Ofício 001/2019 Fortaleza, 25 de Setembro de 2019

Ao Exmo. Senhor

Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Fortaleza

Antônio Henrique da Silva

Nesta.

Prezado Senhor,

O trabalho em anexo é parte de um estudo de alunos do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, na disciplina de Orçamento Público e tem por objeto o Planejamento Participativo.

O Planejamento Participativo é um importante instrumento para auxiliar a Gestão Pública na descentralização das tomadas de decisão, abrindo espaço para que as demandas da população em nível local (bairro/território) sejam absorvidas pelo planejamento orçamentário do município.

No relatório foram analisadas as propostas de demanda do planejamento participativo através das prioridades, despesa e receita no orçamento anterior e verificação *in loco*, do território 4, que abrange os bairros: São João do Tauape, Dionísio Torres e Joaquim Távora.

Ao divulgar este trabalho com a Câmara dos Vereadores temos por objetivo estimular ainda mais a comunicação entre população, atores políticos e universidade, tendo em vista que um dos pilares da universidade é a extensão, que se traduz livremente em transformar o conhecimento semeado dentro do campus em benefícios para a sociedade.

Ademais agradecemos pela oportunidade de compartilhar nosso trabalho e esperamos que o mesmo possa contribuir para o contínuo aprimoramento dos serviços públicos, mais especificamente do Planejamento Participativo que é o objeto deste estudo.

Sem mais para o momento, desde já agrademos a atenção dispensada.

Atenciosamente,

Cristiane Vieira dos Santos

Gabrielly Angelo Oliveira

Olavo Magalhães Neto

Universidade Federal do Ceará
Centro de Ciências Agrárias
Departamento de Estudos Interdisciplinares – DEINTER
Curso de Gestão de Políticas Públicas
Disciplina de Orçamento Público

RELATÓRIO DE ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO TERRITÓRIO 4 DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NO ANO 2019.

CRISTIANE VIEIRA DOS SANTOS

GABRIELLY ANGELO OLIVEIRA

OLAVO MAGALHÃES NETO

A política do Orçamento Participativo (OP) de Fortaleza entrou na agenda pública nas eleições de 2004, por meio do Plano de Governo da candidata Luizianne Lins. Com sua vitória nas urnas restou posto o desafio em desenhar, formular e implementar a referida política.

De acordo com entrevista da primeira coordenadora da pasta, Neiara de Moraes, foram realizados contatos com as equipes de formulação da política do OP de Porto Alegre e São Paulo. Posteriormente, foi efetivada a contratação da assessoria da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, que havia coordenado o processo participativo da capital paulistana, na gestão de Marta Suplicy, 2000-2004. A Coordenadoria do OP funcionava na Secretaria de Planejamento do Município (SEPLA).

No governo de Luizianne Lins o OP foi inserido no PPA Participativo (PPA) como um Programa e instituído por meio da Lei 9.044, de 30 de novembro de 2005, como um instrumento que inauguraria uma nova relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil, que seria regido pelo princípio de inversão de prioridades do orçamento público para àqueles que mais necessitavam de políticas públicas inclusivas e integradoras.

Imaginamos, desse modo, que a ferramenta governamental intitulada de OP seja um forte mecanismo que vem sendo utilizado para legitimar as ações governamentais pela via cidadã e popular, pois,

> A democracia participativa promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo (BORDENAVE, 1983, p. 34).

Ademais, em se tratando de Fortaleza, na Lei Orgânica do Município (LOM), Título I, dos Princípios Fundamentais, Arts. 5º e 6º, existe todo um arcabouço legal sobre participação e gestão democrática. Em especial, o OP se configura como um desses instrumentos normativos.

Além da LOM, o Plano Diretor Participativo (PDP), instituído por meio da Lei Complementar 062/2009 (FORTALEZA, 2009, p. 1), surge como instrumento da política de desenvolvimento da cidade, que orienta a ação do Estado e da iniciativa privada para garantir a todos os seus munícipes o "direito de acesso à cidade" e significa o estreitamento de laços com a população, assim como a possibilidade de criação de novos mecanismos de participação popular. O PDP é um desdobramento da Lei Federal 10.257/2001, que trata acerca do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, p.1).

Em 2013, no governo do prefeito Roberto Cláudio a coordenadoria do OP sofreu alterações. Transformou-se em Coordenadoria Especial de Participação Popular (CEPP) e, no final de 2014, Coordenadoria Especial de Participação Social (CEPS), muito embora, ainda no ano de 2018, na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no PPA 2018-2021, constasse a antiga nomenclatura - Coordenadoria de Participação Popular, sendo alterada somente na LOA de 2019.

Para o governo Roberto Cláudio, a criação da Coordenadoria de Participação Popular (CPP), através do Art. 6º da LC 0137/2013 (FORTALEZA, 2013), teve dupla finalidade: (i) modernização do Estado e (ii) de instrumentos de participação da sociedade nas políticas públicas (AVALIAÇÃO PPA 2010-2013, RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO 2012-2013).

Na Lei 10.095/2013, do PPA 2014-2017, a gestão acredita ter fortalecido a CPP, dando a ela *status* de secretaria, com o intuito de fomentar uma participação para além do OP. A LC 0176/2014 estabelece que,

> Art. 24 - A Coordenadoria Especial de Participação Social tem como finalidade possibilitar uma maior aproximação entre sociedade civil e governo, promovendo espaços de diálogo e criando condições favoráveis ao debate plural, para que a gestão governamental seja o reflexo da pactuação da sociedade com o governo[...].
> Art. 83 - A Coordenadoria Especial de Participação Popular passa a denominar-se Coordenadoria Especial de Participação Social (FORTALEZA, 2014, p. 9-10).

Houve ainda a normalização para criação do Conselho Municipal do Planejamento Participativo (CMPP), através da Lei 10.277/2014 (FORTALEZA, 2014), e o Decreto 14.002/2017, para regulamentação do CMPP (FORTALEZA, 2017), além de um Plano de Participação Social no Fortaleza 2040.

O Ciclo de Planejamento Participativo (CPP) de 2019 teve dois objetivos: (1) eleger os novos Agentes de Cidadania e Controle Social e, (2) votar nas demandas que seriam prioridades para a LOA 2020.

A proposta do Plano Fortaleza 2040 é descentralizar ainda mais a Cidade, tendo em vista que a última reforma ocorreu em 1997. Neste ano, o prefeito Juraci Magalhães reordenou a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e criou as Secretarias

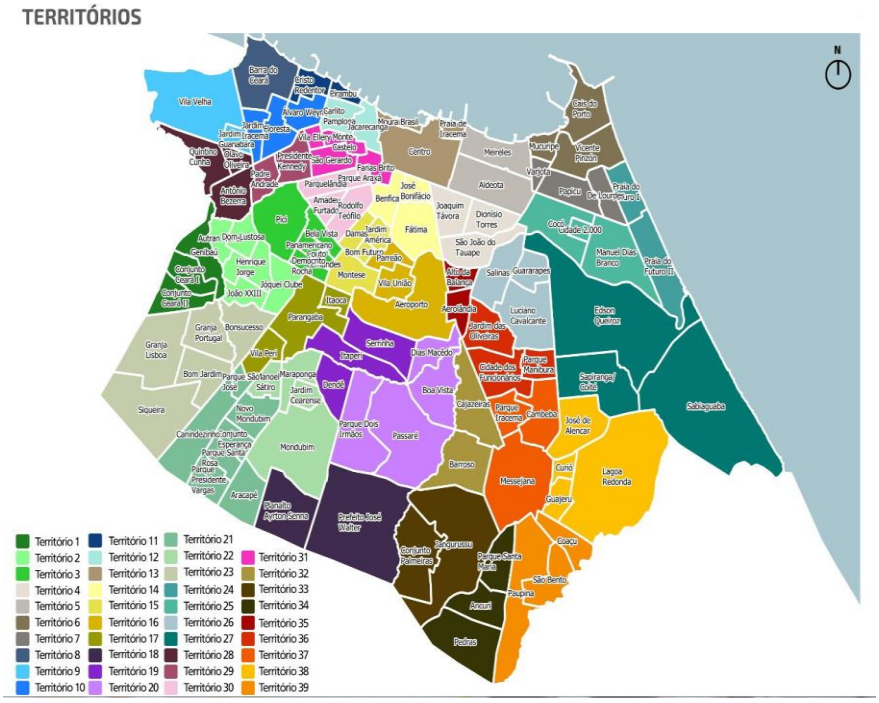
Executivas Regionais (SER) I, II, III,IV, V, VI, com “[...] a finalidade de proporcionar condições para a melhoria da qualidade devida da população da região sob sua gestão, prestando os serviços municipais”(FORTALEZA, 1997, p. 2). No governo de Luizianne Lins houve o acréscimo da Regional do Centro.

O Plano Fortaleza 2040 é um plano de desenvolvimento estratégico para a cidade e para asociedade, idealizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, sob a coordenação IPLANFOR,apoio técnico e administrativo da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC), da Universidade Federal do Ceará (UFC) e com participação da sociedade civil, estuda uma nova territorialização para a cidade para além das sete Regionais.

O argumento para a mudança é que o modelo administrativo criado na década de1990 já não atende às necessidades da população e, por isso, seria necessário um novo desenho de territorialização capaz de aglutinar noções de vizinhança e identidade (NASCIMENTO, 2017).

Neste sentido, a proposta elaborada a partir das discussões no Plano, vislumbra que essa descentralização contemple 12 Regionais e 39 territórios. Devido à possibilidade dessa alteração na divisão territorial da cidade a CEPS realizou o processo do CPP 2019 nesse novo formato administrativo. Abaixo mapa propositivo da nova divisão territorial,

Figura 1: Mapa da Proposta de Nova Divisão Territorial

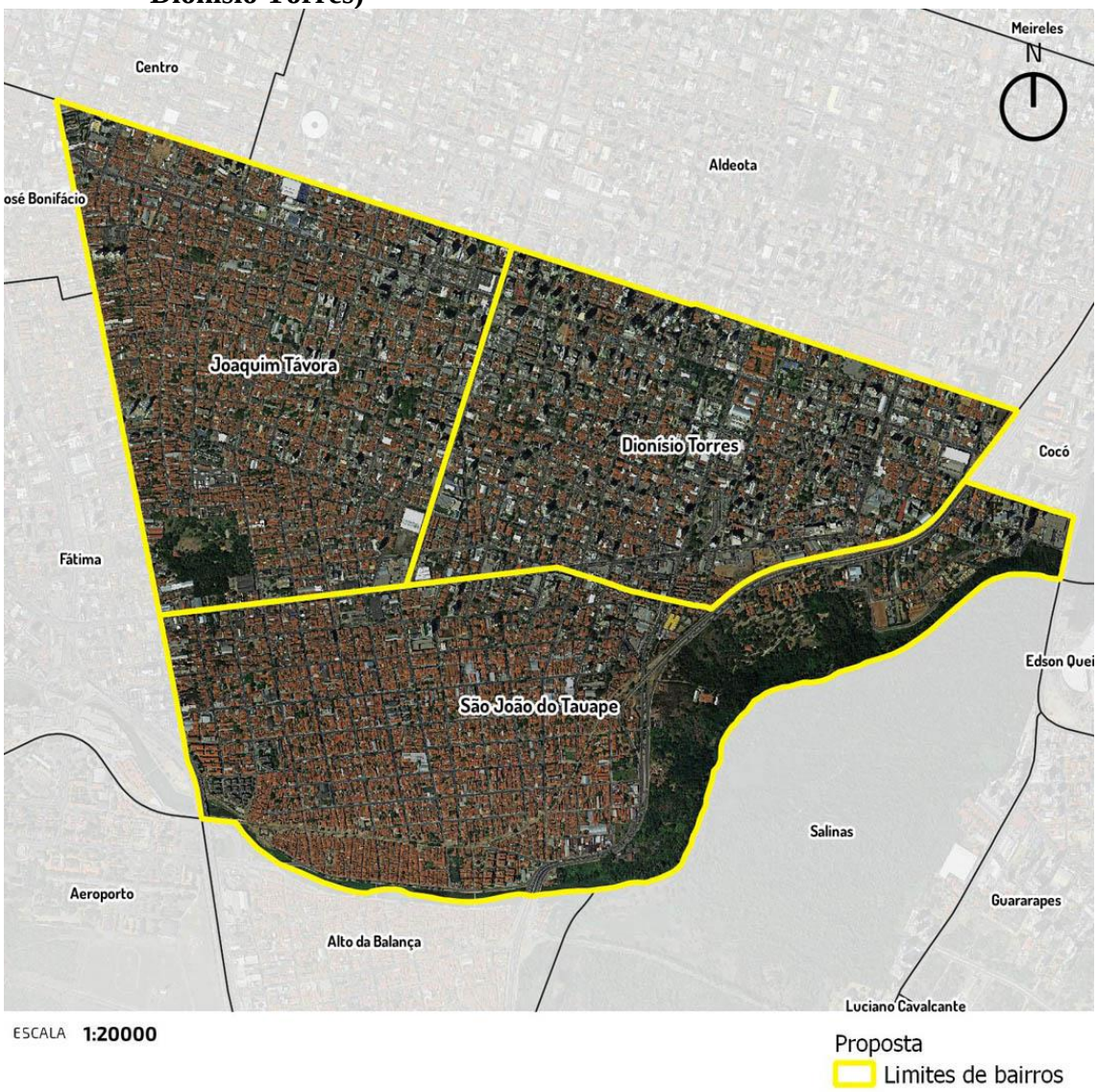


Fonte: Relatório Eleição Agentes de Cidadania e Controle Social (2019, p. 4).

Assim, a centralidade da nossa investigação é o território 4, composto pelos bairros São João do Tauape, Joaquim Távora e Dionísio Torres. Está fundamentado na noção de identidade dos componentes da equipe, por ser o espaço onde todos residem.

Os indicadores demográficos do Território 4 apresentam uma população residente de 66.682 habitantes e 22.842 domicílios particulares permanentes. Se dividirmos a população residente por gênero, os dados demonstram a existência de 37.453 mulheres e, 29.229 homens (PLANO FORTALEZA 2040 *apud* IBGE, 2010).

Figura 2: Mapa do Território 4 (São João do Tauape, Joaquim Távora e Dionísio Torres)



Fonte: Plano Fortaleza 2040.

Pelo Plano Plurianual 2018-2021, as principais necessidades apontadas pelos moradores do Território 4 foram demandas relacionadas com acessibilidade para pessoas com deficiência; ciclovias para ciclista e pedestre; valorização da cultura afrodescendente; resgate da cultura cearense no ambiente escolar; aumento da oferta de creches e escolas de tempo integral; construção de quadra esportiva; construção de posto de saúde; instalação de semáforo; mudança das lâmpadas de iluminação pública e segurança pública (PLANO PLURIANUAL 2018-2021 TERRITÓRIOS 6-7, 2017).

E, no diagnóstico realizado pelo Plano Fortaleza 2040 o Território 4 possui os equipamentos públicos municipais elencados abaixo,

Figura 3: Tabela dos Equipamentos Públicos Municipais do Território 4

São João do Tauape	
Equipamento	**Endereço**
Centro de Educação Infantil Almerinda de Albuquerque	Trav. Libertador, 57
Centro de Educação Infantil Professora Antonieta Cals	Rua Júlia Vasconcelos, 67
Centro de Referencia da Assistência Social – CRAS	Rua Sabino Monte, 4506
Creche conveniada	Rua Ana Gonçalves, 141
EEFM Dona Luiza Távora Pio XII	Rua Ana Goncalves, 947
EEFM Noel Hugnen de Oliveira Paiva	Rua Monsenhor Salazar, 279
Escola de Tempo Parcial	Rua Ana Gonçalves, 1
Escola de Tempo Parcial	Rua Ana Gonçalves, 1105
Escola de Tipo Integral	Rua Monsenhor Salazar, 1480
Escola de Tipo Integral Dra. Francisca de Assis Canuto da Frota	Rua Monsenhor Salazar, 2432
Parque da Juventude Adahil Barreto	Rua Vicente Linhares
Parque Rio Branco	AV. Pontes Vieira / RUA Capitão Gustavo
Praça	Área Institucional / Rua Frei Vidal
Praça Jesus Maria José	Rua Evaristo Reis / Av Raul Barbosa
Praça São Francisco	Rua Ouro Branco / Rua Siriguela
Praça Vicente Leite	Trilho REFFSA / Rua Sítio Mel
UAPS Irmã Hercília Lima Aragão	Rua Frei Vidal, 1821
UAPS Pio XII	Belizário Távora, S/N
Joaquim Távora	
Equipamento	**Endereço**
Área Verde	Rua Soriano Albuquerque / Rua Adolfo Pinheiro
Creche conveniada	Rua Adolfo Siqueira, 273
EEFM Padre Rocha	Rua Coronel Alves Teixeira, 525
Escola Especial Associação de Assistência à Criança Excepcional	Rua Adolfo Siqueira, 273

Praça João Távora	Av. Pontes Vieira / Rua Cap. Gustavo
Praça São Lucas	Rua Cel. Alves Teixeira / Trav. Pe. Chevalier
Dionísio Torres	
Equipamento	**Endereço**
Ginásio Paulo Sarasate	Rua Idelfonso Albano, 2050

Fonte: Plano Fortaleza 2040.

Numa análise superficial dos dados apresentados, identificamos que existe uma proporcionalidade satisfatória de equipamentos públicos no bairro São João do Tauape que, dos três bairros do referido território, representa o que possui maior vulnerabilidade social, no entanto, não é possível mensurar se tais equipamentos atendam efetivamente as necessidades da população.

Este ano o processo de deliberação das propostas foi composto de duas etapas: (i) cadastro da demanda no período de 03 a 14 de junho, com 15 temáticas[1] para escolha; (ii) votação das demandas cadastradas no período de 24/06 a 07/07. O cadastro e a votação das propostas ocorreram através do portal Fortaleza Participa e era possível eleger até três temáticas por eleitor.

A CEPS responsável pelo Ciclo do Planejamento Participativo priorizou por território duas demandas, para possível inclusão na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020. As demandas mais votadas para o Território 4 foram,

Figura 4: Tabela das Demandas Território 4 para a LOA 2020

Território4 (São João do Tauape, Dionísio Torres, Joaquim Távora)				
Posição	**Tema**	**Qtde. Votos**	**Proposta**	**Autor**
1	Esporte e Lazer	10	Construção de uma Areninha na Rua João Cordeiro com Rua São Gabriel – Joaquim Távora. Observação antigo campo 1º de maio.	Milton
2	Educação	9	Construção de uma creche para crianças de 3 anos, 4 anos, 5 anos de idade. Duplicar o número de vagas nas creches. O objetivo é duplicar as vagas de creche.	

Fonte: Relatório da CEPS do Ciclo Planejamento Participativo 2019.

[1]Assistência Social, Cultura, Direitos Humanos, Educação, Esporte e Lazer, Habitação, Infraestrutura, Juventude, Meio Ambiente, Mobilidade, Participação Social, Saúde, Segurança, Trabalho e Renda e Turismo.

As propostas são de autoria do Agente de Cidadania e Controle Social, Milton Lopes, eleito com 42 votos, para ser o representante da Sociedade Civil junto a Prefeitura Municipal de Fortaleza.Os Agentes têm fundamental importância no trabalho voluntário, principalmente pela capilaridade que eles oferecem a gestão municipal.

Assim, realizamos uma entrevista com o referido Agente, no intuito de apreender acerca de sua compreensão sobre orçamento público, política pública, propostas eleitas e sobre o papel do agente de cidadania.

Para ele o orçamento público é,

> Eu creio que o orçamento público é o dinheiro da gente que deve ser bem fiscalizado, deve ser bem aplicado e é pra isso justamente que o Fortaleza 2040, o Orçamento Participativo, a gente tá muito em cima, fazendo projeto, fiscalizando, cobrando e graças a Deus a gente tá tendo alguns êxitos, é um projeto que não é muito conhecido da comunidade, mas a gente também tem esse trabalho de esclarecer o que é o orçamento público (ENTREVISTA MILTON, SETEMBRO 2019).

Identificamos na fala do Agente que existe uma confusão entre orçamento e dinheiro, públicos. Um depende do outro, no entanto, não é a mesma coisa. Mas, existe uma construção quanto a fiscalização e aplicação dos gastos pelo Estado, como também da luta para que os projetos eleitos pela coletividade sejam executados.

Quando lhe perguntamos sobre política pública, sua resposta foi "A política pública é uma que eu gosto muito [...]. Eu creio que justamente no esporte pra juventude, nós temos aí exemplo da Areninha que o Prefeito vem fazendo [...]. Eu acho que o esporte é a melhor política pública pra juventude".

O projeto das areninhas da Prefeitura de Fortaleza tem transformado os territórios onde essas já foram construídas, fomentando o esporte e lazer, contribuindo com emprego e renda, distanciando a juventude das drogas. Essa política coaduna com uma das demandas do território pesquisado.

Nas propostas eleitas constatamos que para a primeira demanda, foi identificado o local de construção, como segue, "Eu sugeri também o campo 1º de maio, porque o campo 1º de maio já era um campo há 54 anos, era um campo doado por uma família para a CENEC[2], a CENEC construir benefícios para a comunidade [...]" (ENTREVISTA MILTON, SETEMBRO 2019).

De acordo com Milton, a demanda da construção da areninha já foi aprovada no Orçamento Participativo por quatro vezes, no entanto, ainda não saiu do papel. Além disso, hoje esse espaço é de propriedade da empresa de ônibus São Benedito, adquirido por meio de uma desapropriação. Sobre esse assunto, existe um processo na justiça, para que esse espaço

[2] Rede de Colégios de Padres.

volte para a comunidade, mas, até o momento não existe nenhuma resolutividade. Necessita provocar a Prefeitura para a retirada da empresa daquele local, como também que seja efetivada a proposta.

Quanto à construção da creche, o problema é maior.

> Bom, o nosso bairro só tem uma creche e há muitos anos que foi construída. E essa creche é uma demanda grande [...]. E o nosso bairro necessita muito de uma creche e também em um grande que a Prefeitura não tem uma área de espaço público pra construir. Então, no caso aí seria desapropriar um local e fazer a creche (ENTREVISTA MILTON, SETEMBRO 2019).

Não existe espaço vazio no bairro Joaquim Távora que comporte uma área de aprendizagem. Segundo Milton, se o terreno da empresa São Benedito fosse retomado para a comunidade, seria possível fazer tanto a creche, como a areninha.

Para Milton, o trabalho dos Agentes de Cidadania "É um trabalho voluntário, é um trabalho bonito [...]. É o cara que leva os projetos da comunidade para o poder público, para a Prefeitura e o governo e gratuitamente [...]"(ENTREVISTA MILTON, SETEMBRO 2019). Os Agentes são o elo de diálogo entre o poder público e a comunidade para que suas demandas sejam atendidas pela institucionalidade.

Em pesquisa realizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) deste ano não conseguimos identificar as propostas do Território 4. A despesa prevista na LOA 2019 para o eixo de Gestão Participativa e Social (0098) é de R$2.983.000,00 captados através de recursos fiscais, porém no demonstrativo de ações/produtos dentro do eixo 0098 apenas constam mecanismos para aumentar a participação como a implantação de conselhos gestores da ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) com uma despesa de R$ 5.000,00, implantação e gestão da governança (R$2.432.000,00) e outras atividades como capacitação de pessoas.

O modelo apresentado na LOA 2019 não demonstra total transparência em relação ao planejamento participativo, pois desvincula os equipamentos selecionados através da gestão participativa como demandas territoriais, e acaba encaixando-os em outros eixos, impossibilitando que se faça uma análise orçamentária mais fidedigna acerca do montante investido nos equipamentos demandados e selecionados pela população. Fizemos ainda uma pesquisa no orçamento das pastas educação, esporte e lazer e infraestrutura, mas, os dados encontram-se genéricos. Com isso, é possível compreender a fala do Agente de Cidadania do respectivo território, quando menciona que a proposta da construção da areninha já foi aprovada por quatro vezes mas, sem a devida efetivação até o momento.

Referências

BORDENAVE. Juan E. Diaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 9 de novembro de 1988.

_____. 2001. Lei Federal no. 10.257 de 10 de julho de 2001, que trata acerca do Estatuto da Cidade.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano de Ações do OP 2005.** Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/images/stories/op/plano_2005.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. **Avaliação PPA 2010-2013:** Relatório de Avaliação 2012/2013. 2013.

_____. **Cartilha do Orçamento Participativo (2008).**

_____. **Lei Municipal no. 14.020** de 13 de março de 2009, que trata acerca do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

_____. **Lei Complementar Municipal no. 062** de 02 de fevereirode 2009, que trata acerca do Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2006-2009).** Lei n. 9.044 de 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/ppa_2006-2009.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2014-2017).** Lei n. 10.095, de 2013.

_____. **Plano Plurianual Participativo (PPA) (2018-2021).** Lei n. 10.645, de 2017.

_____. **Coordenadoria de Participação Social**. Disponível em: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/ceps>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____.**Ciclo do Planejamento Participativo 2019**. Propostas Prioritárias Eleitas para a LOA 2020. Disponível em:<https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/participacao/ciclo_participativo/Rela%C3%A7%C3%A3o_demandas_eleitas_LOA_2019.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. **Plano Plurianual 2018-2021:** Caderno Regional II, Território 6. Disponível em:<https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/ParticipacaoSocial/PPA/Regional2/CADERNO-REGIONAL-II-TERRITORIO-6---WEB-PMF.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. **Plano Plurianual 2018-2021:** Caderno Regional II, Território 7. Disponível em:<https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/ParticipacaoSocial/PPA/R

egional2/CADERNO-REGIONAL-II-TERRITORIO-7---WEB-PMF.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

FORTALEZA 2040. **Geral São João do Tauape, Joaquim Távora, Dionísio Torres.** Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-territoriais/forum/ugt-2-a#geral/. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. **Perfil do Território São João do Tauape, Joaquim Távora, Dionísio Torres.** Disponível em: <http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/foruns-territoriais/forum/ugt-2-a#perfil/. Acesso em: 19 set. 2019.

NASCIMENTO, Thatianhy. Plano propõe redefinir território de Fortaleza. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/plano-propoe-redefinir-territorio-de-fortaleza-1.1757866>. Acesso em: 30 out. 2018.