



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO  
CURSO DE ECONOMIA

**JOÃO EULER DE MELO SILVA**

**AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA O  
DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA  
NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO**

FORTALEZA - CEARÁ

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO  
CURSO DE ECONOMIA

**JOÃO EULER DE MELO SILVA**

**AVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA O  
DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA  
NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO**

Monografia submetida à Coordenação do Curso Superior de Ciências Econômicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção de grau de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. José de Jesus Sousa Lemos

**FORTALEZA - CEARÁ**

**2014**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

---

S58a Silva, João Euler de Melo.  
Avaliação do orçamento participativo para o desenvolvimento do município de Fortaleza no âmbito da educação / João Euler de Melo Silva. – 2014.  
75 f. : il. color., enc. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2014.  
Orientação: Prof. Dr. José de Jesus Sousa Lemos.

1. Orçamento municipal. 2. Educação – Aspectos econômicos. I. Título.

---

CDD 330

**FOLHA DE JULGAMENTO**

Aluno: JOÃO EULER DE MELO SILVA

Monografia defendida e julgada em \_\_/\_\_/\_\_ perante a Banca Examinadora:

---

Prof. José de Jesus Sousa Lemos, D Sc. (Orientador)

Faculdade de Economia, Administração, Atuariais e Contábeis - FEAAC

Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Alfredo José Pessoa de Oliveira, MS

Faculdade de Economia, Administração, Atuariais e Contábeis - FEAAC

Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof.<sup>a</sup> Nágela Raposo Alves, Mestre em Políticas Públicas e Cientista Social

Universidade Estadual do Ceará - UECE

---

Prof. Marcello Callado, D.Sc.

Coordenador do Curso de Ciências Econômicas

À minha família,  
que por muitas vezes me motivaram e me encorajaram a seguir em frente  
para que eu pudesse concretizar os meus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

Ao bom Deus, que a cada dia me dá ânimo e sabedoria para discernir os caminhos, trilhando com presteza e harmonia.

À minha mãe Maria Simone e ao meu pai Emidio Fernandes que me deram o que tinham, ensinando-me sempre a valorizar o que se tem e que fizeram o impossível dentro de suas possibilidades para que eu tivesse educação.

À minha esposa Elayne Nogueira e minha filha Olga Vitoria, por serem minhas maiores motivações a continuar nessa jornada. Pelo apoio de todas as formas, mesmo quando eu não tinha força.

Aos meus irmãos Edney e Emerson, que mesmo na distância do dia-a-dia, tenho a gratidão por tudo que fizeram na minha trajetória.

Ao meu orientador José de Jesus Sousa Lemos pela paciência, sabedoria e ensinamentos que tanto enriqueceram este trabalho, quanto foram fundamentais ao meu incentivo para ser um bom economista.

Aos integrantes da banca examinadora Prof. Alfredo Pessoa e Prof<sup>a</sup>. Nágela Raposo pelas contribuições e disposição em avaliar este trabalho, dando-me honra por conhecerem o assunto com propriedade.

Aos professores do Curso de Ciências Econômicas que foram indispensáveis nesta caminhada, em especial o professor Marcelo Callado que, em um momento difícil, me orientou e me ajudou a continuar.

Aos queridos amigos que me acompanharam das diversas formas nesses diversos anos, proporcionando momentos de parceria, quer fosse me incentivando, quer fosse chamando minha atenção para mais perseverança.

Às queridas colegas Cleide Marinho, Evenice Neta, Desirée Mota, Lucineide Silva, Silvia Helena e Ridênia Maia, pela disponibilidade e contribuições enriquecedoras neste trabalho.

À Prefeitura Municipal de Fortaleza e aos nobres colegas da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG.

À Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da SEPOG pelo acolhimento e pelas grandes experiências, contribuindo para o meu desenvolvimento, inclusive da monografia.

Aos colegas do Curso de Ciências Econômicas da UFC.

Aos familiares que se fizeram presentes.

A todos que, de alguma maneira, contribuíram para a realização desta monografia.

“Não basta dizer que outro mundo é possível,  
precisamos mostrar que uma outra gestão é possível”.

(Ladislau Dowbor)



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>12</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>14</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>15</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>2. OBJETIVOS ..</b>	<b>18</b>
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>29</b>
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>31</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>70</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>73</b>

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Ciclo do processo de atividades do Orçamento Participativo.....	28
Figura 2 – Mapa de Fortaleza e distribuição regional em 2005 .....	34
Figura 3 – Mapa de Fortaleza e distribuição regional em 2014 .....	35
Figura 4 – Mapa de Fortaleza com distribuição por IDH .....	38

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Fórum de Delegados do PPA Participativo .....	31
Tabela 2 – Levantamento por Regionais dos números do IDHM referentes à educação em 2005.....	37
Tabela 3 – Participação popular nos Fóruns e Reuniões do planejamento do OP em Fortaleza .....	39
Tabela 4 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2006 por Regionais e Secretarias.....	44
Tabela 5 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2007 por Regionais e Secretarias.....	45
Tabela 6 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2008 por Regionais e Secretarias.....	46
Tabela 7 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2009 por Regionais e Secretarias.....	47
Tabela 8 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2010 por Regionais e Secretarias.....	48
Tabela 9 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2011 por Regionais e Secretarias.....	49
Tabela 10 – Dados do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 por fase .....	50
Tabela 11 – Dados do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 no âmbito da educação.....	52
Tabela 12 – Dados do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 na área da educação por Regionais .....	53

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos participantes do OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008 .....	40
Gráfico 2 – Distribuição dos delegados do OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008 .....	40
Gráfico 3 – Distribuição das propostas apresentadas no OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008 .....	41
Gráfico 4 – Distribuição das propostas aprovadas para execução no OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008 .....	42
Gráfico 5 – Comparativo dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza no período de 2005 a 2011 .....	43
Gráfico 6 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2006 por Regionais e Secretarias .....	44
Gráfico 7 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2007 por Regionais e Secretarias .....	45
Gráfico 8 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2008 por Regionais e Secretarias .....	46
Gráfico 9 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2009 por Regionais e Secretarias .....	47
Gráfico 10 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2010 por Regionais e Secretarias .....	48
Gráfico 11 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2011 por Regionais e Secretarias .....	49
Gráfico 12 – Distribuição do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 por fase .....	51
Gráfico 13 – Distribuição do acompanhamento de execução de demandas do OP no âmbito da educação no período de 2005 a 2011 por fase .....	52
Gráfico 14 – Distribuição do acompanhamento da fase que se encontra aguardando o início da execução das ações do OP na educação no período de 2005 a 2011 .....	53

Gráfico 15 – Distribuição do acompanhamento da fase que se encontra com ações do OP em andamento na educação no período de 2005 a 2011 .....	54
Gráfico 16 – Distribuição do acompanhamento da fase que as ações do OP se encontra em licitação na educação no período de 2005 a 2011 .....	55
Gráfico 17 – Distribuição do acompanhamento da fase que projeto ainda em andamento do OP na educação no período de 2005 a 2011 .....	56
Gráfico 18 – Distribuição do acompanhamento da fase com ações concluídas do OP na educação no período de 2005 a 2011 .....	57
Gráfico 19 – Evolução do IDHM de Fortaleza com o comparativo com o maior e o menor IDHM de outros municípios e as médias dos IDHs do Ceará e do Brasil no período de 1990 a 2010 .....	60
Gráfico 20 – Comparativo do IDHM com os Indicadores de Renda, de Longevidade e de Educação em Fortaleza nos períodos de 1990, 2000 e 2010 .....	62
Gráfico 21 – Comparativo do Indicador do Fluxo Escolar por Faixa Etária em Fortaleza nos períodos de 1991, 2000 e 2010 .....	62
Gráfico 22 – Comparativo do Indicador do Fluxo Escolar por Faixa Etária em 2010 entre Fortaleza, Ceará e Brasil .....	64
Gráfico 23 – Distribuição do Indicador da Frequência Escolar de 6 a 14 anos em Fortaleza em 2010 .....	64
Gráfico 24 – Distribuição do Indicador da Frequência Escolar de 15 a 17 anos em Fortaleza em 2010 .....	65
Gráfico 25 – Distribuição do Indicador da Frequência Escolar de 18 a 24 anos em Fortaleza em 2010 .....	66
Gráfico 26 – Distribuição do Indicador de Escolaridade da população de 25 anos ou mais em Fortaleza em 1991 .....	67
Gráfico 27 – Distribuição do Indicador de Escolaridade da população de 25 anos ou mais em Fortaleza em 2000 .....	67
Gráfico 28 – Distribuição do Indicador de Escolaridade da população de 25 anos ou mais em Fortaleza em 2010 .....	68
Gráfico 29 – Comparativo do IDHM na área da educação em Fortaleza nos períodos de 1991, 2000 e 2010 .....	68

## RESUMO

**SILVA, J. E.; Avaliação do Orçamento Participativo no desenvolvimento de Fortaleza no âmbito da educação.** Fortaleza/CE, 2014, 75 pp. Monografia (Graduação) – Departamento de Teoria Econômica Curso de Ciências Econômicas– UFC.

Este trabalho se propõe a avaliar dados do Orçamento Participativo em Fortaleza no período de 2005 a 2011 baseados nos números fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) com intuito de perceber sua contribuição na evolução e no desenvolvimento especificamente na área da educação. Há várias experiências sobre esse rico tema, de acordo com a PMF, por intermédio da Coordenadoria Especial de Participação Popular, criada para orientar, gerenciar e dinamizar o Orçamento Participativo a partir de 2005. Inclusive, na cidade de Fortaleza tem crescido e se fortalecido, visando contribuição e parceria com a sociedade. O desenvolvimento desse método é visualizado por especialistas e a intenção do projeto é buscar uma análise sobre os resultados. No Brasil, segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular entre 2001 e 2004, cerca de 140 municípios brasileiros haviam iniciado experiências de Orçamento Participativo. Os resultados desta pesquisa mostraram que pode ser atribuído a este tipo de intervenção alguns dos incrementos na quantidade de matrículas e na qualidade do ensino nas escolas públicas de Fortaleza. Contudo, existem outras ações que precisam ser implantadas no município para que os padrões de educação desta Cidade evoluam.

Palavras – chave: Orçamento Participativo, população, desenvolvimento e educação.

## ABSTRACT

This paper aims to present data of Participatory Budgeting in Fortaleza City from 2005 to 2011 based on figures provided by the Municipal Planning, Budget and Management (SEPOG). This study analyzed the effect of this kind of public action over the evolution and development specifically in the area of education. There are several concepts in the literature on the subject work in accordance with the Municipality of Fortaleza, through the Special Coordination of Popular Participation, created to guide, manage and streamline the Participatory Budget from 2005. Even in the city of Fortaleza has grown and strengthened, seeking contribution and partnership with society. The development of this process is viewed by experts and intent of the project is to seek a review of the results. In Brazil, according to research from the National Forum for Popular Participation between 2001 and 2004, about 140 municipalities had initiated experiences of participatory budgeting. The results showed the effectiveness of this kind of public intervention in Fortaleza City, has participation over the quantity of enrolled students in the municipality schools as well as in the quality of education achieved by the Fortaleza City. The study also showed that only Participatory Budgeting has not capability to overcome the evident difficulties observed in education in this City. It is necessary to implement other kind of public action in order to increase the quality of public schools in Fortaleza.

Key Words: Participatory Budgeting, population, development and education.

## 1. INTRODUÇÃO

Após o processo de redemocratização no Brasil em 1985 no final dos Governos Militares, pode-se observar a evolução e a busca incessante de promover uma maior participação do povo nas decisões políticas. O Orçamento Participativo (OP) passou a ser uma boa ferramenta para a gestão dos governos pelo Brasil, permitindo ao cidadão propor ou até decidir nas questões orçamentárias de sua cidade. O OP traz dinamicidade de forma que a cada situação ou localidade, ele venha a se adaptar, buscando de forma conciliativa e até aperfeiçoadora os anseios da população.

Com cada vez mais experiências geralmente em prefeituras municipais, aumentou pelo Brasil a estimulação da participação popular justamente pelas próprias políticas governamentais redesenhadas para uma nova vertente de gestão. Foram criados Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social e, com o exemplo mais deliberativo de Gestão de OP no município de Porto Alegre (RS), sendo pioneira num modelo mais amplo e mais planejado de administração participativa.

O reconhecimento atual tem atraído representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras além de estudiosos de partes do mundo para conhecerem as experiências de OP no Brasil. Algumas das localidades que assimilaram a experiência brasileira são Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica).

No Brasil, cidades como Porto Alegre (RS), Icapuí (CE), Belém (Pará), Santo André (SP), Teresina (PI), Volta Redonda (RJ), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Belo Horizonte (MG) e muitas outras também adotaram esse modelo como forma de discussão à execução do orçamento e de seus recursos para investimento de forma efetiva. Enaltecendo as experiências de Recife (PE) e de São Paulo (SP), por ter realidades próximas a de Fortaleza e principalmente pela contribuição de suas gestões na criação em Fortaleza.

Assim, o intuito desta Pesquisa é avaliar e mostrar a importância desse Programa em Fortaleza o período de 2005 a 2011, com um levantamento histórico, a relevância dessa forma política participativa, de que forma chegou e as dificuldades encontradas para desempenho mais esperado. E principalmente, focando no âmbito da educação, um dos pilares de todo governo, percebendo se houve desenvolvimento em várias situações dessa área.



Geralmente, no início de uma gestão, no sentido de haver um novo foco em participação, tentando cumprir o compromisso de um real OP, a administração municipal realiza várias etapas, com debates, recebimento de demandas e definições das prioridades para o município. O Ciclo do OP se caracteriza por três grandes momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a rodada única de Assembleias Regionais ou por bairros, acompanhado das Temáticas sugeridas e a Assembleia Municipal, uma reunião mais macro na divulgação ou apresentação.

O OP possui os seguintes princípios: Deliberação Popular; Autorregulamentação; Formação Cidadã; Universalidade, autonomia e voluntariedade da participação; cogestão das políticas públicas; Controle Social; inclusão Social e os Segmentos sociais vulneráveis; cidadania ativa e assembleias territoriais.

Em 2005, o OP foi um instrumento governamental que a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) adotou ao observar e estudar a utilização de outras cidades e seus bons resultados. Através de democracia participativa que permite aos cidadãos expor, apresentar, influenciar e até decidir sobre suas demandas e conseqüentemente na questão de onde vai ser utilizada, qual melhor forma e como executar com a colaboração do povo.

O município de Fortaleza tem a necessidade de elevar seu desenvolvimento, e por ter indicadores em relação à educação carente de incentivo comparado ao resto do Brasil, quer se fazer valer que o OP pode ser referência de fato. Ressaltando que a ONU considera o OP como uma das quarenta (40) práticas de gestão pública urbana no mundo e o Banco Mundial reconhece o processo de participação popular como um exemplo a ser seguido.

Por intermédio da identificação das demandas e dos investimentos realizados a partir do OP na área da educação para os bairros que mais se beneficiaram desses recursos em Fortaleza nesse período, avaliando e comparando com impactos em indicadores de qualidade de vida das populações envolvidas direta ou indiretamente.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

O principal objetivo deste trabalho é avaliar as influências do Orçamento Participativo no município de Fortaleza na área da educação entre os anos de 2005 e 2011.

### **2.2. Objetivos Específicos**

a – Apresentar o que foi planejado no início da Gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza no período de 2005 a 2012 em relação ao Programa Orçamento Participativo para a área da educação do Município;

b – Quantificar o montante dos recursos investidos a partir das demandas geradas no Orçamento Participativo no Município de Fortaleza na área da educação entre os anos 2005 e 2011;

c – Identificar e avaliar se os recursos investidos a partir do Orçamento Participativo promoveram os impactos em indicadores de qualidade de vida e de educação de forma direta ou indiretamente no município de Fortaleza.

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

#### **3.1. Orçamento Participativo: Conceitos e impactos**

O Orçamento Participativo é um mecanismo de governo onde através de um processo de construção de ideias e demandas como a população, é decidido como executar as ações através de fóruns e de reuniões frequentes, buscando a participação direta e o acompanhamento para os resultados alcançados.

De acordo com Márcia Regina (ARÃO, 2011), o OP de Fortaleza teve diversas dificuldades em sua implementação devido a ser uma cultura a ser ensinada, além dos desafios à gestão democrática na cidade. Foi uma tarefa nada fácil, mesmo sendo um anseio dos gestores e um apelo da população, que no caso já solicitava desde a Gestão do Dr. Juracy Magalhães (1997-2000 e 2001-2004), mas que não houve oportunidade.

É preciso frisar que alguns trabalhos dedicados ao OP o consideram como “uma das experiências de maior fecundidade democrática do Brasil contemporâneo” (FEDOZZI, 2000, p. 37) e como “um processo bem-sucedido de fortalecimento da democracia local” (AVRITZER, 2003, p. 13). Observando que a introdução desses mecanismos participativos na definição da alocação de recursos públicos e nas práticas políticas no âmbito da sociedade e do Estado brasileiro tiveram mudanças bastante significativas.

Assim, o OP torna-se como uma das formas de uma gestão, quer seja nas esferas municipais, estaduais e até federais, em obter através de etapas de contribuição popular, com debates, reuniões, prioridades e assembleias, unindo e convergindo as propostas e formatando planos satisfazendo as necessidades diretamente das pessoas. Sendo um processo dinâmico que se adéqua periodicamente às demandas locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliador e que venha a aprimorar o debate entre os Governos e a população.

#### **3.2. Orçamento Participativo: Levantamento Histórico**

Observando a história do Brasil, vê-se a luta que foi a participação popular junto às decisões e execuções de obras e serviços dos Governos, mostrando assim a conquista importante do cidadão na colaboração direta na gestão das políticas públicas, sendo algo

bastante recente. No contexto histórico brasileiro, visualizando ainda nos anos 1970 a luta contra o Estado ditatorial que veio arduamente se estendendo até os anos 1980 com a atuação intensa da sociedade civil na busca de melhores dias e principalmente pela nova democratização. Com esse cenário, destaca-se a emergência e a urgência de novos movimentos sociais que colocariam mais uma vez em pauta reivindicações e provocação do ressurgimento de direitos até então suprimidos.

A necessidade de novas demandas sociais fez, contraditoriamente, renascer as mudanças que politicamente já apareciam no Brasil. Aberturas de novos canais entre a sociedade civil e novos interlocutores vieram desembocar justamente na Constituição Federal de 1988, que abordou várias questões ansiadas pelos cidadãos e por alguns setores na busca de uma participação mais atuante.

Com a importante consultoria de Félix Sanchez, que pertence a PUC de São Paulo e por ter sido Coordenador do OP de São Paulo na Gestão da Prefeita Marta Suplicy em 2001, sendo considerada a maior cidade a usar esse mecanismo de administração participativa, Fortaleza viu pela primeira vez a introdução deste modelo baseado nas regionalizações dos municípios, dos segmentos e dos ciclos de execução.

Após a Prefeita Luizianne na sua campanha em 2004 ouvir dos próprios fortalezenses os anseios e a vontade de se estar mais perto da Prefeitura. No ano de 2005, o município de Fortaleza foi o primeiro no Brasil a elaborar um Plano Plurianual (PPA) de forma participativa. Desde então, a experiência vem se repetindo e se aperfeiçoando, com intensa participação popular na definição das diretrizes, metas e ações que orientam os investimentos públicos do Município. Na segunda gestão, em 2009, mais uma vez a população foi convidada a construir o PPA com a gestão da Prefeita Luizianne Lins. Foram mais de 190 reuniões e 848 propostas apresentadas para se chegar à fase final da elaboração da lei orçamentária do Plano.

### **3.3. A importância do Orçamento Participativo**

#### ***3.3.1. Importância do Orçamento Participativo para o Brasil***

O OP possui como objetivo central dividir com os cidadãos a decisão quanto às obras e programas a ser executados, e que idealiza através das decisões quanto à alocação

de recursos são tomadas, após a consulta considerativa da opinião direta da população acompanhado dos seus representantes eleitos.

Dessa forma, para ressaltar sua importância para o Brasil, precisa reconstruir a partir do conjunto de ações sociais que ocorreram no início da década de setenta. Mobilizações estas que receberam a denominação de Novos Movimentos Sociais, os quais teorizavam, mesmo com variações diversificadas, essas novas características de participação e anseios populares através de uma nova morfologia e novas bandeiras de lutas da sociedade brasileira (GOHN, 2010).

Desde o surgimento do OP, no final dos anos de 1980, as experiências têm provocado numerosos estudos para destacar principalmente o seu papel transformador no desenvolvimento das relações entre Governos e sociedades, ou seja, buscam demonstrar como evoluir na contribuição para o aprofundamento da democracia no Brasil. Nas diversas cidades onde foi implantado, nos mais diversos períodos, o OP tem sido avaliado como um avanço em relação às formas tradicionais de gestão pública brasileira, repercutindo também no melhor desempenho na própria cultura do país.

Politicamente, o OP se originou em Porto Alegre, na primeira gestão de Olívio Dutra, no período de 1989 a 1994, pelo PT (Partido dos Trabalhadores) (GENRO; SOUZA, 1997). O surgimento do OP na capital gaúcha teve suas vertentes, principalmente por ser de fato deliberativa e ter a visão de continuidade permanente. A primeira, por ser fruto de demandas históricas por parte de entidades locais organizadas e baseadas em um ambiente com visão de poder associativo (BAIERLE, 1992). A segunda, a vontade do PT, um partido de raízes populares, que desejava implantar o OP transformando sua gestão em uma participativa (AVRITZER, 2003).

### ***3.3.2. Importância para o município de Fortaleza***

Baseado na experiência de OP de São Paulo em 2000, como se havia mencionado antes, a Gestão da Prefeita Luizianne Lins (2005-2008; 2009-2012) elaborou o Plano Plurianual Participativo (PPA) para o período 2005-2008, onde abordava nas ações a participação popular de forma abrangente. Buscou-se cumprir com o que foi proposto no Programa de Governo como uma das necessidades prioritárias:

“A gestão democrática e popular tem na participação dos homens e mulheres da cidade seu pilar central. O diferencial da nossa gestão será a alteração da cultura política da cidade e da máquina pública municipal. Não queremos fomentar ideias salvacionistas ou ilusões burocráticas. O poder público deve estar a serviço da satisfação da maioria da população e sob controle direto dessa”. (FORTALEZA, PROGRAMA DE GOVERNO, 2004, p. 12).

Mesmo assim, para melhor executar, com a formulação do OP 2005, Fortaleza passou a ter uma relação diferenciada entre o poder público municipal e a população, embasada no reconhecimento da cidadania ativa e no compartilhamento do poder de decisão tanto nas prioridades para o investimento público.

A partir da realização do OP, Fortaleza, teve a oportunidade de, por consequência de um movimento global de governos locais, buscar essa constante superação das barreiras existentes para uma democracia mais representativa, ampliando seus espaços de participação direta da população. Com a presença de cada cidadão nas assembleias, a colaboração dos chamados delegados e o empenho dos conselheiros corroboraram para que de fato acontecesse a tentativa de uma gestão com parceiros de dentro das comunidades.

### **3.4. Como o Orçamento Participativo chegou a Fortaleza?**

Mesmo com a experiência de OP de Porto Alegre, em 1989, considerada um exemplo de gestão mais deliberativo, a Administração de Fortaleza no período de 2005 a 2008 decidiu elaborar e executar esse método principalmente baseado no modelo da Prefeitura de São Paulo em 2000, já que lá houve regionalização do município e implementação de ciclos. De lá, houve a indicação da consultoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, sob a condução de Félix Sanchez, ex-Coordenador do OP de São Paulo na Gestão da Prefeita Marta Suplicy de 2001 a 2004, orientando durante dois anos a realização do processo de implementação.

No caso, criando todo o aparato organizacional e institucional para só assim depois convocar a população. Apesar de ser uma reivindicação da sociedade por uma maior participação, não se constatou colaboração direta inicialmente do povo na construção ou na elaboração de sua metodologia. Alguns cientistas sociais, em seus estudos sobre OP em

Fortaleza, abordam que a participação no OP foi de cima para baixo, devido à necessidade urgente da elaboração em resposta ao povo.

Também é necessário mencionar as experiências regionais para Fortaleza, como a de Recife (PE), na Gestão do Prefeito João Paulo no período de 2001 a 2004 e de Icapuí na Gestão do Prefeito José Airton no período de 1989 a 1992, este último considerado por alguns estudiosos como o primeiro município a ter OP no início dos anos 80. Sendo estes modelos regionais mais próximos com realidade parecida a serem espelhados para a elaboração e execução do OP em Fortaleza.

Uma das questões interessantes que diferenciaram o OP em Fortaleza das demais experiências foi em relação é o modelo de deliberação através de propostas negociadas pelos participantes e não pelo Conselho como em outras ocasiões. Sendo considerada por especialistas, uma ousadia a implementação no PPA, mesmo não tendo uma estrutura adequada, já que no primeiro momento a Prefeitura Municipal continha apenas uma pequena equipe para a elaboração e execução do até então Programa.

De acordo com Avritzer (2003), através de suas teorias bastante conhecidas e frequentemente empregadas em outros municípios, deveria conter quatro características:

“A primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como um resultado de um processo representativo local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; em segundo lugar, o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (Santos e Avritzer, 2002); em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma

fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens.” (HEZBERG, ROCKE E SINTOMER, 2010, p. 14-15)

O PPA (Plano Plurianual) é um importante instrumento de planejamento e de gestão das administrações públicas, definindo as diretrizes, os objetivos, metas e programas a serem implantados no quadriênio posterior. Com a organização do PPA para o período 2006-2009, decidiu planejar a Cidade através da participação popular, possibilitando aos cidadãos e cidadãs fortalezenses a oportunidade real de colaborar com as principais prioridades e os programas a ser implantados.

A PMF, através da Coordenadoria do Orçamento Participativo/SEPLA, criada em 2004 e juridicamente em 2013, e das Secretarias Executivas Regionais, iniciou o processo de construção dos mecanismos de colaboração dos cidadãos que pretendem inovar a gestão das políticas públicas municipais e, ao mesmo tempo, transformar a cultura política desta cidade.

Baseando-se no Programa de Governo da Gestão da Prefeita Luizianne (2005-2008), que o OP é visto como uma “cultura de controle social e fiscalização das verbas públicas e de definições estratégicas para o Município, através da participação dos cidadãos sobre os destinos de sua cidade” (FORTALEZA, PROGRAMA DE GOVERNO, 2004).

O Fórum Municipal do PPA Participativo foi responsável por integrar municipalmente as discussões regionais e de segmentos, definindo, junto com a Gestão, o encaminhamento dado às deliberações populares. Esse valioso empenho de poder popular dividiu com o Município a responsabilidade de definir as principais diretrizes e metas para a cidade de Fortaleza, nos próximos quatro anos.

Além da implantação do OP no PPA, foi elaborado um Plano de Obras e Serviços anual especificamente abordando o tema, a partir de 2006. Resultado de um processo de diálogos entre o Executivo Municipal e o Conselho de OP, órgão que reúne os representantes eleitos pela população que participou das assembleias do OP.



### **3.5. Programa de Governo e planejamentos da Prefeitura Municipal de Fortaleza sobre Orçamento Participativo**

Baseado na diretriz que a “Participação é um direito humano, condição para a realização da liberdade de homens e mulheres.”, o OP foi apresentado como um mecanismo de participação popular através do qual a população discute e decide como serão alocados os recursos públicos municipais. A PMF naquele momento, através de teorias e de exemplos, colocou que o OP promovia a superação dos limites da democracia representativa por intermédio da deliberação popular e da afirmação do direito a participação política.

Os princípios do orçamento participativo baseiam-se em:

1. Deliberação popular;
2. Autorregulamentação;
3. Formação cidadã;
4. Universalidade, autonomia e voluntariedade da participação;
5. Cogestão das políticas públicas;
6. Controle social;
7. Inclusão social e os segmentos sociais vulneráveis;
8. Cidadania ativa;
9. Assembleias territoriais.

Os critérios de distribuição dos recursos decididos no OP pretendem garantir a priorização do investimento público nas áreas mais carentes, populosas e com maior participação nas assembleias coordenadas pela Prefeitura de Fortaleza. No entanto, para se colocar em prática o planejamento desse projeto na capital cearense, buscou-se ampliar e inovar o modelo tradicional, através da implementação de um “Planejamento Participativo”, onde cidadãos e cidadãs fortalezenses participem da construção de uma cidade sustentável, para além das questões meramente orçamentárias. (Fortaleza, 2005)

Para necessário também constituir um Grupo de Trabalho, o chamado “GT da Participação”, envolvendo diversas Secretarias da PMF com o objetivo principal de “pensar a transversalidade da participação popular em nossa gestão e facilitar os processos

que serão impulsionados pelas diferentes Secretarias, desenhando, enfim, uma política pública para o direito à participação”. (Fortaleza, 2005, p. 17)

Foram firmadas bases territoriais para que a Participação tivesse fluência e desenvoltura no seu processo de implementação e de continuidade, atingindo as diversas áreas e diferentes classes do município, Assim, o GT da Participação construiu uma proposta de subdivisão territorial das Regionais, que seriam denominadas “Regiões da Participação” (RP’s), traziam nas fundamentações os seguintes critérios: Realidade socioambiental; Área territorial; População e Índice de Desenvolvimento Humano. Ficando com média de propostas variando de 15 e 18 RP’s. (FORTALEZA, 2005, p. 18, 19)

Em relação ao Plano Plurianual (PPA) 2006/2009, é importante frisar que é uma obrigação legal da Gestão Municipal, sendo vital para o planejamento da cidade. A Constituição Federal diz:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o Plano Plurianual;

II – as diretrizes Orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A partir do planejamento da Gestão, são colocadas também as diretrizes, que tratam da escolha sobre qual a direção que o governo deverá tomar, do tipo de desenvolvimento que quer impulsionar, das grandes linhas que nortearão a escolhas dos programas a serem desenvolvidos.

Também são estabelecidos os objetivos do OP, justamente onde a população deseja chegar através de programas, conjunto de ações articuladas, através das quais se busca atingir os objetivos escolhidos. São escolhidas as metas, no caso são sempre quantitativas, tratando dos números que se pretendem alcançar através das ações. E por fim, são definidas as despesas de capital, os gastos da administração que vão enriquecer o patrimônio público, como aqueles efetuados para a aquisição de material permanente, veículos ou obras.

Os programas colhidos no OP contêm: o Diagnóstico da demanda, juntamente com seus objetivos específicos; o Público Alvo e o cenário que receberá a demanda; os Indicadores necessários para ser acompanhado e monitorado; a Região ou o lugar definido

que será atendido; as Ações respectivas ao Programa e que conterà as atividades correspondentes; os Produtos juntamente com as Metas respectivas; a Unidade Executora, informando que será responsável; as Fontes de Recursos, de onde sairão os valores para pagamento; e o Custo total do Programa, quanto será necessário para ser concluída toda a demanda.

No planejamento do OP, foi pensado em ser elaborado um PPA Participativo, onde haveria a participação popular no processo de elaboração do Plano Plurianual da Gestão Municipal (PPA), se tornando fundamental na estratégia de implantação da Política de Planejamento Participativo na cidade de Fortaleza. (Fortaleza, 2005, p. 22)

A Proposta Metodológica inicial para o OP foi ter a sugestão de Governo sistematizada e impressa para distribuição para todos os envolvidos, incluindo gestores e população. As Reuniões preparatórias e deliberativas foram convocadas e organizadas previamente, divididas pelas para seis Regionais Executivas da PMF, junto com os segmentos sociais vulneráveis (mulheres, juventude, idosos, população negra, LGBT, portadores de deficiências, crianças e adolescentes). Na realização das assembleias deliberativas, uma para cada regional no intuito de definições e planejamento de execução, os delegados regionais são eleitos, fazendo parte do Fórum do PPA Participativo.

A partir daí, a Secretaria Municipal de Planejamento junto com a Coordenadoria do OP por intermédio da sistematização dos resultados das assembleias deliberativas regionais, submete então à aprovação do Fórum, o qual este se torna incumbido da tarefa de acompanhamento de toda a montagem da proposta do Executivo e de sua tramitação na Casa Legislativa. As plenárias são organizadas e são devolvidas as propostas para o início do processo do OP propriamente dito. (FORTALEZA, 2005, p. 25, 26)

O ciclo do OP necessita de uma lógica para que de fato aconteça e siga o processo para uma execução efetiva das demandas da população, iniciando com as reuniões comunitárias periódicas ou extraordinárias, as assembleias eletivas regionais e de segmentos, avaliação das propostas, assembleias decisivas regionais e de segmentos e a fiscalização e acompanhamento das execuções das demandas, através dos Fóruns realizados regulamente com a presença além da PMF, dos Conselhos e dos Delegados eleitos representantes dos cidadãos.

Figura 1 – Ciclo do processo de atividades do Orçamento Participativo



Fonte: Fortaleza, CPP, 2012

## **4. METODOLOGIA**

### **4.1. Área de Estudo**

Este trabalho tem por finalidade realizar uma pesquisa descritiva e quantitativa com métodos dedutivos. Para sua realização, foi identificado o surgimento do Orçamento Participativo no Brasil e a partir daí como houve o início da atuação no município de Fortaleza.

Dessa forma, com a estratégia da origem de dados ser documental, ou melhor, baseadas em documentação indireta de forma longitudinal. Para análise por intermédio das possíveis variáveis através dos levantamentos de dados basicamente uni variados.

Foi coletado junto a PMF através da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e gestão (SEPOG) e da Coordenadoria de Participação Popular (CPP) números referentes às demandas dos bairros e dos cidadãos tanto pelo planejamento realizado no próprio PPA (Plano Plurianual) quanto nos planejamentos específicos pelo Programa Orçamento Participativo, com aproximadamente mais 500 questões de necessidades nas 6 Regionais divididas em Fortaleza.

Para determinação das ações a serem planejadas, foram consideradas as reuniões com os responsáveis, com os técnicos e com a população, através de reuniões, assembleias e fóruns.

### **4.2. Fontes dos Dados**

Após a escolha dos temas e das ações, era necessário identificar as maiores prioridades e anseios para haver um acompanhamento mais eficaz e, por conseguinte resultados mais próximos do que se havia proposto. Realizou-se o levantamento dos dados por Regionais Executivas e por Secretarias Setoriais, buscando uma proximidade com o planejado, por intermédio dos participantes, delegados e as propostas lançadas anteriormente.

O período proposto foi o da Gestão da Prefeita Luizianne Linz de 2005 a 2008 e o de 2009 a 2012, o qual se deu a implementação do programa de OP e a continuidade para

melhoramentos. Entretanto, não necessariamente dentro do trabalho houve coleta de todo esse período dependendo das coletas dos números fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento. Ficando o confronto e a análise de dados diretamente comprometido com o que foi concedido.

Tais questões se constituem em elementos relevantes no tocante ao conteúdo mínimo para avaliação dos resultados do OP no âmbito da educação em Fortaleza. São instrumentos para elaboração da avaliação desses resultados, bem como os seus impactos na vida da população, através dos Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) referente a 2010 divulgados no Relatório Atlas de Desenvolvimento Humano 2013.

Para a caracterização demográfica, utilizaram-se os dados fornecidos pela PMF, referente aos mapas gerais e por Regionais Executivas Após essa etapa, chegou-se aos valores das populações totais e as demandas correspondentes por regiões. Em seguida, realizou-se a caracterização dos recursos investidos de forma geral e por Regional tanto em números propriamente brutos como por assunto, foram utilizados os dados da PMF disponibilizados.

Em relação aos indicadores de desenvolvimento humanos na área da educação no período em Fortaleza, foram coletados os números catalogados pelo Atlas 2013, confrontando com o que foi planejado pela PMF, o que foi realizado com o IDHM das décadas de 1991, 2000 e 2010. Os indicadores citados foram escolhidos em função do que foi proposto somente no desenvolvimento da educação, não somente por causa da importância do assunto, mas também para se tiver uma análise mais focada devido à ampla à necessidade.

Por fim, buscou-se uma avaliação diante do que foi fornecido pela PMF no período sem a pretensão de defesa ou de apologia ao tema. Apesar de não haver os números de todo o período, tem se a ideia principal do que se quer avaliar, do que se foi colhido das demandas, do que foi planejado e do que foi executado no Orçamento Participativo. Para efeito comparativo, foram obtidos também os dados dos indicadores de desenvolvimento nesse âmbito no município de Fortaleza.

Os dados levantados foram analisados de forma pontual, com avaliação de cada dado e indicador específico, e de forma geral, com estudo da interface conjunta das informações e sua relação/impacto do Orçamento Participativo de Fortaleza na área da educação.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Tendo como base o Plano Plurianual (PPA) dos 4 (quatro) anos iniciais da Gestão da Prefeita Luizianne Lins, a responsabilidade foi co-dividida com a população com a realização do PPA Participativo, sendo uma das fases da elaboração do PPA para o município. Instrumento de inovador com um diálogo direto entre os representantes da população, delegados e secretários municipais através de negociações e discussões sobre os problemas e soluções da cidade. Essa expressão real das necessidades e anseios foi feita através do Fórum Municipal e repassado para a Câmara dos Vereadores para o futuro acompanhamento e incorporação.

Tabela 1 – Fórum de Delegados do PPA Participativo

Nº	Regional / Segmento	Demanda	Pontos
11	Juventude	Cursinhos populares	76
12	Regional II	Creches para a periferia	70
13	Regional IV	Criação do cursinhos pré-vestibulares	54
14	Juventude	Criação do cursinho pré-vestibular nos bairros da periferia, com alto nível de qualidade	48
15	Juventude	Preparação de alunos para ingresso na universidade e CEFET (Pró-Médio)	46
16	Regional I	Ampliação das unidades escolares	38
17	Regional IV	Qualificação profissional na educação infantil	36
18	GLBT	Educação sexual nas escolas	32
19	Crianças e Adolescentes	Informática nas escolas públicas	27
20	Juventude	Livro para as escolas	18
21	Regional III	Construção de escolas públicas em bairros carentes	18
22	População negra	Capacitação dos professores para inclusão da história da África no currículo	17
23	Juventude	Espaço para trabalhar a arte	14
24	Regional II	Implantação do Projeto Escola que Protege	11
25	Mulheres	Criar programas educacionais para atender às mulheres em toda comunidade	9
26	Mulheres	Programa de atendimento à família com creches nas escolas	9
27	Regional II	Cursinho para pessoas carentes	9
28	Pessoas com Deficiência	Programa Escola para todos (Escola inclusive)	9
<b>Total</b>			<b>541</b>

**Fonte:** FORTALEZA, PPA 2006-2009, 2012

### ***5.1.2. Dados da divisão de Fortaleza em Regionais Executivas***

Na realização das reuniões preparatórias e para as ações e seus resultados do Orçamento Participativo, a divisão de Fortaleza foi essencial para melhor execução. A saber, o Município de Fortaleza, foi dividido em seis (6) Secretarias Executivas Regionais (SER) no ano de 1997 para melhorar na organização e na administração através de uma subdivisão da cidade, diante da necessidade de redistribuir as necessidades na natureza de Secretarias. E a partir de 28 de dezembro de 2007, a Secretaria Extraordinária se tornou Executiva igual às demais, sendo chamada de Secretaria Regional do Centro de Fortaleza (SERCEFOP).

Essa fragmentação por Regionais da PMF, de maneira estratégica dividiu em 06 grandes áreas, além da área do Centro da Cidade, com as seguintes particularidades:

A Secretaria Executiva Regional I fica localizada no extremo Oeste de Fortaleza, com sede no bairro Farias Brito, com total de população em cerca de 360 mil habitantes e historicamente foi nessa região que a Capital cearense nasceu. Abrange 15 bairros: Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga e Moura Brasil.

A Secretaria Executiva Regional II, que fica ao Nordeste da cidade, abrange a Aldeota, bairro com grande adensamento comercial e de serviços, um dos principais responsáveis da arrecadação municipal de Fortaleza. Sua área possui cerca de 330 mil habitantes e tem como característica a desigualdade socioeconômica de seus bairros adjacentes. Atinge 21 bairros: Aldeota, Cais do Porto, Cidade 2000, Cocó, De Lourdes, Dionísio Torres, Engenheiro Luciano Cavalcante, Guararapes, Joaquim Távora, Manuel Dias Branco, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I e II, Salinas, São João do Tauape, Varjota e Vicente Pinzon.

A Secretaria Executiva Regional III fica localizada no Centro Oeste da Capital alencarina, com sede no bairro Parquelândia, com total de população em cerca de 378 mil habitantes. Abrange 16 bairros: Amadeu Furtado, Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Bela Vista, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube, Padre Andrade, Parque Araxá, Pici, Parquelândia, Presidente Kennedy, Rodolfo Teófilo e Quintino Cunha.



A Secretaria Executiva Regional IV fica na região central de Fortaleza, porém mesmo numa área considerada menor, possui cerca de 310 mil habitantes. Tem como características na parte da saúde ter: a segunda maior emergência do Estado do Ceará, o Frotinha da Parangaba, que realiza uma média de 16 mil atendimentos por mês e uma das maiores redes de saúde com a formação de 12 unidades de atendimento básico, além de três Centros de Atenção Psicossocial (CAP's) e um Centro de Atendimento à Criança. Abrange 19 bairros: São José Bonifácio, Benfica, Fátima, Jardim América, Damas, Parreão, Bom Futuro, Vila União, Montese, Couto Fernandes, Pan Americano, Demócrito Rocha, Itaoca, Parangaba, Serrinha, Aeroporto, Itaperi, Dendê e Vila Pery.

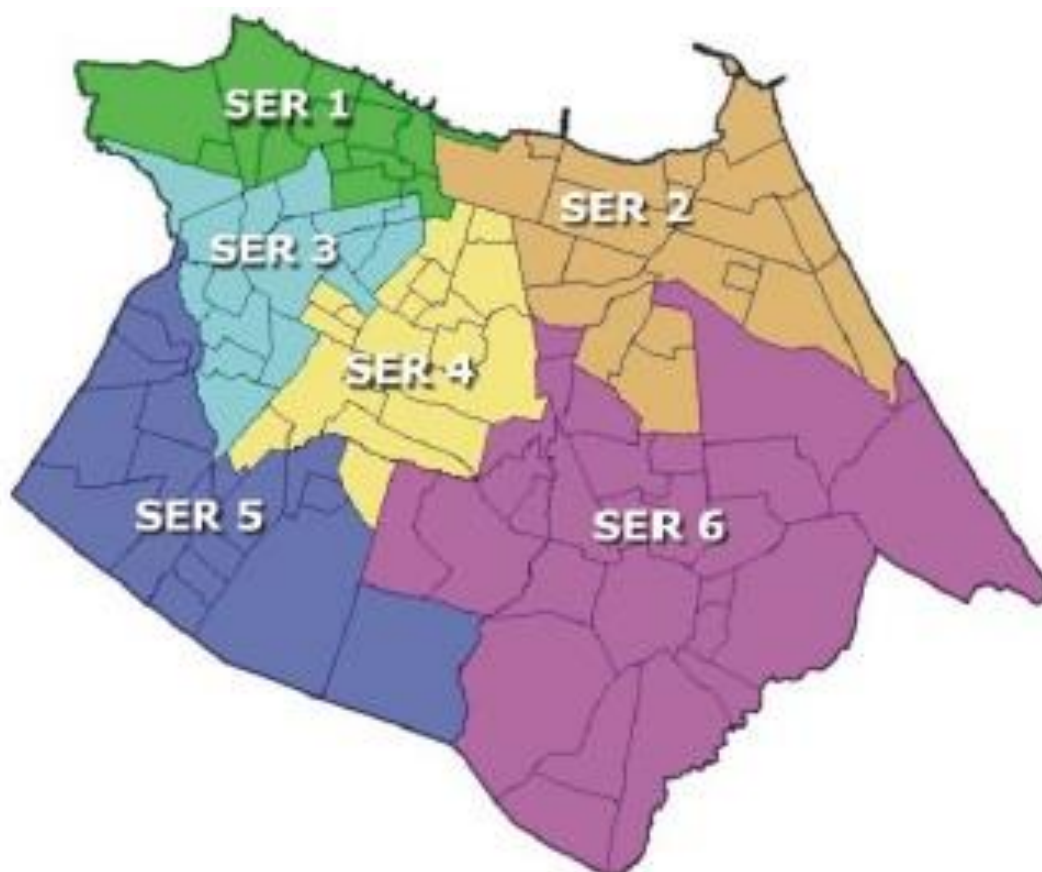
A Secretaria Executiva Regional V se localiza no sudoeste da capital cearense com uma grande área geográfica, com sede no bairro Siqueira. Sua área atinge cerca de 570 mil habitantes, sendo a 2ª Regional mais populosa e com grandes demandas de saúde, educação, esporte e lazer. Cobre 18 grandes bairros: Conjunto Ceará, Siqueira, Mondubim, Conjunto José Walter, Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Genibaú, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Parque São José, Parque Santa Rosa, Maraponga, Jardim Cearense, Conjunto Esperança e Presidente Vargas.

A Secretaria Executiva Regional VI com sede num dos bairros mais antigos e tradicionais de Fortaleza, Messejana, e com um dos maiores potenciais naturais da cidade, Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba e a Área de Proteção Ambiental (APA) da Sabiaguaba, corresponde a 42% do território. Tendo área de população estimada para mais de 600 mil habitantes e localizada ao sul-sudeste da cidade abrange 27 bairros: Aerolândia, Ancuri, Alto da Balança, Barroso, Boa Vista (unificação do Castelão com Mata Galinha), Cambeba, Cajazeiras, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Conjunto Palmeiras (parte do Jangurussu), Curió, Dias Macedo, Edson Queiroz, Guajerú, Jangurussu, Jardim das Oliveiras, José de Alencar (antigo Alagadiço Novo), Messejana, Parque Dois Irmãos, Passaré, Paupina, Parque Manibura, Parque Iracema, Parque Santa Maria (parte do Ancuri), Pedras, Lagoa Redonda, Sabiaguaba, São Bento (parte do Paupina) e Sapiranga.

A Secretaria Executiva Regional do Centro de Fortaleza, hoje conhecida como SERCEFOP, Abrange uma área de 5.6255 km<sup>2</sup> que se delimita ao Norte, pelas avenidas Historiador Raimundo Girão, Almirante Barroso e Pessoa Anta, ruas Adolfo Caminha e Santa Terezinha, e Avenida Presidente Castelo Branco (Leste - Oeste); ao Leste, pela rua João Cordeiro; ao Oeste, pelas avenidas Filomeno Gomes e Padre Ibiapina;

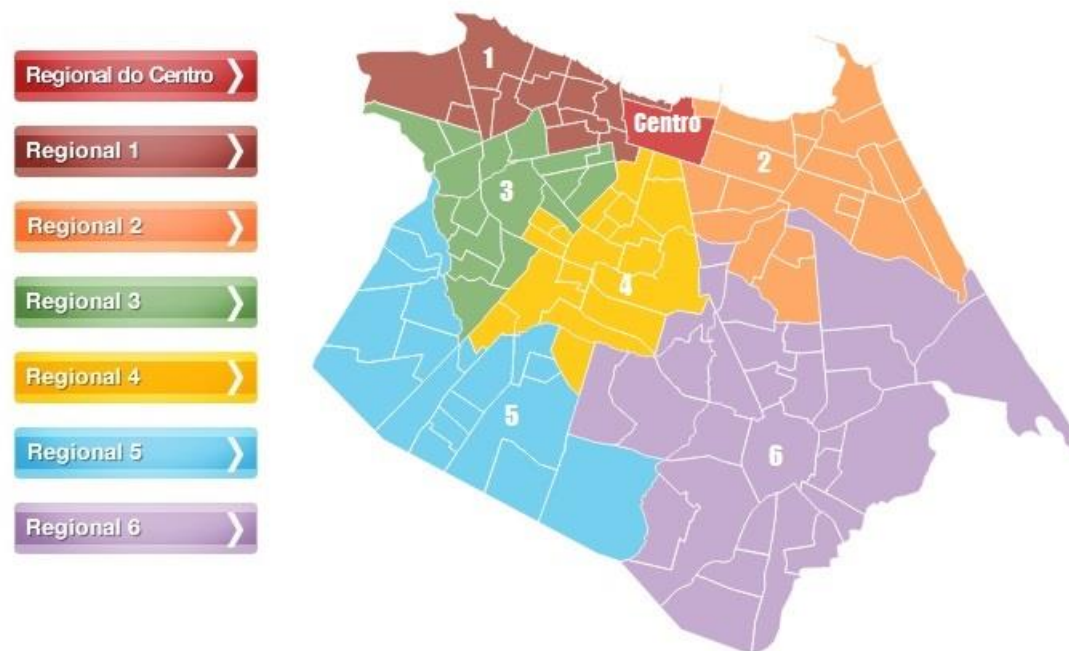
e ao Sul, pela Avenida Domingos Olímpio e início da Avenida Antonio Sales. Anteriormente, era uma Secretaria Extraordinária, porém a partir de 2007 se tornou Executiva complementando as demais Regionais. Sua atuação se especificou na execução, no gerenciamento e na assessoria de políticas públicas na área central de Fortaleza, desenvolvendo estudos socioeconômicos e elaborando projetos técnicos para as secretarias temáticas e os demais órgãos públicos municipais. Buscando otimizar resultados, desenvolver iniciativas voltadas a qualificar o atendimento ao público, promover estudos e ações que visem à revitalização do patrimônio histórico e executar todas as atividades afins determinadas pela Gestão Municipal.

Figura 2 – Mapa de Fortaleza e distribuição regional em 2005



**Fonte:** FORTALEZA, PPA 2006-2009, 2005

Figura 3 – Mapa de Fortaleza e distribuição regional em 2014



Fonte: FORTALEZA, 2014

### ***5.1.3. Orçamento Participativo dentro do planejamento da Gestão Municipal de 2005-2008 e 2009-2012***

Um dos princípios que nortearam o planejamento da gestão da Prefeita Luizianne foi a Participação popular e a democratização dos processos de gestão da cidade. O intuito era a visualizar claramente nos objetivos da participação livre, autônoma e independente dos cidadãos nos rumos de Fortaleza para justamente criar uma nova política. A gestão se comprometeu com a criação de processos participativos com poder de formulação de políticas públicas através de conselhos populares, orçamento participativo e ampliação do poder dos conselhos de gestão de políticas sociais. Mantendo com o Legislativo Municipal uma relação transparente e submetida totalmente à fiscalização da sociedade por intermédio das revisões do PPA e buscando o incentivo da utilização de mecanismos para uma ampla participação de plebiscitos e referendos.

Os eixos fundamentais da Gestão na intervenção direta do Governo foram:

- Democratização e participação popular;
- Distribuição da riqueza;

- Meio ambiente urbano;
- Direitos humanos para todos e todas.

Cada um desses eixos estava articulado a dez (10) macro-objetivos no PPA 2006-2009, ficando o Orçamento Participativo planejado no item que trata da ampliação da democratização da Gestão Pública através de participação popular, iniciada com a construção do Plano Plurianual Participativo (PPA) e tendo seu desenvolvimento através do instrumento Orçamento Participativo, na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Sendo assim, o OP se tornou um das diversas experiências consolidadas pelo conjunto das administrações ditas esquerdas, visando abranger o poder decisório do cidadão sobre os novos desafios do município de Fortaleza, por meio da deliberação sobre os recursos públicos.

No PPA 2006-2009, a Prefeitura Municipal incluiu o Programa Orçamento Participativo representado pelo código 096 com um valor total orçado em R\$ 9.530.512,00 para os quatro anos e o Macro objetivo que o abrangia era o de Democratização da Gestão Pública no valor orçado em R\$ 261.707.180,00 do valor total de R\$ 6.435.899.551,00 dos programas finalísticos. Dentro do Programa, a ação “Preparação e Elaboração do Orçamento Participativo”, como tipo de Atividade no código 2178, teve seus recursos do orçamento municipal divididos para o ano de 2006 o valor de R\$ 2.132.000,00, para 2007 R\$ 2.235.200,00 para 2008 R\$ 2.458.720,00 e para 2009 R\$ 2.704.592,00 totalizando justamente o programado total de R\$ 9.530.512,00.

#### ***5.1.4. Dados do Plano de ações e obras através do OP***

Na realização para a formalização do OP, foram obtidos os números: 8.020 pessoas participaram do Orçamento Participativo 2005, 1.456 pessoas participaram das assembleias preparatórias de 20 a 27 de agosto, 6.384 pessoas participaram das assembleias, deliberativas de 29 de agosto a 9 de setembro, 180 crianças participaram da assembleia específica, 35 assembleias realizadas, 637 propostas apresentadas, 332 propostas aprovadas e R\$ 148.626.906,00 é o total de recursos. No ano de 2005, por consequência dos Fóruns do Orçamento Participativo, no eixo de recursos, do total de 332 propostas aprovadas do OP 2005, o total de recursos foi de R\$ 148.626.906,00, sendo na área de educação das 33 propostas os recursos foram de R\$ 36.042.668,00.

### 5.1.5. Dados do IDH de Fortaleza pela ótica da Gestão no período de planejamento do OP

Entre os indicadores sintéticos mais usados para mensurar os níveis de desenvolvimento, está o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No caso de Fortaleza, esse indicador foi projetado para o Município, bem como para todos os bairros que o compõem, com base em dados do Censo Demográfico de 2000.

Para que se possa realizar uma análise do IDHM de Fortaleza mais contundente e incisiva, é importante realizar a desagregação deste índice, não somente através dos indicadores que o compõem, mas, fundamentalmente, através da base territorial, no caso de regionais e bairros. Na tabela a seguir, verifica-se que é o indicador “renda”, que contribui com maior intensidade na caracterização das desigualdades sociais, tendo em vista que apresenta em quase todos os bairros cerca de 90%, um valor “baixo”. Mais ainda, somente a Secretaria Executiva Regional II apresenta valores “alto” e “médio”, demonstrando uma heterogeneidade não apresentada nas demais regionais.

Tabela 2 – Levantamento por Regionais dos números do IDHM referentes à educação em 2005

Regional	Parâmetro utilizado									IDH-M (Geral)		
	Média de anos de estudo dos chefes de família			Taxa de alfabetização			Renda média dos chefes de família (salários mínimos)					
	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo	Alto	Médio	Baixo
I	-	6	9	15	-	-	-	-	15	-	10	5
II	5	11	4	20	-	-	4	5	11	7	10	3
III	-	7	9	16	-	-	-	-	16	-	11	5
IV	1	11	7	19	-	-	-	-	19	-	16	3
V	-	5	12	17	-	-	-	-	17	-	7	10
VI	-	5	22	26	1	-	-	1	26	-	12	15
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>45</b>	<b>63</b>	<b>113</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>104</b>	<b>7</b>	<b>66</b>	<b>41</b>

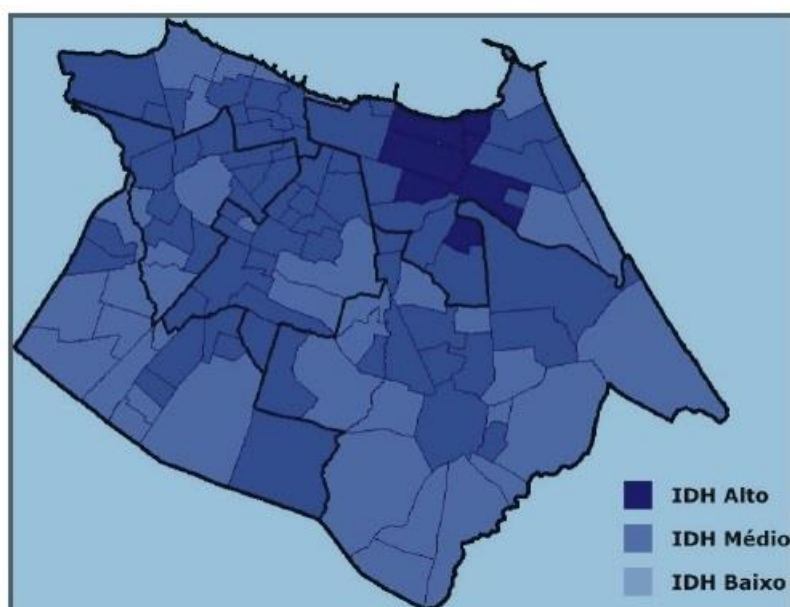
**Fonte:** FORTALEZA, SEPLA, 2004

É perceptível também que o indicador “taxa de alfabetização” apresenta uma maior homogeneidade, inclusive apresentando em quase todos os bairros valor “alto”. Pela análise dos índices apresentados em todos os 114 bairros do Município de Fortaleza, o indicador “alfabetização” apresenta-se constante ao longo da distribuição e com os maiores valores de toda a distribuição. Com a “renda” não se pode fazer as mesmas considerações;

pelo contrário, apresenta-se, além da evidente heterogeneidade, com os valores mais baixos da distribuição, indicando em alguns bairros picos que se sobressaem, ressaltando sua substancial contribuição na composição do IDHM.

Dentro do contexto geral, no índice propriamente dito, apenas a SER II apresenta bairros com valor “alto”, mas são apenas sete e que representam aproximadamente 6% do total de bairros do Município e isto não significa que estes bairros sejam na sua plenitude homogênea, apresentam internamente áreas heterogêneas que o nível de análise não permite “enxergá-las”.

Figura 4 – Mapa de Fortaleza com distribuição por IDH



**Fonte:** FORTALEZA, PPA 2006-2009, 2005

#### ***5.1.6. Dados da participação popular no Orçamento Participativo no período de 2005 a 2008***

Ao analisar os números das assembleias e das reuniões organizadas pela PMF com a população para planejar, decidir e colocar em andamento as demandas, pode-se observar uma evolução na quantidade de participantes no geral, no período de 2005 a 2008. A segunda observação, em relação aos delegados pode-se dizer que houve constância na contribuição da população. E por último, tanto as propostas apresentadas quanto nas

aprovadas para execução, nesse período de dados, cresceram quase que o dobro ano a ano e no último houve um recuo.

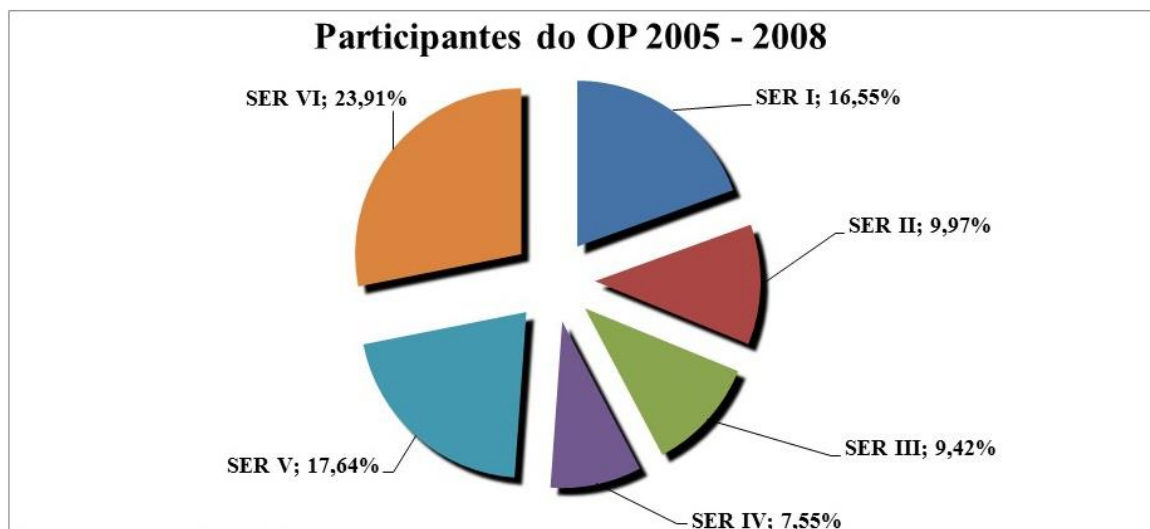
Tabela 3 – Participação popular nos Fóruns e Reuniões do planejamento do OP em Fortaleza

Ano	Informações	SER I	SER II	SER III	SER IV	SER V	SER VI	Total Geral
2005	Participantes	1.022	461	857	420	1.668	1.956	8.020
	Delegados	44	25	44	24	87	100	335
	Propostas apresentadas	105	59	79	52	129	189	637
	Aprovadas para execução	48	26	47	33	72	94	332
2006	Participantes	3.879	2.442	2.063	1.945	5.407	7.191	24.563
	Delegados	102	72	78	66	222	217	786
	Propostas apresentadas	227	196	164	148	397	403	1.657
	Aprovadas para execução	54	50	53	40	109	93	478
2007	Participantes	5.361	3.211	2.111	2.005	4.855	6.935	24.954
	Delegados	83	60	44	50	120	162	538
	Propostas apresentadas	417	258	233	222	423	473	2.128
	Aprovadas para execução	137	77	85	60	150	125	675
2008	Participantes	4.205	2.597	3.199	2.229	3.489	4.812	29.862
	Delegados	101	57	82	68	146	150	635
	Propostas apresentadas	125	61	105	72	164	194	765
	Aprovadas para execução	47	17	44	28	55	51	263

Fonte: FORTALEZA, SEPLA, 2012

Analisando o total das demandas por Regional Executiva, no que se diz dos participantes, a maior parte proporcionalmente à população ficou com as Regionais V e VI com 18% e 24% respectivamente. No entanto, tem que se frisar que nessas duas Regionais houve um grande crescimento no ano de 2006 voltando nos anos posteriores a recuar o número de participantes.

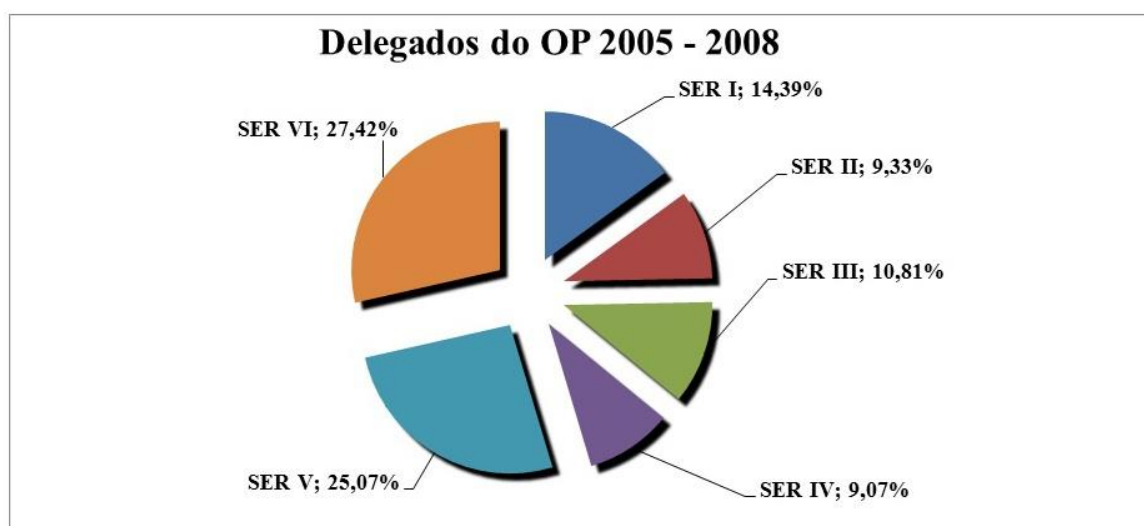
Gráfico 1 – Distribuição dos participantes do OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008



**Fonte:** FORTALEZA, SEPLA, 2012

Já na questão de delegados, em relação às Regionais Executivas de Fortaleza a maior parte também ficou com as Regionais V e VI com 25% e 28% respectivamente, com destaque para a Regional I que teve um pouco mais de 14% dos delegados da demanda total no Orçamento Participativo no período de 2005 a 2008. Analisando no geral ano a ano, a participação dos delegados em todas as Regionais é constante.

Gráfico 2 – Distribuição dos delegados do OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008

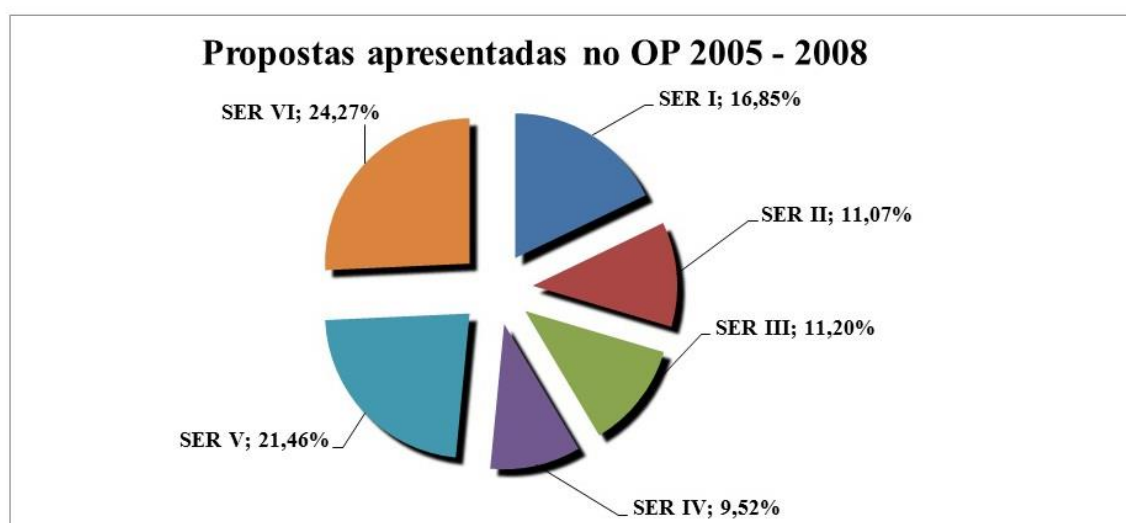


**Fonte:** FORTALEZA, SEPLA, 2012



No que se refere às propostas apresentadas, observando as Regionais Executivas de Fortaleza mesmo com a maior parte também ficando com as Regionais V e VI com 21% e 24% respectivamente, houve uma distribuição mais equilibrada, apresentando a tentativa de atendimento de toda a cidade. Enquanto no geral ano a ano, houve crescimento nas propostas apresentadas pelos Delegados e pelas regiões coletadas nas assembleias.

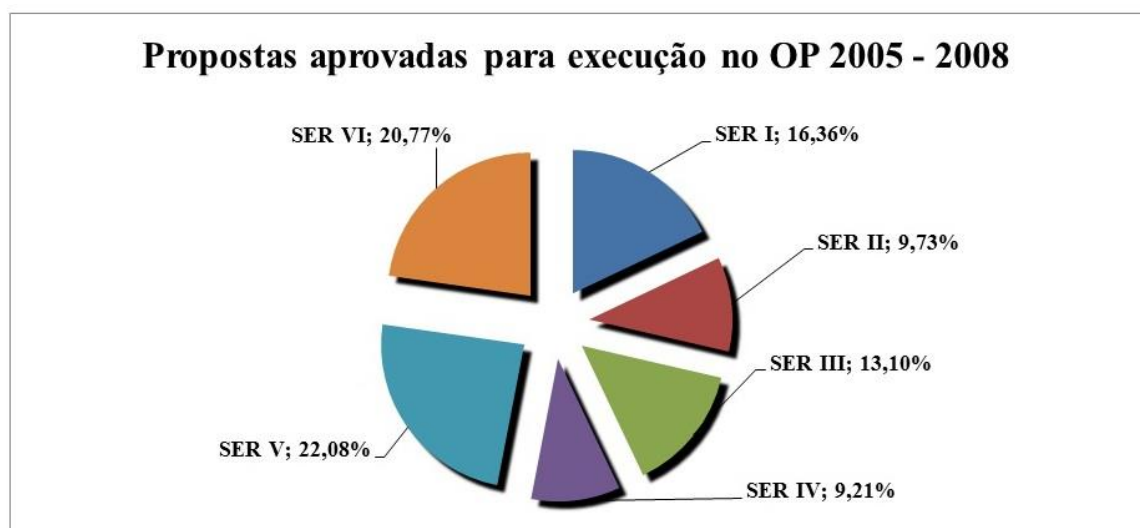
Gráfico 3 – Distribuição das propostas apresentadas no OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008



Fonte: FORTALEZA, SEPLA, 2012

E a respeito da aprovação dessas propostas aprovadas nas reuniões do Orçamento Participativo, também houve distribuição mais equilibrada, entretanto na linha das maiores porcentagens das Regionais V e VI aconteceu mais aprovação na primeira do que na segunda sendo 22% e 20% respectivamente. Observando ano a ano, as aprovações, vê-se que 34% das propostas foram colocadas para serem executadas. Na distribuição das Regionais Executivas de Fortaleza houve certa homogeneidade entre 30 e 35% com destaque para a Regional III tendo 39% de aprovações e para a Regional VI tendo 29% nesse período de dados fornecidos.

Gráfico 4 – Distribuição das propostas aprovadas para execução no OP por Regional de Fortaleza no período de 2005 a 2008



**Fonte:** FORTALEZA, SEPLA, 2012

Outra ressalva foi que em 2005 os delegados de segmentos foram eleitos nas assembleias territoriais, portanto, nessa contagem apresentada incluem-se delegados de território e de segmento. A partir de 2006, os delegados de segmento passaram a ter uma própria assembleia municipal, específica para cada segmento.

## **5.2. Resultados do Orçamento Participativo em Fortaleza**

### **5.2.1. Dados da participação popular no Orçamento Participativo no período de 2005 a 2011 na área da educação**

Segundo dados colhidos junto à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) de Fortaleza, no período de 2005 a 2011, constatou-se um aumento gradativo de recursos investidos na educação da cidade.

Primeiramente, considerando o valor total orçado em R\$ 9.530.512,00 destinados para o OP no PPA 2006-2009 e o Macro objetivo referente à Democratização da Gestão Pública no valor orçado em R\$ 261.707.180,00, constatou-se a proporção de 3,64%, que mesmo com a justificativa de iniciativa do programa é considerado valores modestos no geral comparados à demanda. No entanto, é necessário visualizar quais Regionais ou quais áreas mais atendidas.

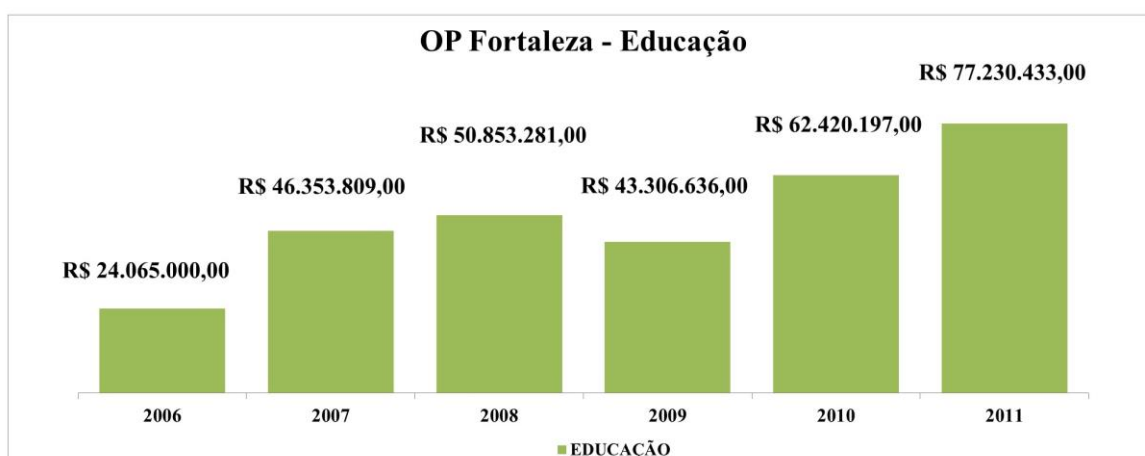
Confrontando justamente a gradativa execução financeira do OP de Fortaleza na área da educação, no mesmo período de 2006 a 2009, vinda das demandas aprovadas,

observa-se que os recursos tiveram de sair além das fontes destinadas para o OP como das Secretarias que eram intermediadas e beneficiadas para a execução dos serviços e obras. O valor planejado de R\$ 9.530.512,00 é apenas 5,79% do valor executado de fato destinados para a educação neste período mesmo que foi de R\$ 164.578.726,00. Demonstra talvez como o planejamento não tivesse a dimensão do que seria necessário realmente para realizar o que a população precisava.

O total executado do período 2006 a 2011 fornecido pela PMF foi de R\$ 304.229.356,00, mesmo mantendo a média do orçamento feito pelo PPA para anos posteriores, a proporção vai ser semelhante. Outro fator que podem se tirar desse mesmo período de execução financeira foi a supremacia de realização nas Regionais I, IV, V e VI, sendo condizente com as demandas, o nível de pobreza e o tamanho da população.

O envolvimento direto das Setoriais: Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza (FUNCET), Fundo Municipal de Educação (FME) e da própria Secretaria Municipal de Educação (SME), reflete além da participação direta do investimento desses órgãos em educação, como também na cultura, área que carecia de muito mais recursos, obras e serviços.

Gráfico 5 – Comparativo dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza por ano no período de 2006 a 2011



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Ao analisar ano a ano deste período, em 2006, pode-se visualizar o montante total de R\$ 24.065.000,00 de recursos investidos em Fortaleza, havendo atendimento de forma prioritária na questão da educação nas Regionais IV, V e VI e na Fundação de Cultura,

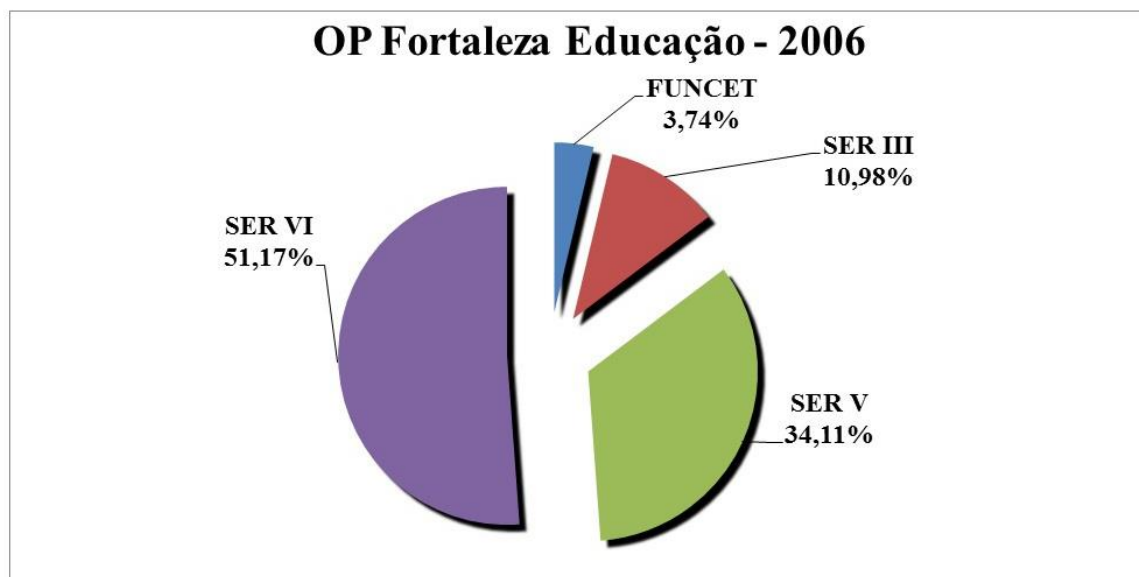
Esporte e Turismo de Fortaleza (FUNCET), com destaque maior para a Regional VI, que por ser maior, recebeu R\$ 12.314.000,00, sendo a porcentagem de 51,17%.

Tabela 4 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2006 por Regionais e Secretarias

Órgão	Recursos
FUNCET	R\$ 900.000,00
SER III	R\$ 2.642.000,00
SER V	R\$ 8.209.000,00
SER VI	R\$ 12.314.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 24.065.000,00</b>

Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Gráfico 6 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2006 por Regionais e Secretarias



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

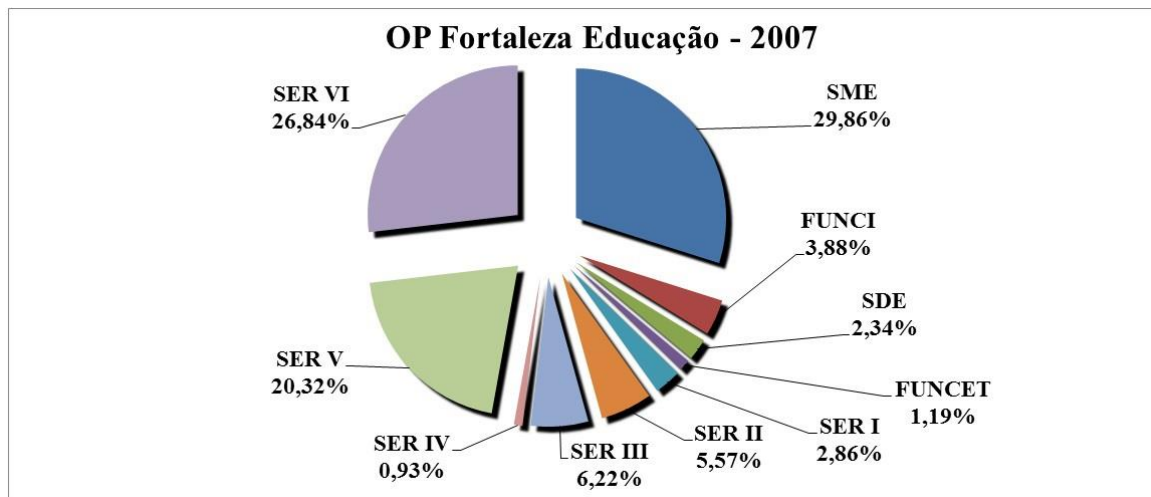
No ano de 2007, devido a certamente uma maior maturidade em OP e de retorno das demandas e necessidades, pode-se visualizar um aumento no investimento nos projetos de educação do Orçamento Participativo em Fortaleza, indo para R\$ 43.353.809,00 de recursos aprovados, havendo atendimento maior, além da Secretaria Municipal de Educação (SME) que teve a maior porcentagem de quase 30%, de forma prioritária nas Regionais V e VI, com o detalhe de que todas as Regionais foram atingidas.

Tabela 5 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2007 por Regionais e Secretarias

Órgão	Recursos
SME	R\$ 13.842.409,00
FUNC I	R\$ 1.797.100,00
SDE	R\$ 1.085.000,00
FUNCET	R\$ 552.000,00
SER I	R\$ 1.325.300,00
SER II	R\$ 2.580.000,00
SER III	R\$ 2.882.000,00
SER IV	R\$ 429.000,00
SER V	R\$ 9.420.000,00
SER VI	R\$ 12.441.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 46.353.809,00</b>

Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Gráfico 7 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2007 por Regionais e Secretarias



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

No ano de 2008, continuou a progressão na questão de recursos investidos em educação em Fortaleza no que se refere especificamente à educação municipal, aumentando o montante total para R\$ 50.853.281,00, havendo menor distribuição desta vez, no entanto com maior implementação no Fundo Municipal de Educação (FME) com quase 71% do valor total e destaque para atuação na área de secretarias setoriais e a única

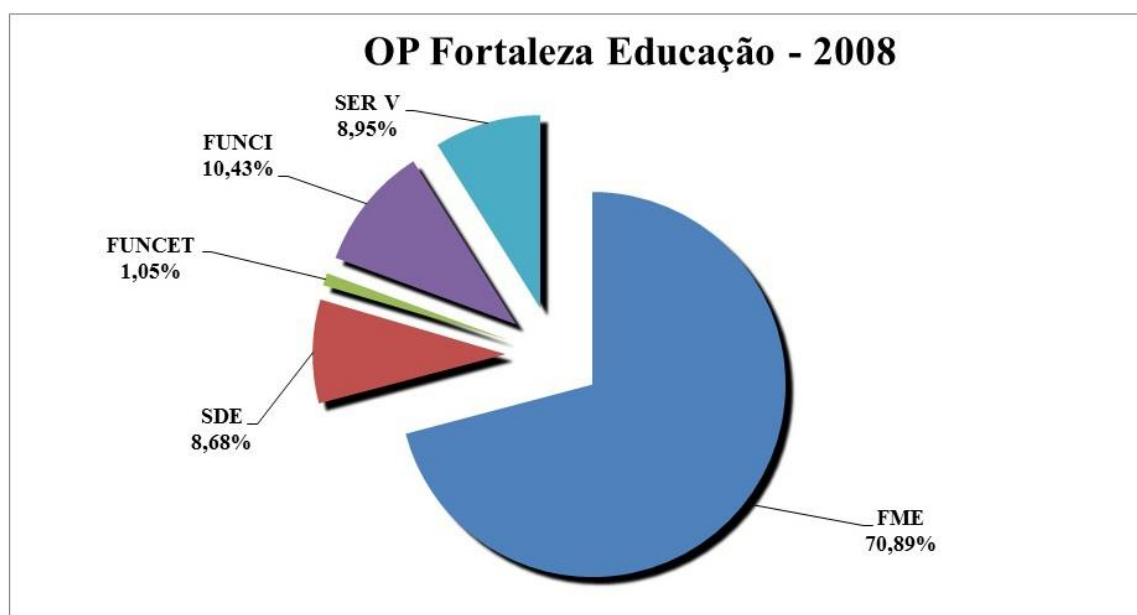
Regional serem a da unidade V, que recebeu R\$ 4.550.000,00 correspondendo a quase 10% do total.

Tabela 6 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2008 por Regionais e Secretarias

Órgão	Recursos
FME	R\$ 36.051.500,00
SDE	R\$ 4.414.845,00
FUNCET	R\$ 531.646,00
FUNCI	R\$ 5.305.290,00
SER V	R\$ 4.550.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 50.853.281,00</b>

Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Gráfico 8 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2008 por Regionais e Secretarias



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

No ano de 2009, ao analisar o montante total de R\$ 43.306.636,00 de recursos investidos em educação do OP, pode-se considerar uma constante na evolução dos valores no período em Fortaleza, considerando o ano anterior. E em um trabalho de continuidade, semelhantemente ao ano de 2009, a distribuição foi mais concentrada e uma maior

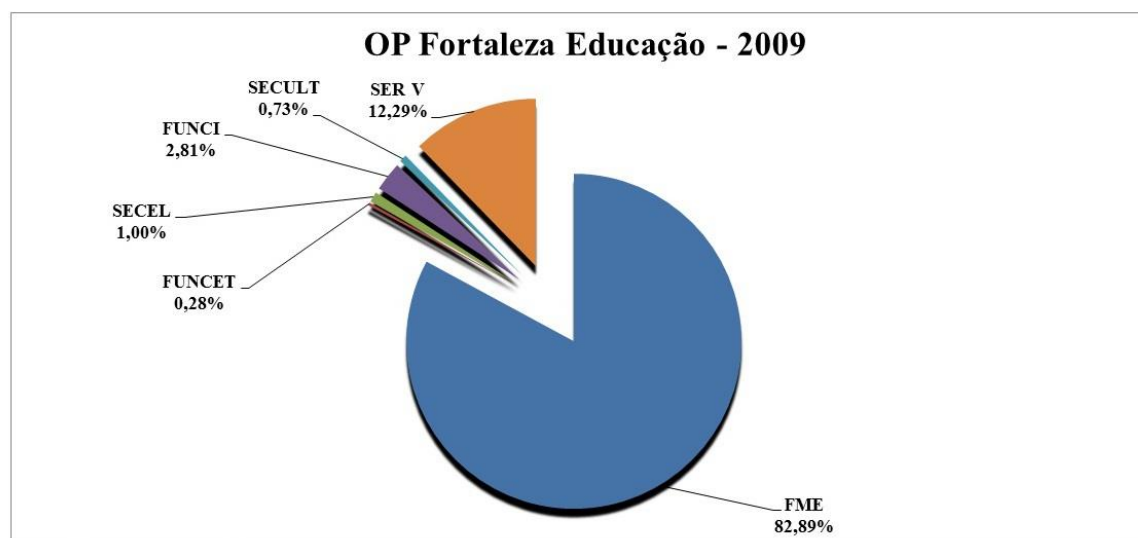
participação do FME ficando agora com mais de 82% do valor total e permanecendo o destaque para atuação na área de outras setoriais e a única Regional sendo a da unidade V, que recebeu R\$ 5.324.550,00 correspondendo a 12%.

Tabela 7 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2009 por Regionais e Secretarias

Órgão	Recursos
FME	R\$ 35.897.000,00
FUNCET	R\$ 120.595,00
SECEL	R\$ 431.880,00
FUNCI	R\$ 1.218.426,00
SECULT	R\$ 314.185,00
SER V	R\$ 5.324.550,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 43.306.636,00</b>

Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Gráfico 9 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2009 por Regionais e Secretarias



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

No ano de 2010, voltou a ter uma crescente os recursos investidos na educação pelo OP, ficando com o valor de R\$ 62.420.197,00, em Fortaleza. O destaque de investimento aprovado continuou com o FME com o valor de R\$ 32.604.359,00 correspondendo a

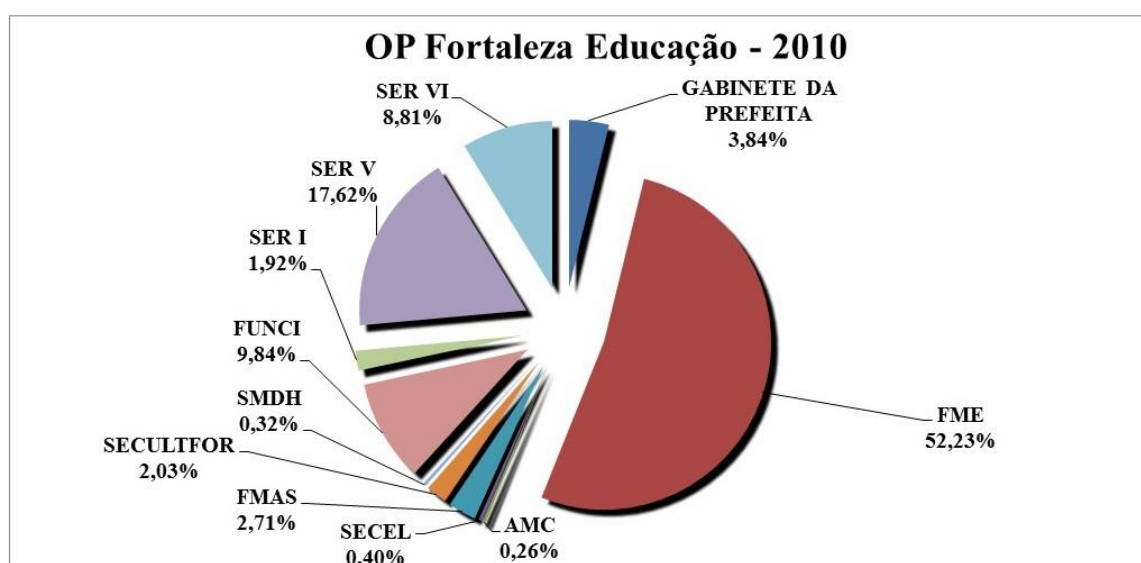
aproximadamente 53% do valor total e o destaque para as Regionais I, V e VI com valores correspondendo a 2%, 18% e 9% respectivamente.

Tabela 8 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2010 por Regionais e Secretarias

Órgão	Recursos
GABINETE DA PREFEITA	R\$ 2.400.000,00
FME	R\$ 32.604.359,00
AMC	R\$ 163.200,00
SECEL	R\$ 248.000,00
FMAS	R\$ 1.694.000,00
SECULTFOR	R\$ 1.266.593,00
SMDH	R\$ 200.000,00
FUNCI	R\$ 6.144.045,00
SER I	R\$ 1.200.000,00
SER V	R\$ 11.000.000,00
SER VI	R\$ 5.500.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 62.420.197,00</b>

Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Gráfico 10 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2010 por Regionais e Secretarias



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013



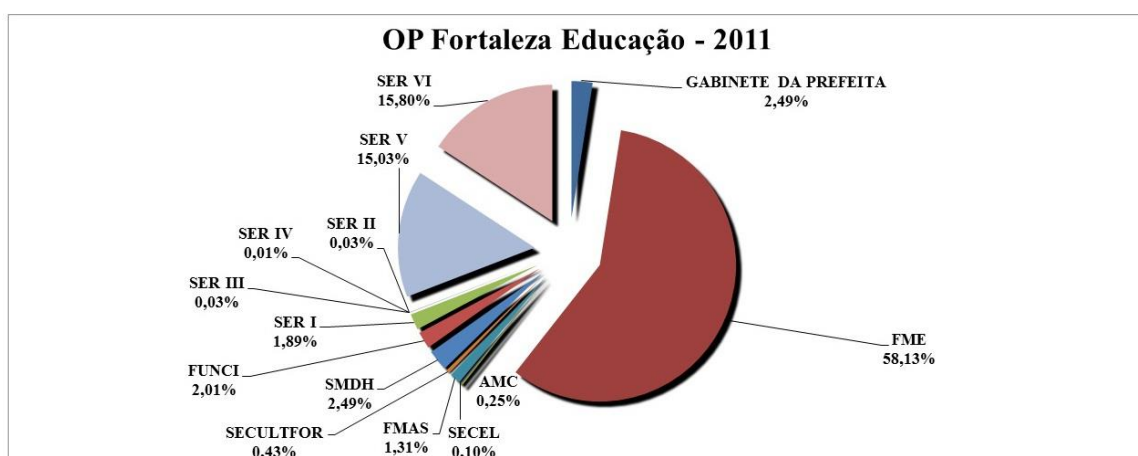
No ano de 2011, sendo o último do período analisado, a progressão de recursos investidos na educação permaneceu em Fortaleza, aumentando o montante total para R\$ 77.230.433,00, com o destaque ainda para o FME com 58% do valor total e a distribuição envolvendo todas as Regionais, em especial para a da unidade VI, que recebeu R\$ 12.200.000,00 correspondendo a quase 16% do total.

Tabela 9 – Dados dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2011 por Regionais e Secretarias

Órgão	Recursos
GABINETE DA PREFEITA	R\$ 1.923.530,00
FME	R\$ 44.893.363,00
AMC	R\$ 191.764,00
SECEL	R\$ 78.247,00
FMAS	R\$ 1.015.000,00
SECULTFOR	R\$ 333.500,00
SMDH	R\$ 1.923.529,00
FUNCI	R\$ 1.549.000,00
SER I	1.462.800,00
SER II	20.000,00
SER III	20.000,00
SER IV	10.000,00
SER V	11.609.700,00
SER VI	12.200.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 77.230.433,00</b>

Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

Gráfico 11 – Distribuição dos recursos investidos do OP na área da educação em Fortaleza em 2011 por Regionais e Secretarias



Fonte: FORTALEZA, SEPOG, 2013

### 5.2.2. Dados das demandas e do acompanhamento das ações do Orçamento Participativo no período de 2005 a 2011 em Fortaleza

A PMF através da Coordenadoria de Participação Popular (CPP) na fase de execução do Orçamento Participativo em Fortaleza no período de 2005 a 2011 apresentou o total de 1950 de demandas de Ações, no entanto tinha no momento do levantamento em 2011, quase 75% em fase concluída com 1560 ações com destaque para o ano de 2007 com 510 ações concluídas. Outro detalhe importante é a fase onde a ação ainda era projeto correspondendo a 15% do total, tendo destaque para o ano de 2011 que foi um dos últimos anos da Gestão, recebendo maior demanda. Que por sinal, a fase que ainda aguardou o início da execução corresponde um valor mínimo com menos de 2% do total.

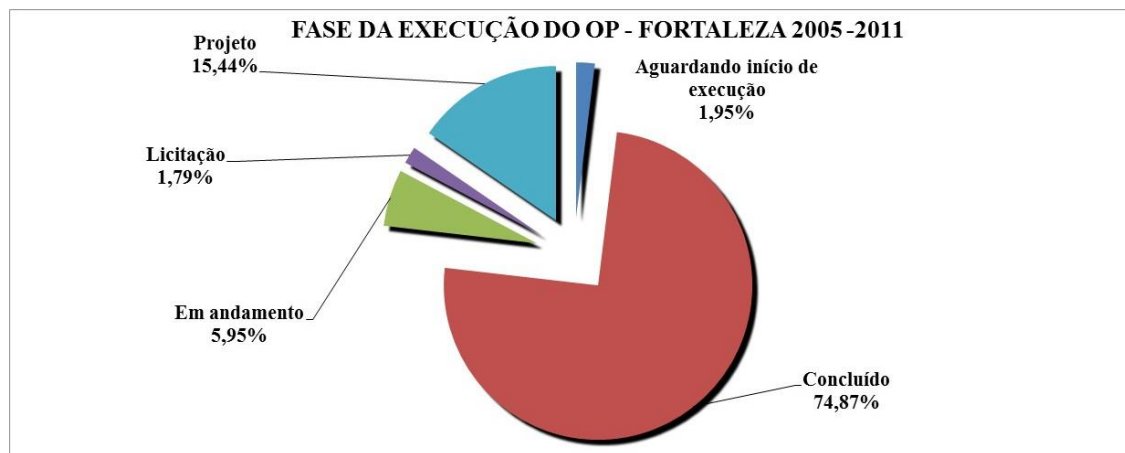
É importante salientar que em 2009, o OP parou para ser reformulado. O Conselho do OP, como órgão que deliberava também sobre a metodologia do processo, discutiu e junto com a população e com a Prefeitura Municipal houve o consenso de aprovação de uma nova configuração para o ciclo do OP naquele ano, que ficou conhecido como o Ciclo de Prestação de Contas. Dessa forma, em 2009 funcionou de forma diferente sua prestação de contas, onde antes foram aprovadas com os cidadãos as necessidades em assembleias. O objetivo do Ciclo 2009 do OP foi o repasse de informações completas sobre as obras e serviços solicitados pela população até então. Com a especificação direta os aspectos técnicos, inclusive aqueles que impossibilitaram a realização de alguns desses serviços. (FORTALEZA, 2009).

Tabela 10 – Dados do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 por fase

Ano	Fase da execução					Total
	Aguardando início de execução	Concluído	Em andamento	Licitação	Projeto	
2005	2	248	21	4	18	293
2006	3	367	26	3	30	429
2007	4	510	20	2	26	562
2008	5	179	9	3	26	222
2010	13	115	22	6	76	232
2011	11	41	18	17	125	212
Total	38	1460	116	35	301	1950

Fonte: FORTALEZA, CPP, 2012

Gráfico 12 – Distribuição do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 por fase



Fonte: FORTALEZA, CPP, 2012

### 5.2.3. Dados dos resultados das ações no âmbito da educação oriundas do Orçamento Participativo em Fortaleza no período de 2005 a 2011

Analisando os dados obtidos das ações, observam-se os resultados em relação à educação na fase de execução do Orçamento Participativo em Fortaleza no período de 2005 a 2011. De todas as ações propostas para Fortaleza, tem-se cerca de 20% foram especificamente direcionadas para a educação, não incluindo infraestrutura ou algo que dependesse de atribuições de outras Secretarias da PMF. Destas 382 ações identificadas, proporcionalmente ao geral das ações do OP, 77% foram concluídas deste período com destaque também para o ano de 2007 com 151 ações concluídas. Outro detalhe que foi proporcional ao geral é quando ainda era projeto correspondendo a 15% do total. Na questão de o projeto estar aprovado, mas não executado na área da educação, foi apenas 1,5%, sendo considerado positivo para o OP.

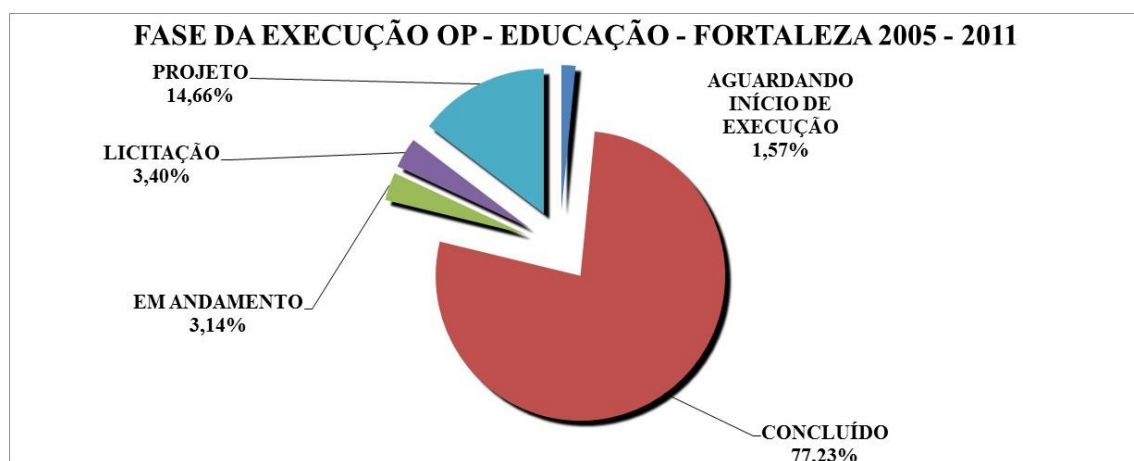
Importante salientar que das ações propostas, em relação à educação na fase de execução do OP no período de 2005 a 2011 cerca de 20% foram especificamente direcionadas para a educação, não incluindo infraestrutura ou algo que dependesse de atribuições de outras Secretarias da PMF.

Tabela 11 – Dados do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 no âmbito da educação

Ano	Fase da execução					Total
	Aguardando início de execução	Concluído	Em andamento	Licitação	Projeto	
2005	0	35	0	3	2	40
2006	1	61	1	3	5	71
2007	1	143	1	1	5	151
2008	2	39	1	3	4	49
2010	1	12	5	2	20	40
2011	1	5	4	1	20	31
Total Geral	6	295	12	13	56	382

Fonte: FORTALEZA, CPP, 2012

Gráfico 13 – Distribuição do acompanhamento de execução de demandas do OP no âmbito da educação no período de 2005 a 2011 por fase



Fonte: FORTALEZA, CPP, 2012

#### 5.2.4. Dados dos resultados das ações no âmbito da educação do OP no período de 2005 a 2011 por Regional de Fortaleza

De forma um pouco mais pormenorizada a seguir uma tabela que mostra a situação de acompanhamento das ações na área de educação por Regionais, um dos destaques é que em 2006 há uma distribuição equilibrada por todas as Regionais, inclusive nas ações para toda a Fortaleza os projetos concluídos. Outro destaque fica em 2007, onde foi um ano que teve mais ações concluídas sobressaltando as Regionais I, III e V com 27%, 17% e 16% respectivamente.

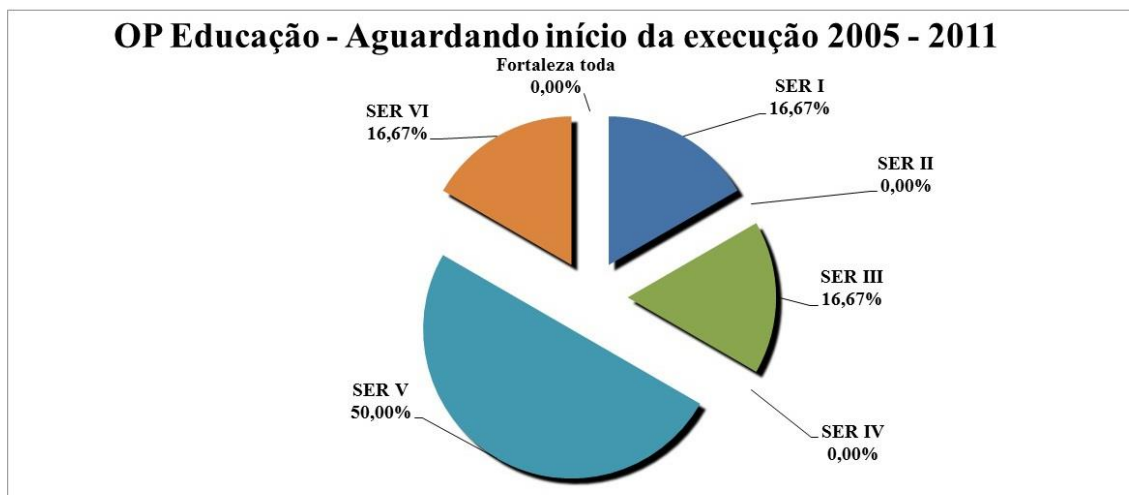
Tabela 12 – Dados do acompanhamento de execução de demandas do OP no período de 2005 a 2011 na área da educação por Regionais

Ano	Informações	SER I	SER II	SER III	SER IV	SER V	SER VI	Fortaleza toda	Total Geral
2005	Aguardando início de execução	0	0	0	0	0	0	0	0
	Concluído	3	3	7	3	5	12	2	35
	Em andamento	0	0	0	0	0	0	0	0
	Licitação	0	2	0	0	1	0	0	3
	Projeto	0	0	1	0	0	1	0	2
2006	Aguardando início de execução	0	0	0	0	1	0	0	1
	Concluído	4	4	9	7	8	10	19	61
	Em andamento	0	0	0	0	1	0	0	1
	Licitação	0	0	1	0	2	0	0	3
	Projeto	0	0	1	0	0	3	1	5
2007	Aguardando início de execução	0	0	0	0	1	0	0	1
	Concluído	40	12	25	13	24	23	6	143
	Em andamento	0	0	0	0	0	1	0	1
	Licitação	0	0	0	0	1	0	0	1
	Projeto	1	0	0	0	2	2	0	5
2008	Aguardando início de execução	0	0	0	0	1	1	0	2
	Concluído	11	2	4	4	6	10	2	39
	Em andamento	0	0	1	0	0	0	0	1
	Licitação	1	0	1	0	1	0	0	3
	Projeto	1	1	0	1	0	1	0	4
2010	Aguardando início de execução	1	0	0	0	0	0	0	1
	Concluído	2	2	0	1	4	2	1	12
	Em andamento	0	0	2	1	0	1	1	5
	Licitação	0	1	0	0	0	1	0	2
	Projeto	3	2	4	3	4	3	1	20
2011	Aguardando início de execução	0	0	1	0	0	0	0	1
	Concluído	1	0	1	2	0	1	0	5
	Em andamento	0	0	0	3	0	0	1	4
	Licitação	0	1	0	0	0	0	0	1
	Projeto	3	1	2	3	2	8	1	20

Fonte: FORTALEZA, CPP, 2012

Em relação a cada fase por regional, pode-se ver que no caso do Aguardo do início da execução das ações específicas na educação do Orçamento Participativo no período de 2005 a 2011, mesmo que positivamente corresponda ao total de menos de 1%, o destaque fica na Regional V obter a metade das ações nesta fase correspondendo a 50%. Dentre elas, grande parte sendo obras e principalmente reformas.

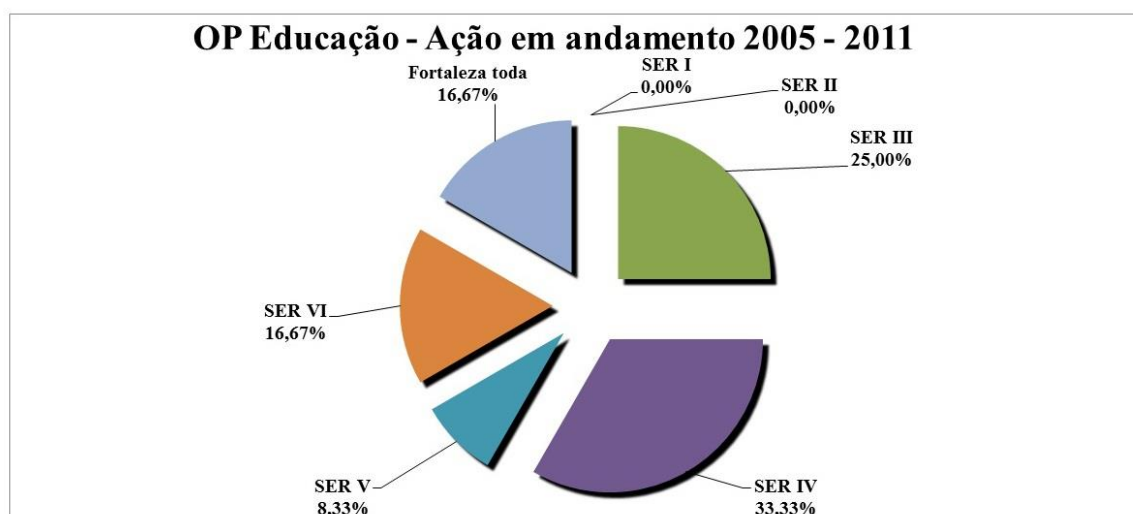
Gráfico 14 – Distribuição do acompanhamento da fase que se encontra aguardando o início da execução das ações do OP na educação no período de 2005 a 2011



**Fonte:** FORTALEZA, CPP, 2012

Outra fase, que denota está sendo executada, traz por Regional as ações no âmbito da educação no mesmo período, a maior atuação nas Regionais IV, III e VI correspondendo a 33%, 25% e 16% respectivamente. Dentre os projetos, que em grande parte foi em 2010, concentraram em reformas de escolas municipais com melhoria de equipamentos e de quadras, construção de creche e de Centro de Educação Infantil (CEI) e capacitação de 2.400 professores para toda a Fortaleza.

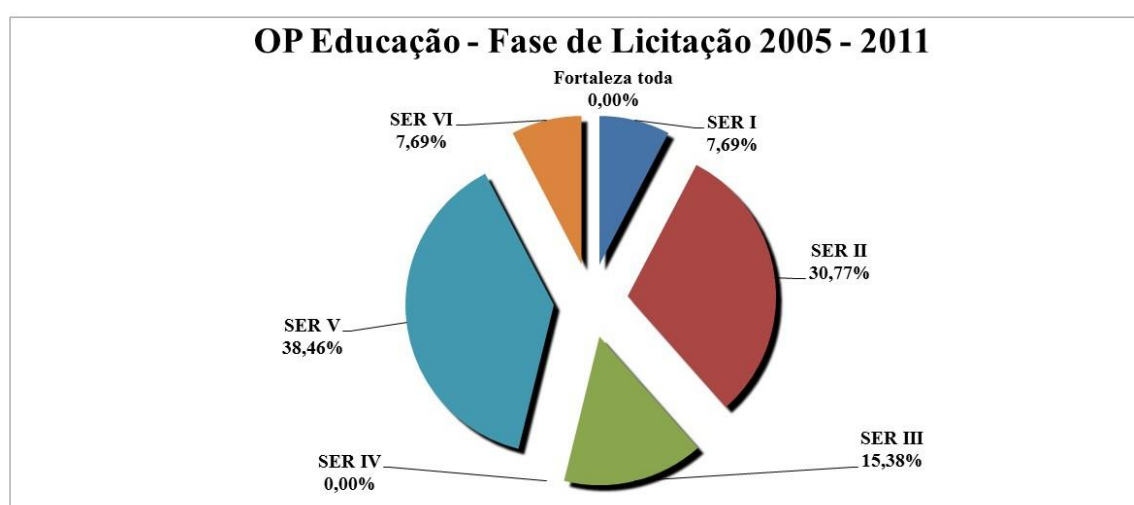
Gráfico 15 – Distribuição do acompanhamento da fase que se encontra com ações do OP em andamento na educação no período de 2005 a 2011



**Fonte:** FORTALEZA, CPP, 2012

Na fase de licitação, uma das fases mais burocráticas e que necessita bastante do acompanhamento da gestão, analisando a porcentagem da distribuição das ações por Regional, estão as Regionais V e III com 38% e 31% respectivamente. Dentre elas, estão obras de reformas e consertos de escolas municipais incluindo cobertura de quadras, construção e ampliação de creches e de bibliotecas e municipalização de uma creche comunitária.

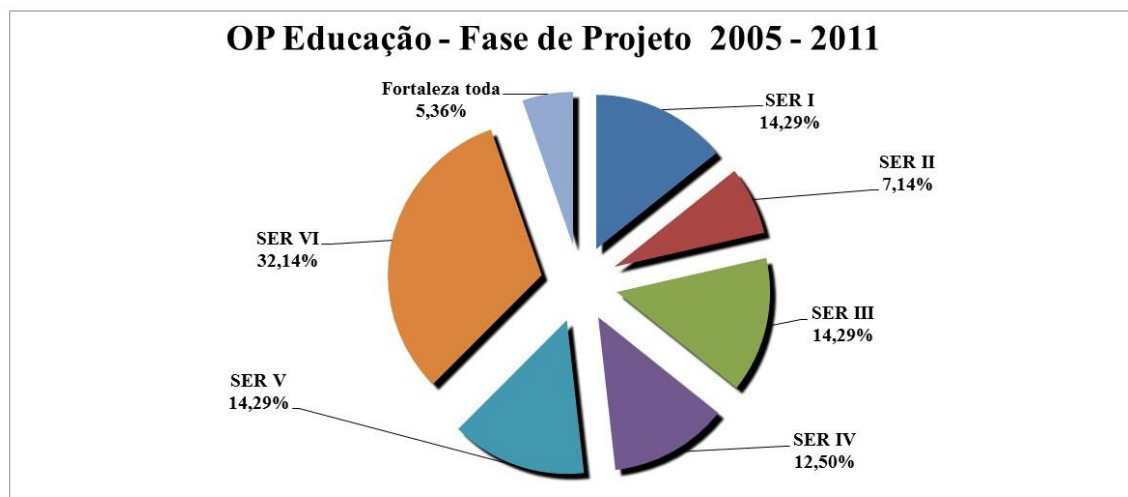
Gráfico 16 – Distribuição do acompanhamento da fase que as ações do OP se encontram em licitação na educação no período de 2005 a 2011



Fonte: FORTALEZA, CPP, 2012

Na fase de projeto, onde necessita um bom planejamento, ao deparar com os números da distribuição das ações, há uma boa observação. Há uma distribuição bastante equilibrada, destacando as Regionais VI, V e I com 32%, 14% e 14% respectivamente, ressaltando serem estas as áreas mais carentes da cidade. Dentre as ações, estão obras de construção de novas escolas creches, Centro de Educação Infantil, refeitórios, pátios e área de lazer, correspondendo a quase 40%. Reformas de escolas e de quadras e de manutenção correspondendo a 28%. Destaque para os serviços de cursos de informática para os alunos e para capacitação de profissionais na área da educação.

Gráfico 17 – Distribuição do acompanhamento da fase que se encontra com ações em projeto ainda andamento do OP na educação no período de 2005 a 2011



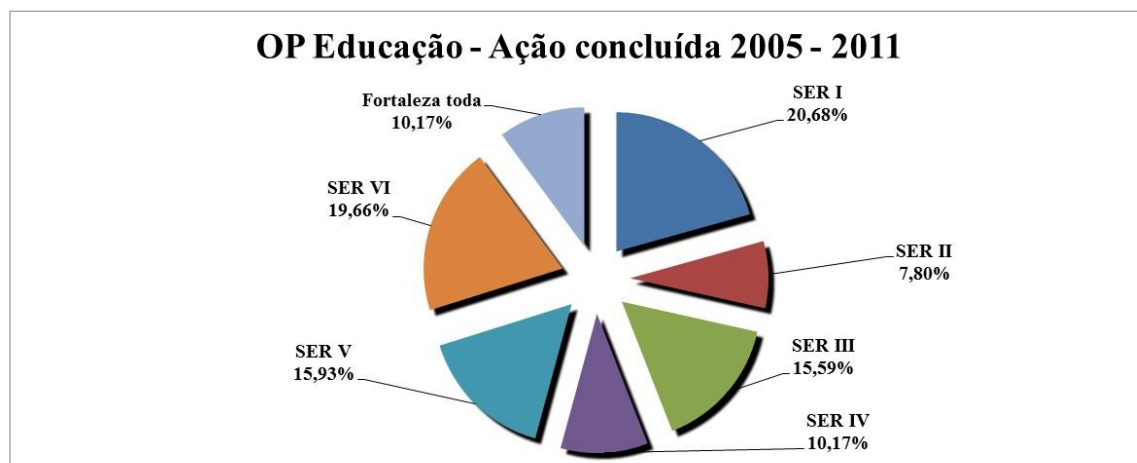
**Fonte:** FORTALEZA, CPP, 2012

Por último e muito importante, as ações concluídas na área da educação do OP no período de 2005 a 2011, que chegam a corresponder a 77% do total, destacando as Regionais I, VI e V com 20%, 19% e 16% respectivamente. Dentre elas, correspondendo a 38% estão os serviços, incluindo atividades culturais e esportivas, aulas diferenciadas, capacitação e contratação de profissionais de educação, concursos públicos, aulas de computação, cursinhos pré-vestibulares, cursos livres e transportes escolares em locais que não havia. Destaque para a implementação da Agenda 21 em Fortaleza e de execução de Projetos novos, como o de Escola Aberta, o de Escola Criativa, Pró-Médio, de Academia, do Brasil Alfabetizado, Ilhas Digitais, e o de Segundo Tempo, estendendo o tempo integral para mais alunos do município.

Nesse período, também se sobressai às obras de construção e de reforma correspondendo das ações concluídas 27% e 15%. Na construção, incluía os Centros de Educação Infantil, creches, novas escolas, parquinhos, bibliotecas e rampas para deficientes físicos. Na reforma, tem-se além das manutenções das escolas, restauração das quadras e dos laboratórios de informática e melhorias físicas dos prédios.

Gráfico 18 – Distribuição do acompanhamento da fase com ações concluídas do OP na educação no período de 2005 a 2011





**Fonte:** FORTALEZA, CPP, 2012

Confrontando justamente a gradativa execução financeira do OP de Fortaleza na área da educação, no mesmo período de 2006 a 2009, vinda das demandas aprovadas, observa-se que os recursos tiveram de sair além das fontes destinadas para o OP como das Secretarias que eram intermediadas e beneficiadas para a execução dos serviços e obras. O valor de R\$ 9.530.512,00 planejado é apenas 5,79% do valor executado de fato destinados para a educação neste período mesmo que foi de R\$ 164.578.726,00. Demonstra talvez como o planejamento não tivesse a dimensão do que seria necessário realmente para realizar o que a população precisava.

O total executado do período 2006 a 2011 fornecido pela PMF foi de R\$ 304.229.356,00, mesmo mantendo a média do orçamento feito pelo PPA para anos posteriores, a proporção vai ser semelhante. Outro fator que podem se tirar desse mesmo período de execução financeira foi a supremacia de realização nas Regionais I, IV, V e VI, sendo condizente com as demandas e o tamanho da população e as Setoriais interessadas e envolvidas com educação como a Fundação de Cultura, Esporte e Turismo de Fortaleza (FUNCET), o Fundo Municipal de Educação (FME) e a própria Secretaria Municipal de Educação (SME).

O estudo buscou também frisar a importância do acompanhamento das demandas por situação, vendo o que ficou de pendente para anos posteriores e se isso contribuiu para o resultado de melhora na educação em Fortaleza. Importante salientar que das ações propostas, em relação à educação na fase de execução do OP no período de 2005 a 2011 cerca de 20% foram especificamente direcionadas para a educação, não incluindo infraestrutura ou algo que dependesse de atribuições de outras Secretarias da PMF. Onde

de 382 ações desse período, 77% foram concluídas deste período com 151 ações concluídas. O que ainda eram projetos correspondeu a 15% e o que estava aprovado, mas não executados foram apenas 1,5%, sendo considerado positivo para a organização do OP.

### **5.3. Resultados dos Indicadores de Desenvolvimento Humano**

Para apresentar uma avaliação do Orçamento Participativo como fator importante nos resultados de desenvolvimento na educação da cidade de Fortaleza, buscou-se um dos mais recentes indicadores disponíveis com credibilidade divulgados por especialistas, no caso, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Essa pesquisa do Atlas 2013 foi realizada em parceria com o IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Programa das Nações Unidas (PNUD), trazendo várias situações do IDH, Índice de Desenvolvimento Humano, e suas variabilidades por Estado e Município.

O IDH mede o progresso de uma nação a partir de três dimensões: renda, saúde e educação. O objetivo de sua criação foi de poder oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que no caso considera somente a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, na questão do desenvolvimento humano.

Nos últimos anos, novas metodologias foram incorporadas no cálculo do IDH. O IDH tem mensurado a saúde, a educação e a renda da seguinte forma respectivamente:

- Uma vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida;
- O acesso ao conhecimento é medido por:
  - i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e
  - ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança;
- E o padrão de vida é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é o resultado da análise de mais de 180 indicadores socioeconômicos dos censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010. Quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano. Uma observação importante para nossa análise é que a categoria educação passou por uma mudança metodológica nesta última publicação. Antes, ela era calculada pela taxa bruta da frequência escolar. Agora, é uma média de porcentagens entre diferentes faixas etárias e níveis de escolaridade.

Existem indicadores que foram implementados a partir de 2010, considerados complementares do IDH, tais como: o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) e Índice de Desigualdade de Gênero (IDG).

Economistas alertam sobre como o IDHM, precisa ser visto com ressalvas, por ser um índice que não traz de fato todos os fatores, como a dimensão ambiental e os índices de violência, mesmo sendo uma alternativa ao PIB (Produto Interno Bruto). Não tendo como ser um indicador que propriamente afirme o desenvolvimento do País, sendo que o crescimento do índice pode-se relacionar como o crescimento do PIB e o acesso à educação. O IDH não mensura a representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Democracia, participação, equidade, e sustentabilidade são alguns itens essenciais ao desenvolvimento humano que não estão inclusos no Índice. Entretanto, tem que ser exaltado o fato do IDH conseguir sintetizar a compreensão do tema e ampliar e promover o debate.

### ***5.3.2. Dados dos indicadores de desenvolvimento humano de Fortaleza***

É preciso ressaltar que houve crescimento de 15,6% em Fortaleza nos últimos dez anos no IDHM. Fazendo um comparativo maior, em 2000, a capital cearense tinha um IDHM de 0,652, nível avaliado como “médio”, em 2010s, o índice subiu para 0,754, obtendo a situação de “alto” e colocando a capital cearense na 467ª posição entre as cidades do Brasil, considerando os 5.565 municípios do Brasil. Ressaltando que 466 (8,37%) municípios estão em situação melhor e 5.099 (91,63%) municípios estão em situação igual ou pior.

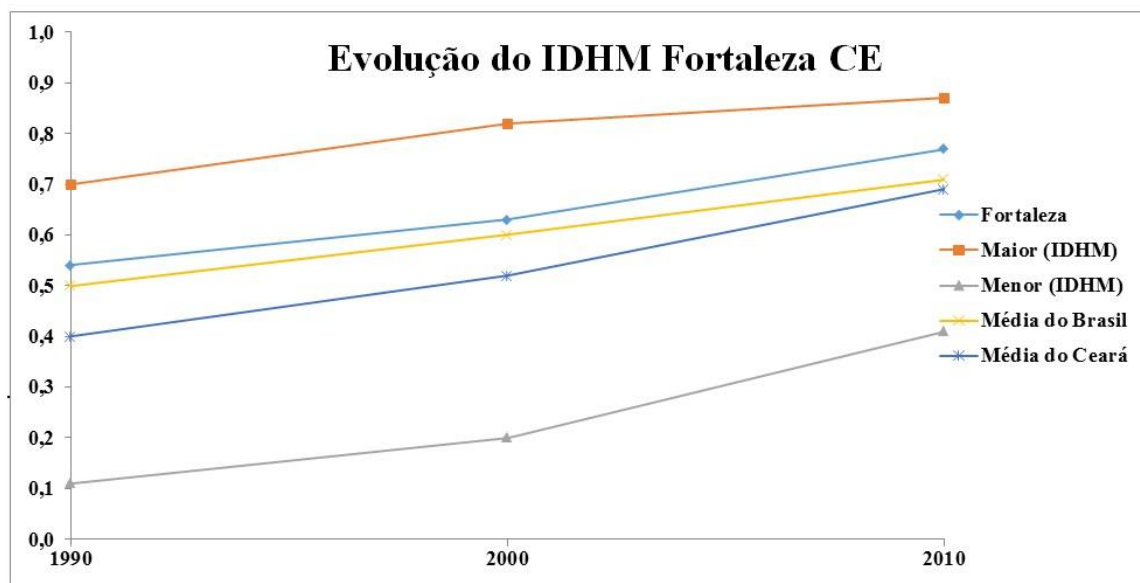
Fazendo um comparativo no Ceará, Fortaleza conta com o mais alto IDHM. Outras cidades, como Sobral, Crato e Eusébio, também apresentam um índice classificado como “alto”. Já o Estado, embora tenha ocorrido na última década um crescimento de 26% - maior do que a média brasileira (18%) –, ainda possui um IDHM “médio”, de 0,682. Analisando entre os outros estados do Brasil, o Ceará é o 11º pior avaliado. No Nordeste, no entanto tem o segundo melhor índice da Região ficando abaixo somente do registrado pelo índice do Rio Grande do Norte.

A situação cearense acompanha o crescimento dos números nacionais. Entre 2000 e 2010, o País cresceu 18%, alcançando IDHM de 0,727. Quando comparado com o índice registrado em 1991, a avaliação saiu de “muito baixo” para “alto”. Em 2010, apenas 0,6% dos municípios brasileiros foram considerados como “muito baixo”.

Assim, no Relatório Atlas de 2013, pode-se ver que mesmo Fortaleza tendo um dos piores índices entre as capitais, houve crescimento no índice da educação nos últimos 20 anos, ficando em 1º lugar dos municípios do Ceará. Das 184 cidades do Estado, ficou liderando com índice de 0,754 de crescimento. Em contrapartida, Salitre ocupa a última posição, com 0,540 de crescimento.

Outro fator positivo foi que a Capital cearense teve um desdobramento no seu IDHM de 38,10% nas últimas duas décadas, mesmo assim foi baixo da média de crescimento nacional que foi de 47,46% e abaixo da média de crescimento estadual que foi de 68,40%. A distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 45,81% entre 1991 e 2010.

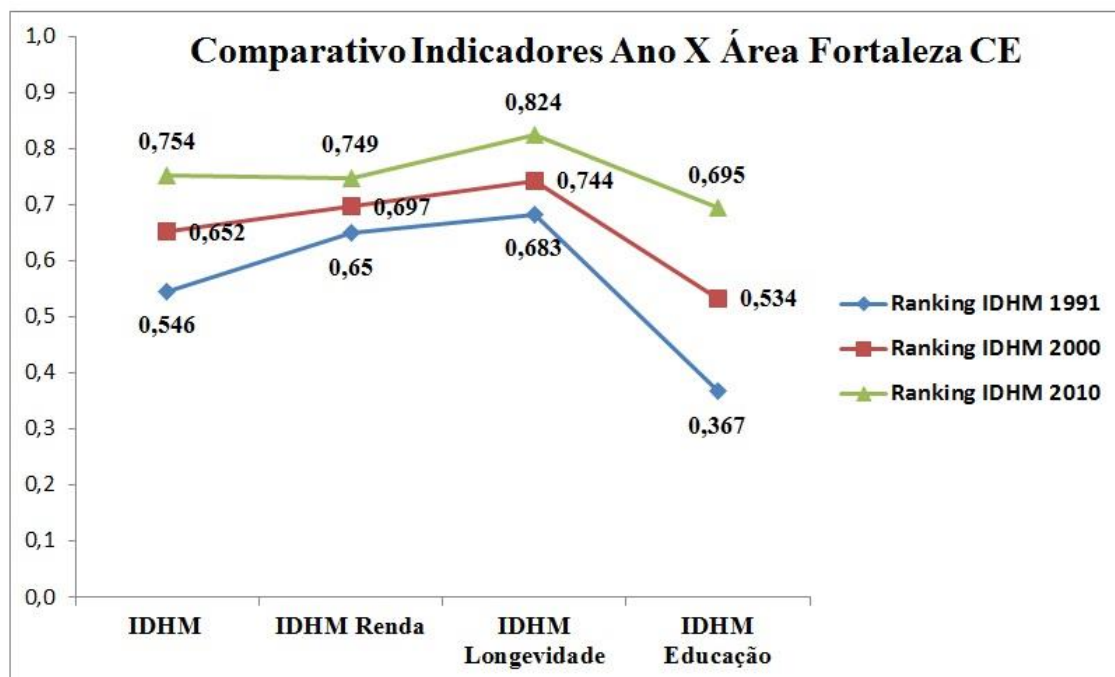
Gráfico 19 – Evolução do IDHM de Fortaleza com o comparativo com o maior e o menor IDHM de outros municípios e as médias dos IDHs do Ceará e do Brasil no período de 1990 a 2010



Fonte: Atlas Brasil, 2013

Pode-se constatar que em Fortaleza houve avanço nos principais indicadores no período de 1991 a 2010. O IDHM geral, de 0,546 para 0,754, que superou no confronto direto com a média do IDH do Brasil e do IDH do Ceará. O IDH referente à Renda de 0,650 para 0,749, o IDHM referente à Longevidade ou Expectativa de vida, cresceu de 0,683 para 0,824 e o IDHM referente à educação, que foi a maior evolução destes indicadores, foi de 0,367 para 0,695.

Gráfico 20 – Comparativo do IDHM com os Indicadores de Renda, de Longevidade e de Educação em Fortaleza nos períodos de 1990, 2000 e 2010

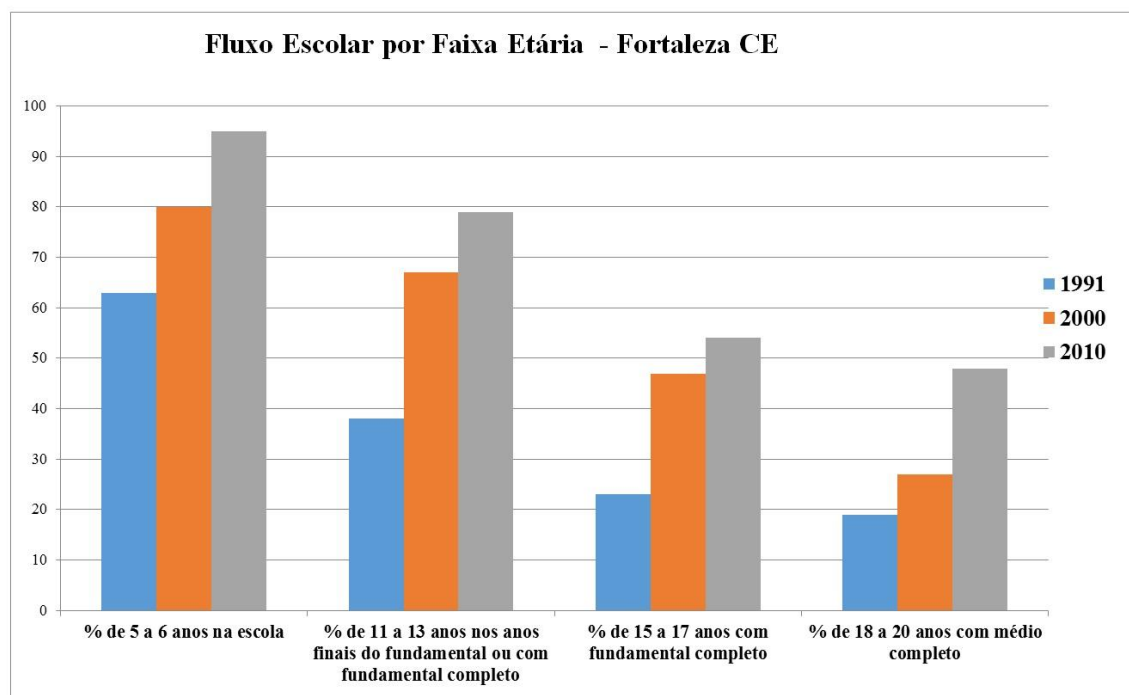


Fonte: Atlas Brasil, 2013

### 5.3.3. Dados de indicadores de desenvolvimento referentes à educação em Fortaleza nos períodos de 1991, 2000 e 2010

Analisando os dados de educação de Fortaleza em relação ao Fluxo Escolar separados por faixa etária retirados dos Censos 1991, 2000 e 2010 do Relatório Atlas do Desenvolvimento Humano 2013, em todas houve evolução. Das faixas de 5 a 6 anos na escola, 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo, 15 a 17 anos com fundamental completo e 18 a 20 anos com médio completo, ocorreu maior crescimento em porcentagem na de 5 e 6 anos, possivelmente por haver pela pirâmide etária brasileira maior população nessa idade.

Gráfico 21 – Comparativo do Indicador do Fluxo Escolar por Faixa Etária em Fortaleza nos períodos de 1991, 2000 e 2010

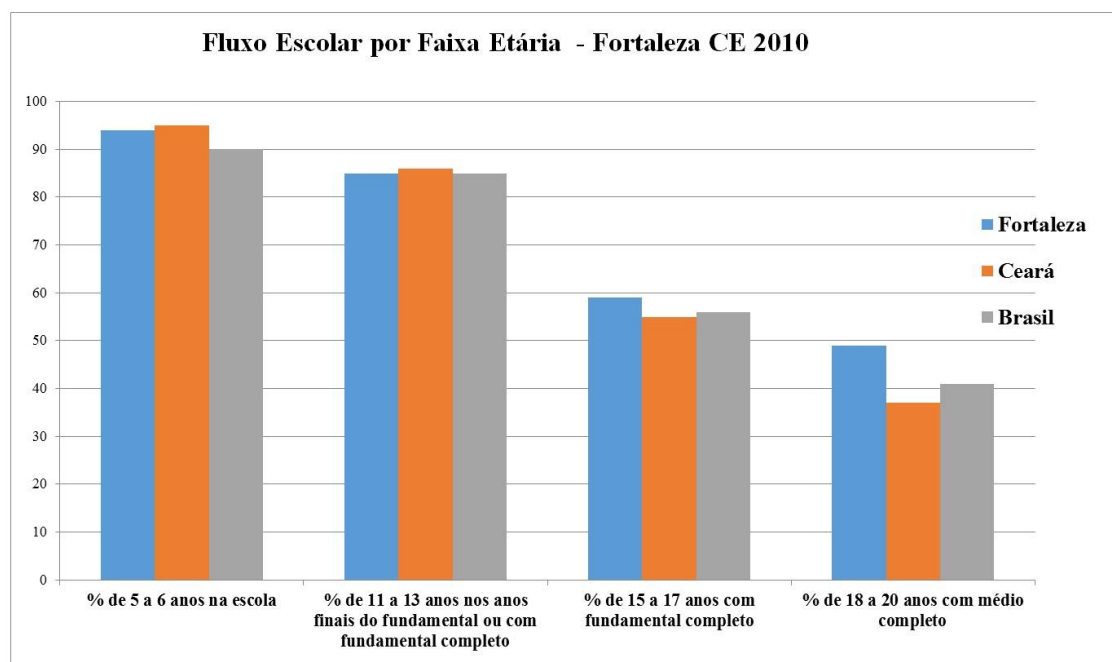


Fonte: Atlas Brasil, 2013

### 5.3.3.1. Fluxo Escolar por faixa etária em 2010

Visualizando apenas a último levantamento de 2010 com os números de educação em Fortaleza do Fluxo Escolar por faixa etária e comparando com os números do Estado do Ceará e do Brasil, em todas as situações a média da capital cearense se sobressaiu sobre as outras médias. Havendo empate técnico na faixa de 5 a 6 anos na escola, da média de Fortaleza com a média do Estado do Ceará e a maior diferença comparativa na faixa de 18 a 20 entre as médias fortalezenses, cearenses e brasileiras.

Gráfico 22 – Comparativo do Indicador do Fluxo Escolar por Faixa Etária em 2010 entre Fortaleza, Ceará e Brasil

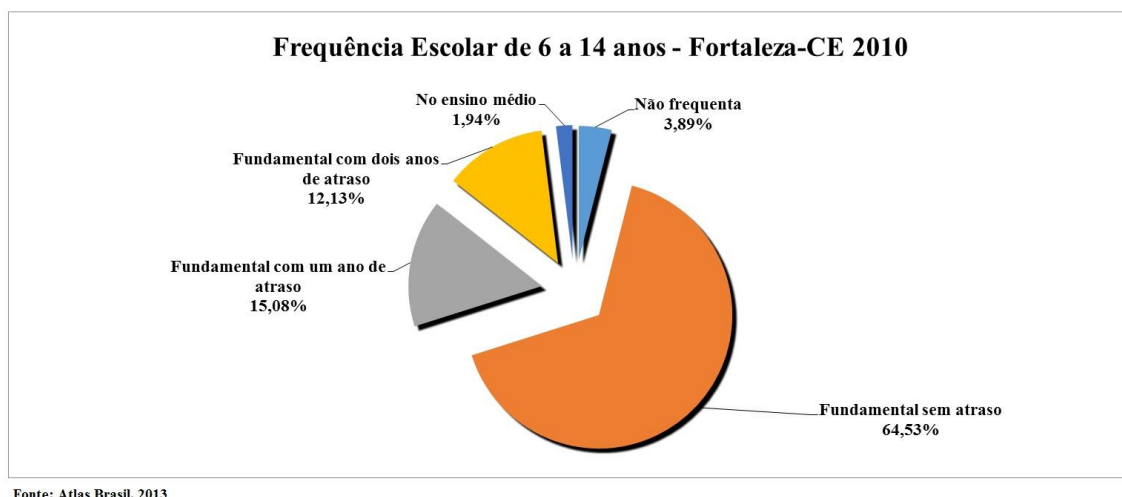


### 5.3.3.2. Frequência escolar de 6 a 14 anos em 2010

No caso de ser visto unicamente o ano de 2010 a frequência escolar de 6 a 14 anos na escola, que cerca de 64% dos alunos estão sem atraso no ensino fundamental, correspondendo um fator extremamente importante. É notório o avanço, no entanto é preciso reconhecer que ainda se precisa melhorar essa média. Também são consideráveis as porcentagens de 15% e 12% para a frequência no ensino fundamental com atraso de um ano e com atraso de dois anos respectivamente. Nessa faixa etária de 6 a 14 anos também estão os que frequentam o ensino médio com quase 2% e para outras situações 2%, é considerado plausível e até positivo.

Gráfico 23 – Distribuição do Indicador da Frequência Escolar de 6 a 14 anos em Fortaleza em 2010

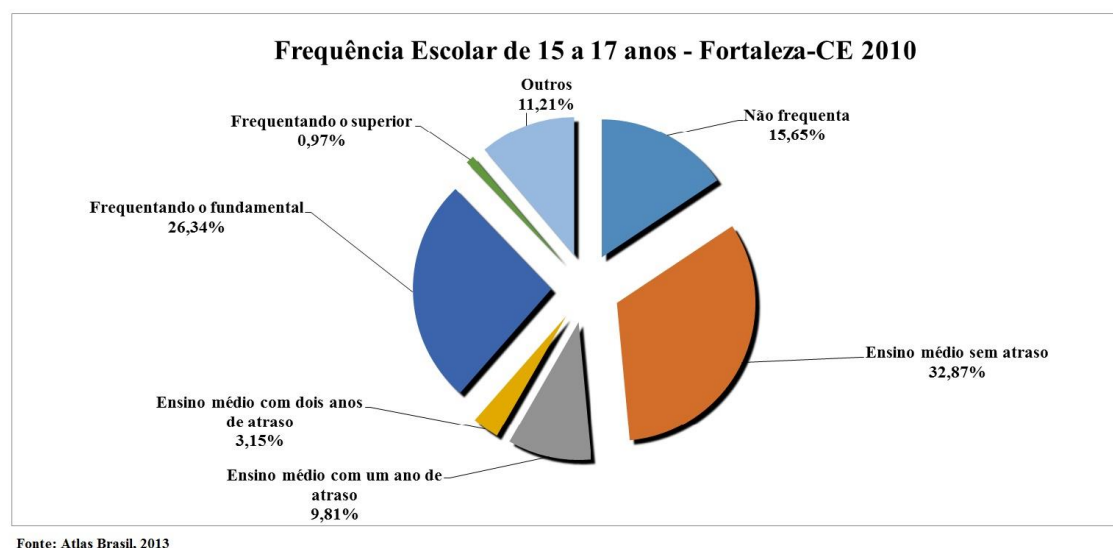




### 5.3.3.3. Frequência escolar de 15 a 17 anos em 2010

Também analisando somente o ano de 2010 a frequência escolar de 15 a 17 anos na escola, há equilíbrio considerado nas diversas situações. A situação de alunos no ensino médio sem atraso está em 32,87%, apresentando uma pequena supremacia, sendo um fator positivo. Em relação a situações de alunos em atraso, 9,81% com um ano na escola e 3,15% com dois anos atrasados na escola. Enquanto menos de 1% estão no ensino superior, 26,34% ainda estão no ensino fundamental, sendo fatores que apesar de terem melhorado, precisa ter evolução para o desenvolvimento da educação de Fortaleza.

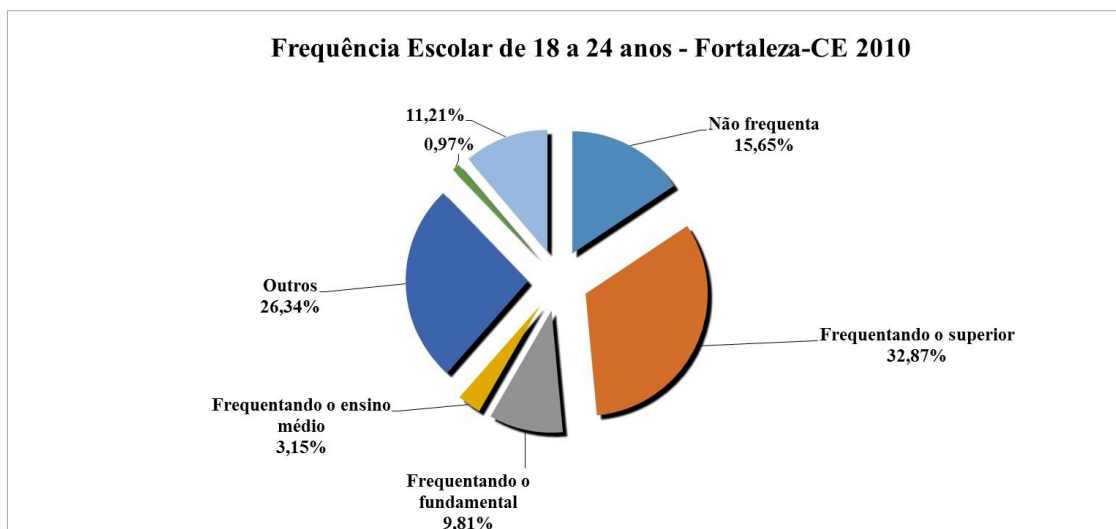
Gráfico 24 – Distribuição do Indicador da Frequência Escolar de 15 a 17 anos em Fortaleza em 2010



#### 5.3.3.4. *Frequência escolar de 18 a 24 anos em 2010*

A frequência escolar de 18 a 24 anos na escola, comparando aos anos anteriores houve melhora no geral das situações. Entretanto ainda está aquém do que é considerado desenvolvimento na educação. A maior porcentagem está na situação dos alunos dessa faixa que não frequentam a Escola, muito menos, uma Universidade, correspondendo a 66,51% do total. Os alunos que estão frequentando curso superior estão em 16,28%, sendo considerado um crescimento pequeno do que se necessita para o desenvolvimento. Já frequentando o ensino médio corresponde a 7,37% sendo um número aceitável. A situação que se pode dizer uma questão positiva é que somente 2,81% estão frequentando o ensino fundamental, traduzindo uma certa evolução na educação de Fortaleza nesse sentido.

Gráfico 25 – Distribuição do Indicador da Frequência Escolar de 18 a 24 anos em Fortaleza em 2010



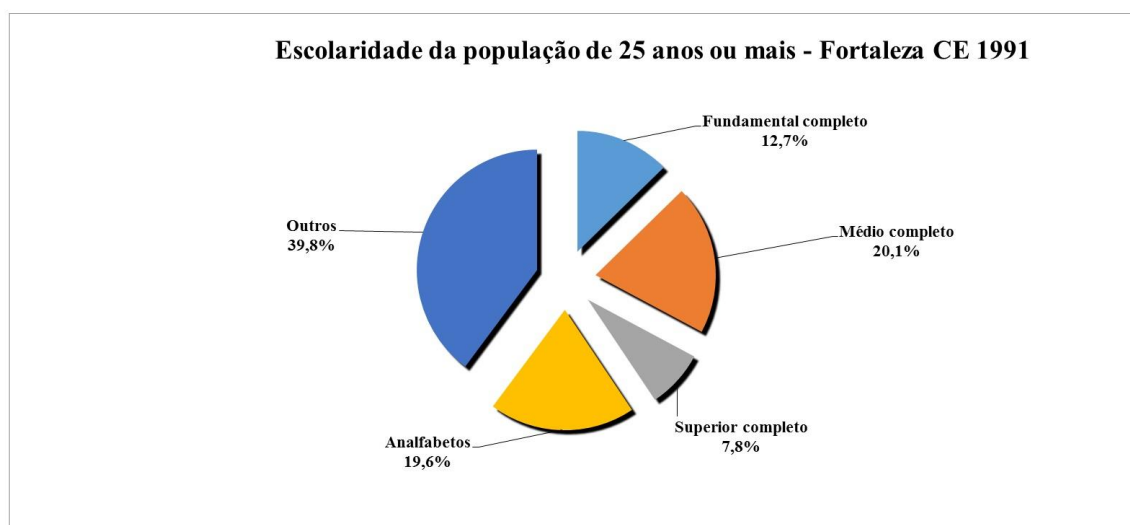
Fonte: Atlas Brasil, 2013

#### 5.3.3.5. *Escolaridade da população de 25 anos ou mais*

Analisando os dados do Relatório Atlas 2013 a respeito da educação na questão de escolaridade das pessoas a partir de 25 anos, podemos observar desenvolvimento considerado em Fortaleza. Comparando e 1991 para 2010, os analfabetos de idade superior a 25 anos caíram de 19,6% para 8,6% sendo uma enorme evolução. Já que “outras”

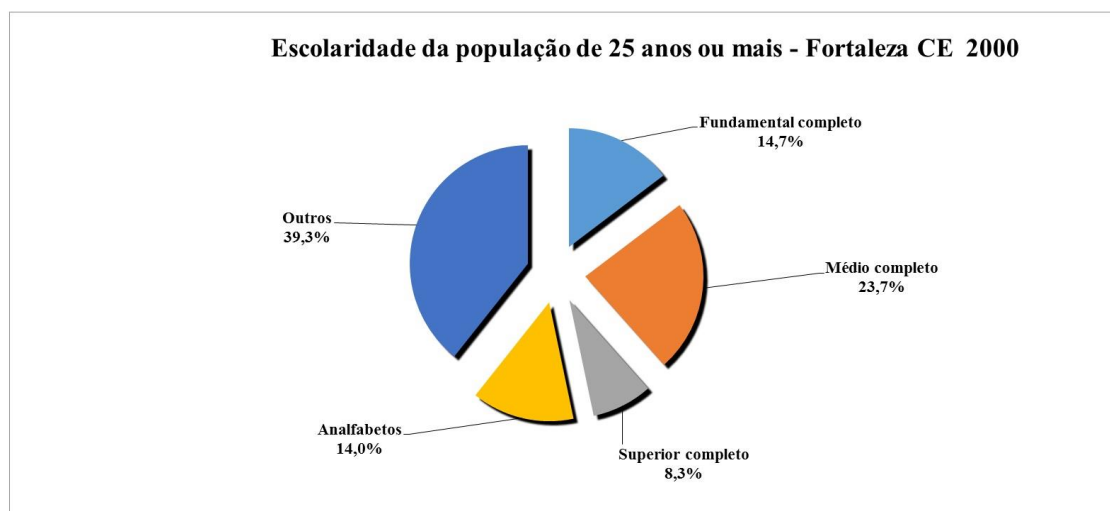
situações da população nessa faixa etária caíram de 39,8% para 29%, por consequência configuraram também os aumentos no ensino fundamental de 12,7% para 16,5%, no ensino médio 20,1% para 32,2% e no ensino superior de 7,8% para 13,7%. A escolaridade da população evoluiu consideravelmente mostrando desenvolvimento, como um dos frutos de outros fatores investidos na educação, principalmente nessa última década em Fortaleza.

Gráfico 26 – Distribuição do Indicador de Escolaridade da população de 25 anos ou mais em Fortaleza em 1991



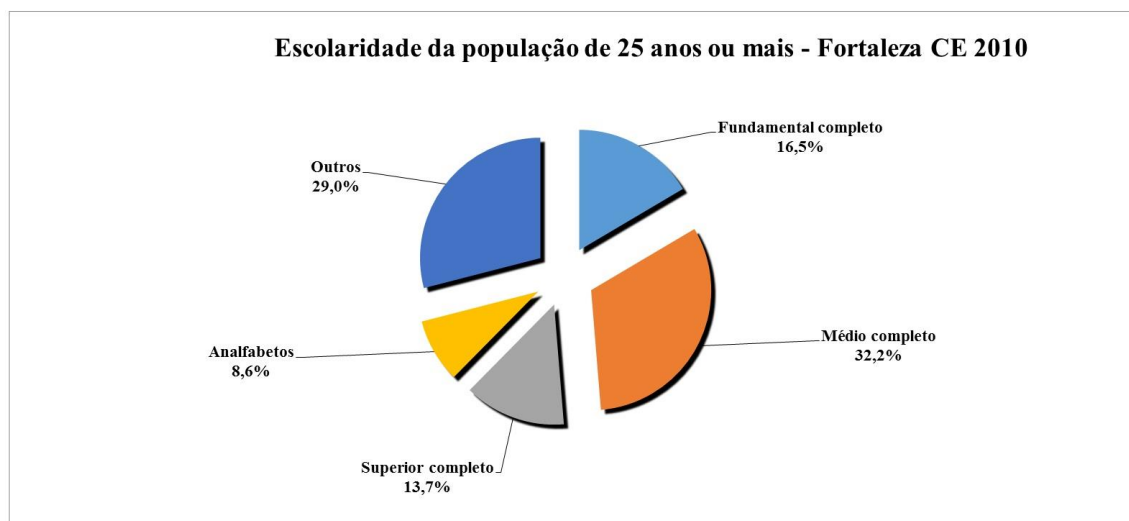
Fonte: Atlas Brasil, 2013

Gráfico 27 – Distribuição do Indicador de Escolaridade da população de 25 anos ou mais em Fortaleza em 2000



Fonte: Atlas Brasil, 2013

Gráfico 28 – Distribuição do Indicador de Escolaridade da população de 25 anos ou mais em Fortaleza em 2010



Fonte: Atlas Brasil, 2013

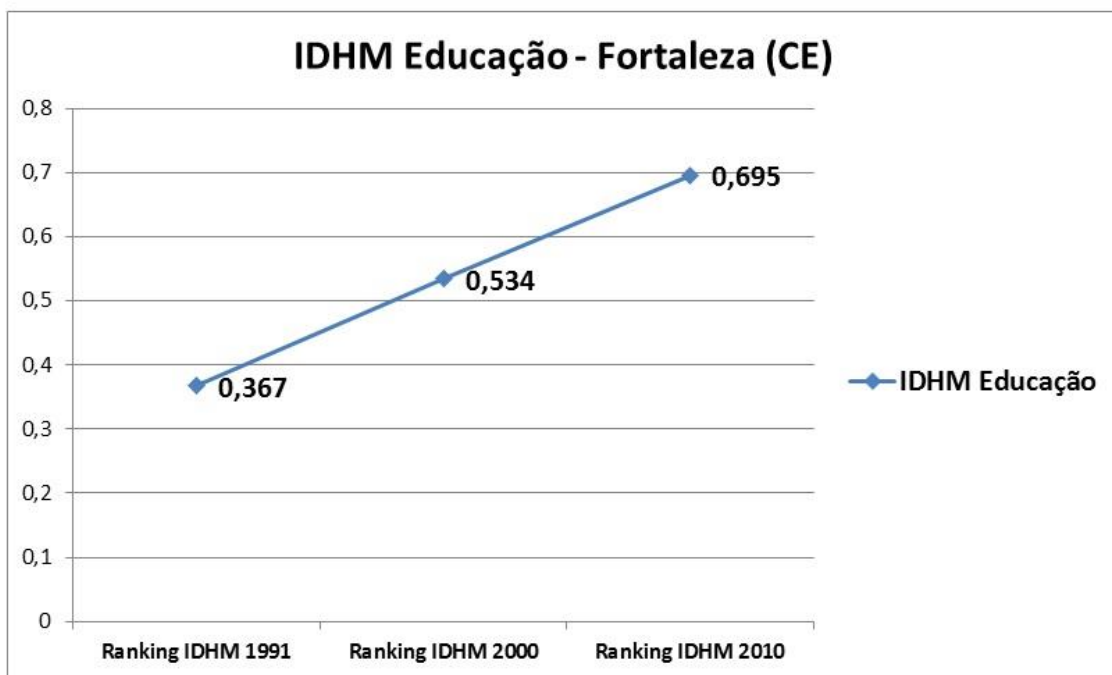
#### 5.3.3.6. IDHM de educação em Fortaleza

Os índices relativos à educação em Fortaleza refletiram o maior crescimento na cidade no período de 20 anos, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil 2013, pelo PNUD. O Relatório destacou que no período de 1991 a 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a Educação com crescimento de 0,167, seguida por Longevidade e por Renda.

Em 2010, no Brasil, Fortaleza ocupava a posição 467<sup>a</sup> no ranking, entre os 5.565 municípios do Brasil, sendo que 466 municípios, cerca de 8,4%, estão em situação melhor e 5.099 municípios, cerca de 92% municípios, estão em situação igual ou pior.

O IDHM relativo à educação de Fortaleza evoluiu de 0,367 em 1991 para 0,534 em 2000 e nesse último levantamento de 2010 para 0,695, denotando crescimento e possível desenvolvimento.

Gráfico 29 – Comparativo do IDHM na área da Educação em Fortaleza nos períodos de 1991, 2000 e 2010



Fonte: Atlas Brasil 2013

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os dados coletados no período de 2005 a 2011, o OP de Fortaleza na área da educação especificamente teve uma atuação crescente, incluindo preparação, implementação, execução e acompanhamento das demandas. Sendo possível afirmar, que de acordo com os indicadores colhidos no Atlas Brasil 2013, ocorreu um avanço no desenvolvimento nessa área que o estudo se ateve, mostrando o que foi planejado, algumas ações contribuíam para diminuir o grave problema na educação de décadas e décadas.

O OP trazido para Fortaleza se tornou como um importante mecanismo de aproximação da Prefeitura com o povo, tornando-os parceiros e corresponsáveis na melhoria dos serviços públicos com resultados satisfatórios, estreitando a aproximação da Prefeitura com o povo. Considerado por alguns, modelo de deliberação através de propostas negociadas diretamente com os participantes e não pelo Conselho, sendo considerada por especialistas, uma ousadia a implementação no PPA.

Por ser processo transformador, incentivando uma mudança na cultura participativa da cidade, houve uma importante colaboração através da consultoria de Félix Sanchez, de São Paulo (2000-2004), trazendo como exemplo o processo que coordenou para o alicerce organizacional e institucional.

Já na questão de acompanhamento das ações do OP, os conselheiros já haviam alertado sobre a problemática da interrupção de aprovação de novas propostas sem que as demandas já autorizadas fossem concluídas. Muitas demandas acabavam ficando fora do prazo, tendo velocidade distinta das aprovações vindas através dos ciclos do OP, prejudicando a sequencia de mais demandas.

A avaliação positiva de que o Orçamento Participativo em Fortaleza trouxe desenvolvimento no âmbito da educação tem que ser afirmada propriamente dita com cautela. Já que é necessário ressaltar que cerca de 77% das ações demandadas e aprovadas foram concluídas. Entretanto, a pesquisa permitiu identificar que houve contribuição da participação popular no desenvolvimento desta cidade na área da educação, através de uma tentativa de atendimento mais próximo da proporcionalidade de população e de necessidade.

A OP contribuiu também com o amadurecimento da gestão, com uma maior proximidade do Estado com o povo. O desafio foi enfrentar as dificuldades de

desburocratizar o máximo possível; aumentar o diálogo direto com os representantes dos cidadãos; a continuidade dos ciclos de OP e as liberações dos recursos de forma ágil e eficiente, dentre muitas questões.

Aumento no número de participantes no geral com constância na contribuição da população sendo considerado satisfatório. Enquanto ao número de propostas apresentadas e aprovadas proporcionalmente cresceram quase que o dobro. Já na distribuição dos participantes por Regional Executiva, constatou-se que foi proporcional a quantidade de pessoas e de nível de pobreza, onde as Regionais V e VI tiveram maior destaque com 18% e 24% respectivamente no período de 2005 a 2011.

Confrontando a execução financeira do OP de Fortaleza na área da educação, no mesmo período, observa-se que o planejamento não teve a dimensão do que seria necessário realmente para realizar o que a população precisava. A proporção dos valores planejados e considerados de 3,64% é considerada modesta.

O fundamental na avaliação da colaboração do OP no desenvolvimento de Fortaleza na área da educação é mais do que os dados dos acompanhamentos das ações em si, a efetividade na melhoria de vida da população é o que importa.

Os dados do IDHM, segundo o Atlas Brasil 2013, foram importantíssimos para o diagnóstico do estudo, averiguando assim que em Fortaleza houve avanço nos principais indicadores nos períodos de 1991, 2000 e 2010. O IDH da Renda, o da Longevidade e na educação, que, aliás, foi a maior evolução, com uma variação acima de 0,3%.

Como por exemplo, o do Fluxo Escolar que teve aumento interessante em todas as faixas etárias. Das faixas de 5 a 6 anos na escola houve a maior evolução de todas, refletindo melhora e conseqüentemente por ter além de um trabalho maior social, como o Bolsa Família, um maior planejamento na educação nessa última década.

Também, o indicador da frequência escolar de 6 a 14 anos em 2010, cerca de 64% dos alunos estão sem atraso no ensino fundamental. Já na frequência escolar de 15 a 17 anos na escola, houve um equilíbrio. Em relação aos alunos no ensino médio sem atraso foi de 32,87%. 26,34% ainda estão no ensino fundamental. Melhora na frequência escolar de 18 a 24 anos na escola.

Indicadores que precisam melhorar e muito, um é no ensino superior, apenas 1% nessa faixa é considerado um número pequeno. Já os alunos que estão frequentando na Faculdade estão em 16,28%, sendo considerado um crescimento pequeno, considerando os inúmeros programas sociais do Governo Federal.

Na questão da educação em geral, percebe-se o maior crescimento de Fortaleza no período de 20 anos, segundo o PNUD. Sendo, de fato, a área que mais cresceu em termos absolutos. É preciso ressaltar, que mesmo com a variação positiva de 0,32% em 20 anos e estando acima de 92% dos municípios no ranking de 5.565 municípios do Brasil, por ser uma capital com a quinta maior economia, que não é satisfatório esse crescimento para atingir um desenvolvimento de qualidade e de excelência.

É inegável ver que mesmo com carências e dificuldades na implementação e no acompanhamento, o OP em Fortaleza contribuiu para o desenvolvimento desta cidade no âmbito da educação, um dos pilares da sustentabilidade e da qualidade de vida, no entanto, é necessário garantir a qualidade da educação de acordo com a realidade do município e sua viabilidade técnica e financeira.

Avalia-se que o OP colaborou para o desenvolvimento de Fortaleza na educação, ainda que existam áreas que necessitam de resultados mais satisfatórios. O mecanismo de ouvir a população e de trazê-la para perto para realizar as demandas é uma cultura a ser transformada. Um acompanhamento mais eficaz e uma fiscalização eficiente podem ter resultados mais efetivos na qualidade de vida dos cidadãos, principalmente na educação.



## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Nágela Raposo. **JUNTOS CONSTRUINDO A FORTALEZA BELA 2005-2011**. Em Fortaleza, CE. 2012.

ARÃO, Márcia Regina Mariano de Sousa. **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE FORTALEZA**: Desafios à gestão democrática da cidade. Em Fortaleza, CE. 2011.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo**: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. DAGNINO, Evelina (org.) São Paulo, SP: Paz e Terra, 2002

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, Sérgio. **Um Novo Princípio Ético-Político**: pratica social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Unicamp. 1992.

BRASIL, ATLAS. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 30/07/2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual**. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (org.) Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000. p.37-82

FORTALEZA. **Mapas e informações das Regionais de Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/regionais>>. Acesso em: 15/07/2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual** (2006-2009). Lei n. 9.044 de 30 de novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2005**. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento - SEPLA. **O Orçamento Participativo na cidade de Fortaleza**. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG. **Dados do Orçamento Participativo**. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG. **Indicadores**. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2006**. 2006

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento – SEPLA. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2007**. 2007

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 8. Ed. São Paulo, SP: Loyola, 2010

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo. Cortez. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre. Edições Afrontamento. 2002.

SANTOS, Maria Rosimary Soares. **Democracy, Participatory Budgeting and Political Education**. Revista ORG & DEMO (Marília), v.7, n.1/2, Jan.-Jun./Jul.-Dez., p.153-182, 2006.

SEPOG. **O Orçamento Participativo na Cidade de Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/sepog>>. Acesso em: 07/08/2013.

SILVA, Franklin Augusto Soares da. **O Orçamento Participativo de Fortaleza como esfera pública: Limites e Desvios**. Em Fortaleza, CE. 2013.

SOUTO, Vanda Maria Martins. **Participação Popular e Cultura Política em Fortaleza: 2004-2012**. Fortaleza. 2013.

PONT, Raul. **Democracia, Participação, Cidadania** – Uma visão de esquerda. Porto Alegre. Editora Palmarinca. 2000.

PROGRAMA DE GOVERNO MUNICIPAL 2004 / Luizianne Lins 13 – **Por Amor a Fortaleza**: propostas para uma cidade bela, justa e democrática, agosto de 2004.