura aponta que a formalização desses instrumentos não garantiu, por si só, maior efetividade da ação estatal, persistindo desafios relacionados à fragmentação das políticas, à coordenação intersetorial e à frágil vinculação entre planejamento e resultados alcançados (Rezende, 2009).

No Estado do Ceará, a partir dos anos 2000, esses desafios foram enfrentados por meio da adoção de um modelo institucional de gestão orientado a resultados, formulado e difundido no âmbito do próprio governo estadual. Esse modelo, denominado nos documentos oficiais como GpR, passou a estruturar o sistema estadual de planejamento, reposicionando o PPA como instrumento central de coordenação da ação governamental, articulado a

mecanismos de monitoramento, avaliação e controle gerencial conduzidos pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) (Medeiros, 2010).

A GpR no Ceará deve ser compreendida como uma construção institucional e normativa, expressa em documentos oficiais, metodologias administrativas e rotinas de gestão. Sua lógica central consiste na organização da ação governamental a partir de objetivos estratégicos, programas, indicadores e metas, com ênfase na racionalização do gasto público e no acompanhamento sistemático do desempenho governamental. Do ponto de vista analítico, a GpR pressupõe um ciclo contínuo que integra planejamento, monitoramento e avaliação (Ceará, 2023b).

No entanto, estudos sobre o PPA no Brasil indicam que esse ciclo tende a se concentrar na dimensão técnico-administrativa, com limitada incorporação de mecanismos participativos, especialmente nas fases de acompanhamento e avaliação (Aguiar *et al.*, 2025). Assim, embora represente um avanço na ação governamental, a GpR não elimina o descompasso entre eficiência, participação social e efetividade democrática do planejamento público, configurando um conjunto de condicionantes institucionais relevantes para a análise da participação no PPA.

5. 2. 2 Participação e deliberação no planejamento público

A incorporação da participação social ao planejamento público, especialmente no contexto pós CF 88, representa um dos principais eixos de renovação democrática no Brasil. Contudo, a literatura especializada tem destacado que a simples ampliação de espaços participativos não garante, por si só, maior qualidade democrática ou influência efetiva da sociedade civil sobre as decisões estatais (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021). Nesse debate, as contribuições de Avritzer (2000, 2011, 2012, 2023) são centrais ao compreender a participação não como valor normativo abstrato, mas como desenho institucional, cujos formatos, regras e articulações condicionam seus alcances e limites.

Inicialmente, Avritzer (2000) diferencia os modelos decisórios clássicos da democracia, centrados na escolha de representantes e na agregação de preferências, das abordagens deliberativas, nas quais a legitimidade das decisões decorre da existência de processos públicos de argumentação, troca de razões e justificação recíproca. A deliberação, nesse sentido, não substitui a decisão, mas a qualifica, ao ampliar sua legitimidade social por meio de espaços institucionais nos quais os cidadãos podem participar do debate público em condições relativamente igualitárias.

Entretanto, a deliberação não decorre automaticamente da abertura de canais participativos. Ela depende de sua institucionalização, isto é, da criação de arranjos capazes de articular participação, deliberação e decisão (Avritzer, 2000). A existência de audiências, encontros ou plataformas digitais pode ampliar a escuta social, mas não assegura, necessariamente, que as contribuições apresentadas influenciam os processos decisórios ou sejam incorporadas às políticas públicas (Avritzer, 2011).

Ao analisar a trajetória das instituições participativas no Brasil, Avritzer (2011; 2012) demonstra que muitas experiências apresentam maior densidade deliberativa na fase de formulação das políticas, enfrentando dificuldades na transição para a implementação e o acompanhamento. Esse padrão evidencia uma dissociação recorrente entre deliberação e execução, especialmente em contextos nos quais a definição final das prioridades permanece concentrada no Executivo, sob restrições técnicas e orçamentárias.

Essa leitura dialoga com a crítica formulada por Dagnino (2004, p.141) acerca da “confluência perversa” entre projetos democratizantes e projetos neoliberais, na qual a participação é incorporada como procedimento ou retórica de gestão, sem redistribuição efetiva de poder decisório. Milani (2008) reforça esse argumento ao destacar que a qualidade da participação deve ser avaliada não apenas pela quantidade de participantes ou pela diversidade de canais, mas pela capacidade dos arranjos institucionais de transformar debate em decisão e decisão em ação pública.

Mais recentemente, Avritzer (2023) amplia esse debate ao destacar os desafios contemporâneos da democracia deliberativa em contextos marcados pela fragilização das mediações institucionais e pela fragmentação da esfera pública. Nesses cenários, a abertura de espaços participativos, sem regras claras, instâncias permanentes e mecanismos de devolutiva, tende a produzir processos fragmentados, com baixa transparência e limitada articulação com os centros decisórios do Estado.

Complementarmente, Gohn (2019) chama atenção para as desigualdades sociais que atravessam os processos participativos, frequentemente invisibilizadas por abordagens excessivamente normativas. A institucionalização da participação, quando dissociada de estratégias redistributivas e de ampliação real do poder decisório, tende a reproduzir assimetrias de classe, renda, escolaridade e capital político, limitando seu alcance democrático.

5. 2. 3 Inovação pública e plataformas participativas

A incorporação de plataformas digitais aos processos de planejamento governamental tem sido interpretada, na literatura recente, como uma das principais expressões da inovação no setor público, sobretudo quando associada à ampliação da participação social e à redefinição das relações entre Estado e sociedade. Diferentemente da inovação tecnológica em sentido estrito, a inovação pública refere-se à criação ou adaptação de arranjos institucionais, processos e formas de governança capazes de produzir valor público e ampliar a legitimidade das decisões (Aguiar *et al.*, 2024).

Nesse sentido, a inovação associada às plataformas participativas não reside apenas no uso de ferramentas digitais, mas no modo como essas tecnologias são integradas ao desenho institucional da participação, redefinindo quem pode participar, em que momento do ciclo das políticas públicas e com quais possibilidades de influência. Como destacam Aguiar *et al.* (2024), experiências de participação digital dependem menos da sofisticação tecnológica e mais da articulação entre tecnologia, governança e processos decisórios.

No estado do Ceará, a inserção de mecanismos participativos no planejamento ocorreu de forma gradual, com a incorporação de audiências públicas regionais a partir de 2007 e o uso mais sistemático de metodologias participativas a partir de 2012, incluindo oficinas territoriais, escutas temáticas e consultas digitais (Oliveira, 2019). Nos ciclos de 2016-2019 e 2020-2023, a regionalização da participação foi intensificada, ampliando a escuta social nos territórios, embora com impactos limitados sobre as decisões estratégicas e orçamentárias.

É nesse contexto que, no ciclo do PPA 2024-2027, emerge a PCP como inovação relevante na dimensão participativa do planejamento estadual. A iniciativa busca ampliar acesso, transparência e continuidade da participação social, permitindo o registro de propostas e sugestões de forma aberta e georreferenciada (Ceará, 2023). Contudo, a ampliação dos canais não equivale automaticamente ao fortalecimento da deliberação democrática (Avritzer, 2011; Milani, 2008), uma vez que, no contexto de plataformas digitais que tendem a operar segundo lógicas agregativas, com baixa densidade deliberativa.

Estudos recentes indicam ainda que a participação digital pode reproduzir desigualdades sociais preexistentes quando não articulada a estratégias de inclusão, mediação institucional e devolutiva qualificada (Gohn, 2019; Menezes *et al.*, 2024). Assim, a inovação tecnológica não elimina os dilemas pré-existentes da participação, mas emerge em novos formatos, exigindo atenção ao desenho institucional e à conexão efetiva entre participação, decisão e implementação.

Portanto, a participação social no planejamento público é compreendida, neste estudo, não como um processo livre ou homogêneo, mas como um fenômeno institucionalmente

condicionado, inserido em um modelo de planejamento orientado à GpR e mediado por mecanismos participativos presenciais e digitais, que produzem arranjos com diferentes níveis de deliberação e inovação pública. A seção seguinte apresenta o percurso metodológico adotado, detalhando o desenho do estudo de caso, o corpus documental analisado e os critérios utilizados para examinar as dimensões da participação social no contexto da Região do Cariri.

5.3 METODOLOGIA

Este artigo adotou o estudo de caso como estratégia metodológica para analisar a participação social na formulação do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, com foco empírico na Região de Planejamento do Cariri. O estudo de caso, conforme Creswell (2010), permite compreender fenômenos complexos em seu contexto real a partir da articulação de múltiplas fontes de evidência. Trata-se de uma abordagem qualitativa que privilegia a profundidade analítica e a interpretação contextualizada dos processos institucionais (Marconi; Lakatos, 2017; Godoy, 2005).

A escolha do Cariri como recorte territorial justifica-se por sua relevância político-administrativa no planejamento estadual e por suas especificidades socioeconômicas, que permitem observar, de forma situada, os limites e as potencialidades da participação social regionalizada no âmbito do PPA.

5.3.1 Abordagem e técnicas de pesquisa

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e análise de conteúdo, complementada por informações obtidas por meio da LAI. A análise concentrou-se no ciclo de elaboração e nos primeiros instrumentos de acompanhamento do PPA 2024-2027, considerando os documentos normativos, relatórios institucionais e registros da participação social. A análise documental foi empregada com o objetivo de identificar tanto o desenho institucional da participação quanto às evidências empíricas de sua operacionalização, permitindo o confronto entre o que foi previsto normativamente e o que foi efetivamente registrado nos documentos oficiais.

5.3.2 *Corpus* documental

O corpus empírico analisado foi composto pelos seguintes documentos oficiais e institucionais: (A) Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027, que orienta o desenho do processo participativo; (B) Relatório de Participação Cidadã - Região de Planejamento do Cariri, contendo dados sobre encontros presenciais, diretrizes formuladas e propostas registradas; (C) Respostas obtidas via LAI, referentes ao perfil dos participantes e às avaliações dos eventos participativos realizados no Cariri; (D) Minuta do Projeto de Lei do PPA 2024-2027, encaminhada ao Poder Legislativo; (E) PPA 2024-2027 - Volume I (Mensagem do Governo), que consolida as diretrizes e prioridades do Plano e; (F) Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - PPA 2024-2027 (jan.-dez./2024), utilizado para analisar a devolutiva institucional e a articulação entre planejamento, execução e monitoramento.

Esses documentos foram selecionados por sua centralidade no ciclo do PPA e por permitirem examinar diferentes momentos do processo participativo: formulação, sistematização, institucionalização e acompanhamento inicial.

5.3.3 Procedimentos de análise

Os documentos foram analisados de forma sistemática, seguindo um roteiro comum de leitura e interpretação. Inicialmente, procedeu-se à identificação e contextualização de cada documento quanto à autoria institucional, ao período de produção e à etapa do ciclo do PPA a que se referia. Em seguida, realizou-se uma leitura analítica orientada por critérios previamente definidos e com registro das evidências relevantes.

A análise foi estruturada a partir dos critérios de avaliação da participação social propostos por Amaral (2014) e adaptados ao presente estudo, operacionalizados em cinco dimensões analíticas: (i) regionalização da participação; (ii) presença de múltiplos canais; (iii) representação regional eleita; (iv) conselhos ou fóruns permanentes; e (v) devolutiva institucional e articulação com o Estado, conforme explicitado no quadro 1.

Quadro 1. As dimensões analíticas aplicadas ao PPA na Região do Cariri

Etapa	Fonte/Documento	Procedimento	Crítérios de Análise (Amaral, 2014)
1	Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027 (Plataforma Ceará Participativo)	Leitura analítica dos documentos metodológicos para identificar o desenho institucional do processo participativo, incluindo regras de organização, territorialização e formas de escuta.	(i) Regionalização da participação; (ii) Presença de múltiplos canais

2	Relatório de Participação Cidadã - Região Metropolitana do Cariri	Sistematização das propostas registradas pela sociedade civil, com recorte específico para o Cariri, considerando a origem territorial e o canal de participação.	(i) Regionalização da participação; (ii) Presença de múltiplos canais
3	Diretrizes e propostas prioritizadas do PPA 2024-2027 (Governo do Ceará)	Identificação das contribuições incorporadas ao PPA, verificando a existência de mecanismos formais de representação regional no processo de priorização.	(iii) Representação regional eleita; (v) Devolutiva institucional e articulação com o Estado
4	Minuta do Projeto de Lei do PPA 2024-2027 e PPA 2024-2027 - Volume I (Mensagem do Governo)	Análise dos documentos de institucionalização do PPA, com foco na consolidação das diretrizes e na articulação entre instâncias governamentais.	(iv) Conselhos ou fóruns permanentes; (v) Devolutiva institucional e articulação com o Estado
5	Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - PPA 2024-2027 (jan.-dez./2024)	Exame dos instrumentos iniciais de acompanhamento e monitoramento, buscando evidências de retorno institucional às propostas e de continuidade do processo participativo.	(iv) Conselhos ou fóruns permanentes; (v) Devolutiva institucional e articulação com o Estado
6	Respostas obtidas via LAI - Região Metropolitana do Cariri	Análise dos dados sobre perfil dos participantes e avaliações dos eventos participativos, complementando as informações dos relatórios oficiais.	(i) Regionalização da participação; (iii) Representação regional eleita

Fonte: Elaboração própria (2025).

Cada documento foi examinado quanto à presença, ausência ou fragilidade dessas dimensões, permitindo comparar o desenho normativo da participação com as evidências empíricas disponíveis para a RM Cariri.

A análise de conteúdo concentrou-se na identificação de registros textuais, tabelas, indicadores e descrições institucionais que evidenciam práticas concretas de participação, bem como lacunas ou limitações do processo. Além disso, os instrumentos operacionais utilizados para a sistematização e comparação dos documentos analisados, incluindo a matriz de critérios por documento, a matriz de análise documental e o protocolo de análise, encontram-se apresentados na metodologia geral e apêndice B, de modo a preservar a fluidez do texto principal e assegurar transparência e replicabilidade ao percurso metodológico adotado.

5. 3.4 Limitações metodológicas

É importante destacar que a análise se baseou exclusivamente em documentos oficiais e respostas institucionais, o que implica limitações quanto à captura de dinâmicas informais, percepções subjetivas e disputas políticas não registradas documentalmente. A ausência de entrevistas ou observação direta decorreu de uma opção metodológica coerente com o escopo

do artigo, mas limita a análise àquilo que é formalmente rastreável no processo participativo do PPA. Dessa forma, a partir do percurso metodológico descrito, a próxima seção apresenta os resultados da análise documental da participação social no PPA 2024-2027 com foco na Região de Planejamento do Cariri.

5. 4 RESULTADOS E ANÁLISE SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Esta seção apresenta os resultados do estudo de caso sobre a participação social no PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, com foco na Região de Planejamento do Cariri. A análise está estruturada a partir de um roteiro analítico baseado nos critérios de avaliação de participação operacionalizados em cinco dimensões: (i) regionalização da participação; (ii) presença de múltiplos canais; (iii) representação regional eleita; (iv) conselhos ou fóruns permanentes; e (v) devolutiva institucional e articulação com o Estado (Amaral, 2014). Em cada subseção, procede-se o comparativo entre o desenho normativo (o que os documentos oficiais afirmam que seria feito) e as evidências empíricas disponíveis (o que os registros mostram que ocorreu), com registro dos limites documentais e ressalvas metodológicas sempre que necessário.

5. 4. 1 Regionalização da participação no PPA no Cariri

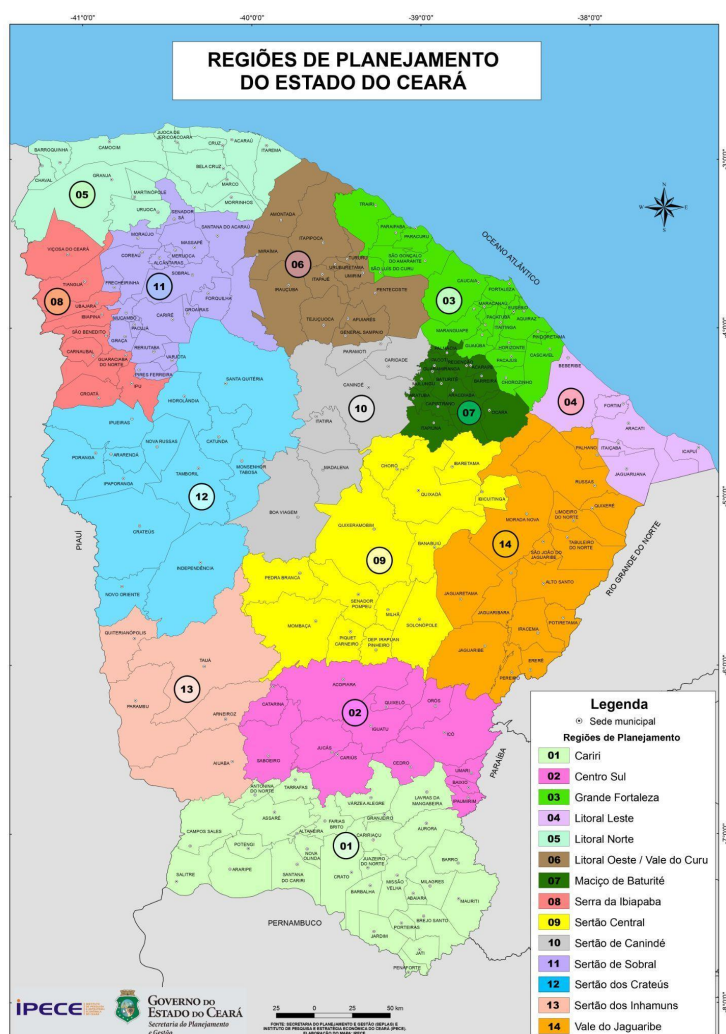
Nos estudos sobre instituições participativas, a regionalização tem sido frequentemente mobilizada como estratégia para ampliar o alcance territorial do Estado. Visto que, a organização territorial dos processos participativos pode favorecer o acesso e a visibilidade de demandas locais, especialmente em contextos marcados por desigualdades regionais (Silva e Bolzan, 2019; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). No entanto, também há o risco da regionalização se limitar a um critério de organização espacial, sem assegurar, por si só, pluralidade social e equidade política no interior dos territórios (Milani, 2008; Gohn, 2019).

Assim, a regionalização constitui dimensão central da análise, pois permite verificar se os territórios são reconhecidos como espaços legítimos de escuta, formulação e mediação entre Estado e sociedade (Amaral, 2014). No caso do PPA 2024-2027, a regionalização aparece no plano normativo como princípio estruturante do processo participativo, com a

organização do Estado em 14 regiões de planejamento e a previsão de encontros presenciais regionais para a construção de diretrizes territorializadas.

A Região de Planejamento do Cariri (Figura 1) ocupa posição estratégica nesse desenho institucional. Composta por 29 municípios, concentram cerca de 11,7% da população e do território cearense e responde por aproximadamente 7,53% do PIB estadual, apresentando uma estrutura socioeconômica marcada pela coexistência de centros urbanos consolidados e municípios de menor porte, bem como por desigualdades internas significativas (Ceará, 2025a). Essas características conferem centralidade analítica ao território para a compreensão dos efeitos da regionalização da participação no planejamento público estadual.

Figura 1. Mapa Regiões de Planejamento do Estado do Ceará



Fonte: Ceará, 2018

Do ponto de vista documental, os dados indicam que a regionalização foi efetivamente materializada no Cariri. O Relatório de Participação Cidadã registra a realização de um encontro regional presencial no município do Crato, em julho de 2023, que contou com a participação de 614 pessoas, resultou na elaboração de 372 diretrizes regionais e no credenciamento de 170 propostas na PCP (Ceará, 2024a). Confirmando a capacidade do arranjo regionalizado de produzir presença territorial, mobilização social e resultados formalmente rastreáveis.

Nesse processo, a PCP atuou como instrumento complementar de territorialização digital da participação, permitindo o cadastramento, a sistematização georreferenciada das propostas apresentadas. Assim, a plataforma operou como dispositivo institucional de apoio à regionalização, ampliando a escala de registro das contribuições e reforçando a lógica territorial do processo participativo. Contudo, como apontam estudos recentes, a ampliação dos canais de participação por meio de instrumentos digitais tende a operar sob lógicas agregativas, com baixa densidade deliberativa e limitada mediação argumentativa (Aguilar *et al.*, 2024; Menezes *et al.*, 2024).

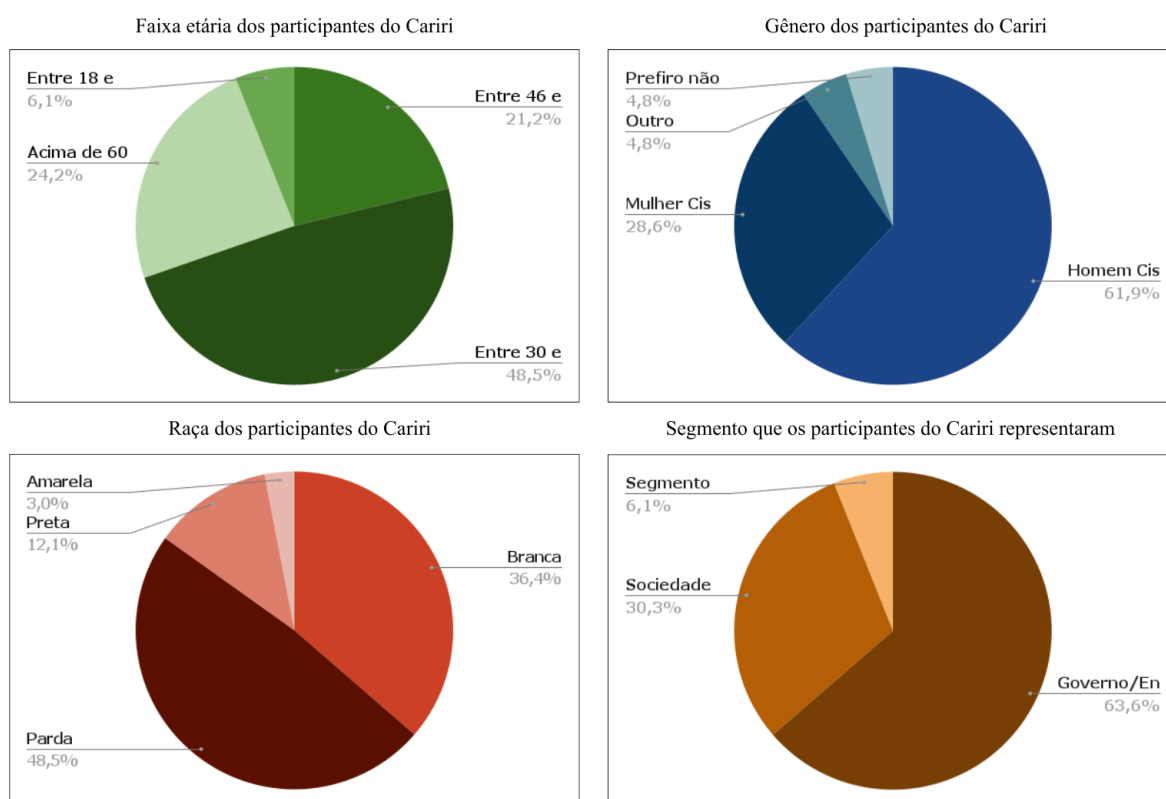
Quando analisada qualitativamente, a regionalização do processo participativo apresenta limites importantes no que se refere à pluralidade social e à representatividade dos participantes. As informações relativas ao perfil dos participantes e à avaliação do encontro regional foram obtidas por meio de solicitação via LAI, configurando-se como dado empírico central desta pesquisa. A análise desses dados revelou um primeiro elemento crítico relacionado à baixa taxa de resposta ao instrumento avaliativo disponibilizado após o encontro. Embora o evento regional tenha contado com a participação de 614 pessoas, apenas 33 participantes responderam à avaliação do encontro (Ceará, 2024b). Essa discrepância constitui um achado relevante, pois limita a capacidade de generalização das percepções registradas e sugere fragilidades no monitoramento sistemático da participação por parte do próprio desenho institucional do processo participativo.

Ainda assim, os dados de perfil disponíveis permitem identificar padrões significativos (Figura 2). Observa-se predominância de participantes na faixa etária entre 30 e 45 anos (48,5%), seguida por participantes acima de 60 anos (24,2%) e entre 46 e 60 anos (21,2%), com baixa presença de jovens entre 18 e 29 anos (6,1%). Em termos de gênero, 54,5% dos respondentes se identificaram como homens cis e 38,4% como mulheres cis. A maioria declarou orientação sexual heterossexual (84,8%) e, quanto à raça/cor, predominam participantes que se identificaram como pardos (48,5%) e brancos (36,4%), com menor

presença de pessoas pretas (12,1%). No que se refere à vinculação institucional, destaca-se a expressiva participação de representantes do governo e de entidades governamentais (63,6%), em contraste com a participação da sociedade civil (30,3%) e do segmento produtivo (6,1%).

Esses dados indicam que, embora a regionalização tenha ampliado a participação territorial, ela não se traduz automaticamente em maior diversidade social, política e organizativa. A concentração de participantes vinculados ao poder público e a sub-representação de determinados grupos sociais sugerem que a regionalização operou predominantemente como critério de organização espacial, sem assegurar, por si só, pluralidade social, achado que dialoga diretamente com Gohn (2019) e Milani (2008) sobre os limites da participação institucionalizada em contextos de desigualdade.

Figura 2. Perfil dos participantes na elaboração do PPA na Região do Cariri



Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024b)

Além disso, as percepções qualitativas dos participantes, sistematizadas no Quadro 2, reforçam esse diagnóstico, pois as respostas evidenciam críticas recorrentes quanto ao tempo reduzido destinado ao debate, às limitações logísticas do espaço físico e à dificuldade de aprofundamento das discussões nos grupos temáticos. Demandas como ampliação do tempo de debate, melhoria das condições de participação e maior envolvimento de lideranças

comunitárias indicam que, embora o encontro regional tenha sido capaz de mobilizar um número expressivo de participantes, o desenho institucional do processo limitou as possibilidades de deliberação substantiva, indo de encontro ao que preconizam Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021; Papi *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023.

Quadro 2. Opinião dos participantes no encontro regional de elaboração do PPA na Região do Cariri

Participante	Opinião sobre o tempo de participação e discussão
R1	O tempo para discussão foi muito pouco
R2	Aumentar o tempo para debate dos temas nas salas temáticas
R3	Se necessário diminuir o tempo destinado à apresentação geral do PPA e políticas.
R4	Abertura comprida, faltou tempo para conversar no grupo.
R4	Ampliar o tempo de Debate
R5	O tempo para trabalho em grupo é pouco
R6	Tempo curtíssimo
R7	Ampliar a divulgação do evento e ser duas vezes ao ano
R8	Buscar a participação de líderes comunitários, de pessoas com conhecimento de causa de acordo com os temas sugeridos.
R9	O ambiente foi pequeno para a quantidade de participante, dada a importância dos temas

Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024b)

Esses achados convergem com a literatura sobre participação no planejamento público, que aponta que processos participativos associados à elaboração do PPA podem apresentar fragilidades persistentes de representatividade, mesmo quando há ampla mobilização formal (Faria *et al.*, 2022). Corroborando ainda em nível estadual com as premissas de elaboração do PPA em nível federal, que evidenciam que a expansão dos canais participativos não garante, por si só, diversidade social ou redistribuição do poder decisório, revelando déficits de representatividade e dificuldades de incorporação efetiva das contribuições sociais ao processo decisório (Faria *et al.*, 2022).

A comparação entre o desenho normativo do PPA 2024-2027 e as evidências empíricas do Cariri permite averiguar que a regionalização da participação representou um avanço institucional relevante ao romper com uma lógica exclusivamente centralizada de planejamento. Entretanto, a partir da interpretação em Amaral (2014), esse avanço mostrou-se insuficiente para assegurar equidade, diversidade social e aprofundamento deliberativo, reforçando o caráter predominantemente consultivo do processo participativo analisado (Galindo, 2021; Papi *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023)..

Assim, a experiência do Cariri evidencia que a regionalização, embora necessária, não é condição suficiente para a qualificação democrática da participação no planejamento público. O fortalecimento de mecanismos de monitoramento do perfil dos participantes, a ampliação das estratégias de inclusão social e a qualificação dos espaços deliberativos emergem como desafios centrais para o aperfeiçoamento dos processos participativos em ciclos futuros do PPA.

5. 4. 2 Presença de múltiplos canais de participação no PPA no cariri

A presença de múltiplos canais de participação constitui um dos elementos centrais do desenho institucional do PPA 2024-2027, sendo apresentada, no plano normativo, como estratégia para ampliar o acesso da sociedade ao planejamento público e fortalecer a legitimidade das decisões. Os documentos metodológicos que orientaram a elaboração do Plano preveem a combinação de encontros presenciais regionais e instrumentos digitais, PCP, como forma de diversificar os meios de escuta social e mitigar desigualdades territoriais de acesso à participação (Ceará, 2023b).

A multiplicidade de canais permite examinar não apenas a existência de diferentes meios de participação, mas sobretudo a forma como esses canais se articula entre si, sua capacidade de inclusão social e seu vínculo efetivo com os processos decisórios do Estado (Amaral, 2014). Nesse sentido, múltiplos canais devem ser compreendidos como dimensão institucional que pode tanto ampliar a participação, quanto reproduzir assimetrias, a depender de seu desenho e de sua operacionalização.

No caso do Cariri, a análise confirma a coexistência de dois canais principais de participação: o encontro regional presencial, realizado no município do Crato, e o registro de propostas e diretrizes por meio da PCP. O encontro presencial constituiu o principal espaço coletivo de debate e formulação de diretrizes regionais, mediado por dinâmicas institucionais e grupos temáticos, enquanto a plataforma digital possibilitou o envio individual de propostas por cidadãos que não participaram presencialmente. Essa configuração evidencia a adoção de um arranjo híbrido, no qual canais presenciais e digitais coexistem com funções distintas no processo de escuta social (Ceará, 2024a).

Os dados documentais indicam uma utilização relevante de ambos os canais, ainda que de forma assimétrica. Os encontros presenciais concentraram a elaboração coletiva das diretrizes regionais, enquanto a participação digital operou predominantemente como canal de registro individual de propostas (Ceará, 2024a), com maior flexibilidade temporal e menor

mediação direta. Essa diferenciação funcional sugere que os canais não atuaram de forma redundante, mas também não foram integrados de maneira sistemática no processo decisório.

Um achado particularmente relevante refere-se ao fato de que uma das diretrizes priorizadas na Região do Cariri solicita explicitamente a criação de uma “plataforma de acompanhamento do PPA e do ciclo de metas, com fácil acesso à população” (Ceará, 2024a, p.22). Essa demanda indica que, do ponto de vista do território, o digital é compreendido não apenas como canal de entrada de propostas, mas também como promessa de devolutiva institucional e monitoramento social. Tal achado dialoga diretamente com Aguiar *et al.* (2024), ao enfatizarem que plataformas participativas não devem ser entendidas como simples ferramentas tecnológicas, mas como infraestruturas sociotécnicas que dependem de governança, coordenação e sustentabilidade institucional para se converter em mecanismos democráticos robustos.

Ao mesmo tempo, a experiência analisada confirma a crítica apresentada por Menezes *et al.* (2024), segundo a qual processos participativos híbridos tendem a ampliar a mobilização e o acesso, mas mantêm baixa densidade deliberativa no ambiente digital, uma vez que não promovem debate público estruturado, confronto de argumentos ou construção coletiva de prioridades (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023). Nesse sentido, o caso do Cariri não nega a relevância dos múltiplos canais como avanço institucional, mas sugere que a qualidade democrática do arranjo depende da integração entre os canais e da transparência na transformação das contribuições em decisões efetivas, tal como preconiza a deliberação e institucionalização (Avritzer, 2000).

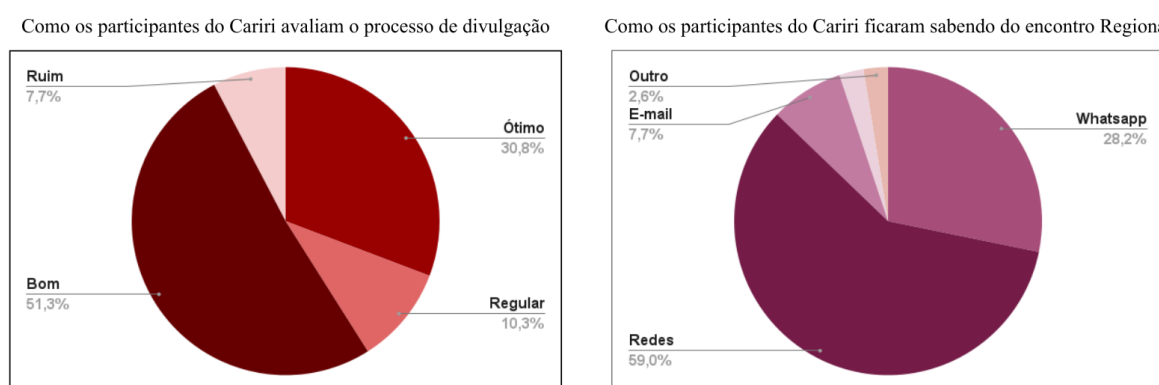
A análise qualitativa apoiada nas informações aprofunda essa discussão, especialmente no que se refere à circulação da informação e ao acesso aos canais participativos. Os dados de avaliação indicam que o processo de divulgação dos encontros regionais foi avaliado majoritariamente de forma positiva, sendo classificado como “bom” por 48,8% dos respondentes e “ótimo” por 29,3%. Contudo, 9,8% avaliaram a divulgação como regular, 7,3% como ruim e 4,9% não responderam, apresentando percepções heterogêneas quanto à efetividade da comunicação institucional (Ceará, 2024b).

No que se refere aos meios pelos quais os participantes tomaram conhecimento dos encontros regionais do PPA, observa-se forte dependência de canais informais e digitais, conforme ilustrado na figura 3. As redes sociais aparecem como principal meio de divulgação (56,1%), seguidas por aplicativos de mensagens, como o WhatsApp (26,8%). Em contraste, canais institucionais mais formais, como e-mail, foram mencionados por apenas 7,3% dos

respondentes, enquanto 2,4% relataram ter tomado conhecimento por meio de amigos, 2,4% por outros meios e 4,9% não responderam (Ceará, 2024b).

Esses dados indicam que, embora os múltiplos canais tenham ampliado potencialmente o alcance da participação, sua operacionalização esteve fortemente ancorada em circuitos informais de comunicação, o que tende a restringir o acesso a grupos já mobilizados ou inseridos em redes institucionais e associativas. Tal padrão limita a ampliação efetiva do público participante e reforça desigualdades de acesso à informação, especialmente entre grupos com menor conectividade digital ou menor familiaridade com plataformas institucionais.

Figura 3. Percepção e formato do recebimento de informações sobre o Encontro Regional de elaboração do PPA



Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024b)

Além disso, não há evidências documentais de articulação substantiva entre os conteúdos produzidos nos diferentes canais. Os documentos analisados não registram procedimentos de confrontação, sistematização conjunta ou hierarquização integrada das propostas oriundas da plataforma digital e das diretrizes formuladas nos encontros presenciais. Tampouco há devolutiva clara e acessível sobre como as contribuições provenientes de diferentes modalidades foram consolidadas no processo de priorização. As informações sobre o encaminhamento das propostas aparecem de forma indireta e pouco acessível nos relatórios anuais de monitoramento do PPA, dificultando a compreensão, por parte dos participantes, do impacto efetivo de suas contribuições.

Soma-se a isto as manifestações apresentadas no Quadro 3 que reforçam a percepção de que, para os participantes, a ampliação da participação não se restringe aos múltiplos

canais, mas envolve a efetividade dos espaços de fala, a representatividade dos atores presentes e a implementação das propostas formuladas.

As demandas por maior envolvimento de lideranças comunitárias (R7), abertura da fala para representantes de entidades vinculadas ao Estado (R11 e R12) e encaminhamento efetivo das propostas ao Poder Executivo (R8, R10 e R13) evidenciam a expectativa de uma participação que vá além da escuta inicial, incorporando mecanismos de mediação, priorização e devolutiva institucional. Essas percepções dialogam diretamente com a crítica de Avritzer (2000; 2011) à participação meramente consultiva e reforçam os achados de Menezes *et al.* (2024) sobre os limites dos arranjos participativos híbridos quando não há integração entre escuta social e decisão estatal.

Quadro 3. Percepções dos participantes sobre ampliação da participação e efetividade das propostas no encontro regional de elaboração do PPA na Região do Cariri

Participante	Opiniões sobre ampliar a participação e o desejo que sejam efetivadas as propostas sugeridas
R7	Buscar a participação de líderes comunitários, pessoas com conhecimento de causa de acordo com os temas.
R8	Levar as propostas para o poder executivo
R9	Apresentar melhor os temas para as discussões nos grupos
R10	Que seja implementado as demandas da região, que haja prioridade na maioria das demandas
R11	Não foi aberto espaço para a fala de representantes de entidades governamentais
R12	Abrir a fala para os representantes de entidade vinculadas ao Estado
R13	Que as propostas sejam de fato avaliadas e cumpridas.
R7	Buscar a participação de líderes comunitários, pessoas com conhecimento de causa de acordo com os temas.
R8	Levar as propostas para o poder executivo

Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024b).

Outro limite relevante refere-se à capacidade dos múltiplos canais de promover inclusão social no território. Embora a participação digital amplie potencialmente o alcance do processo, os dados do Cariri indicam que o acesso às ferramentas online está condicionado a fatores como conectividade, letramento digital e familiaridade com plataformas institucionais, o que pode contribuir para a reprodução de desigualdades sociais preexistentes (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023). Assim, os múltiplos canais não se traduzem automaticamente em maior diversidade social entre os participantes, reforçando o caráter seletivo do processo participativo.

A comparação entre o desenho normativo e os dados empíricos permite concluir que a presença de múltiplos canais de participação no PPA 2024-2027, no caso do Cariri, representou um avanço institucional em relação a modelos exclusivamente presenciais ou centralizados. Contudo, a forma como esses canais foram operacionalizados revelou limites significativos quanto à integração entre modalidades, à transparência do processo decisório e à ampliação efetiva da pluralidade social.

Dessa forma, a existência de diferentes canais deve ser compreendida como um recurso institucional relevante, mas ainda insuficiente para garantir uma participação aprofundada, equitativa e deliberativamente qualificada. A experiência analisada indica que a ampliação dos canais de escuta precisa ser acompanhada por mecanismos claros de articulação, devolutiva institucional e inclusão social, sob pena de reforçar uma participação predominantemente consultiva, com impactos limitados sobre a qualidade democrática do planejamento público estadual.

5.4.3 Representação regional e instâncias permanentes de participação: limites da institucionalização no ciclo do PPA.

As dimensões da (iii) representação regional eleita e da (iv) existência de conselhos ou fóruns permanentes vinculados ao PPA, tratadas separadamente nos critérios analíticos de Amaral (2014), são aqui analisadas de forma integrada. Essa unificação se justifica tanto pela convergência dos achados quanto pela articulação conceitual presente na literatura, que compreende a representação como indissociável da existência de instâncias institucionalizadas capazes de conferir continuidade, mediação e efetividade à participação social. Visto que ambas as dimensões revelam um mesmo problema institucional: a fragilidade da formalização da participação para além dos momentos pontuais de escuta.

A literatura sobre democracia deliberativa e instituições participativas enfatiza que a legitimidade democrática não se esgota na simples abertura de espaços participativos, mas depende da capacidade desses espaços de se institucionalizarem e influenciarem o ciclo das políticas públicas de forma continuada. Avritzer (2000) destaca que a deliberação pressupõe processos públicos de formação das preferências, nos quais razões e argumentos possam efetivamente incidir sobre as decisões coletivas. Nesse sentido, um elemento central para a consolidação das instituições participativas reside em sua efetividade institucional, isto é, na capacidade de se consolidarem como instâncias estáveis de governança democrática e de influenciar os processos decisórios do Estado (Avritzer, 2011).

No caso do Cariri, a análise documental evidencia limites significativos nesse processo de institucionalização. O conjunto de documentos analisados (incluindo relatórios institucionais e informações obtidas via LAI) não apresentam evidências robustas de mecanismos formais de eleição de representantes regionais, tampouco registros de mandatos, atribuições definidas ou papéis institucionalizados de delegados ou comissões vinculadas ao ciclo participativo do PPA. As menções a “delegados”, “fóruns” ou “comissões” aparecem apenas de forma indireta nas avaliações dos participantes (Ceará, 2024b), sem detalhamento que permita rastrear sua atuação ou influência efetiva no processo decisório.

Essa ausência, contudo, deve ser interpretada com cautela. Não se trata de afirmar a inexistência de práticas representativas ou de referências a essas instâncias no território, uma vez que tais menções aparecem, em geral, nos documentos preliminares do processo participativo. A dificuldade analítica reside, sobretudo, no que ocorre após esse momento inicial: os documentos centrais do processo não apresentam registros objetivos que permitam acompanhar de que modo essas instâncias atuaram, quais contribuições produziram ou como suas proposições foram consideradas nas etapas subsequentes do planejamento.

Essa limitação compromete a capacidade de a participação se converter em governança continuada, aspecto que dialoga tanto com Milani (2008), ao diferenciar processos consultivos e deliberativos a partir de sua capacidade de influência efetiva, quanto com Dagnino (2004), ao alertar para experiências em que a participação se expande como retórica e procedimento, mas com baixa redistribuição de poder político.

Nos documentos referentes à participação, a inexistência de representação regional eleita institucionalizada articula-se diretamente à ausência documental de conselhos ou fóruns permanentes especificamente vinculados ao acompanhamento do PPA. Embora os documentos normativos do Plano façam referências genéricas à importância da participação social, à valorização de conselhos setoriais e ao uso da PCP como instrumento de interação, tais menções não se desdobram na criação explícita de instâncias permanentes com composição definida, atribuições claras ou periodicidade estabelecida. Desse modo, a participação aparece formalmente como diretriz transversal do planejamento, mas sem detalhamento institucional capaz de assegurar sua continuidade para além da fase de elaboração do Plano.

A análise documental reforça essa constatação, tanto o Relatório de Participação Cidadã quanto às informações obtidas concentra-se na descrição dos encontros presenciais regionais e das interações digitais registradas na plataforma, sem evidências da constituição de instâncias regionais permanentes responsáveis por acompanhar a implementação, o

monitoramento ou a revisão das diretrizes incorporadas ao PPA. Esse arranjo aproxima-se do que a literatura recente tem identificado em diferentes experiências participativas, nas quais a participação tende a operar predominantemente como mecanismo de consulta e escuta social, voltado à coleta de contribuições, mais do que à construção coletiva de decisões (Rodrigues *et al.*, 2023; Menezes *et al.*, 2024).

Cabe reforçar, que essa ausência documental não implica inexistência de participação organizada no território do Cariri, que conta historicamente com diversos conselhos setoriais e fóruns temáticos nas áreas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e cultura. O que a análise evidencia é a dissociação entre essa arquitetura participativa preexistente e o processo de planejamento estadual, que indicam que tais instâncias não foram explicitamente articuladas ao ciclo do PPA. Esse descompasso reforça a leitura de Gohn (2019), segundo a qual a institucionalização da participação, quando não integrada aos processos decisórios centrais, tende a reproduzir desigualdades e a limitar o alcance democrático das experiências participativas.

Além disso, a centralização da organização e da condução desses processos no âmbito do Poder Executivo indica que o planejamento permanece estruturado como um campo de poder no qual os limites da participação se articulam às dinâmicas institucionais do Estado (Faria *et al.*, 2022). Ainda que instrumentos digitais ampliem os canais de interação entre governo e sociedade, seus efeitos dependem das capacidades estatais e das formas de governança que sustentam tais plataformas participativas (Aguiar *et al.*, 2022).

Nesse contexto, o principal achado da análise é que a participação associada ao PPA tende a assumir caráter episódico, concentrando-se em momentos específicos de escuta e priorização durante a fase de elaboração do Plano, sem mecanismos institucionais que assegurem sua continuidade no acompanhamento e na implementação das políticas públicas. O que converge com a literatura que aponta que os limites da participação no planejamento público estão associados tanto ao desenho institucional quanto à capacidade de incidência efetiva dessas arenas sobre o processo decisório estatal (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021).

As avaliações dos participantes do Cariri, corroboram essa interpretação ao indicarem percepções de que a participação se concentrou em eventos pontuais, sem continuidade institucionalizada. A ausência de canais permanentes de diálogo e devolutiva após os encontros regionais foi apontada como um dos limites do processo, expressando a expectativa, por parte da sociedade civil, de maior acompanhamento e retorno sobre a implementação das propostas apresentadas.

O confronto entre o desenho normativo e os dados permite afirmar, portanto, que a participação social no PPA 2024-2027, no caso do Cariri, não se consolidou por meio de mecanismos formais de representação regional eleita nem por instâncias permanentes de governança participativa vinculadas ao Plano. Essa lacuna institucional reforça o caráter predominantemente consultivo do processo participativo analisado e evidencia limites na transição entre escuta social, deliberação e acompanhamento das políticas públicas (Amaral, 2014).

Assim, a experiência do Cariri indica que a ampliação da participação no planejamento público estadual requer não apenas a abertura de espaços e canais de escuta, mas o fortalecimento de estruturas institucionais permanentes, capazes de assegurar representação legitimada, continuidade deliberativa e efetiva articulação entre Estado e sociedade ao longo de todo o ciclo do PPA.

5. 4. 4 Devolutiva institucional e articulação com o estado: limites da participação no ciclo do PPA

As fragilidades institucionais identificadas nas dimensões anteriores manifestam-se de forma ainda mais evidente na devolutiva institucional e na articulação contínua entre Estado e sociedade ao longo do ciclo do PPA. A literatura recente sobre efetividade participativa convergem ao apontar a fase pós-escuta (devolutiva, implementação, monitoramento e aprendizado institucional) como um dos principais pontos críticos das instituições participativas, especialmente quando a participação se concentra na formulação e não se prolonga como prática de governança (Avritzer, 2011; Menezes *et al.*, 2024).

A análise da devolutiva institucional é central para avaliar se a participação social se converte em influência efetiva sobre o planejamento público (Amaral, 2014). No caso do PPA 2024-2027, os documentos normativos apresentam a participação cidadã como princípio estruturante da ação governamental, associada à GpR, à regionalização e à transparência (Ceará, 2023b). No entanto, a efetividade desse princípio depende da existência de mecanismos claros de retorno, acompanhamento e diálogo contínuo durante a execução das políticas públicas.

Do ponto de vista normativo, a metodologia do PPA e a legislação que o institui preveem a integração entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, sob coordenação da SEPLAG (Ceará, 2023b). A devolutiva institucional aparece, neste desenho, associada à produção de relatórios técnicos e instrumentos de acompanhamento, voltados à

gestão e ao controle interno, sem detalhamento sobre a incorporação sistemática da sociedade civil, ou de instâncias regionais, nos processos de monitoramento e avaliação do Plano (Ceará, 2024a).

A análise dos documentos referentes ao Cariri confirma que a devolutiva institucional se materializou predominantemente por meio de instrumentos técnico-administrativos. O Relatório de Monitoramento da Ação Governamental referente a 2024 apresenta informações detalhadas sobre a execução física e orçamentária de programas e ações nos municípios da região, evidenciando a presença do Estado no território (Ceará, 2025b). Contudo, sua estrutura baseia-se em sistemas internos de GpR, sem incorporar mecanismos de escuta, validação ou acompanhamento participativo por parte da sociedade civil.

O que se percebe é que a regionalização presente nesses relatórios refere-se à execução territorial das políticas públicas, e não à existência de instâncias regionais de governança participativa voltadas ao debate sobre resultados, dificuldades ou ajustes necessários. Esse aspecto torna-se particularmente relevante quando confrontado com os achados das seções anteriores: embora a participação no Cariri tenha ocorrido de forma regionalizada e por múltiplos canais na fase de elaboração do PPA, ela não se estendeu de modo institucionalizado às fases de implementação e monitoramento.

As informações reforçam essa leitura ao evidenciarem a percepção, por parte dos participantes, de ausência de retorno sistemático sobre as contribuições apresentadas nos encontros regionais (Ceará, 2024b). Ainda que as diretrizes priorizadas tenham sido formalmente registradas e encaminhadas aos órgãos e entidades responsáveis, sob coordenação da SEPLAG, não se identificam estratégias de comunicação acessível, diálogo territorializado ou mecanismos de feedback que permitam aos participantes compreender como suas propostas foram incorporadas, ajustadas ou descartadas ao longo do ciclo do Plano.

Outro dado relevante que emerge do próprio conteúdo das contribuições priorizadas no Cariri, é a demanda explícita por instrumentos mais claros, acessíveis e transparentes de acompanhamento do PPA (Ceará, 2024b). A coexistência entre o encaminhamento técnico-administrativo das diretrizes e a reivindicação social por mecanismos de monitoramento acessíveis sugere que a devolutiva institucional observada permanece predominantemente técnica, com baixa visibilidade pública e reduzida capacidade de produzir efetividade percebida pelos próprios participantes.

Ou seja, trata-se de um arranjo no qual há institucionalização procedimental da participação (regionalizada, multicanal e formalmente organizada), mas com fragilidades

significativas na conversão dessa participação em deliberação socialmente verificável e em governança participativa continuada (Avritzer, 2000; 2011). Os achados empíricos do Cariri confirmam, assim, que a ampliação dos canais e da escala da participação, embora necessária, não é suficiente para garantir aprofundamento deliberativo, redistribuição de poder decisório ou acompanhamento social da implementação das políticas públicas (Silva e Bolzan, 2019; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024).

Desse modo, este padrão demonstra um processo participativo com avanços relevantes na abertura de canais e na regionalização da escuta, mas com fragilidades estruturais na devolutiva institucional e na articulação contínua entre Estado e sociedade (Amaral, 2014). A participação ocorre, mas não se traduz em mecanismos capazes de acompanhar, tensionar ou deliberar sobre a implementação das diretrizes priorizadas.

Em síntese, a análise da devolutiva institucional indica que, embora o Estado do Ceará tenha ampliado a incorporação formal da participação social no planejamento público, persiste o desafio de transformá-la em processo contínuo, articulado à GpR e à governança territorial. O fortalecimento de mecanismos de devolutiva dialogada, acompanhamento participativo e transparência acessível emerge, assim, como condição necessária para aprofundar a qualidade democrática do planejamento público estadual em ciclos futuros do PPA.

O estudo de caso da Região de Planejamento do Cariri confirma diagnósticos recorrentes da literatura ao evidenciar que a participação social no planejamento público se concentra nas fases iniciais do ciclo, com fragilidades na devolutiva, no monitoramento e na incidência sobre as decisões (Avritzer, 2011). A ampliação dos canais participativos, com a combinação entre encontros presenciais e a PCP, ampliou o acesso, mas operou predominantemente sob uma lógica agregativa, com baixa densidade deliberativa e limitada transparência quanto à tradução das contribuições em prioridades do planejamento (Menezes *et al.*, 2024; Aguiar *et al.*, 2024).

O caso também reforça as críticas de Dagnino (2004) e Milani (2008) ao demonstrar que a abertura de canais pode coexistir com a manutenção de assimetrias de poder, especialmente na ausência de instâncias permanentes e de mecanismos claros de influência. Ao mesmo tempo, o estudo acrescenta uma evidência relevante ao deslocar o foco da suposta insuficiência da participação social para os limites institucionais da pós-escuta, indicando que o principal desafio reside na capacidade do Estado de sustentar a deliberação e a efetividade participativa ao longo de todo o ciclo do planejamento, o que orienta as considerações finais a seguir.

5. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou como se estruturou a participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, a partir de um estudo de caso na Região de Planejamento do Cariri. Orientada pelos critérios analíticos propostos por Amaral (2014), a pesquisa buscou examinar o desenho institucional da participação, considerando dimensões como regionalização, presença de múltiplos canais, representação regional eleita, existência de instâncias permanentes e devolutiva institucional articulada ao Estado.

O recorte territorial da Região de Planejamento do Cariri se deu justamente por corresponder ao formato institucional adotado pelo Estado para organizar a participação social no PPA. Essa escolha permitiu examinar o desenho participativo tal como ele é concebido e operacionalizado pelo planejamento estadual, evidenciando seus alcances e limites no plano institucional.

Os resultados indicam que o PPA 2024-2027 incorporou avanços institucionais relevantes no que se refere à abertura e à organização territorial da participação. A regionalização foi efetivamente materializada no Cariri, com a realização de encontro presencial, produção de diretrizes e registro de propostas associadas ao território, evidenciando a capacidade do arranjo participativo de produzir presença territorial rastreável. De modo convergente, a adoção de múltiplos canais (presenciais e digitais) ampliou o acesso e a escala da escuta social, confirmando diagnósticos recentes da literatura sobre inovação participativa no planejamento público.

Entretanto, os achados indicam que tais avanços se concentraram predominantemente no plano procedimental, sem correspondência na ampliação da capacidade de incidência da sociedade civil sobre os processos decisórios do Estado. A participação manteve-se centrada nas etapas iniciais de formulação do plano, assumindo caráter majoritariamente consultivo e com baixa articulação com as fases de priorização, execução e monitoramento.

Nesse sentido, a análise da devolutiva institucional reforça esse diagnóstico. Embora o Estado produza relatórios técnicos detalhados de monitoramento e execução das políticas públicas no território, tais instrumentos operam sob uma lógica técnico-administrativa, com limitada incorporação de mecanismos participativos de acompanhamento, diálogo e validação social. Do ponto de vista dos participantes, conforme evidenciado, persiste a percepção de ausência de retorno inteligível sobre o destino das contribuições apresentadas, o que compromete a efetividade democrática do processo participativo.

Nessa interpretação observa-se também que o arranjo institucional analisado opera sob uma lógica predominantemente agregativa, com baixa densidade deliberativa. A ampliação dos canais de participação não se traduz, portanto, em processos estruturados de debate, mediação de interesses ou construção coletiva de prioridades, limitando a capacidade de a participação influenciar substantivamente as decisões públicas.

Adicionalmente, evidencia-se uma dissociação estrutural entre os processos de escuta social e os circuitos efetivos de decisão orçamentária, indicando que o planejamento participativo permanece parcialmente desconectado das arenas onde se definem a alocação de recursos e a priorização das políticas públicas. Esse descompasso limita a participação enquanto instrumento de mediação entre demandas sociais e ação estatal.

Diante desse cenário, o aperfeiçoamento do desenho institucional da participação no PPA requer não apenas a ampliação de canais, mas sobretudo o fortalecimento de mecanismos de articulação entre participação, planejamento e orçamento. Nesse sentido, destacam-se como direções possíveis: (i) a institucionalização de instâncias permanentes de participação, com representação territorial e atribuições claras no acompanhamento e monitoramento do PPA; (ii) a criação de mecanismos de devolutiva estruturada e acessível, que permitam rastrear a trajetória das propostas desde sua formulação até sua incorporação (ou não) no planejamento e no orçamento; (iii) a integração mais direta entre os processos participativos e os instrumentos orçamentários, especialmente LDO e LOA, de modo a reduzir a dissociação entre deliberação social e decisão fiscal; e (iv) o investimento em estratégias de qualificação deliberativa dos espaços participativos, ampliando tempo, mediação e condições de argumentação nos encontros presenciais e digitais.

Como desdobramento, os resultados deste artigo indicam a necessidade de avançar a análise para uma escala intra-regional, voltada à observação da incorporação das contribuições formuladas no interior da Região Metropolitana do Cariri. Nesse sentido, o artigo subsequente desloca o foco do desenho institucional da participação para a análise da tradução das propostas deliberadas em diretrizes, ações e investimentos territorialmente situados, permitindo aprofundar a compreensão sobre os limites e alcances do planejamento participativo.

Assim, conclui-se que a experiência do PPA 2024–2027 no Ceará evidencia avanços relevantes na formalização da participação social, mas também revela limites estruturais na sua capacidade de produzir efeitos substantivos sobre o planejamento público. O desafio central, portanto, não reside apenas em ampliar a participação, mas em reconfigurar seu papel no interior do Estado, de modo que ela possa incidir efetivamente sobre as decisões e

contribuir para a construção de um planejamento mais democrático e articulado territorialmente.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carla Silva Rocha; ALVES, Isaque; GOMES, Leonardo; PINOS, Bruna; BELLIX, Laila; PARRA, Henrique. Colaboração multissetorial para desenvolvimento e manutenção de soluções tecnológicas de participação. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 75, n. , p. 89-107, 7 ago. 2024.

AMARAL, Lucas Alves. Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais. **Texto para Discussão nº 1998**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1998.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, Eduardo Gomor dos; BEZERRA, Felipe Portela. A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [S.L.], n. 28, p. 37-44, 12 abr. 2021. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/bapi28art4>.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.

_____. Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. p. 13-28. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

_____. Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. 28 p. (Texto para Discussão, n. 1739). Disponível em: <https://hdl.handle.net/10419/91210>. Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Leonardo. ESFERA PÚBLICA SEM MEDIAÇÃO? HABERMAS, ANTI-ILUMINISMO E DEMOCRACIA. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 118, p. 13-40, jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 2011.

CEARÁ. [Governador (2023- : Elmano de Freitas da Costa)]. **Minuta do Projeto de Lei: Plano Plurianual (PPA) 2024-2027**. Fortaleza: SEPLAG, 2023b. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Governo do Estado. Plano Plurianual 2024-2027: Volume I – Mensagem do Governo. **SEPLAG**: Fortaleza, 2023c. Disponível em:

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/> . Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). **Metodologia de elaboração do PPA 2024-2027**. Fortaleza: SEPLAG, 2023a. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/> . Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). **Relatório de monitoramento da ação governamental: PPA 2024-2027** (jan.-dez. 2024). Fortaleza: SEPLAG, 2025b. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/> . Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Ceará: Cariri**. Fortaleza: IPECE, n. 11, set. 2025a. Disponível em: <http://ipece.ce.gov.br/regioes-de-planejamento-panorama-socioeconomico/> . Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). **Relatório de participação cidadã: Região do Cariri - PPA 2024-2027**. Fortaleza: SEPLAG, 2024a. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/> . Acesso em: 16 fev. 2026.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 01/2025**, referente à participação social no PPA 2024-2027 - Região do Cariri. Fortaleza, 2024b.

_____. Secretaria das Cidades. **Ceará: Regiões de Planejamento**. Fortaleza: Secretaria das Cidades, [2018]. 1 mapa, color. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/02/regioes_planejamento_mapa.pdf. Acesso em: 18 fev. 2026.

COUTO, Leandro Freitas. Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPA's Federais. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3776>. Acesso em: 28 set. 2025.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296p.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação. **Sociedade e Estado**, v. 19, n. 1, p. 53-80, jan./abr. 2004.

FARIA, Roseli; SANTOS, Eduardo Gomor dos; MELO, Elton Bernado Bandeira de. Marias e Marielles no planejamento governamental: Mais sujeitos, mais saberes e mais democracia no Estado Brasileiro. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 127-143, jan./jul. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3782>. Acesso em: 28 set. 2023.

GALINDO, Alexandre Gomes. Processos participativos na gestão pública municipal: o plano plurianual (2014-2017) de Macapá-AP. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, [S. l.], v. 11, n. 27, p. 41–72, 2021. DOI: 10.32335/2238-0426.2021.11.27.5281. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/5281>. Acesso em: 30 jan. 2026.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Gestão. org**, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2005.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63–81, jan./abr. 2019.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Urá. RETOMADA DEMOCRÁTICA NO BRASIL. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 27, n. 2, p. 698-715, 19 dez. 2023. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n2.2023.39>.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. GPR NO CEARÁ: prática de gestão em busca de resultados. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: III Consad, 2010. p. 1-34. Disponível em: https://www.dropbox.com/scl/fi/cp48y60lteyso9jo7de16/Painel-14-055_formatado.pdf?rlkey=q4mnflw01f0drmlx1df0zzkkv&e=1&dl=0. Acesso em: 22 jul. 2025.

MENEZES, Diego Matheus Oliveira de; BEZERRA, Felipe Portela; BACCARIN, Matheus. Entre dinâmicas digitais e presenciais. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 75, n. , p. 59-88, 7 ago. 2024. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v75ia.10316>.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de administração pública**, v. 42, p. 551-579, 2008.

OLIVEIRA, João Narclécio Fernandes de. **A participação da sociedade no Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará: avaliando o planejamento público participativo no Vale do Jaguaribe (2016-2019)**. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PAPI, Luciana Pazini; PADILHA, Pablo Ziolkowski; HORSTMANN, Guilherme. METODOLOGIAS E ATORES DE FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL UMA ANÁLISE DO CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., 2021, Brasília. **GT 4 PLANEJAMENTO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (Idp), 2021. p. 1-19. Disponível em: <https://sbap.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; ARCANJO, Sanzio Dias; AGUIAR, Cristina Caetano de; CARVALHO, João Francisco Sarno; SILVA, Sheldon William; CUNHA, Fábio Simão da; ESTÉBAN, Stephanie Duarte; VALADARES, Gustavo Clemente. A participação social e o

planejamento público: o caso do conselho municipal de habitação de juiz de fora/mg. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.L.], v. 14, n. 12, p. 21920-21941, 22 dez. 2023. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v14i12.3199>.

SILVA, Rodrigo Belmonte da; BOLZAN, Renato. INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: o relato de uma prática de participação social. **Práticas de Administração Pública**, [S.L.], v. 2, n. 3, p. 02, 16 dez. 2019. Universidade Federal de Santa Maria.
<http://dx.doi.org/10.5902/2526629235919>.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

6 Artigo 3 - DELIBERAÇÃO E LIMITES REDISTRIBUTIVOS NO PPA PARTICIPATIVO: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI

Resumo

A participação social no planejamento público tem ampliado a escuta e o reconhecimento de demandas territoriais, mas enfrenta limites quanto à sua capacidade de incidir sobre a definição de prioridades estatais. Este artigo analisa esse problema a partir do processo participativo do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Estado do Ceará, com foco na Região de Planejamento do Cariri e recorte na Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), marcada por desigualdades intra-regionais e centralidade funcional no eixo Crajubar. O objetivo é examinar em que medida as propostas deliberadas no âmbito da participação regional incorporam demandas redistributivas e como são traduzidas, ou não, em prioridades institucionais no PPA. Metodologicamente, adotou-se um estudo de caso qualitativo e documental, baseado na análise de documentos oficiais do PPA, registros da Plataforma Ceará Participativo, relatórios de participação cidadã e materiais de priorização e monitoramento. As propostas foram organizadas segundo os eixos e temas institucionais do Plano. Os achados indicam que a deliberação regional no Cariri foi expressiva, territorializada e concentrada em áreas com potencial redistributivo, como saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e cultura. Contudo, essas demandas não se converteram em diretrizes regionalmente priorizadas, evidenciando um descompasso entre deliberação e redistribuição de prioridades. Com este artigo conclui-se que ao demonstrar os limites da participação decorrem menos da mobilização social e mais dos filtros decisórios e do desenho institucional, reforçando a necessidade de arranjos participativos capazes de sustentar a incidência ao longo de todo o ciclo do planejamento público.

Palavras-chave: participação social; planejamento público; Plano Plurianual; redistribuição; desigualdades intra-regionais.

Abstract

Social participation in public planning has expanded institutional listening and the recognition of territorial demands, but it faces limitations regarding its capacity to influence the definition of state priorities. This article analyzes this issue through the participatory process of the Multiannual Plan (Plano Plurianual - PPA) 2024-2027 of the State of Ceará, focusing on the Cariri Planning Region, with a specific emphasis on the Cariri Metropolitan Region (RM Cariri), characterized by intra-regional inequalities and functional centrality in the Crajubar axis. The objective is to examine to what extent the proposals deliberated within the framework of regional participation incorporate redistributive demands and how they are translated, or not, into institutional priorities in the PPA. Methodologically, the study adopts a qualitative and documentary case study, based on the analysis of official PPA documents, records from the Ceará Participativo Platform, citizen participation reports, and prioritization and monitoring materials. The proposals were organized according to the institutional axes and thematic areas of the Plan. The findings indicate that regional deliberation in Cariri was significant, territorially grounded, and concentrated in areas with redistributive potential, such as health, education, infrastructure, mobility, and culture. However, these demands were not converted into regionally prioritized policy guidelines, revealing a mismatch between deliberation and the redistribution of priorities. The article concludes that the limits of participation stem less from social mobilization and more from decision-making filters

embedded in institutional design, reinforcing the need for participatory arrangements capable of sustaining influence throughout the entire cycle of public planning.

Keywords: social participation; public planning; Multiannual Plan; redistribution; intra-regional inequalities.

6.1 INTRODUÇÃO

A institucionalização da participação social no planejamento público tem sido amplamente reconhecida como um avanço democrático nas últimas décadas, sobretudo no contexto brasileiro, marcado pela ampliação de canais participativos e pela incorporação formal da sociedade civil em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA). Entretanto, a consolidação desses mecanismos tem revelado um conjunto persistente de tensões entre abertura participativa, capacidade deliberativa e impacto efetivo sobre as decisões estatais, especialmente no que se refere à definição de prioridades e à alocação de recursos públicos (Avritzer, 2000; 2011; Avelino *et al.*, 2021; Menezes *et al.*, 2024).

Parte significativa da literatura aponta que, embora os processos participativos ampliem a escuta, a visibilidade de demandas e o reconhecimento simbólico de grupos e territórios, seus efeitos substantivos sobre o planejamento e o orçamento permanecem limitados. As dificuldades se concentram, sobretudo, na etapa pós-deliberação, quando as propostas formuladas nos espaços participativos precisam ser traduzidas em diretrizes, programas e investimentos efetivamente incorporados aos instrumentos de planejamento (Couto, 2022; Martins, 2023; Rodrigues *et al.*, 2023). É nesse deslocamento entre deliberação e decisão que emergem questões centrais para o debate sobre justiça social.

A análise da participação social não pode se limitar à dimensão procedimental da inclusão ou da deliberação. A justiça social deve se estruturar a partir de dimensões indissociáveis, redistribuição, reconhecimento e representação (Fraser, 2002). Sendo insuficiente a ampliação da voz política quando esta não se converte em condições institucionais capazes de enfrentar desigualdades materiais. Nesse sentido, processos participativos que operam predominantemente por meio de remédios afirmativos, ampliando a escuta e o reconhecimento simbólico, mas sem produzir efeitos redistributivos, tendem a reproduzir limites estruturais da ação estatal (Fraser, 2006).

Este artigo insere-se nesse debate ao analisar a tradução institucional das propostas deliberadas no processo participativo do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, com foco empírico na Região de Planejamento do Cariri e recorte específico na Região Metropolitana

do Cariri (RM Cariri). O problema que orienta a análise pode ser sintetizado da seguinte forma: em que medida as propostas deliberadas no processo participativo regional são traduzidas em prioridades reconhecidas no planejamento estadual e quais limites redistributivos emergem desse processo?

O objetivo geral do artigo é examinar em que medida as propostas deliberadas no âmbito da participação social na Região de Planejamento do Cariri, com recorte na RM Cariri, incorporam demandas associadas à dimensão redistributiva e como essas demandas são traduzidas, ou não, em proposições institucionais no PPA 2024-2027.

A ancoragem na dimensão redistributiva constitui uma opção analítica e metodológica e não uma hierarquização normativa em detrimento da representação e reconhecimento. Reconhece-se, desde o início, a indissociabilidade entre essas dimensões da justiça social. No entanto, considerando o foco na análise documental do planejamento e nos mecanismos formais de priorização do PPA, este artigo privilegia a redistribuição entendida como capacidade institucional de converter deliberação social em definição de prioridades e potencial acesso a recursos públicos. A impossibilidade de abarcar simultaneamente todas as dimensões da justiça não é tratada como limitação empírica, mas como escolha analítica coerente com o escopo do estudo.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso, de abordagem qualitativa e documental, baseado na análise sistemática dos documentos oficiais do PPA, dos registros da Plataforma Ceará Participativo (PCP) e dos materiais produzidos no processo de priorização das diretrizes regionais. As propostas deliberadas foram organizadas segundo os 25 temas institucionais do PPA, distribuídos nos quatro eixos estratégicos do planejamento estadual, permitindo examinar a aderência temática da deliberação regional e sua tradução institucional (Ceará, 2024).

Este artigo integra uma dissertação estruturada em três artigos articulados: o Artigo 1 realizou uma revisão integrativa da literatura sobre participação social e planejamento público, identificando convergências analíticas, lacunas empíricas e a recorrente fragilidade da dimensão redistributiva nas análises. O Artigo 2 examinou o desenho institucional do processo participativo do PPA cearense, com foco na Região de Planejamento do Cariri, analisando seus critérios deliberativos e os limites da devolutiva institucional. Com base nesses achados, o presente Artigo 3 aprofunda a análise ao deslocar o foco para a tradução institucional das propostas deliberadas, tomando a ausência de diretrizes do Cariri no conjunto das prioridades do PPA como dado empírico relevante para discutir os limites redistributivos do desenho participativo.

Além de contribuir para o debate acadêmico sobre participação e planejamento, o estudo oferece uma análise situada e empiricamente fundamentada sobre os desafios da regionalização da participação social em contextos marcados por desigualdades territoriais. Ao articular participação, planejamento e justiça redistributiva, o artigo busca avançar na compreensão dos gargalos institucionais que condicionam a efetividade democrática do planejamento público.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta os procedimentos metodológicos adotados. A segunda examina a deliberação regional do Cariri e sua distribuição temática na estrutura do PPA. A terceira analisa a ausência de tradução institucional das propostas deliberadas no conjunto das diretrizes priorizadas. Por fim, a última seção discute os limites redistributivos do desenho participativo, dialogando com a literatura especializada e aponta implicações para a pesquisa e para o aprimoramento das instituições participativas.

6. 2 METODOLOGIA

Este artigo adota o estudo de caso como estratégia metodológica para examinar o tratamento institucional das propostas deliberadas no âmbito da participação social no ciclo do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, tomando como referência a Região de Planejamento do Cariri, com recorte na RM Cariri. O estudo de caso é apropriado para a análise de processos institucionais situados, permitindo a compreensão de dinâmicas em seu contexto específico, a partir da verificação de diferentes registros documentais (Creswell, 2010). Trata-se de uma abordagem qualitativa com a leitura contextualizada dos fenômenos analisados, com ênfase na descrição e interpretação dos arranjos institucionais que estruturam a participação social no planejamento público (Lakatos; Marconi, 2017; Godoy, 2005).

A delimitação territorial da RM Cariri decorre de sua centralidade no desenho do planejamento estadual e de sua relevância no processo participativo do PPA, o que possibilita observar, de forma situada, como as propostas deliberadas em escala intra-regional são registradas e tratadas no interior dos instrumentos formais de planejamento.

Além disso, a análise é realizada com ênfase da abordagem redistributiva, empregada como referência analítica para examinar o tratamento institucional das propostas registradas no processo participativo, sem pretensão de avaliar resultados materiais ou efeitos redistributivos concretos.

6. 2. 1 Técnicas de pesquisa

A pesquisa utiliza análise documental de natureza qualitativa, baseada exclusivamente em documentos oficiais produzidos no âmbito do processo participativo e do planejamento estadual. Essa técnica é adequada ao objetivo do artigo, que se limita a examinar os registros formais das propostas deliberadas e sua presença nos instrumentos do PPA. Não são utilizadas técnicas de pesquisa de campo, entrevistas ou observação direta, uma vez que o foco analítico recai sobre o conteúdo institucionalmente registrado.

6. 2.2 *Corpus* documental

O *corpus* é composto pelos seguintes documentos oficiais e institucionais: (A) Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027, que orienta o desenho do processo participativo; (B) Relatório de Participação Cidadã - Região de Planejamento do Cariri, contendo dados sobre encontros presenciais, diretrizes formuladas e propostas registradas; (C) PPA 2024-2027 - Volume I (Mensagem do Governo), que consolida as diretrizes e prioridades do Plano e; (D) Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - PPA 2024-2027 (jan.-dez./2024), utilizado para analisar a devolutiva institucional e a articulação entre planejamento, execução e monitoramento.

Esses documentos constituem a base empírica para a análise das propostas deliberadas e de sua incorporação formal ao planejamento estadual.

6. 2 .3 Procedimentos de análise

Nos procedimentos de análise, o foco recaiu sobre o tratamento institucional das propostas deliberadas no processo de participação social na conferência regional. A análise buscou examinar não apenas a presença das propostas nos instrumentos de planejamento, mas também a ausência de correspondência explícita entre as diretrizes deliberadas regionalmente e aquelas apresentadas como priorizadas no Plano, compreendendo essa ausência como informação relevante para a análise da tradução institucional das demandas.

Em um primeiro momento, realizou-se a leitura sistemática dos documentos oficiais do PPA. Essa leitura teve como finalidade identificar o volume e a natureza das propostas deliberadas no processo participativo, observar como essas propostas são registradas nos documentos oficiais e localizar sua referência territorial.

Na etapa seguinte, as informações identificadas foram organizadas de forma descritiva, com o objetivo de tornar visível a relação, ou a ausência de relação, entre as propostas deliberadas e os instrumentos do planejamento estadual. Essa organização

considerou: (i) os assuntos e demandas que aparecem de forma recorrente nos registros documentais das propostas; (ii) sua vinculação territorial, com atenção à RM Cariri; e (iii) a presença ou ausência de correspondência formal entre as propostas deliberadas e os programas, ações ou diretrizes priorizadas no PPA. Essa etapa, limitou-se ao agrupamento ordenado das informações conforme registradas institucionalmente.

Por fim, procedeu-se a uma interpretação analítica orientada pelo objetivo do estudo, examinando em que medida as propostas deliberadas incorporaram dimensões redistributivas e como estas são traduzidas, ou não, no planejamento estadual. Essa interpretação buscou indicar limites e possibilidades institucionais observáveis a partir dos documentos.

O quadro 1 apresenta, as etapas da análise, os principais aspectos observados em cada momento e a finalidade correspondente, orientando a organização do material ao longo da análise documental, funcionando como instrumento de apoio à leitura e à interpretação dos documentos examinados.

Quadro 1. Etapas da análise documental aplicadas a RM Cariri

Etapa da Análise	O que é feito	Aspectos observados	Finalidade
Análise documental	Leitura sistemática dos documentos do PPA e dos registros do processo participativo	Forma de registro das propostas; menção territorial; nível de detalhamento	Identificar as propostas deliberadas e sua presença nos documentos oficiais
Organização descritiva das informações	Organização das propostas em quadro ou planilha analítica	Assuntos recorrentes; vinculação à RM Cariri; correspondência com programas, ações ou diretrizes do PPA	Tornar visível a relação entre propostas deliberadas e instrumentos do planejamento
Interpretação analítica	Leitura interpretativa dos dados organizados	Limites, possibilidades e tensões na tradução institucional das propostas	Examinar o tratamento institucional das propostas com base no objetivo do estudo

Fonte: Elaboração própria (2026).

Dessa forma, os procedimentos metodológicos adotados permitiram avançar da identificação das propostas deliberadas para a análise de seu tratamento institucional no planejamento público estadual. Ao privilegiar a organização descritiva das informações e uma interpretação orientada ao objetivo do estudo, o artigo busca explicitar limites e possibilidades da tradução das propostas no PPA 2024-2027. Contribuindo assim com a compreensão do papel da participação social no planejamento público em escala intra-regional.

6.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta e discute os resultados da pesquisa a partir do recorte da Região de Planejamento do Cariri, considerada o formato institucional adotado pelo Estado do Ceará para organizar a participação social no ciclo do PPA 2024-2027. Inicialmente, são contextualizados os principais aspectos territoriais e socioeconômicos da região, bem como a metodologia participativa empregada pelo governo estadual para a elaboração do Plano, com ênfase nos eixos, temas e procedimentos de sistematização das propostas.

Em seguida, a análise concentra-se no funcionamento do processo deliberativo regional, observando a forma como as contribuições sociais são registradas, organizadas assim como as prioridades da RM Cariri. Por fim, a seção examina o gargalo pós-escuta, evidenciado pela distância entre a produção deliberativa regional e sua tradução institucional no planejamento.

6.3.1 Região de Planejamento do Cariri: deliberação regional, metodologia estadual e o gargalo pós-escuta

A regionalização do território constitui um instrumento estratégico para o planejamento público, permitindo organizar o espaço estadual a partir de critérios socioeconômicos, geográficos e institucionais que orientam a formulação e a implementação de políticas públicas. No Ceará, esse processo foi institucionalizado com a criação das Regiões de Planejamento, concebidas com o objetivo de aperfeiçoar as atividades de planejamento, monitoramento e execução de políticas públicas de forma regionalizada, bem como subsidiar a elaboração de instrumentos legais como o PPA e a LOA (Ceará, 2015).

Essa reorganização territorial substituiu o modelo anterior baseado em macrorregiões mais amplas e heterogêneas, passando a estruturar o estado em quatorze regiões de planejamento, definidas a partir da análise integrada de aspectos geográficos, socioeconômicos, culturais e das redes de fluxos entre os municípios, de modo a permitir maior aderência entre políticas públicas e dinâmicas territoriais (Ceará, 2015).

Entre essas regiões, destaca-se a Região de Planejamento do Cariri, localizada no sul do estado e composta por vinte e nove municípios, entre os quais se incluem Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, que formam o principal polo urbano regional conhecido como Crajubar (Ceará, 2015). Com um área territorial de aproximadamente de 17.417 em km², participando com 11,7% no território estadual e ocupando a 2ª posição, conta com uma população estimada

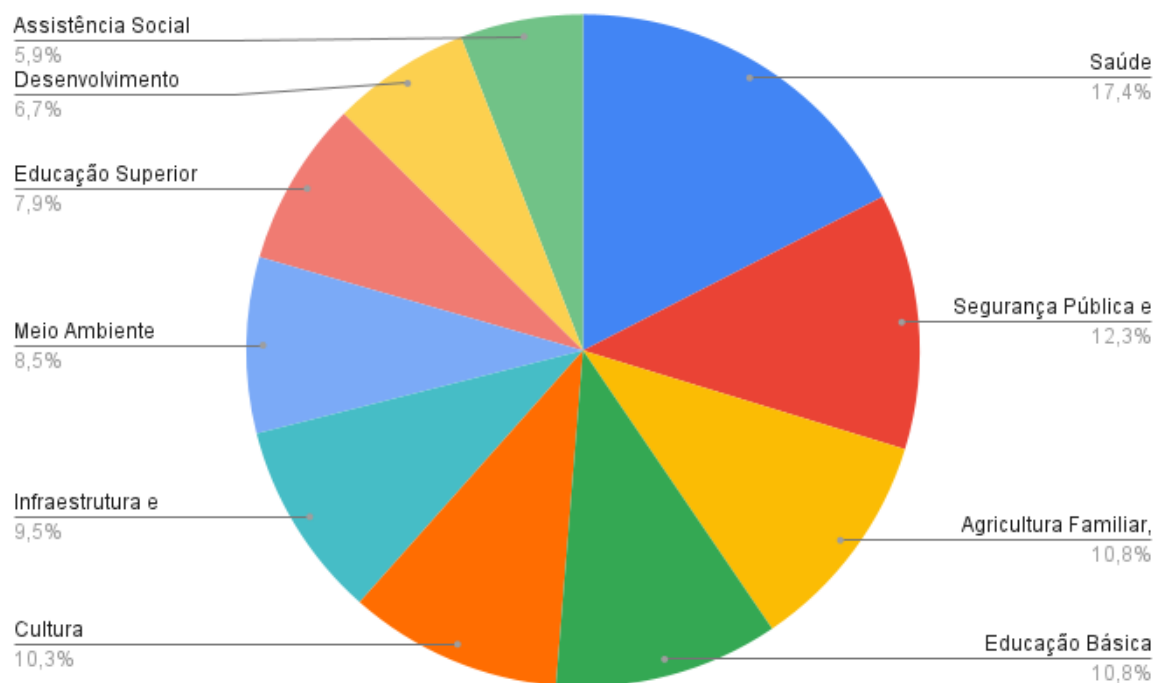
de 1.080.326 habitantes, representando 11,7% da população estadual e ocupando a 2ª posição dentro do estado. Além de sua relevância demográfica, o Cariri desempenha papel estratégico na dinâmica regional, articulando serviços, atividades econômicas e fluxos intermunicipais que estruturam a rede urbana do sul cearense e reforçam sua posição como polo de referência para municípios vizinhos e para áreas do entorno interestadual (Ceará, 2025).

No ciclo do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, a participação social foi operacionalizada por meio de arranjos presenciais e digitais, culminando em uma produção expressiva de diretrizes e propostas regionais. No recorte da Região de Planejamento do Cariri, foram registradas 542 propostas, sendo 372 elaboradas na Conferência Regional e 170 inseridas na Plataforma Ceará Participativo (Ceará, 2024), o que permite afirmar a existência de um universo deliberativo amplo e territorialmente identificável.

A organização institucional dessas contribuições segue a metodologia estadual do PPA, que estrutura o planejamento em quatro eixos estratégicos: (i) O Ceará que Cuida, Educa e Valoriza as Pessoas; (ii) O Ceará que Inova, Produz e Trabalha; (iii) O Ceará que Preserva, Convive e Zela pelo Território; (iv) O Ceará que Participa, Planeja e Alcança Resultados; e em 25 temas correspondentes (Ceará, 2024). Essas mesmas categorias foram utilizadas para ordenamento das propostas deliberadas, o que permite analisar a deliberação regional a partir dos termos empregados pelo próprio planejamento estatal, evitando classificações externas.

O gráfico 1 sintetiza a distribuição temática das proposições da Região do Cariri. Percebe-se que o padrão é consistente com demandas estruturantes de provisão pública e condições materiais de vida, com destaque para Saúde, Segurança Pública e Justiça, Educação Básica, Agricultura Familiar, Cultura e Infraestrutura e Logística, entre outros. A centralidade desses temas indica que a deliberação regional não se restringe a reivindicações genéricas ou simbólicas, mas incide sobre áreas que, em tese, demandam capacidade redistributiva do Estado, uma vez que envolvem bens públicos, investimentos e organização territorial de serviços.

Gráfico 1. Os 10 temas com maior número de propostas da Região do Cariri



Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024).

Entretanto, o modo como o Estado torna públicos os critérios de seleção das prioridades revelam um ponto crítico de transparência e, por consequência, de justiça redistributiva. Conforme o Volume I do PPA, o processo participativo estadual resultou na elaboração de 3.139 diretrizes regionais, com participação de 6.662 pessoas, e estabeleceu como regra de priorização a seleção das dez diretrizes regionais mais votadas por região, com ampliação em casos de empate, informação apresentada no documento como nota de rodapé (Ceará, 2023). Do ponto de vista analítico, o fato de um critério decisivo do processo, que define quais diretrizes ganham visibilidade e status de “priorizadas”, aparecer de forma secundarizada no texto oficial constitui um indicador de fragilidade na devolutiva institucional e na rastreabilidade pública da tradução das contribuições.

Esse achado dialoga com um diagnóstico recorrente da literatura, que demonstra que a institucionalização da participação social não garante, por si, impacto substantivo sobre planejamento e orçamento. Estudos sobre PPAs participativos em diferentes escalas mostram que, mesmo em contextos com conselhos, audiências, fóruns ou plataformas digitais,

persistem dificuldades de incorporação das propostas ao plano, fragilidades de devolutiva, e limites de controle social sobre a alocação de recursos (Couto, 2022; Avelino *et al.*, 2021; Rodrigues *et al.*, 2023).

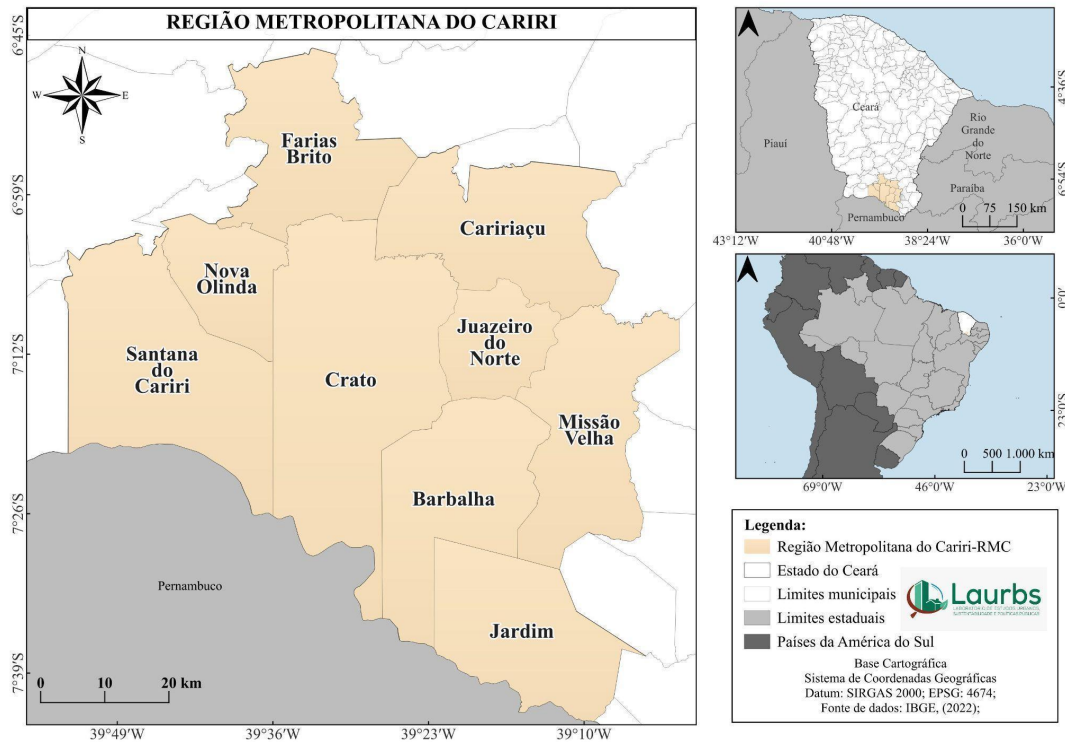
Análises recentes sobre o PPA participativo federal reforçam os desafios de tradução das contribuições em metas e programas efetivamente financiados e as fragilidades de monitoramento (Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). Assim, o caso do Cariri confirma que o gargalo tende a se concentrar na etapa pós-escuta, isto é, na passagem da deliberação para a priorização e, posteriormente, para a institucionalização contínua do ciclo do planejamento (Avritzer, 2011).

Esse ponto é crucial, quando processos participativos ampliam visibilidade e escuta, mas não asseguram mecanismos inteligíveis e rastreáveis de tradução em prioridades, tendem a operar como remédios afirmativos, fortalecendo reconhecimento procedimental, sem alcançar remédios transformativos capazes de reconfigurar padrões de desigualdade material (Fraser, 2006). O problema não é a participação em si, mas o desenho que condiciona sua incapacidade de produzir efeitos redistributivos. Essa chave teórica orienta o deslocamento analítico da próxima subseção, na qual o foco recai sobre a RM Cariri, onde a desigualdade intra-regional torna ainda mais sensível a questão redistributiva.

6. 3. 2 RM Cariri: desigualdades intra-regionais, centralidade CRAJUBAR e implicações redistributivas da deliberação territorializada

A RM Cariri (figura 1) criada pela Lei Complementar Estadual nº 78/2009, com o objetivo de fortalecer a cooperação intermunicipal em um território que já apresentava dinâmicas urbanas e socioeconômicas interdependentes. Composta por nove municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Missão Velha, Jardim, Nova Olinda, Santana do Cariri, Caririaçu e Farias Brito, a RM Cariri representa a principal aglomeração urbana do interior cearense (Ceará, 2009).

Localizada ao sul do Estado do Ceará é uma região em constante desenvolvimento, marcada pelo crescimento demográfico e a concentração de atividades econômicas em seus municípios, sobretudo nos municípios de Crato, Juazeiro e Barbalha (conhecido como Triângulo Crajubar) aliados à expansão urbana e aos desafios sociais e ambientais, apresentando um cenário que exigem uma gestão pública eficiente e capaz de responder às demandas da população (Nascimento; Chacon, 2016).

Figura 1. Mapa de localização da RM Cariri

Fonte: Laurbs (2025).

De acordo com as estimativas do IBGE (2025), a RM Cariri reúne uma população, de acordo com as estimativas de aproximadamente 673.263 habitantes, o que representa cerca 7,2% da população total do Estado do Ceará. Esse dado demonstra a importância demográfica da região. O município de Juazeiro do Norte, com 305.531 habitantes, destaca-se como o centro mais dinâmico da região, exercendo funções econômicas, religiosas, culturais e educacionais de influência regional, o que reforça sua centralidade na estrutura urbana do sul do Ceará (Nascimento; Torres, 2023).

O Quadro 2 ilustra os principais indicadores populacionais e socioeconômicos dos nove municípios que compõem a RM Cariri, destacando as disparidades que configuram o território e orientam a análise da redistribuição de políticas públicas:

Quadro 2. Indicadores populacionais e socioeconômicos da RM Cariri.

Município	População (2025)	PIB <i>per capita</i> (R\$)	IDHM (2010)
Juazeiro do Norte	305.531	18.381,08	0,694
Crato	139.027	13.976,14	0,713
Barbalha	81.441	21.815,78	0,683

Missão Velha	38.997	14.506,46	0,622
Jardim	28.801	10.819,64	0,614
Nova Olinda	16.045	10.341,85	0,625
Santana do Cariri	17.391	8.985,52	0,612
Caririaçu	27.532	9.372,28	0,578
Farias Brito	18.498	10.462,89	0,633

Fonte: IBGE (2025).

Conforme apresentado no quadro 2, evidencia-se a disparidade entre os municípios, tanto em relação à concentração populacional e funcional. Municípios como Farias Brito, Nova Olinda, Caririaçu, Jardim e Santana do Cariri possuem os mais baixos índices de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, além de apresentarem Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) significativamente inferiores aos do triângulo Crajubar. Esses contrastes socioeconômicos revelam as fragilidades estruturais da RM Cariri, tanto em termos de capacidade de arrecadação quanto de provisão de políticas públicas básicas.

Outro aspecto relevante refere-se à disparidade do PIB *per capita* entre os municípios da RM Cariri, que varia de R\$ 21.815,78 em Barbalha a R\$ 8.985,52 em Santana do Cariri. Esse indicador não permite inferir, isoladamente, a concentração de atividades econômicas mais dinâmicas, mas sinaliza a existência de níveis diferenciados de geração de riqueza por habitante no interior da região.

No caso específico de Barbalha, o valor mais elevado do PIB *per capita* deve ser interpretado a partir das características estruturais do território, como a inserção no Crajubar, a apropriação de externalidades positivas associadas à dinâmica econômica regional e uma base populacional menor quando comparada a municípios como Crato e Juazeiro do Norte, fatores que contribuem para elevar o indicador.

Padrão semelhante de heterogeneidade regional também se observa no IDHM, no qual municípios como Caririaçu (0,578) e Santana do Cariri (0,612) apresentam valores inferiores aos registrados nos centros mais dinâmicos da região. Em conjunto, esses indicadores evidenciam a heterogeneidade socioeconômica interna da RM Cariri e reforçam a necessidade de considerar as assimetrias territoriais na análise do planejamento público e da participação social.

A heterogeneidade interna da RM Cariri evidencia o desafio do planejamento regional, conforme aponta Nascimento (2018), que a ausência de uma governança metropolitana consolidada e de conselhos deliberativos regionais compromete a capacidade de planejamento

articulado entre os municípios. Além disso, as práticas de planejamento ainda são fortemente verticalizadas, com baixa influência das esferas locais sobre a alocação de recursos estaduais.

Essas desigualdades internas impactam diretamente o alcance dos processos participativos do PPA. A centralização de infraestrutura política, educacional e tecnológica nos municípios do triângulo Crajubar, tende a concentrar também os canais de escuta pública. Municípios menores enfrentam barreiras para acessar os espaços de deliberação, o que afeta tanto a pluralidade da participação quanto o equilíbrio redistributivo das decisões.

Em termos de participação social, desigualdades intra-regionais tendem a produzir barreiras assimétricas à deliberação: a centralização de infraestrutura política, educacional e tecnológica no Crajubar pode concentrar também os canais de escuta e as condições de participação, tornando mais difícil a presença efetiva de municípios menores nos espaços decisórios.

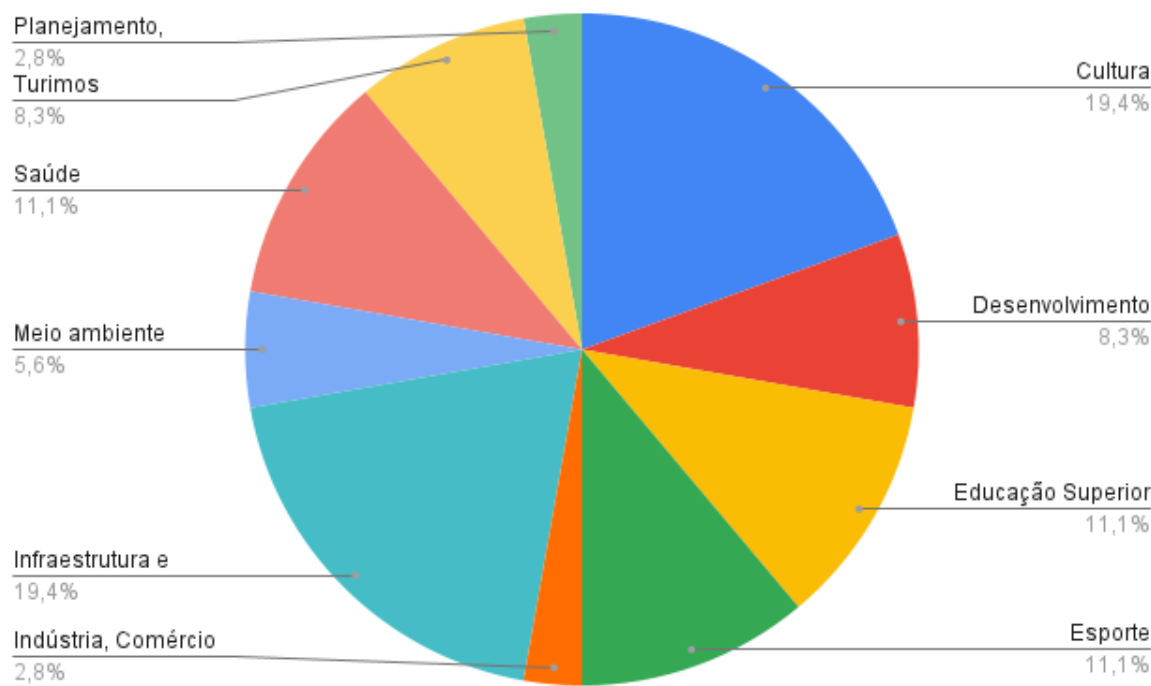
A RM Cariri concentra polos de atendimento em saúde e serviços universitários no eixo Crajubar, o que, em termos de desenho institucional, pode produzir uma dinâmica em que demandas e prioridades tendem a se territorializar em torno dos municípios centrais, enquanto os demais municípios permanecem com menor visibilidade e menor capacidade de disputar prioridades. Não se trata aqui de afirmar, sem dados orçamentários, que há menor investimento efetivo, mas de indicar que a estrutura de centralidade funcional cria um contexto no qual a deliberação e a tradução institucional podem reproduzir assimetrias territoriais.

Dessa forma, para verificar como se deu a deliberação territorializada na RM Cariri, alterou-se o padrão observado no recorte macro, procedendo-se à identificação e organização das propostas que mencionam nominalmente municípios da RM Cariri ou a própria RM. Esse procedimento permitiu qualificar a deliberação não apenas pelo volume, mas pelo grau de referência territorial explícita, condição mínima para qualquer análise de redistribuição territorial de prioridades.

O conjunto das propostas que fazem referência explícita a RM Cariri, organizadas conforme os 25 temas do PPA e seus quatro eixos (Ceará, 2024), encontra-se sintetizado no gráfico 2, apresenta um perfil deliberativo distinto, marcado pela centralidade de áreas associadas à estruturação de redes urbanas e à provisão de bens públicos. Destacam-se, os temas Cultura e Infraestrutura, seguidos por Saúde, Educação Superior, Esporte e turismo, compondo um conjunto de demandas fortemente ancoradas em equipamentos, circulação, serviços especializados e integração intermunicipal.

Esse padrão indica que as propostas deliberadas são de caráter material e redistributivo. No entanto, a presença desse repertório redistributivo na deliberação não se converteu em diretrizes priorizadas do PPA, reforçando que o limite observado não reside na natureza das demandas formuladas, mas nos filtros decisórios e no desenho institucional que condicionam a passagem da escuta à definição de prioridades no planejamento estadual.

Gráfico 2. Os 10 temas com maior número de propostas da RM Cariri



Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024).

Além disso, para tornar a territorialização verificável, o Quadro 3 reúne exemplos de propostas com menção direta a municípios e referências específicas (URCA, policlínicas, rodovias, VLT, PDUI, revitalização de rios, etc.). Isso só reforça que as demandas não são genéricas, pelo contrário elas localizam problemas, serviços e equipamentos nos municípios, do Crajubar (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) e conexões com os outros municípios.

Quadro 3. Propostas com menção direta a municípios da RM Cariri

Proposta (síntese)	Local / Referência citada	Categoria	Proposta (síntese)	Local / Referência citada	Categoria
--------------------	---------------------------	-----------	--------------------	---------------------------	-----------

Implantar hospital universitário em convênio com o curso de medicina da URCA	Crato / URCA	Educação Superior	Construir alças de acesso ligando o anel viário à CE-292	Crato / Anel Viário	Infraestrutura e Logística
Ampliar o elenco de serviços ofertados pelas policlínicas da região	RM Cariri	Saúde	Criar creches nos campi universitários	Crato / Juazeiro / Missão Velha	Educação Superior
Construir shopping popular e centro de apoio à cultura	Juazeiro do Norte	Indústria, Comércio e Serviços	Implantar o Museu Mestre Antônio Aniceto	Crato	Cultura
Criar sistema de transporte integrado e gratuito entre centros culturais	RM Cariri	Cultura	Duplicar o trecho Nova Olinda-Santana do Cariri da CE-166	Nova Olinda / Santana do Cariri	Infraestrutura e Logística
Disponibilizar transporte público que contemple os artistas da região	RM Cariri	Cultura	Implantar campus do curso de turismo da URCA	RM Cariri	Educação Superior
Fortalecer o Geoparque Araripe	RM Cariri	Turismo	Ampliar VLT até Barbalha e Missão Velha	RM Cariri	Infraestrutura e Logística
Garantir a finalização das Areninhas paralisadas	RM Cariri	Esporte	Reestruturar prédios e renovar frotas dos hemocentros regionais	Juazeiro/Crato)	Saúde
Revitalizar os rios Batateiras, Granjeiro e Salgadinho	Crato / Juazeiro do Norte	Meio Ambiente	Reformar o Hospital Ana Alencar Alves	Nova Olinda	Saúde
Garantir mínimo de 10 km de ciclovias na área urbana	RM Cariri	Desenvolvimento Urbano e Mobilidade	Renovar frota de transportes sanitários para hospitais e policlínicas	RM Cariri	Saúde
Construir calçadão no entorno do Parque de Exposições da Expocrato	Crato	Desenvolvimento Urbano e Mobilidade	Subsidiar manutenção e promoção de equipamentos culturais	RM Cariri	Cultura
Construir pista de atletismo no Parque de Exposições	Expocrato / Crato	Esporte	Criar transporte universitário gratuito intermunicipal	RM Cariri	Educação Superior
Elaborar o PDUI da Região Metropolitana do Cariri	RM Cariri	Planejamento, Gestão e Transformação Digital	Implantar política de passe livre integrando toda a RM Cariri	RM Cariri	Desenvolvimento Urbano e Mobilidade

Fonte: Elaboração própria a partir de Ceará (2024a)

Ao mesmo tempo, o achado reforça que mesmo com deliberação normativa e territorializada, não se observa tradução dessas contribuições no conjunto das diretrizes regionais priorizadas, nas quais o Cariri não aparece (Ceará, 2024). Esse resultado sugere que o bloqueio não decorre da generalidade das propostas, mas da forma como o desenho participativo e seus filtros operam na etapa de priorização, reforçando diagnósticos da literatura sobre a fragilidade de devolutiva, monitoramento e capacidade efetiva de incidência

dos espaços participativos sobre decisões centrais do planejamento (Couto, 2022; Rodrigues *et al.*, 2023; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024).

Esse ponto também dialoga com advertências clássicas sobre a coexistência entre ampliação formal de canais participativos e manutenção de assimetrias de poder, quando não há devolutiva robusta, instâncias permanentes e mecanismos claros de influência (Dagnino, 2004; Milani, 2008). No caso da RM, onde desigualdades intra-regionais já estruturam capacidades distintas de participação, a ausência de tradução institucional reforça a hipótese de que os filtros de priorização podem reproduzir, e não corrigir as disparidades territoriais.

A síntese dos resultados permite explicitar o problema redistributivo no sentido formulado por Fraser (2002; 2006) de que a justiça social exige articulação entre redistribuição, reconhecimento e representação, mas processos participativos frequentemente se estabilizam como remédios afirmativos, ampliando visibilidade e escuta, sem alterar estruturas que produzem desigualdade material. No caso analisado, as propostas do Cariri e da RM Cariri foram reconhecidas em nível procedimental: registradas, classificadas e organizadas nos eixos/temas do PPA, mas esse reconhecimento não se converteu em prioridades institucionalmente reconhecidas no conjunto das diretrizes priorizadas do plano.

Esse resultado converge com a lacuna observada na literatura, onde a redistribuição aparece com frequência como expectativa normativa e raramente como objeto mensurado, com poucos estudos rastreando a conversão de propostas participativas em alocação efetiva de recursos (Avelino *et al.*, 2021; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). A exceção parcial indicada por Mourão *et al.* (2022), ao incorporar indicadores de execução orçamentária, ainda aponta baixa representatividade financeira e dependência de negociações pouco transparentes, reforçando a dificuldade estrutural de converter participação em efeitos redistributivos consistentes.

Do ponto de vista deliberativo, os achados também dialogam com Avritzer (2000; 2011) ao indicar que quando a participação opera predominantemente de forma agregativa, centrada no registro e na votação, sem institucionalização robusta do pós-escuta e sem mecanismos estáveis de acompanhamento, sua capacidade de produzir aprendizado coletivo, debate público e incidência efetiva tende a ser limitada. Esse padrão aparece no caso analisado pela ausência de mecanismos formalizados de participação na fase de implementação e monitoramento, e pela baixa inteligibilidade pública do processo de priorização, inclusive pelo rebaixamento dessa informação ao estatuto de nota de rodapé (Ceará, 2024), o que fragiliza a devolutiva.

Em síntese, o caso da RM Cariri acrescenta ao debate uma evidência territorializada, que em um contexto de centralidade funcional e desigualdades intra-regionais, a ausência de tradução institucional das demandas tende a produzir um efeito duplo: limita a redistribuição de prioridades no planejamento e, simultaneamente, restringe as condições de participação de municípios com menor capacidade de presença nos circuitos decisórios. Isso reforça a necessidade, apontada por Menezes *et al.* (2024) e Aguiar *et al.* (2024), de que inovação tecnológica e ampliação de canais sejam acompanhadas por mediações institucionais robustas, sob pena de reproduzir escuta ampliada sem incidência.

6.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo examinar em que medida as propostas deliberadas no âmbito da participação social na Região de Planejamento do Cariri, com recorte na RM Cariri, incorporam dimensões redistributivas e como estas são traduzidas, ou não, em proposições estatais no PPA 2024-2027. Os resultados apresentados permitem afirmar que esse objetivo foi alcançado, ao evidenciar um descompasso sistemático entre deliberação, reconhecimento institucional e redistribuição de prioridades no planejamento estadual.

A análise documental demonstrou que a participação social no Cariri foi expressiva, territorialmente localizada e substantivamente orientada a áreas centrais da provisão pública (como saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e cultura), inclusive quando as propostas mencionam nominalmente municípios da RM Cariri. Esse repertório deliberativo revela que as demandas formuladas não se restringem a expectativas difusas ou simbólicas, mas expressam reivindicações com potencial redistributivo, que pressupõem capacidade estatal de investimento, organização de serviços e correção de desigualdades territoriais. No entanto, tais demandas não se converteram em diretrizes regionalmente priorizadas, nem alcançaram visibilidade efetiva na etapa decisória do PPA, indicando limites estruturais na tradução institucional da participação.

Esse achado reforça diagnósticos consolidados da literatura ao confirmar que a participação tende a se concentrar nas fases iniciais do ciclo do planejamento, enfrentando fragilidades na devolutiva, no monitoramento e na incidência sobre a definição de prioridades (Avritzer, 2011; Couto, 2022; Martins, 2023; Menezes *et al.*, 2024). Ao mesmo tempo, o estudo tensiona interpretações que atribuem a baixa efetividade participativa à suposta falta de interesse ou desconhecimento da população. O caso analisado demonstra que mesmo quando há mobilização, acesso a canais participativos e formulação qualificada de propostas, os

efeitos institucionais permanecem limitados. Assim, o problema não reside primordialmente na ausência de participação social, mas nos arranjos institucionais que filtram, hierarquizam e esvaziam politicamente as contribuições produzidas.

Os resultados sugerem que o processo participativo analisado opera predominantemente no registro de remédios afirmativos, ao ampliar a escuta e o reconhecimento procedimental das demandas, sem alcançar remédios transformativos capazes de reconfigurar padrões de distribuição material e territorial de recursos (Fraser, 2006). O reconhecimento sem tradução redistributiva tende, paradoxalmente, a limitar as próprias condições de justiça, pois mantém desigualdades que afetam tanto o acesso a bens públicos quanto a capacidade de participação futura dos sujeitos e territórios mais vulneráveis.

Nesse sentido, o caso da RM Cariri acrescenta ao debate uma evidência empírica relevante: a territorialização normativa das propostas, inclusive em um contexto de centralidade funcional e concentração de serviços no eixo Crajubar, não é suficiente para romper os bloqueios redistributivos do desenho participativo. A ausência de mecanismos claros e publicamente inteligíveis de priorização, aliada à fragilidade da institucionalização pós-escuta, limita a capacidade do planejamento participativo de responder às desigualdades intra-regionais e metropolitanas.

Como agenda de pesquisa futura, os resultados indicam a necessidade de aprofundar investigações que articulem de forma mais sistemática participação, planejamento e redistribuição, avançando para além da análise procedimental. Estudos que operacionalizem empiricamente as categorias de Nancy Fraser, especialmente a relação entre redistribuição, reconhecimento e representação ao longo de todo o ciclo das políticas públicas podem contribuir para compreender em que condições a participação social produz efeitos materiais. Ademais, análises comparativas entre regiões, bem como pesquisas que incorporem dados orçamentários e de execução, podem ampliar a compreensão dos mecanismos institucionais que condicionam ou bloqueiam, a tradução das demandas sociais em prioridades efetivas do Estado.

Ao evidenciar que o desafio central não está apenas em ampliar a escuta, mas em construir arranjos institucionais capazes de sustentar a deliberação e a redistribuição ao longo do ciclo do planejamento, este estudo contribui para o debate sobre participação social no planejamento público e para a reflexão sobre os limites democráticos de processos participativos que reconhecem demandas sem transformá-las em decisões redistributivas.

REFERÊNCIAS

- AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, Eduardo Gomor dos; BEZERRA, Felipe Portela. A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [S.L.], n. 28, p. 37-44, 12 abr. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.
- _____. Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. p. 13-28. (Série Diálogos para o Desenvolvimento).
- CEARÁ. Lei Complementar Nº78/ 2009. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em 15 set. de 2024.
- _____. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **As regiões de planejamento do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2015. (Textos para Discussão, n. 111). Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.
- _____. Governo do Estado. Plano Plurianual 2024-2027: Volume I – Mensagem do Governo. **SEPLAG**: Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/>. Acesso em: 16 fev. 2026.
- _____. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Panorama socioeconômico das regiões de planejamento do Ceará**: Cariri. Fortaleza: IPECE, 2025. (Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Ceará, n. 11). Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2025/09/Panorama_Socioeconomico_das_Regioes_de_Planejamento_do_Ceara_Cariri_N112025.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.
- _____. Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). **Relatório de participação cidadã: Região do Cariri - PPA 2024-2027**. Fortaleza: SEPLAG, 2024. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-formulacao/>. Acesso em: 16 fev. 2026.
- COUTO, Leandro Freitas. Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPA's Federais. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3776>. Acesso em: 28 set. 2025.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296p.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação. **Sociedade e Estado**, v. 19, n. 1, p. 53-80, jan./abr. 2004.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 63, p. 07-20, 2002.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Gestão. org**, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2005.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Urá. RETOMADA DEMOCRÁTICA NO BRASIL. **Revista de Políticas Públicas**, [S.L.], v. 27, n. 2, p. 698-715, 19 dez. 2023. Universidade Federal do Maranhão. <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n2.2023.39>.

MENEZES, Diego Matheus Oliveira de; BEZERRA, Felipe Portela; BACCARIN, Matheus. Entre dinâmicas digitais e presenciais. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 75, n. , p. 59-88, 7 ago. 2024. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v75ia.10316>.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de administração pública**, v. 42, p. 551-579, 2008.

MOURÃO, Sarah Cristina de Sales; BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Participação cidadã na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais: uma análise das emendas populares no período 2012-2018. **Studies In Social Sciences Review**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 225-247, 8 mar. 2022. South Florida Publishing LLC. <http://dx.doi.org/10.54018/sssrv3n1-014>.

RMC - REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI: análise a partir dos objetivos de desenvolvimento do milênio odms. **Sociedade & Natureza**, [S.L.], v. 28, n. 3, p. 443-456, dez. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320160309.0309>.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. **Ser-tão “metropolitano”**: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. 2018. 2020. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Geografia)—Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 10 out. 2024.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; TORRES, Pedro George Sales. Legislação, parcelamento do solo e expansão urbana dos municípios do CRAJUBAR cearense no pós-criação da região metropolitana do Cariri. **Revista Jurídica da Ufersa**, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 261-280, 11 jul. 2023. Editora da Universidade Federal Rural do Semi-Arido - EdUFERSA. <http://dx.doi.org/10.21708/issn2526-9488.v7.n13.p261-280.2023>.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias; ARCANJO, Sanzio Dias; AGUIAR, Cristina Caetano de; CARVALHO, João Francisco Sarno; SILVA, Sheldon William; CUNHA, Fábio Simão da; ESTÉBAN, Stephanie Duarte; VALADARES, Gustavo Clemente. A participação social e o

planejamento público: o caso do conselho municipal de habitação de juiz de fora/mg. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S.L.], v. 14, n. 12, p. 21920-21941, 22 dez. 2023.

7 CARTILHA COMO DEVOLUTIVA SOCIAL - “PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O QUE EU TENHO A VER COM ISSO?”

A cartilha intitulada: “Participação Social: O que eu tenho a ver com isso?” foi organizada em etapas que acompanham o próprio caminho do planejamento público. Primeiro, explica por que o governo precisa planejar e o que é o Plano Plurianual (PPA), destacando por que ele impacta diretamente a vida das pessoas. Em seguida, apresenta como o governo define prioridades e como a população participa desse processo, detalhando suas etapas. Depois, aborda o que foi proposto no Cariri e o que a pesquisa identificou sobre esse processo, especialmente no recorte da RM Cariri. A partir disso, discute o que essa experiência ensina e como é possível acompanhar o planejamento público e finaliza com considerações finais que retomam o sentido da participação e da informação como instrumentos de cidadania.

A produção desta cartilha partiu de uma decisão consciente: transformar os resultados da pesquisa em um material acessível, que pudesse circular para além do espaço acadêmico. Embora não fosse uma exigência formal da dissertação, sua elaboração foi assumida como um compromisso de devolutiva social do conhecimento produzido.

O processo de construção seguiu um percurso simples: primeiro, foram revisitados os principais achados da pesquisa, relacionados ao tratamento institucional das propostas da Região Metropolitana do Cariri. Em seguida, esses conteúdos foram reorganizados em formato de perguntas e temas que dialogam diretamente com as dúvidas mais comuns sobre planejamento público. Depois, os textos foram sintetizados e reescritos em linguagem mais direta, buscando manter o rigor das informações sem recorrer a termos excessivamente técnicos.

A cartilha sistematiza, em formato didático, os resultados do estudo sobre a tradução institucional das propostas e os limites observados no recorte da RM Cariri. Sua divulgação está prevista por meio dos espaços institucionais aos quais a autora se vincula, especialmente o Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS) e o Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS), ampliando a circulação dos resultados junto a gestores, organizações sociais e cidadãos interessados.

A escrita desta cartilha parte de um conhecimento prévio acumulado na área de Administração Pública e Gestão Social, o que possibilitou apresentar o conteúdo em forma de síntese e comparação, sem perder a consistência das informações. Os títulos foram construídos de maneira provocativa, buscando despertar curiosidade e aproximar o leitor do

tema. As analogias e exemplos foram inseridos com a intenção de tornar mais simples a compreensão de processos que, muitas vezes, parecem distantes ou excessivamente técnicos.

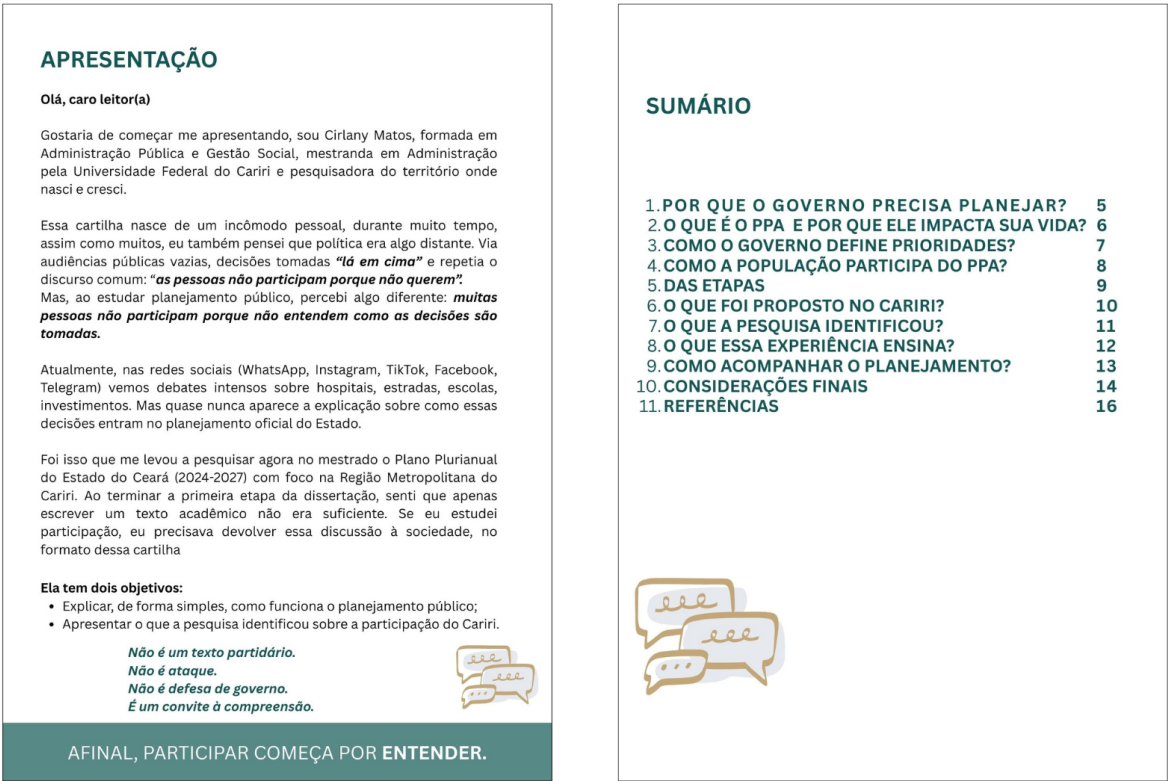
A referência às redes sociais ao longo do texto é uma tentativa, ainda tímida, mas necessária, de situar o debate no contexto atual, marcado pela rápida circulação de informações e, por vezes, pela disseminação de conteúdos descontextualizados ou falsos. Ao aproximar o tema do cotidiano digital, busca-se facilitar o reconhecimento de como o planejamento público aparece, direta ou indiretamente, nas discussões diárias.

Assim, esta cartilha se configura como um produto complementar à pesquisa, com função prática, traduzir os resultados da investigação, dar visibilidade às prioridades levantadas no processo participativo do PPA e oferecer subsídios para fortalecer as práticas de participação social em âmbito local e regional.

Figura 1. Capa e contracapa Cartilha



Figura 2. Apresentação e sumário Cartilha



Para conhecer a cartilha acesse o link: [Participação Social: O que eu tenho a ver com isso?](#) ou QRcode abaixo:



8 CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação teve como objetivo geral compreender como se configuram os mecanismos e práticas participativas no ciclo do Plano Plurianual do Estado do Ceará (2024-2027), com foco na Região Metropolitana do Cariri, e em que medida esses arranjos institucionais possibilitam ou limitam, os processos de deliberação e redistribuição de prioridades públicas no planejamento estadual. A opção por uma estrutura *multipaper* permitiu construir esse objetivo de forma progressiva, articulando diferentes escalas analíticas, métodos e enfoques teóricos, sem perder unidade temática e rigor metodológico.

O Artigo 1, de caráter teórico e exploratório, cumpriu a função de levantar e analisar criticamente o estado da arte da produção acadêmica brasileira recente sobre participação social no planejamento público, com foco nos PPAs. A revisão integrativa evidenciou avanços importantes na literatura ao superar abordagens normativas e ao problematizar os desenhos institucionais, os arranjos decisórios e a efetividade da participação. Ao mesmo tempo, revelou fragilidades persistentes, sobretudo no que diz respeito à dimensão redistributiva, frequentemente tratada de modo indireto ou apenas normativo. A identificação da ausência de estudos empíricos recentes voltados ao Nordeste brasileiro não foi uma lacuna externa ao percurso da pesquisa, mas um achado do próprio método, que orientou a escolha do Cariri como território empírico e justificou a continuidade da investigação.

O Artigo 2, ao analisar o desenho institucional da participação social no processo de elaboração do PPA 2024-2027 a partir da Região de Planejamento do Cariri, permitiu examinar a participação tal como concebida e operacionalizada pelo Estado. Os resultados apresentam contribuições relevantes ao campo do planejamento público participativo ao estruturar um desenho institucional que articula, de forma integrada, a regionalização, a multicanalidade e o uso de plataformas digitais no processo de elaboração do Plano. Diferentemente de experiências mais pontuais ou pouco articuladas à gestão estatal, o caso cearense evidencia avanços na capacidade de organizar a participação com base territorial, ampliar o acesso por meio da combinação entre encontros presenciais e instrumentos digitais, e produzir registros sistemáticos das contribuições sociais, conferindo maior rastreabilidade ao processo participativo.

Contudo, ao mesmo tempo em que esses elementos indicam um avanço no plano do desenho institucional, os achados evidenciam limites importantes quanto à densidade deliberativa, à formalização da representação e à devolutiva institucional ao longo do ciclo do PPA. Nesse sentido, a principal contribuição do caso analisado não reside na superação dessas

fragilidades, mas na explicitação, em um arranjo institucional mais estruturado, das tensões entre ampliação do acesso, capacidade deliberativa e efetividade da participação, deslocando o debate da simples existência de mecanismos participativos para a análise de sua qualidade e de sua capacidade de incidência no planejamento público.

O Artigo 3 aprofundou a análise ao deslocar o foco para a RM Cariri, incorporando a dimensão redistributiva da teoria de justiça social de Nancy Fraser. Os resultados demonstraram que a participação social no Cariri foi expressiva, territorialmente localizada e orientada a áreas centrais da provisão pública (como saúde, educação, infraestrutura, mobilidade e cultura) inclusive quando as propostas mencionam nominalmente municípios da RM Cariri. Ainda assim, essas demandas, apesar de seu potencial redistributivo, não se converteram em diretrizes regionalmente priorizadas, nem alcançaram visibilidade efetiva na etapa decisória do PPA. Esse descompasso entre deliberação e redistribuição de prioridades permitiu afirmar que os limites observados não decorrem da ausência de participação social, mas dos arranjos institucionais que filtram, hierarquizam e esvaziam politicamente as contribuições produzidas.

Em conjunto, os três artigos permitem responder ao objetivo geral da dissertação, ao demonstrar que os mecanismos participativos do PPA 2024-2027 apresentam capacidade de mobilização, escuta e registro territorial, mas enfrentam fragilidades significativas na promoção de deliberação substantiva e, sobretudo, na tradução redistributiva das demandas sociais. A pesquisa evidencia que ampliar canais de participação, por si só, não garante efetividade democrática, especialmente quando a participação permanece concentrada na etapa de elaboração do plano e dissociada de mecanismos contínuos de decisão, acompanhamento e redistribuição de prioridades públicas.

Esse resultado também permite questionar a narrativa recorrente no debate público, segundo a qual a baixa efetividade participativa decorreria do desinteresse ou desconhecimento da população. O caso analisado demonstra que mesmo quando há mobilização, acesso a espaços participativos e formulação qualificada de propostas, os efeitos institucionais permanecem limitados. Assim, responsabilizar os cidadãos pela fragilidade da participação retira o papel central do Estado e de seus desenhos institucionais na produção, ou no bloqueio, da deliberação e da redistribuição.

Para além das contribuições acadêmicas, esta dissertação carrega uma motivação pessoal que não pode ser dissociada do percurso analítico, pois escolha do tema não decorre de uma visão idealizada da participação, mas de uma trajetória marcada pela observação reiterada de audiências públicas esvaziadas, conselhos fragilizados e discursos que atribuem à

população a responsabilidade por não participar. Ao longo da formação em Administração Pública e Gestão Social, e a partir de experiências concretas no território de origem, tornou-se evidente que a baixa participação não pode ser compreendida sem considerar desigualdades estruturais, ausência de formação política, clientelismo local e a falta de oportunidades reais de incidência.

Nesse sentido, pesquisar o PPA foi uma escolha consciente, pois trata-se do principal instrumento de planejamento governamental, no qual se definem prioridades, investimentos e exclusões. Compreender como esse instrumento funciona, e como a participação social é incorporada ou esvaziada em seu interior, constitui, por si só, uma forma de contribuição pública. A proposta de traduzir os resultados da pesquisa em uma cartilha de linguagem acessível emerge, assim, como um desdobramento coerente do percurso da dissertação, orientado pela convicção de que participar também é compreender, e que o conhecimento sobre o funcionamento do Estado é condição para deixar de ser apenas espectador e passar a se reconhecer como sujeito político.

Assim, a dissertação não pretende oferecer soluções normativas ou fórmulas para superar os limites identificados. Sua contribuição consiste em tornar visíveis os bloqueios institucionais, articular empiricamente deliberação e redistribuição e demonstrar que a participação social, para produzir efeitos democráticos, precisa ser analisada ao longo de todo o ciclo das políticas públicas. Como agenda de pesquisa futura, destaca-se a necessidade de estudos que operacionalizam empiricamente a teoria de justiça social de Nancy Fraser, incorporando dados orçamentários, de execução e de monitoramento, bem como análises comparativas entre regiões e escalas territoriais.

Por fim, o que está em jogo não é apenas participar, mas compreender que participar é também disputar sentidos, prioridades e recursos. O planejamento público não é neutro nem distante da vida cotidiana. Conhecê-lo é um passo fundamental para transformar a participação de um gesto simbólico em uma prática politicamente significativa, ainda que seus efeitos sejam parciais, graduais e disputados.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Lucas Alves. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais**. Texto para Discussão nº 1998. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1998.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.
- AVELINO, Daniel Pitangueira de. Participação social nos PPAs estaduais: vai desistir ou vai continuar?. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 34, mar. 2023. Brasília: IPEA. DOI: <https://doi.org/10.38116/bapi34art8>
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 25-46, 2000.
- _____. Esfera pública sem mediação: Habermas, anti-iluminismo e democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 91, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, **Diário Oficial da União**, 1988.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: **Diário Oficial da União**. 2000.
- _____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 2011.
- _____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 2001.
- _____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 1993.
- _____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 1990.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**, n. 45, p. 49–95, 1998.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Ipea, 2011.
- CEARÁ. **Participação Cidadã**. Plataforma Ceará Transparente. 2023. Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa>. Acesso em: 22 ago. 2025
- _____. Lei Complementar Nº78/ 2009. Dispõe sobre a criação da região metropolitana do cariri. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em:

<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/06/LC-78-2009-Regi%C3%A3o-Metropolitana-do-Cariri.pdf>. Acesso em 15 set. de 2024.

_____. Scidades. Secretaria das Cidades. **Região Metropolitana do Cariri**. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>. Acesso em: 15 set. 2024.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296p.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação. **Sociedade e Estado**, v. 19, n. 1, p. 53–80, jan./abr. 2004.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 63, p. 07-20, 2002.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

_____. Reconhecimento sem ética?. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 101-138, 2007.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Gestão. org**, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2005.

GOHN, Maria da Glória. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 10, n. 3, 2016.

_____. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63–81, jan./abr. 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 2021.

LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; RUIZ, Karina Pietro Biasi; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de porto alegre. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.L.], v. 12, p. 1-16, 2020.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. GPR NO CEARÁ: prática de gestão em busca de resultados. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: III Consad, 2010. p. 1-34. Disponível em: https://www.dropbox.com/scl/fi/cp48y60lteyso9jo7de16/Painel-14-055_formatado.pdf?rlkey=q4mnflw01f0drmlx1dfozzkkv&e=1&dl=0. Acesso em: 22 jul. 2025.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de administração pública**, v. 42, p. 551-579, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitadas, 2024.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> . Acesso em: 21 ago. 2025.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; CHACON, Suely Salgueiro. Sustentabilidade na Região Metropolitana do Cariri – RMC: análise a partir dos objetivos de desenvolvimento do milênio odms. **Sociedade & Natureza**, [S.L.], v. 28, n. 3, p. 443-456, dez. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320160309.0309>.

NASCIMENTO, Diego Coelho do. **Ser-tão “metropolitano”**: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri. 2018. 2020. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Geografia)–Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/30438>. Acesso em: 10 out. 2024.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; TORRES, Pedro George Sales. Legislação, parcelamento do solo e expansão urbana dos municípios do CRAJUBAR cearense no pós-criação da região metropolitana do Cariri. **Revista Jurídica da Ufersa**, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 261-280, 11 jul. 2023. Editora da Universidade Federal Rural do Semi-Arido - EdUFERSA. <http://dx.doi.org/10.21708/issn2526-9488.v7.n13.p261-280.2023>.

OLIVEIRA, João Narclécio Fernandes de. **A participação da sociedade no Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará: avaliando o planejamento público participativo no Vale do Jaguaribe (2016-2019)**. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PAPI, Luciana Pazini; HORSTMANN, Guilherme; PADILHA, Pablo Ziolkowski. **Institucionalidade e potencialidades do Plano Plurianual Municipal**: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre. 2023.

POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. **Bahia análise & dados**, Salvador, v. 18, n. 1, p. 137-145, 2008.

SACHS, Ignacy *et al.* **Estratégias de transição para o século XXI. Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense. 1993.

SANTOS, Eugênio A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PP. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-336.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, v. 8, p. 102-106, 2010.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUADRO COM PREENCHIMENTO DAS INFORMAÇÕES PERTINENTES A REVISÃO INTEGRATIVA

Base	Referência	Metodologia	Abordagem teórica	Objetivos do estudo	Principais achados	G	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)	Articulação com justiça social e planejamento governamental	Contribuições à revisão
OASIS	Faria, Santos e Melo (2022)	ensaio teórico-analítico, fundamentado em revisão bibliográfica especializada, análise documental e na experiência prática dos autores como servidores e pesquisadoras(es) do campo do planejamento e orçamento governamental. O artigo também mobiliza dados quantitativos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) para evidenciar o perfil racial e de gênero da burocracia federal, especialmente nos cargos de maior prestígio e poder decisório.	Epistemologias feministas e negras; crítica ao positivismo; planejamento como disputa política e cognitiva	Analisa criticamente o planejamento governamental, em especial o Plano Plurianual (PPA), como um campo de poder marcado por exclusões raciais, de gênero e epistemológicas.	Planejamento dominado por tecnocracia masculina e branca; participação social no PPA é restrita e pouco vinculante; demandas de grupos marginalizados aparecem como 'recortes'; necessidade de bases epistemológicas situadas e ações afirmativas	G1	Predomínio da análise redistributiva (justiça e enfrentamento de desigualdades) e crítica à frágil dimensão deliberativa no ciclo do PPA	Forte: enfatiza racismo/machismo estruturais; propõe ampliar acesso e poder de decisão para reduzir desigualdades via PPA	Apresenta uma crítica estrutural e epistemológica fundamental, ao evidenciar que democratizar o planejamento não se resume à ampliação de instrumentos participativos, mas exige a transformação dos sujeitos que planejam, das linguagens utilizadas, das categorias analíticas e das formas de validação do conhecimento.
OASIS	Couto (2022)	estudo histórico-institucional e analítico, baseado em revisão de legislação, documentos oficiais, relatórios governamentais e bibliografia especializada sobre planejamento e orçamento público. O autor reconstrói a trajetória dos diferentes PPAs federais, identificando inflexões metodológicas, funções atribuídas ao plano e formas de articulação, ou desconexão, entre planejamento, orçamento e participação social.	Análise histórica-institucional de políticas públicas; participação social e planejamento federal	Examinar trajetória dos PPAs federais e a incorporação de participação/OP ao planejamento	Participação no PPA oscilou conforme conjunturas; institucionalização frágil; necessidade de arranjos que integrem participação ao ciclo do plano	G1	Deliberativa (arranjos e processos de decisão) com implicações redistributivas	Média/alta: relaciona inclusão participativa a legitimidade e priorização de demandas sociais	Apresenta uma leitura estruturante sobre os limites e possibilidades do PPA como instrumento de democratização da ação estatal. O estudo sustenta que a efetividade da participação social depende menos do desenho técnico dos instrumentos e mais do projeto político que aciona ou bloqueia as capacidades estatais necessárias à coordenação do governo e à abertura de espaços reais de deliberação.

Base	Referência	Metodologia	Abordagem teórica	Objetivos do estudo	Principais achados	G	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)	Articulação com justiça social e planejamento governamental	Contribuições à revisão
OASIS	Menezes, Bezerra e Baccarin (2024)	Pesquisa qualitativa, baseada em observação participante em reuniões do Fórum Interconselhos e em oito plenárias estaduais, além de análise documental de relatórios oficiais, dados da plataforma Brasil Participativo e documentos governamentais. Os autores analisam presenças e ausências, formatos de fala, tempo de participação, repertórios de mobilização e resultados quantitativos da votação digital.	Governança digital/participativa; desenho de participação híbrida	Analisar desafios e lições do PPA 2024–2027 com participação híbrida (plataformas digitais e encontros presenciais)	Integração on-line/off-line amplia alcance mas traz desafios de representatividade, moderação, dados e tradução de contribuições em metas; necessidade de governança de dados e feedback	G1	Deliberativa (processos híbridos, mediação) com efeitos redistributivos potenciais	Alta: discute inclusão territorial e social via desenho participativo do PPA	O artigo demonstra que a inovação do PPA 2024–2027 reside menos na tecnologia em si e mais no modelo híbrido de participação, que combina mobilização presencial, votação digital e mediação institucional. Entretanto, evidencia que, sem espaços robustos de deliberação e sem fortalecimento do papel decisório das instâncias participativas, a participação tende a se limitar à escuta e à legitimação simbólica das decisões governamentais.
OASIS	Mourão, Brasil e Carneiro (2022)	Estudo qualitativo com forte componente quantitativo-descritivo, baseado em revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise de bases de dados administrativas do estado de Minas Gerais (SIGPLAN, SIAFI e Boletins de Monitoramento). O estudo examina as emendas de participação cidadã com impacto orçamentário no período de 2012 a 2018, utilizando variáveis como valor programado, valor empenhado, função orçamentária e representatividade frente ao orçamento fiscal total.	Estudo de caso em finanças públicas participativas; accountability e responsividade	Avaliar a experiência das emendas populares nos instrumentos de planejamento e orçamento de MG	Mecanismo ampliou canal de input, porém com baixa deliberação e concentração temática; limitações de transparência e execução	G2	Mais redistributiva (alocação de recursos) com deliberação limitada	Média: indica potencial de focalização territorial/social via emendas, mas eficácia depende de regras de execução	O artigo demonstra que a institucionalização de mecanismos participativos no Legislativo pode ampliar a vocalização de demandas sociais, mas não garante, por si só, influência substantiva sobre a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas.

Base	Referência	Metodologia	Abordagem teórica	Objetivos do estudo	Principais achados	G	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)	Articulação com justiça social e planejamento governamental	Contribuições à revisão
OASIS	Galindo (2021)	estudo qualitativo de caráter empírico-documental, baseado em ampla análise documental (PPA, LDO, LOA, mensagens do prefeito, relatórios de gestão, atas e registros das assembleias populares) e em entrevistas semiestruturadas com prefeito, secretários, técnicos e servidores envolvidos no processo participativo.	Gestão pública participativa; conselhos/O P; planejamento municipal	Mapear experiências e limites de processos participativos em municípios	Participação frequentemente consultiva; desafios de capacidade estatal e captura; articulação frágil com PPA/LDO/LOA	G2	Predomínio de arenas consultivas (deliberação frágil); efeitos redistributivos condicionados	Média: aponta potencial para reduzir desigualdades locais quando integrado ao ciclo orçamentário	O artigo demonstra que experiências participativas intensas e inovadoras podem produzir efeitos relevantes de mobilização, aprendizagem política e alinhamento entre demandas sociais e planejamento governamental, mas enfrentam sérios desafios de sustentabilidade institucional, especialmente na fase de execução e controle das políticas.
OASIS	Aguiar et al. (2022)	estudo observacional com abordagem etnográfica, no qual os autores participaram ativamente de todas as etapas do projeto da plataforma, desde o desenho metodológico até a moderação do processo participativo e a análise dos resultados. Foram analisados documentos técnicos, atas de reuniões, repositórios de código (GitLab), relatórios analíticos e métricas de uso da plataforma durante o processo do PPA.	Civic tech; governança colaborativa; inovação pública aberta	Discutir modelos colaborativos (governo–sociedade–academia–mercado) para desenvolver/manter plataformas participativas	Sustentabilidade e legitimidade das plataformas dependem de governança de dados, transparência e financiamento multissetorial; risco de viés e exclusão digital	G3	Deliberativa (qualidade do processo) com impactos redistributivos indiretos via desenho da plataforma	Média/baixa: reconhece inclusão digital e acessibilidade como condições para justiça procedimental	O artigo demonstra que a efetividade da participação digital depende fortemente dos arranjos institucionais e da governança tecnológica que sustentam as plataformas. A colaboração multissetorial aparece como condição-chave para evitar aprisionamento tecnológico, ampliar capacidades estatais e garantir continuidade das ferramentas participativas para além de ciclos políticos específicos.

Base	Referência	Metodologia	Abordagem teórica	Objetivos do estudo	Principais achados	G	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)	Articulação com justiça social e planejamento governamental	Contribuições à revisão
CAPES	Silva e Bolzan (2018)	estudo descritivo, de natureza qualitativa, baseado na observação participante. Os pesquisadores integraram a equipe responsável pela elaboração do PPA participativo, acompanhando todas as etapas do processo. A metodologia participativa foi construída a partir da adaptação das técnicas ZOPP e METAPLAN	Inovação pública (Manual de Oslo, Hartley), governança participativa; planejamento participativo	Analisar processo de construção participativa do PPA municipal e descrever método/resultado da experiência	Uso de técnicas ZOPP e METAPLAN; participação social como princípio; demandas priorizadas em áreas locais; inovação em governança	G1	Deliberativa (co-criação, debate); efeitos redistributivos implícitos nas prioridades	Fortalece democracia local e vínculo entre participação e prioridades; sem análise profunda distributiva	O artigo demonstra que práticas participativas podem funcionar como dispositivos de inovação institucional, capazes de gerar valor público, fortalecer vínculos democráticos e qualificar o planejamento governamental. Ao mesmo tempo, o estudo aponta limites importantes, como a necessidade de monitoramento contínuo para verificar se as demandas participativas se convertem efetivamente em políticas públicas e se a participação assume caráter deliberativo ou apenas consultivo
CAPES	Ura Martins (2023)	Pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, orientada pelo método hipotético-dedutivo. O estudo analisa tanto o arcabouço jurídico-institucional da participação no Brasil quanto o desenho institucional da Plataforma Brasil Participativo, criada pelo governo federal em 2023 para subsidiar a elaboração do PPA 2024–2027.	Participação popular, controle social, orçamento participativo; democracia e retomada política	Analisar perspectivas da adoção do PPA participativo federal, com foco em plataforma digital e mecanismos de participação	Criação da Plataforma Brasil Participativo; grande número de participantes; necessidade de dados sociodemográficos; desafios de inclusão digital e institucionalização	G1	Deliberativa, com potenciais redistributivos se prioridades forem incorporadas	PPA participativo visto como instrumento de centralidade das demandas sociais; sem garantias de justiça distributiva sem acompanhamento	O artigo reforça a compreensão do PPA participativo como uma proposta contra-hegemônica, que desloca a participação do momento da execução orçamentária anual para a fase de formulação estratégica das políticas públicas.
CAPES	Rodrigues et al. (2023)	Pesquisa qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, baseada em análise documental. Foram examinados o PPA municipal, leis e portarias que regulam o CMH, bem como 14 atas de reuniões realizadas entre 2015 e 2017. Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, com categorias definidas a priori (intenções	Participação em conselhos, agenda-setting, relação conselhos-plano	Analisar processo deliberativo do Conselho Municipal de Habitação e verificar correlação entre demandas e PPA municipal	Conselho amplia debate, mas poder público domina; baixa incorporação das demandas ao PPA; frágil relação conselho-PPA	G1	Deliberativa (processo no conselho); redistributiva frágil pela baixa incorporação	Participação não garante redistribuição se não for incorporada ao PPA	O estudo demonstra que a existência de espaços participativos formais, como conselhos, não garante, por si só, influência substantiva sobre o planejamento governamental. O artigo reforça a necessidade de analisar a qualidade do processo deliberativo, as assimetrias de poder entre atores e os mecanismos de articulação entre conselhos e instrumentos de planejamento.

Base	Referência	Metodologia	Abordagem teórica	Objetivos do estudo	Principais achados	G	Dimensão (Deliberativa/Redistributiva)	Articulação com justiça social e planejamento governamental	Contribuições à revisão
		normativas, ambiente participativo e efetividade do debate).							
CAPES	Papi, Padilha e Horstmann (2021)	Estudo de caso exploratório, de abordagem qualitativa, que utilizou análise documental, observação de audiências públicas virtuais e entrevista semiestruturada com o gestor responsável pela coordenação do PPA. A análise foi orientada pelo método de casing, articulando dados empíricos aos quatro momentos do PES (explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional)	Planejamento estratégico situacional (Matus), modelos de planejamento, atores no processo de planejamento	analisa como se deu o processo de elaboração do PPA 2022–2025 de Canoas/RS, com ênfase nas metodologias adotadas e na participação de distintos atores governamentais e sociais.	Valorização da intersectorialidade e participação; consultas regionais; participação consultiva; protagonismo do prefeito e técnicos	G1	Deliberativa/consultiva; redistributiva limitada	Reconhece importância de articulação, mas aponta restrição redistributiva se participação é consultiva	O artigo demonstra que a institucionalização de instrumentos participativos no PPA municipal não garante, por si só, uma participação substantiva e influente. O estudo reforça a importância de analisar quando os atores são envolvidos no ciclo do planejamento, com que poder decisório e em quais momentos estratégicos.
CAPES	Avelino, Bezerra e Santos (2021)	estudo qualitativo, analítico-descritivo, baseado em análise documental, reconstrução histórica dos ciclos participativos do PPA e na experiência direta dos autores como técnicos e pesquisadores do campo do planejamento governamental. O artigo examina sucessivamente: (i) os precedentes da participação no PPA; (ii) a elaboração do PPA 2016–2019; (iii) as estratégias de monitoramento participativo; e (iv) os fatores de continuidade e de desuso dessas práticas.	Institucionalização da participação, mecanismos participativos federais (Interconselhos, Dialoga Brasil)	Descrever e analisar o Fórum Interconselhos no PPA 2016–2019 e causas de sua descontinuidade	Ampla participação regional e setorial; produção de propostas e devolutivas; falta de institucionalização levou ao declínio	G1	Deliberativa (fóruns e audiências); redistributiva pontual e frágil	Mostra potencial redistributivo em agendas transversais (juventude, igualdade racial), mas sem sustentabilidade	O artigo demonstra que a efetividade e a continuidade da participação dependem menos de experiências pontuais bem-sucedidas e mais de sua institucionalização normativa e política. O estudo reforça que a participação deve atravessar todo o ciclo das políticas públicas (elaboração, execução, monitoramento e correção de rumos) para evitar que demandas sociais, mesmo incorporadas formalmente ao planejamento, sejam bloqueadas por vetos técnicos e políticos na fase de implementação.

APÊNDICE B - PROTOCOLO DE ANÁLISE DOCUMENTAL PREENCHIDO

Documento / Fonte	Tipo / Ano / Órgão	Etapa no ciclo do PPA	Regionalização da participação	Múltiplos canais	Representação regional eleita	Conselhos / fóruns permanentes	Promoção por Executivo e Legislativo	Observações / Interpretação
Metodologia de Elaboração do PPA 2024-2027	Documento metodológico / 2023 / SEPLAG-CE	Formulação	Prevê divisão territorial	Presencial e virtual (normativo)	Não há menção direta	Menções genéricas	Executivo propõe, Legislativo aprova	Documento orientador
Relatório de Participação Cidadã - Cariri	Relatório empírico / 2023 / SEPLAG-CE	Sistematização	Dados específicos do Cariri	Presencial + plataforma digital	Não há menção direta	Não identifica	Executivo conduz	Participação consultiva
Resposta via LAI - Cariri	Documento empírico / 2023 / Ouvidoria-SEPLAG	Avaliação	Perfil e percepções do Cariri	Redes sociais e canais informais	Não cita diretamente quem é a representação, mas as respostas dos participantes fazem menção.	Não identifica	Executivo centraliza	Evidencia limites qualitativos
Minuta do Projeto de Lei do PPA 2024-2027	Documento normativo / 2023 / Poder Executivo do CE	Institucionalização legal	Prevê regionalização das entregas, sem menção explícita ao Cariri no texto principal	Não se aplica (documento normativo)	Não prevê representação regional	Não identifica	Executivo elabora; Legislativo aprecia e aprova	Documento-chave para avaliar devolutiva institucional indireta
PPA 2024-2027- Volume I (Mensagem do Governo)	Documento institucional / 2023 / Governo do Estado do Ceará - SEPLAG	Institucionalização e encaminhamento legislativo do PPA	Reconhece a realização de encontros presenciais nas 14 regiões de planejamento, incluindo a RM Cariri, como base	Explicita a combinação de encontros presenciais regionais e participação digital via Plataforma Ceará	Não há menção à eleição de representantes ou delegados regionais no processo participativo	Menciona a consolidação de um sistema de governança cidadã, mas sem detalhar conselhos ou fóruns regionais permanentes no	Evidencia a articulação formal entre Executivo e Assembleia Legislativa no encaminhamento e apreciação do PPA	Documento de caráter estratégico e agregador; reconhece a participação regional, mas não detalha dados específicos do

			para a construção das diretrizes regionais	Participativo		Cariri		Cariri, limitando a análise empírica direta da participação social regional
Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - PPA 2024-2027 (jan-dez/2024)	Documento técnico-administrativo / 2024 / SEPLAG	Monitoramento e avaliação da execução	Regionalização da execução das políticas no Cariri, sem vínculo explícito com demandas participativas	Não há canais participativos no monitoramento	Não identifica representantes regionais no acompanhamento	Conselhos aparecem apenas como público de capacitações, não como instâncias do PPA	Monitoramento conduzido exclusivamente pelo Executivo	Documento-chave para analisar a devolutiva institucional técnica, sem participação social

ANEXO

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que este Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação), intitulado “PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO CEARÁ (PPA 2024-2027): DELIBERAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI - CEARÁ” escrito sob minha orientação, está em versão final, de acordo com as solicitações realizadas pela banca examinadora. Informo também que procedi à revisão final do texto, constatando que atende às especificações das normas da ABNT para apresentação de trabalhos acadêmicos da UFCA, no que diz respeito ao conteúdo e à formatação.



Documento assinado digitalmente

DIEGO COELHO DO NASCIMENTO

Data: 18/05/2026 11:04:51-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>