ALÉM DO ALINHAMENTO DECLARATÓRIO: INTEGRAÇÃO DOS ODS AO PPA E AO MONITORAMENTO MUNICIPAL

BEYOND DECLARATORY ALIGNMENT: INTEGRATING THE SDGS INTO MUNICIPAL MULTI-YEAR PLANNING AND MONITORING

KARLO JOSE MEDEIROS TELES
UNIVERSIDADE VALE DO ACARAÚ

ERIKA DE LIMA SIQUEIRA
FATENE

Comunicação:
O XIV SINGEP foi realizado em conjunto com a 14th Conferência Internacional do CIK (CYRUS Institute of Knowledge) e com a SPARK (Society for Promoting Academic Research and Knowledge), em formato híbrido, com sede presencial na UNINOVE - Universidade Nove de Julho, no Brasil.

ALÉM DO ALINHAMENTO DECLARATÓRIO: INTEGRAÇÃO DOS ODS AO PPA E AO MONITORAMENTO MUNICIPAL

Objetivo do estudo
Analisar em que medida e por quais mecanismos a incorporação dos ODS ao PPA 2026–2029 de Crato ultrapassou a associação nominal, alcançando ações, metas, indicadores, agendas transversais, território e rotinas de monitoramento municipal.

Relevância/originalidade
O estudo desloca a análise da mera presença dos ODS para sua operacionalização no planejamento municipal, distinguindo presença, associação, mensuração e monitoramento e examinando a ação do PPA como unidade de integração entre Agenda 2030 e gestão local.

Metodologia/abordagem
Estudo de caso único, exploratório e descritivo, com abordagem quali-quantitativa e triangulação de documentos, bases administrativas e registros participativos. Foram analisadas 312 ações únicas do PPA, suas vinculações aos ODS e evidências de mensuração, territorialização e monitoramento.

Principais resultados
Das 312 ações analisadas, 306 (98,1%) estavam vinculadas a 61 metas de 16 ODS. A integração avançou sobretudo no nível das ações, mas permaneceu desigual na mensuração e no monitoramento, com limitações na qualidade dos dados e na articulação PPA–LOA.

Contribuições teóricas/metodológicas
O estudo organiza a incorporação dos ODS em quatro situações analíticas não lineares: presença, associação, mensuração e monitoramento. Também diferencia localização municipal e territorialização intramunicipal, oferecendo uma estrutura para examinar a profundidade operacional da Agenda 2030 no planejamento local.

Contribuições sociais/para a gestão
Para a gestão, o caso mostra que os ODS ganham utilidade quando vinculados a ações, metas e indicadores usados no acompanhamento. Na participação social, indica que demandas podem ser traduzidas tecnicamente sem exigir domínio da linguagem da Agenda 2030.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Plano Plurianual, Planejamento municipal, Monitoramento, Territorialização

BEYOND DECLARATORY ALIGNMENT: INTEGRATING THE SDGS INTO MUNICIPAL MULTI-YEAR PLANNING AND MONITORING

Study purpose
Analyze how and through which mechanisms the incorporation of the SDGs into Crato's 2026–2029 Multi-Year Plan moved beyond nominal alignment, reaching actions, targets, indicators, cross-cutting agendas, territory, and municipal monitoring routines.

Relevance / originality
The study shifts attention from the mere presence of the SDGs to their operationalization in municipal planning, distinguishing presence, association, measurement, and monitoring, and examining the PPA action as the integration unit between the 2030 Agenda and local management.

Methodology / approach
Single, exploratory and descriptive case study using a mixed-method approach and triangulation of documents, administrative databases, and participatory records. The analysis covered 312 unique PPA actions, their SDG linkages, and evidence of measurement, territorialization, and monitoring.

Main results
Of the 312 actions analyzed, 306 (98.1%) were linked to 61 targets across 16 SDGs. Integration advanced mainly at the action level but remained uneven in measurement and monitoring, with limitations in data quality and PPA–annual budget articulation.

Theoretical / methodological contributions
The study organizes SDG incorporation into four non-linear analytical situations: presence, association, measurement, and monitoring. It also distinguishes municipal localization from intra-municipal territorialization, offering a framework to examine the operational depth of the 2030 Agenda in local planning.

Social / management contributions
For management, the case shows that SDGs become useful when linked to actions, targets, and indicators used in monitoring. For social participation, it indicates that citizens' demands can be technically translated without requiring mastery of the 2030 Agenda terminology.

Keywords: Sustainable Development Goals, Multi-Year Plan, Municipal planning, Monitoring, Territorialization

ALÉM DO ALINHAMENTO DECLARATÓRIO: INTEGRAÇÃO DOS ODS AO PPA E AO MONITORAMENTO MUNICIPAL

1 Introdução

A Agenda 2030 estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que articulam dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais do desenvolvimento (United Nations, 2015). Embora tenha sido formulada como agenda global, parcela expressiva de sua implementação depende dos governos subnacionais. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020) estima que pelo menos 105 das 169 metas não poderão ser alcançadas sem o adequado envolvimento de governos regionais e locais.

Parte expressiva das políticas associadas à Agenda 2030 é formulada ou executada no nível municipal. A localização dos ODS consiste em adaptar objetivos e metas globais às competências, prioridades e condições territoriais dos governos locais (CNM, 2016; OCDE, 2020).

A presença dos ODS em um plano, entretanto, não demonstra que tenham sido incorporados à gestão. Uma política pode ser relacionada visualmente a um dos 17 objetivos sem que essa associação alcance metas, indicadores, responsabilidades ou rotinas de monitoramento. Guarini, Mori e Zuffada (2021) associam a maior utilidade gerencial dos ODS à sua incorporação aos sistemas de planejamento, gestão e atualização das estratégias municipais. Masuda et al. (2021) também destacam que a localização ganha consistência quando os ODS deixam de funcionar como iniciativa paralela e passam a integrar procedimentos, recursos e mecanismos institucionais já existentes.

Outro problema decorre da própria convergência entre a Agenda 2030 e as competências municipais. Uma política educacional não depende dos ODS para reconhecer a aprendizagem como objetivo. Uma política de saúde já busca reduzir doenças e ampliar o acesso aos serviços. A mesma lógica se aplica à proteção social, ao saneamento e à mobilidade. Nesses casos, a associação aos ODS pode apenas atribuir uma nova classificação a políticas que já existiam.

Reinar e Lundberg (2024), ao analisarem o planejamento municipal na Noruega, identificaram uma incorporação seletiva dos ODS. Os municípios tenderam a priorizar objetivos compatíveis com políticas preexistentes, enquanto objetivos mais desafiadores receberam menor atenção. O achado mostra que localizar os ODS não implica, necessariamente, modificar prioridades ou processos de gestão.

Assim, o problema não está apenas em selecionar quais ODS aparecem no planejamento, mas em verificar se essa associação alcança ações, metas, indicadores e rotinas de gestão.

Os indicadores globais não foram formulados exclusivamente para governos municipais e nem sempre possuem disponibilidade, periodicidade ou desagregação compatíveis com a gestão local. Stamos et al. (2024), em análise de 120 Revisões Locais Voluntárias, identificaram diferenças relevantes nas formas de monitoramento e nos indicadores utilizados. Os ODS 3, 4, 8 e 11 apareceram com maior frequência, enquanto o ODS 14 apresentou a menor cobertura, o que reforça a influência das competências e características territoriais na localização da Agenda 2030.

Esses problemas estão presentes no processo de elaboração do Plano Plurianual 2026–2029 do município de Crato, Ceará. Os ODS já haviam aparecido no planejamento municipal em ciclos anteriores. O PPA 2018–2021, elaborado em 2017, introduziu referências à agenda. O PPA 2022–2025 manteve sua presença, mas sem aprofundar sistematicamente as relações até o nível das ações e indicadores. Paralelamente, o município desenvolveu experiências com o Programa Cidades Sustentáveis e com a Gestão para Resultados (GPR), ampliando a utilização de indicadores na administração.

No PPA 2026–2029 de Crato, a incorporação dos ODS alcançou ações, metas, indicadores, agendas transversais e, em parte das intervenções, informações territoriais (Prefeitura Municipal do Crato, 2025). O caso permite observar como essa presença pode ser convertida em estrutura utilizável durante a execução.

Diante disso, a pesquisa responde à seguinte questão: **em que medida e por quais mecanismos a incorporação dos ODS ao PPA 2026–2029 ultrapassou a associação nominal e passou a operar como instrumento de validação, integração e monitoramento do planejamento municipal?**

O objetivo é analisar a incorporação dos ODS ao PPA 2026–2029 de Crato, examinando os mecanismos utilizados para relacionar ações, metas, indicadores, agendas transversais, participação social, território e monitoramento, bem como os limites encontrados nesse processo.

A contribuição do estudo está em deslocar a análise da presença dos ODS para sua operacionalização. O caso permite distinguir presença, associação, mensuração e monitoramento. Também permite examinar o papel dos ODS como estrutura de validação de políticas municipais já existentes e diferenciar a localização da agenda global da territorialização das intervenções dentro do município.

2 Referencial Teórico

2.1 Localização dos ODS e planejamento municipal

A Agenda 2030 foi concebida como um conjunto integrado e indivisível de objetivos e metas. Seu preâmbulo organiza as áreas de atuação em torno de Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias, conhecidas como os cinco Ps (United Nations, 2015).

No contexto municipal, a localização exige adaptar a Agenda 2030 às competências e condições territoriais e incorporá-la ao planejamento, à implementação e ao monitoramento (CNM, 2016; OCDE, 2020).

Masuda et al. (2021) tratam esse processo como *mainstreaming*. Os autores associam sua efetividade à incorporação dos ODS aos processos decisórios regulares. Entre os elementos identificados estão o aproveitamento de recursos institucionais existentes, a articulação entre atores e a criação de mecanismos que vinculem a Agenda 2030 aos instrumentos formais de governo.

Essa perspectiva permite distinguir integração de simples referência. Quando os ODS são acrescentados ao final da elaboração de um plano, a associação tende a desempenhar função classificatória. Quando participam da formulação e passam a se relacionar a unidades que serão executadas e acompanhadas, sua função pode alcançar o sistema de gestão.

Guarini et al. (2021) defendem justamente a incorporação dos ODS ao planejamento estratégico e aos sistemas de gestão das cidades. Para os autores, o potencial da agenda está também em fortalecer processos de planejamento, monitoramento e comunicação dos objetivos estratégicos.

Essa integração não elimina o risco de tradução seletiva. Reinar e Lundberg (2024) mostram que os municípios podem escolher ODS que legitimam políticas já existentes, deixando de incorporar objetivos de integração mais difícil. A análise da localização não deve, portanto, restringir-se ao número de ODS citados. É necessário observar como eles se relacionam aos instrumentos e às decisões do governo local.

Assim, os ODS podem funcionar como referência comum para verificar coerência, identificar lacunas e articular políticas já existentes. Essa função se torna operacional quando as relações do planejamento encontram correspondência em medidas observáveis.

2.2 Indicadores, monitoramento e uso gerencial

A passagem do planejamento para o monitoramento depende da capacidade de representar objetivos por meio de informações observáveis. Para Jannuzzi (2017), indicadores sociais constituem medidas utilizadas para operacionalizar conceitos e apoiar diferentes etapas

do ciclo das políticas públicas. Sua qualidade não depende apenas da existência de um valor numérico, mas da relação entre a medida escolhida e o fenômeno que ela pretende representar.

Na experiência brasileira, a produção e o acompanhamento dos indicadores dos ODS reforçam a importância da coordenação institucional e da desagregação dos dados para o monitoramento (Kronemberger et al., 2025).

A cadeia de resultados ajuda a compreender essa diferença. Rogers (2014) distingue atividades, produtos, resultados intermediários e impactos. Medir a execução de uma atividade não equivale a demonstrar efeito causal sobre um resultado final. Essa distinção também justifica a utilização criteriosa de indicadores adaptados e proxies quando a medida global não pode ser observada ou controlada no nível local.

O proxy não deve ser apresentado como equivalente ao indicador global. Sua função é produzir informação sobre uma dimensão relacionada ao resultado, especialmente aquela sobre a qual a administração possui maior capacidade de atuação. O rigor depende de explicitar o que está sendo medido e de não converter associação em causalidade.

Também é necessário distinguir indicador cadastrado de indicador monitorado. O monitoramento requer fonte, responsável, periodicidade e utilização. Patton (2012) sustenta que a utilidade das evidências depende de sua conexão com usuários e decisões concretas. A produção de grande quantidade de informação, sem uso regular, não constitui por si só capacidade avaliativa.

Stamos et al. (2024) identificam essa heterogeneidade nos sistemas locais relacionados aos ODS. Governos locais utilizam diferentes conjuntos de indicadores e adaptam sua mensuração às competências e aos dados disponíveis. A localização dos ODS envolve, portanto, duas escolhas relacionadas: definir medidas compatíveis com a realidade local e criar condições institucionais para atualizá-las e utilizá-las. É essa segunda condição que separa a existência de um indicador da existência de monitoramento.

2.3 Participação e territorialização

A localização da Agenda 2030 também envolve a relação entre objetivos globais e problemas percebidos localmente. Isso não significa que os participantes de processos de planejamento precisem expressar suas demandas utilizando a terminologia dos ODS.

Chambers (2002) destaca que processos participativos precisam criar condições para que os atores apresentem suas próprias leituras da realidade. A utilização excessiva de categorias técnicas pode deslocar a discussão dos problemas concretos para a linguagem dos especialistas.

Em um processo municipal, a população tende a apresentar questões ligadas ao cotidiano, como atendimento de saúde, transporte, infraestrutura, emprego, escola ou saneamento. A equipe responsável pelo planejamento pode posteriormente relacionar essas contribuições aos objetivos, ações, metas e indicadores do plano.

A participação pode contribuir mesmo quando uma demanda não é convertida literalmente em uma ação. Propostas muito específicas podem ser mais adequadas à programação anual, ao orçamento ou à gestão corrente. Ainda assim, podem qualificar o diagnóstico e alterar a forma como um problema é formulado.

A territorialização acrescenta uma dimensão espacial a essa tradução. A OECD (2020) argumenta que dados territorialmente desagregados ajudam a identificar diferenças ocultadas pelas médias e a orientar políticas adequadas às características de cada local.

Neste estudo, localização e territorialização possuem sentidos distintos. Localizar significa relacionar a Agenda 2030 ao planejamento municipal. Territorializar significa observar onde as ações relacionadas a essa agenda ocorrem dentro do município. A existência de uma ação vinculada a um ODS em determinado bairro não permite atribuir ao território um desempenho naquele objetivo. Permite identificar a presença espacial de uma intervenção que contribui para a agenda.

2.4 Proposições analíticas

As proposições partem da distinção entre presença formal e integração operacional dos ODS. A análise foi orientada por quatro proposições. A primeira considera que a integração ganha maior profundidade quando ultrapassa referências gerais e alcança ações, metas e indicadores. A segunda considera que os ODS podem exercer maior utilidade como estrutura de validação e integração de políticas já existentes do que como fonte autônoma de objetivos governamentais. A terceira distingue localização e territorialização. A localização traduz os ODS para a arquitetura municipal. A territorialização utiliza a distribuição espacial das ações para observar onde as intervenções relacionadas a essa agenda se materializam.

A quarta proposição considera que a continuidade da integração depende de infraestrutura gerencial. Essa infraestrutura inclui dados, indicadores, responsabilidades, periodicidade de acompanhamento, patrocínio institucional e articulação entre planejamento e orçamento.

As proposições não constituem estágios obrigatórios nem uma escala de maturidade. Elas servem para organizar a análise dos diferentes mecanismos encontrados no caso.

3 Metodologia

A pesquisa adota estudo de caso único, de caráter exploratório e descritivo, com combinação de evidências qualitativas e quantitativas. O objeto é o processo de incorporação dos ODS ao PPA 2026–2029 de Crato. O recorte empírico abrange sua elaboração em 2025 e os primeiros ciclos de implementação e monitoramento observados até agosto de 2026.

A escolha do caso decorre da possibilidade de observar a Agenda 2030 em diferentes componentes de um mesmo sistema de planejamento. O estudo não parte da premissa de que a experiência constitui modelo de sucesso. O objetivo é identificar mecanismos, resultados observáveis e limitações.

A unidade principal de análise é a ação do PPA e suas relações com metas dos ODS, indicadores, marcadores, agendas transversais e território. A análise também abrange os processos utilizados para construir e acompanhar essas relações.

O corpus reúne o PPA 2026–2029 e seus anexos, bases administrativas de monitoramento e registros técnicos do processo. Para fins de citação, o PPA e seus anexos são tratados como uma única fonte institucional (Prefeitura Municipal do Crato, 2025).

Tabela 1

Dimensões e fontes da análise empírica

Dimensão	Fonte principal	Elementos analisados
Estrutura do PPA	PPA 2026–2029 e base ajustada à LOA (PPA 2026–2029 e anexos)	programas, ações, objetivos, metas físicas, ODS e metas dos ODS
Participação	Produtos de participação, fóruns e audiência pública (PPA 2026–2029 e anexos)	canais, participantes, propostas, problemas e processo de tradução
Indicadores	Base do GPR e referências utilizadas no PPA (PPA 2026–2029 e anexos)	indicador, frequência, unidade, fonte, referência externa e validação
Agendas transversais	Diagnóstico estratégico e produtos do PPA (PPA 2026–2029 e anexos)	temas transversais e associação de ações
Territorialização	campos de abrangência, bairro e distrito/localidade (PPA 2026–2029 e anexos)	localização das ações e possibilidades de consulta territorial
Monitoramento	registros técnicos, avaliação anual e sistemas de acompanhamento	rotinas, integração de dados, limites e utilização gerencial

Fonte: elaboração própria.

A base quantitativa utilizada para a distribuição dos ODS foi a versão ajustada à compatibilização com a LOA. Ela continha 317 registros. A mesma ação podia aparecer mais de uma vez quando vinculada a diferentes fontes de financiamento. Após a desduplicação pela descrição da ação, foram identificadas 312 ações únicas.

As associações entre ações e metas dos ODS foram realizadas pela equipe técnica responsável pela elaboração do PPA e submetidas a checagem durante a consolidação do plano. A pesquisa não atribuiu novos vínculos. Para cada ação, foi considerado o código de meta registrado, e o ODS correspondente foi derivado do primeiro componente desse código. Divergências entre campos foram conferidas pela meta registrada, enquanto códigos ausentes ou inválidos foram mantidos como categoria separada, sem imputação.

Foram calculados o número de ações relacionadas a cada ODS, a participação de cada objetivo no universo das 312 ações e a quantidade de metas distintas utilizadas. As ações sem código válido foram preservadas como categoria separada.

A análise qualitativa utilizou documentos do processo participativo, registros de reuniões técnicas e um registro reflexivo estruturado produzido por pesquisador participante do processo. O roteiro abordou origem das decisões, critérios de associação, indicadores, participação, territorialização, integração dos sistemas e limitações. Para reduzir o risco de viés decorrente dessa posição, o registro reflexivo foi utilizado para reconstruir decisões e formular interpretações, enquanto afirmações factuais foram conferidas em documentos ou bases administrativas. Quando não havia evidência documental correspondente, o registro foi tratado apenas como percepção do participante.

O processo participativo foi analisado sem somar participantes dos diferentes canais, uma vez que uma mesma pessoa poderia ter participado de mais de um espaço. Os dados mostram 247 lideranças nos 15 encontros formativos territoriais, 254 participantes nos cinco fóruns temáticos e 460 interações na plataforma Participa Crato. Os encontros territoriais produziram 218 propostas. A audiência pública de validação ocorreu em 31 de julho de 2025.

A análise dos indicadores considerou três situações. A primeira envolve indicadores diretamente provenientes de fontes externas consolidadas. A segunda reúne medidas locais alinhadas a referências externas. A terceira contempla proxies de processos ou produtos utilizados para acompanhar dimensões sobre as quais a administração possui maior capacidade de intervenção.

O estudo não realiza avaliação causal de impacto. A associação entre uma ação municipal e uma meta dos ODS indica contribuição esperada e possibilidade de monitoramento. Não permite atribuir ao PPA alterações observadas em indicadores de resultado.

4 Análise dos Resultados e Discussões

4.1 Da referência aos ODS à integração no PPA

A incorporação da Agenda 2030 ao planejamento de Crato antecede o PPA atual. O PPA 2018–2021, elaborado em 2017, foi o primeiro a explicitar os ODS, e o ciclo 2022–2025 manteve essa referência. Paralelamente, o Programa Cidades Sustentáveis e o GPR ampliaram o uso de indicadores. No PPA 2026–2029, o diferencial foi conectar essas referências à estrutura de ações, metas e monitoramento.

Os cinco Ps foram utilizados para verificar a coerência dos grandes eixos do planejamento. Essa estrutura teve função predominantemente técnica. Não se tornou a linguagem central da participação social nem foi utilizada para exigir que cidadãos classificassem suas demandas segundo categorias da Agenda 2030.

O uso dos cinco Ps também não buscou produzir distribuição equilibrada entre eles. A dimensão relacionada a Paz mostrou menor associação intuitiva com algumas políticas finalísticas, mas isso não foi tratado como problema. A finalidade da checagem era identificar lacunas e garantir cobertura conceitual.

Tal resultado reforça a noção de *mainstreaming* de Masuda et al. (2021). A Agenda 2030 não operou como plano paralelo. Foi utilizada como camada de verificação dentro do processo regular de elaboração do PPA.

A mudança mais relevante ocorreu quando a associação chegou à ação. A partir desse nível, tornou-se possível relacionar o que o governo pretende executar a uma meta específica, recuperar ações por agendas transversais e conectar a estrutura a indicadores e localizações territoriais.

4.2 A ação como unidade de integração

A base ajustada à LOA apresentou 312 ações únicas. Destas, 306 possuíam vínculo válido com ao menos uma meta dos ODS, o que corresponde a 98,1% do universo analisado. Foram identificadas 61 metas distintas distribuídas em 16 dos 17 objetivos.

A Tabela 2 apresenta a distribuição.

Tabela 2

Distribuição das ações do PPA 2026–2029 segundo os ODS

ODS	Ações	% das ações	Metas distintas
1 – Erradicação da pobreza	3	1,0%	1
2 – Fome zero e agricultura sustentável	12	3,8%	3
3 – Saúde e bem-estar	52	16,7%	9
4 – Educação de qualidade	37	11,9%	8
5 – Igualdade de gênero	4	1,3%	2
6 – Água potável e saneamento	7	2,2%	3
7 – Energia limpa e acessível	1	0,3%	1
8 – Trabalho decente e crescimento econômico	15	4,8%	4
9 – Indústria, inovação e infraestrutura	10	3,2%	3
10 – Redução das desigualdades	5	1,6%	2
11 – Cidades e comunidades sustentáveis	47	15,1%	6
12 – Consumo e produção responsáveis	5	1,6%	3
13 – Ação contra a mudança global do clima	3	1,0%	2
14 – Vida na água	0	0,0%	0
15 – Vida terrestre	11	3,5%	5
16 – Paz, justiça e instituições eficazes	89	28,5%	8
17 – Parcerias e meios de implementação	5	1,6%	1
Sem vínculo válido	6	1,9%	—
Total	**312**	**100,0%**	**61**

Fonte: PPA 2026–2029, Prefeitura do Crato.

A distribuição apresenta dois resultados relevantes. O primeiro é a ampla cobertura. Seis ações foram mantidas na categoria sem vínculo válido porque não apresentavam código de meta utilizável na base final, e a pesquisa não lhes atribuiu ODS por inferência. Entre os 17 objetivos, apenas o ODS 14 não apresentou ação associada. Esse padrão é coerente com a menor aderência do tema às competências e características territoriais do município e dialoga com Stamos et al. (2024), que identificaram o ODS 14 como o menos presente nas práticas locais analisadas.

O segundo resultado é a concentração. O ODS 16 respondeu por 28,5% das ações, seguido pelos ODS 3, 11 e 4. A frequência elevada do ODS 16 decorre, em parte, da utilização recorrente de metas relacionadas à eficácia, responsabilidade e transparência das instituições.

Esse resultado exige cuidado. A quantidade de ações associadas não representa diretamente prioridade política, orçamento ou desempenho. Uma meta ampla pode ser aplicável a grande conjunto de atividades administrativas. Por isso, a distribuição deve ser interpretada como estrutura de associação e não como ranking de relevância dos ODS.

O achado também mostra a necessidade de curadoria. A Agenda 2030 é suficientemente ampla para permitir múltiplas relações. Se uma meta institucional for utilizada indistintamente em grande número de ações, a classificação pode perder capacidade discriminante. A integração exige equilibrar abrangência e especificidade.

Ao mesmo tempo, a vinculação à meta apresenta maior conteúdo do que a simples associação ao número do ODS. Uma ação de assistência social, por exemplo, pode ser relacionada à meta 1.3, referente aos sistemas de proteção social. A política municipal continua possuindo seus próprios objetivos e marcos legais, mas a associação explicita sua relação com uma referência internacional.

Essa dinâmica sustenta a segunda proposição do estudo. Os ODS não aparecem como fonte primária das políticas. Sua principal função observada foi oferecer uma estrutura capaz de verificar e organizar relações entre políticas já existentes.

As agendas transversais reforçaram esse mecanismo. O PPA identifica oito agendas: direitos das crianças e adolescentes; juventude; pessoa idosa; pessoas com deficiência e autismo; equidade de gênero e proteção das mulheres; população LGBTQI+; igualdade étnico-racial; e Crato, Cidade Sustentável.

As agendas permitem recuperar ações distribuídas em diferentes estruturas administrativas. A agenda de criança e adolescente, por exemplo, incorpora o recorte de primeira infância. Essa organização facilita a consolidação das iniciativas do município para fins de monitoramento e de resposta a demandas externas sem exigir a reconstrução manual das ações em cada secretaria.

ODS e agenda transversal cumprem funções diferentes. O primeiro conecta a ação à Agenda 2030. A segunda organiza um problema público que atravessa secretarias e políticas. A coexistência das duas classificações aumenta as possibilidades de leitura do plano.

4.3 Participação social e tradução técnica

A construção do PPA combinou canais territoriais, temáticos e digitais. Foram realizados 15 encontros formativos nos territórios, com 247 lideranças e 218 propostas. Os cinco fóruns temáticos reuniram 254 participantes. A plataforma Participa Crato registrou 460 interações. Esses números são apresentados separadamente porque os mesmos cidadãos poderiam utilizar mais de um canal.

Os espaços tinham funções complementares. Os encontros territoriais aproximaram o processo dos problemas vivenciados em diferentes localidades. Os fóruns permitiram discussão mais especializada sobre desenvolvimento econômico, sustentabilidade, direitos humanos e inclusão, primeira infância e educação, saúde e bem-estar. A plataforma digital ampliou as possibilidades de manifestação.

Os ODS não foram utilizados como linguagem obrigatória nesses espaços. Os participantes discutiram problemas e soluções. A transformação dessas contribuições em categorias do PPA, metas dos ODS e indicadores ocorreu principalmente na etapa técnica.

Essa diferença responde a um problema recorrente em processos participativos. A população não precisa conhecer a arquitetura de uma agenda internacional para informar que determinada comunidade enfrenta dificuldade de transporte, iluminação, saneamento ou atendimento público. A qualidade da localização depende da capacidade técnica de preservar o conteúdo da demanda durante sua tradução.

Os registros dos fóruns mostram que a participação não ficou restrita à confirmação das prioridades apresentadas pela administração. No fórum de desenvolvimento sustentável foram formuladas críticas a políticas urbanas, à impermeabilização do solo, à gestão de recursos

hídricos, à coleta de resíduos e à necessidade de maior articulação entre as áreas municipais. Também foi defendido que a participação continuasse durante a execução do plano.

Nas discussões de direitos humanos e inclusão apareceram demandas relacionadas à acessibilidade, à deficiência e ao atendimento de pessoas com transtorno do espectro autista. O diagnóstico estratégico incorporou posteriormente uma agenda transversal específica para pessoas com deficiência e autismo.

O exemplo ilustra uma função da participação que não se resume a converter propostas em ações. Demandas sociais ajudam a qualificar problemas e a reorganizar a leitura das políticas. Uma proposta muito pontual pode não possuir escala adequada ao PPA e ainda assim produzir informação relevante.

Essa diferença também explica por que nem toda contribuição é reproduzida literalmente no plano. O PPA possui horizonte de quatro anos. Demandas específicas de determinada rua, equipamento ou serviço podem ser mais adequadas à programação anual e à LOA. O processo técnico precisa distinguir essas escalas sem descartar o diagnóstico produzido pela participação.

Os cinco Ps exerceram nesse processo uma função mais interna. Serviram para checar coerência e cobertura. Na comunicação com os participantes, exemplos concretos mostraram-se mais adequados. A aprendizagem, por exemplo, pode ser apresentada como problema educacional antes de ser tecnicamente vinculada ao ODS 4, à meta correspondente e aos indicadores municipais.

Esse resultado qualifica a ideia de localização. Não é necessário transformar o vocabulário cotidiano do cidadão em terminologia dos ODS. É necessário estabelecer uma ponte verificável entre problema, política, ação e meta.

4.4 Indicadores, adaptações e proxies

A passagem da associação para a mensuração revelou maior dificuldade. O município já possuía uma base de indicadores do GPR e acompanhava referências do Programa Cidades Sustentáveis. Essa experiência reduziu a necessidade de construir um sistema inteiramente novo, mas não eliminou problemas de dados, linhas de base e periodicidade.

A base do GPR evidencia uma estrutura gerencial mais detalhada. Os registros incluem código, denominação do indicador, frequência de apuração, unidade de medida, valores históricos, polaridade, fonte, referência externa e situação de validação.

A educação oferece um exemplo útil. O município acompanha o IDEB dos anos iniciais e finais como indicador anual produzido a partir de fonte externa. Na mesma política, utiliza simulados locais de língua portuguesa e matemática com frequência quadrimestral e referência ao SPAECE.

As medidas cumprem funções diferentes. O IDEB e o SPAECE registram resultados educacionais em ciclos específicos. Os simulados locais permitem leitura mais frequente do processo de aprendizagem. Eles não substituem os indicadores externos nem possuem a mesma função estatística. Funcionam como medidas operacionais que podem indicar problemas antes da divulgação dos resultados de maior periodicidade.

Esse arranjo ajuda a explicar o uso de proxies no contexto dos ODS. Muitos indicadores globais estão próximos do resultado ou do impacto final. O governo municipal precisa também observar produtos e processos que estão sob controle mais direto. A mensuração local pode, portanto, associar uma meta global a medidas intermediárias sem tratá-las como equivalentes.

O saneamento apresentou desafio semelhante. A natureza dos indicadores exige informações de diferentes áreas e instituições. O processo levou à constituição de articulação multissetorial para acompanhar dados e buscar compatibilidade com referências externas, incluindo o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico.

Essas experiências mostram que a dificuldade não é apenas selecionar indicadores. É manter uma estrutura de coleta e atualização. Mesmo no GPR, existem séries com valores ausentes em determinados anos e indicadores que passam por revisão ou cancelamento.

Ter um indicador preenchido em determinado momento não significa que ele esteja sendo monitorado. O acompanhamento regular pressupõe variável definida, fonte, responsável, frequência e utilização. Essa diferença é central para não superestimar a capacidade de gestão a partir do número de indicadores cadastrados.

A própria operacionalização revelou fragilidades do planejamento. Quando uma meta precisa ser cadastrada em um sistema e conectada a uma medida, formulações genéricas tornam-se mais visíveis. Também aparecem dificuldades de linha de base e de definição objetiva do que deve ser contado.

Nesse aspecto, o sistema não funciona apenas como repositório. Ele também testa a qualidade da formulação. Metas que parecem adequadas em linguagem textual podem mostrar baixa mensurabilidade quando precisam ser convertidas em variáveis e indicadores.

4.5 Territorialização das ações

A dimensão territorial acrescenta uma segunda escala ao processo de localização. A primeira traduz a Agenda 2030 para o município. A segunda procura identificar onde as ações vinculadas a essa agenda ocorrem dentro do próprio território municipal.

O diagnóstico do PPA foi construído com atenção às diferenças entre distritos e localidades. Essa perspectiva também esteve presente nos encontros formativos, que alcançaram 15 territórios.

A implementação, entretanto, enfrenta um problema típico do planejamento agregado. Parte das ações é formulada para todo o município. O gestor pode conhecer a quantidade de recursos prevista para determinada política sem definir antecipadamente onde cada intervenção ocorrerá durante os quatro anos.

Por isso, não é adequado afirmar que o PPA é integralmente georreferenciado. A associação territorial ocorre quando a ação ou sua execução possui informação sobre abrangência, bairro, distrito, localidade ou outra referência espacial.

A base utilizada na formulação possui campos específicos para essas informações. Quando a ação também está vinculada a uma meta dos ODS, torna-se possível produzir consultas que partem da localização da intervenção e recuperam suas associações.

A lógica pode ser sintetizada na seguinte cadeia: a meta do ODS orienta a ação municipal, que, por sua vez, recebe um marcador associado à localização da intervenção. O ponto de partida empírico continua sendo a ação. Não se atribui um ODS diretamente ao distrito. Tampouco se afirma que a execução de uma intervenção demonstra avanço do território naquele objetivo.

A territorialização funciona, nesse estágio, como aproximação da materialização espacial da agenda. Ela permite responder onde estão sendo realizadas ações relacionadas a determinadas metas.

Essa distinção ganha importância em um município heterogêneo. Médias municipais podem esconder diferenças de acesso, infraestrutura e condições sociais. A visualização territorial das intervenções cria condições para comparar, em etapas posteriores, a distribuição das ações com as necessidades de cada área.

O potencial gerencial está também na comunicação. Uma informação agregada sobre investimento municipal é abstrata para parte dos cidadãos. A localização de obras, serviços e equipamentos aproxima a prestação de contas da experiência territorial.

O observatório previsto pelo município deverá ampliar essas consultas por temas, órgãos, ODS e território. No período analisado, porém, sua implantação ainda estava em andamento. O estudo, portanto, não atribui ao observatório efeitos de transparência ou controle social que ainda não foram observados.

4.6 Monitoramento e integração gerencial

A aprovação do PPA não garante que a arquitetura criada durante sua elaboração permaneça ativa. A etapa decisiva começa durante a execução.

Até o período analisado, os ODS apareciam mais diretamente no monitoramento das agendas transversais e nas rotinas relacionadas ao Programa Cidades Sustentáveis. Sua utilização ainda dependia de provocação das equipes de planejamento e monitoramento. Secretários e técnicos não passaram espontaneamente a utilizar a linguagem das metas dos ODS no cotidiano.

O mesmo ocorre no nível político. O chefe do Executivo não necessita acompanhar individualmente dezenas de metas da Agenda 2030. Sua demanda está em nível mais agregado, relacionada ao comportamento dos resultados e das agendas prioritárias.

Esse resultado não reduz a função dos ODS. Mostra que diferentes usuários necessitam de diferentes níveis de detalhe. A base técnica pode organizar relações entre indicadores e metas sem exigir que o mesmo vocabulário seja utilizado em todas as decisões.

A tentativa de criar uma base compartilhada de indicadores responde a esse problema. Em vez de registrar uma mesma medida separadamente para PPA, GPR, Programa Cidades Sustentáveis ou outras agendas, o indicador é cadastrado em uma base e relacionado a diferentes produtos e instrumentos.

Essa lógica reduz retrabalho e aumenta rastreabilidade. Na avaliação de resultados, a equipe pode recuperar as ações ou produtos associados a determinado indicador sem reconstruir manualmente as relações.

A avaliação anual passou também a considerar o alcance das metas dos ODS associadas ao planejamento. Essa análise não atribui causalmente os resultados às ações municipais. Seu objetivo é acompanhar a evolução das medidas e verificar a relação entre a programação e os resultados observados.

A distinção é necessária. Uma meta pode melhorar por fatores externos à administração e permanecer estável mesmo quando ações municipais foram executadas. O papel do monitoramento está em produzir informação para análise e decisão, não em converter associação em prova de impacto. Para que essa integração alcance a execução, contudo, a rastreabilidade programática precisa também se conectar ao orçamento.

4.7 A integração entre PPA e LOA

A principal limitação estrutural encontrada ocorreu na conexão entre planejamento e orçamento. O PPA e a LOA são instrumentos relacionados, mas sua elaboração envolveu processos e equipes que não permaneceram completamente integrados.

A compatibilização exigiu revisão de códigos, nomenclaturas e registros para aproximar as ações do PPA da estrutura utilizada na execução orçamentária. Isso mostrou que a existência de uma associação entre ação e ODS no planejamento não garante, automaticamente, sua rastreabilidade financeira.

A própria base ajustada à LOA apresenta um exemplo. Foram encontrados 317 registros, mas somente 312 ações únicas. Cinco repetições decorreram de registros da mesma ação em mais de uma fonte de financiamento. A duplicidade é legítima do ponto de vista orçamentário, mas exige tratamento quando a unidade de análise é a ação substantiva.

O exemplo evidencia uma questão mais ampla. Sistemas de planejamento e orçamento podem utilizar unidades e classificações diferentes. Sem integração, uma mesma política passa a ser representada de maneiras distintas conforme o instrumento.

Essa limitação é especialmente relevante para a localização dos ODS. Associar uma ação a uma meta cria rastreabilidade programática. Para alcançar a execução financeira, a cadeia precisa manter correspondência com as classificações orçamentárias.

A OECD (2020) destaca a necessidade de relacionar os ODS às estratégias, políticas e instrumentos de gestão territorial. O caso mostra que essa integração depende também da coerência entre os próprios instrumentos municipais.

O problema não invalida a arquitetura do PPA, mas mostra que sua consolidação depende de aproximar planejamento, orçamento, execução física e indicadores, reduzindo duplicidades e preservando a rastreabilidade.

4.8 Da presença ao monitoramento

Os resultados permitem organizar a experiência em quatro situações que podem coexistir no mesmo sistema.

Tabela 3
Situações analíticas da incorporação dos ODS

Situação	Caracterização	Evidência no caso	Principal limite
Presença	ODS utilizados como referência do planejamento	incorporação desde a concepção e uso dos cinco Ps na checagem conceitual	presença não demonstra alteração na gestão
Associação	ações relacionadas a metas da Agenda 2030	306 das 312 ações possuem vínculo válido; 61 metas e 16 ODS representados	associação ampla pode perder capacidade discriminante
Mensuração	existência de indicadores relacionados às políticas e metas	base GPR, indicadores externos, medidas locais e proxies	lacunas de dados, linhas de base e equivalência limitada com indicadores globais
Monitoramento	atualização regular e utilização gerencial	agendas transversais, Cidades Sustentáveis e avaliação anual	prática ainda desigual e dependente de mobilização das equipes

Fonte: elaboração própria.

A tabela não descreve estágios lineares. Uma política pode possuir monitoramento consistente enquanto outra permanece no nível da associação. A contribuição analítica está justamente em evitar que todos esses fenômenos sejam tratados como “alinhamento”.

A presença responde se os ODS aparecem. A associação responde a que política ou ação eles foram relacionados. A mensuração pergunta o que pode ser observado. O monitoramento pergunta se a informação é produzida regularmente e utilizada.

Os achados combinam mainstreaming e tradução seletiva. Embora a cobertura programática seja ampla, a profundidade da integração varia conforme mensuração, monitoramento e conexão orçamentária. A seletividade, portanto, não ocorre apenas na escolha dos ODS incorporados ao plano, como discutem Reinar e Lundberg (2024), mas também no grau em que cada vínculo se torna operacional. Esse resultado articula as quatro proposições ao mostrar que a utilidade dos ODS depende da conexão entre ações, metas, indicadores, território e rotinas de gestão.

5 Considerações Finais

Os resultados mostram que a incorporação dos ODS ao PPA 2026–2029 ultrapassou a associação nominal principalmente ao alcançar o nível das ações. Das 312 ações únicas, 306, ou 98,1%, estavam vinculadas a 61 metas distribuídas em 16 ODS. Essa cobertura expressa

amplitude de associação, mas não prioridade, desempenho ou monitoramento. A ação tornou-se o principal ponto de integração entre planejamento municipal e Agenda 2030, permitindo relações com metas, indicadores, agendas transversais e território. Os ODS não criaram a maioria dos objetivos das políticas analisadas; funcionaram sobretudo como referência comum de validação e integração.

A participação social também apresentou uma dinâmica própria. Os cidadãos discutiram problemas e soluções em linguagem cotidiana. A associação aos ODS ocorreu principalmente no processamento técnico das contribuições. Esse resultado mostra que localização não exige transferir a terminologia da Agenda 2030 para todas as interações com a população.

A participação contribuiu ainda para qualificar diagnósticos. As discussões sobre autismo, acessibilidade, sustentabilidade urbana e saneamento demonstram que uma contribuição pode afetar a formulação do problema mesmo quando não se transforma literalmente em ação do PPA.

Na mensuração, o estudo encontrou diferentes níveis de aproximação entre indicadores externos e capacidade municipal. A coexistência de IDEB, SPAECE, indicadores municipais e simulados locais na educação exemplifica a necessidade de combinar medidas de resultado e acompanhamento operacional.

O uso dessas medidas exige transparência conceitual. Um proxy de processo não substitui um indicador de resultado ou impacto. Sua utilidade está em fornecer informação mais frequente sobre uma dimensão que a gestão pode acompanhar e influenciar.

A territorialização também deve ser interpretada com cautela. O PPA não é integralmente georreferenciado. A lógica existente permite localizar determinadas ações e, a partir de suas associações, observar onde intervenções relacionadas aos ODS estão sendo executadas. Isso não autoriza atribuir desempenho de ODS a bairros ou distritos.

Os limites encontrados são parte relevante da contribuição do caso. A construção de um plano amplo elevou a complexidade de manutenção. Persistem metas genéricas e indicadores sem séries completas. A cultura de monitoramento ainda depende de mobilização gerencial. O observatório territorial continua em implantação.

A integração com o orçamento constitui a principal limitação estrutural. A necessidade de compatibilizar ações, códigos, nomenclaturas e fontes mostrou que a conexão entre PPA e LOA não é automática. A mesma ação pode assumir mais de um registro no sistema orçamentário, o que exige tratamento para preservar sua rastreabilidade.

Essas limitações também delimitam a transferibilidade dos achados. Por se tratar de estudo de caso único em município que já possuía experiências com indicadores e agendas de sustentabilidade, os resultados não permitem generalização estatística. Sua contribuição é analítica: identificar mecanismos que podem ser examinados em outros contextos. Marcadores, bases compartilhadas de indicadores e agendas transversais apresentam potencial de adaptação, enquanto a forma de participação, a quantidade de relações e a dimensão do plano dependem da capacidade institucional de cada município. Sistemas prévios de indicadores e patrocínio gerencial constituíram condições relevantes no caso analisado. O próximo avanço depende menos de ampliar associações e mais de consolidar as relações já existentes.

A principal contribuição do estudo é mostrar que a seletividade dos ODS pode ocorrer também na profundidade de sua operacionalização. A diferença entre citar e utilizar a Agenda 2030 está na capacidade de manter relações verificáveis entre ação, meta, medida, território e acompanhamento. Nessa perspectiva, o PPA ganha valor gerencial quando essas relações permanecem ativas durante a execução, revelam lacunas e apoiam a revisão do planejamento.

Declaração de uso de Inteligência Artificial Generativa

Este trabalho utilizou ferramenta de Inteligência Artificial Generativa para apoio em revisão linguística, organização textual e aprimoramento editorial. Todo o conteúdo foi

elaborado e revisado criticamente pelos autores, que assumem integral responsabilidade pelo manuscrito submetido.

Referências

Chambers, R. (2002). *Participatory workshops: A sourcebook of 21 sets of ideas and activities*. Earthscan.

Confederação Nacional de Municípios. (2016). Guia para localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos municípios brasileiros: O que os gestores municipais precisam saber. CNM.

Guarini, E., Mori, E., & Zuffada, E. (2021). New development: Embedding the SDGs in city strategic planning and management. *Public Money & Management, 41*(6), 494–497. https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1885820

Jannuzzi, P. M. (2017). *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Alínea.

Kronemberger, D., Athias, L., & Cobo, B. (Orgs.). (2025). Reflexões sobre a Agenda 2030: 10 anos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. IBGE.

Masuda, H., Okitasari, M., Morita, K., Katramiz, T., Shimizu, H., Kawakubo, S., & Kataoka, Y. (2021). SDGs mainstreaming at the local level: Case studies from Japan. *Sustainability Science, 16*, 1539–1562. https://doi.org/10.1007/s11625-021-00977-0

OCDE. (2020). *A territorial approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/e86fa715-en

Patton, M. Q. (2012). *Essentials of utilization-focused evaluation*. SAGE.

Prefeitura Municipal do Crato. (2025). Plano Plurianual 2026–2029 e anexos. Crato, CE: Prefeitura Municipal do Crato.

Reinar, M. B., & Lundberg, A. K. (2024). Goals à la carte: Selective translation of the Sustainable Development Goals in strategic municipal planning in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management, 67*(11), 2442–2458. https://doi.org/10.1080/09640568.2023.2191816

Rogers, P. (2014). *Theory of change*. Methodological Briefs: Impact Evaluation 2. UNICEF Office of Research.

Stamos, I., Vivas, L., Regueira, I. E., & Bertozzi, C. (2024). What does SDG monitoring practice tell us? An analysis of 120 voluntary local reviews. *Sustainability, 16*(23), 10649. https://doi.org/10.3390/su162310649

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.