

1. Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

TRANSPARÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: OS MECANISMOS DESENVOLVIDOS PELO MUNICÍPIO DE FORTALEZA PARA DEMOCRATIZAR O ORÇAMENTO PÚBLICO E COMBATER AS DESIGUALDADES

RESUMO

O orçamento público desempenha um papel crucial na administração financeira, influenciando diretamente o desenvolvimento socioeconômico e a estabilidade do poder público. No entanto, a falta de clareza e a complexidade das peças orçamentárias dificultam a compreensão e fiscalização por parte da população. Para democratizar o orçamento e combater desigualdades, Fortaleza implementou diversos mecanismos de transparência e inclusão social, como o Orçamento Participativo e os orçamentos temáticos, incluindo o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e o Orçamento Primeira Infância (OPI). Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo geral explorar os mecanismos de transparência e inclusão social desenvolvidos pelo município de Fortaleza visando democratizar o orçamento público e reduzir as desigualdades sociais. A metodologia do OCA se baseia em três eixos: educação, saúde, e assistência social, com etapas detalhadas de seleção e classificação das despesas. O OPI segue cinco eixos centrais e uma análise em cinco passos para garantir precisão e transparência. Além disso, a vinculação do orçamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ajuda a medir a contribuição das ações para o alcance desses objetivos. Como principais resultados destaca-se a regionalização das ações orçamentárias e a criação de subprodutos, permitindo uma melhor identificação e monitoramento dos investimentos. Esse conjunto de iniciativas fortalece a governança democrática e a participação cidadã, promovendo um uso mais eficaz e justo dos recursos públicos.

Palavras-chave: Orçamento Público; Transparência; Inclusão Social; Orçamento Participativo; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The public budget plays a crucial role in financial administration, directly influencing socioeconomic development and the stability of public power. However, the lack of clarity and complexity of budget pieces make it difficult for the population to understand and oversee them. To democratize the budget and combat inequalities, Fortaleza has implemented various mechanisms of transparency and social inclusion, such as the Participatory Budget and thematic budgets, including the Child and Adolescent Budget (OCA) and the Early Childhood Budget (OPI). Thus, the present study aims to explore the transparency and social inclusion mechanisms developed by the municipality of Fortaleza to democratize the public budget and reduce social inequalities. The methodology of OCA is based on three axes: education, health, and social assistance, with detailed stages of expense selection and classification. The OPI follows five central axes and a five-step analysis to ensure precision and transparency. Additionally, linking the budget to the Sustainable Development Goals (SDGs) helps measure the contribution of actions toward achieving these objectives. The main results highlight the regionalization of budgetary actions and the creation of subproducts, allowing better identification and monitoring of investments. This set of initiatives strengthens democratic governance and citizen participation, promoting a more effective and fair use of public resources.

Keywords: Public Budget; Transparency; Social Inclusion; Participatory Budget; Sustainable Development Goals.

1 Introdução

A princípio, entende-se que o orçamento público municipal desempenha um papel essencial na administração financeira das cidades, uma vez que determina as prioridades de despesas e define a alocação de recursos para atender às necessidades da comunidade (Munari; Guimarães; Pinho, 2024). No entendimento de Gonçalves et al., (2024), o orçamento público é o instrumento constitucional com grande influência no destino da coletividade social, na medida em que fixa as despesas e prevê as receitas públicas para um determinado exercício financeiro, e também, representa uma garantia institucional fundamental para a estabilidade do Poder Público, sendo essencial para o desenvolvimento e equilíbrio das atividades financeiras do Estado.

A clareza é um dos princípios do Orçamento Público, contudo é notório que as peças orçamentárias são disponibilizadas em uma linguagem e formato que praticamente inviabilizam a sua compreensão. Não é difícil constatar que, apesar do tema ser de grande importância para a sociedade, poucas são as pessoas que saberiam identificar informações básicas como, por exemplo: o valor total previsto para investimentos ou o montante de despesas previstas na área da Saúde, por exemplo. Quando as questões são relacionadas a temas específicos, este cenário é mais acentuado. Mesmo os técnicos ou os gestores teriam dificuldades ou não saberiam responder questões do tipo: qual o valor do Orçamento destinado às políticas da Primeira Infância? E este desconhecimento em relação ao volume de recursos e ações é estendido a outras áreas temáticas tais como: Criança e Adolescente; LGBTQIA+; Portadores de Deficiências, Idosos, Igualdade Racial, Juventude, etc.

Em muitas peças orçamentárias não é possível saber ao certo nem o que de fato a Gestão entregará à população, muito menos qual a região, bairro ou território será beneficiado pela política pública. No geral, a percepção é que os orçamentos parecem ser construídos para que a população não saiba como serão aplicados os recursos públicos, mas essa visão tem mudado, haja vista que, atualmente, a população tem mais acesso às audiências públicas para elaboração de orçamento participativo. O orçamento participativo surgiu em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em 1989, e rapidamente se tornou um mecanismo democrático eficaz, ganhando reconhecimento nacional e internacional. Autores como Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) consideram Porto Alegre o berço do orçamento participativo, destacando seu papel fundamental na disseminação global dessa ferramenta de participação cidadã.

Sobretudo em regiões em que há uma profunda vulnerabilidade social, onde o Poder Público tem papel fundamental no fomento ao desenvolvimento econômico, o orçamento público, quando construindo em prol do bem comum, torna-se um instrumento poderoso para o enfrentamento das múltiplas formas de desigualdades. Para tanto, a inclusão das mais diversas parcelas da população tanto no processo de elaboração, quanto no monitoramento e avaliação desse instrumento de planejamento, torna-se fundamental.

Inserido neste âmbito, com o objetivo de promover a transparência e a inclusão social, o município de Fortaleza tem desenvolvido uma série de mecanismos para democratizar o Orçamento Público e combater as desigualdades sociais. Nessa óptica, o engajamento da população em um contexto democrático amplo é essencial para o fortalecimento das instituições participativas, promovendo maior transparência e qualidade na governança democrática dos municípios brasileiros (Touchton, Wampler e Peixoto, 2020)

O presente estudo tem como objetivo geral: explorar os mecanismos de transparência e inclusão social desenvolvidos pelo município de Fortaleza visando democratizar o orçamento público e reduzir as desigualdades sociais. Ao longo desse trabalho serão apresentadas as principais iniciativas desenvolvidas pela Secretaria de Orçamento, Planejamento e Gestão (SEPOG), que envolvem a criação de uma nova classificação orçamentária que possibilita especificar as entregas e os produtos, a regionalização das ações, a marcação e monitoramento dos orçamentos temáticos, o monitoramento das ações e projetos prioritários, bem como a pactuação de acordos de resultados.

2 Referencial teórico

2.1 Fortaleza e suas desigualdades sociais

O município de Fortaleza é a cidade do Nordeste que mais produz riquezas, de acordo com os dados do IBGE de 2018, ao ultrapassar Salvador e se consolidar como o maior Produto Interno Bruto (PIB) da região e estar entre os 10 maiores do país. Gerenciar esse volume de recursos é um desafio que exige a definição de objetivos claros, a escolha de estratégias adequadas e a integração dos atores envolvidos para que todas as ações e políticas públicas da gestão sejam pautadas para gerar impacto, ou seja, para, de fato, mudar a realidade social do público-alvo. Em contraste com a relevante produção de riquezas, Fortaleza é também a 5ª cidade do país com maior desigualdade de renda em 2020, de acordo com o Boletim Desigualdade nas Metrôpoles, produzido por pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), do Observatório das Metrôpoles e do Observatório da Dívida Social na América Latina (RedODSAL). É nesse contexto que a Gestão para Resultados se apresenta como uma alternativa de modelo gerencial a ser adotada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Em 2013, um fato político marcou de maneira inusitada a dinâmica do ciclo de políticas da cidade de Fortaleza. Pela primeira vez nos últimos trinta anos, ocorreu um alinhamento político entre os governos do estado e do município. Esse fato teve consequências importantes uma vez que tal alinhamento político-ideológico induz a migração de um modelo de gestão intitulado de Gestão Por Resultados (GPR). Este modelo, ora desenvolvido pelo Estado do Ceará em 2005, passou a ser adotado para o município. Assim, a SEPOG passou a contar com um *modus operandi* pautado no novo modelo de gestão, inclusive com a presença de parcela de servidores da rede estadual cedidos à Prefeitura, para assegurar a implementação do mesmo.

A implementação de modelos de GPR no Brasil se deu como parte de um movimento mais amplo de modernização do Estado, iniciado em meados da década de 1980, que buscava reformar a administração pública em diversos aspectos e torná-lo mais eficiente e eficaz na entrega de serviços à população (Peters; Pierre, 2010). Essa mudança de paradigma significava que a população exigia um Estado que atendesse às suas necessidades de forma concreta e eficiente.

Assim, sob o direcionamento de um novo modelo de gestão pública, do momento da formação da agenda, até a negociação política e institucional não eram apontados quaisquer problemas: os representantes das pastas se organizavam em torno de suas políticas, os instrumentos legais eram elaborados e aprovados, contudo, na implementação começavam alguns ruídos, sobretudo quando a dotação orçamentária não atendia às necessidades dos executores da política, ou seja, a equipe técnica de cada secretaria começava a encontrar dificuldades no percurso e

esses ruídos foram transformados em brados altos, na fase de monitoramento e avaliação da política.

Dessa forma, chegou-se à conclusão que as fases iniciais do ciclo de política estavam sendo realizadas burocraticamente corretas, mas à revelia das necessidades essenciais dos executores, dos beneficiários das políticas públicas e em última instância à revelia do foco na tomada de decisão dirigida para a redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida da população, uma vez que não estava sendo dada visibilidade ao que estava sendo entregue, nem tão pouco se o que estava sendo entregue estava sendo eficaz para a população.

Neste contexto de mudanças e reflexões constantes, as iniciativas desenvolvidas pela SEPOG se voltaram para a transparência e melhoria da comunicação das intenções da gestão, que focam na redução das desigualdades e melhoria da qualidade de vida da população. Estas envolvem a criação de uma nova classificação orçamentária que possibilita especificar as entregas e os produtos orçamentários, a regionalização das ações na peça orçamentária, a marcação e monitoramento dos orçamentos temáticos, o monitoramento das ações e projetos prioritários, bem como a pactuação de acordos de resultados.

2.2 Mecanismos de transparência e inclusão social: os orçamentos temáticos

A gestão e o controle social se configuram como ferramentas valiosas para fortalecer a democracia moderna, promovendo a participação cidadã, a transparência, a accountability e a construção de políticas públicas mais justas e eficazes. Nessa perspectiva, é notório que o cenário democrático contemporâneo se caracteriza pela ascensão de mecanismos inovadores de participação e controle social. Zuccolotto e Teixeira (2015) apontam que entre esses mecanismos, destaca-se a gestão e o controle social, comumente implementados por meio de conselhos consultivos, deliberativos e de controle.

No tocante à participação do cidadão na gestão, faz-se necessário realizar um planejamento eficaz com foco nas necessidades da população e desenvolver instrumentos que viabilizem a identificação de como as ações planejadas se materializam na sociedade. Desta forma, identificar com acuidade como o investimento e as despesas ocorrem permite aos gestores públicos tomadas de decisão mais precisas diante do alcance dos resultados esperados.

Como instrumento de participação cidadã, surgiu no início dos anos de 1990, o Orçamento Participativo com procedência no Município de Porto Alegre (RS), posteriormente com projeção nacional e também internacional nos ensaios de Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), que destacaram este município como o berço do orçamento participativo, por desempenhar um papel indescartável na propagação global desse mecanismo de participação cidadã.

Para Peres (2020), esse mecanismo tem como um de seus pilares conceituais a procura pela inversão de prioridades na alocação de recursos, que se destaca por sua proposta inovadora de redefinir a alocação de recursos, buscando a equidade territorial e o fortalecimento da democracia. Para o autor, a chave reside na participação direta da população, que ganha voz na expressão de suas demandas e na definição das prioridades orçamentárias. Nessa linha, Avritzer (2008) e Santos (1998), reforçam que desde sua criação, esse mecanismo de participação cativou o interesse de políticos, governos e da população em geral, que representa um novo modelo de engajamento cidadão, fruto da crescente democratização no Brasil

Os orçamentos temáticos surgiram para suprir a necessidade de informações acerca de temas para os quais não existe classificação orçamentária específica. O regramento legal dispõe que as despesas públicas devem ser classificadas segundo funções e subfunções. Segundo a Portaria no 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, a função corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público e a subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

Assim, a abordagem de orçamentos temáticos surge como uma estratégia de dar visibilidade à execução orçamentária por temas específicos. Criado nos anos 90, para responder inicialmente aos investimentos e despesas sobre a área da criança e do adolescente, essa metodologia vem se mostrando muito eficaz como ferramenta com foco na transparência da informação diante daquele tema. Com amparo nessa perspectiva, o município de Fortaleza inicia a ampliação da abordagem orçamentos temáticos para outras áreas e amplia para a temática Primeira Infância, fase compreendida de zero a seis anos de vida da criança.

A abordagem sobre orçamento temático não é recente. Na década de 1990, o assunto foi discutido pela Cúpula Mundial pela Criança e cinco anos depois, foi criado o Grupo Executivo do Pacto pela Infância, “que buscou desenvolver metodologia para monitorar os gastos do orçamento público direcionados a crianças e adolescentes.” (Fundação Abrinq, 2017, p.15).

Dessa forma surge o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), e a metodologia do OCA que traz como objetivo “identificar o montante de recursos públicos destinados à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente” (Fundação Abrinq, 2017, p.15), orientando o levantamento do conjunto de ações e despesas do orçamento público destinado a este público que é compreendido dentro da faixa etária de 0 a 18 anos incompletos.

Essa metodologia foi chamada de Orçamento da Criança (OC) pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), esta metodologia identifica as ações e os respectivos recursos orçamentário do governo federal destinados a garantir os direitos das crianças e adolescentes. Em 2005, esta proposta foi revista com amparo no documento intitulado “De Olho no Orçamento da Criança” desenvolvido pelo Inesc, Fundação Abrinq e pelo Unicef, com o objetivo principal de atuar para que o governo dê prioridade absoluta à criança e ao adolescente no orçamento público (Almeida, 2011).

Assim, com a disseminação dessa temática, a partir do ano de 2018 foi iniciada a longa trajetória para consolidação dos orçamentos temáticos em Fortaleza, com a implantação do OCA.

Orientado pela compreensão que a primeira infância, etapa compreendida de 0 a 6 anos, é fundamental na vida do ser humano para que ele possa desenvolver seu potencial ao longo de sua existência, e a pela importância do desenvolvimento sustentável com foco no alcance das metas da Agenda 2030, o município de Fortaleza desenvolve, a partir do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, outros dois orçamentos temáticos e passa a monitorá-los: Orçamento Primeira Infância e Orçamento do Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O PPA está previsto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal, visto como um instrumento de planejamento de médio prazo, obrigatório para todos os entes da Federação brasileira: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ele define as

diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, com o objetivo de alocar os recursos públicos de forma eficiente e eficaz.

As despesas do Orçamento da Primeira Infância (OPI), são classificadas como exclusivas e não exclusivas. Almeida (2011) ressalta que as funções de saúde, educação e assistência social abrangem as despesas exclusivas, enquanto que as despesas não exclusivas englobam funções de saneamento, habitação, cultura, desporto, lazer e direitos da cidadania, que estão indiretamente ligadas com as crianças e com os adolescentes. O conjunto desses dois componentes configuram o OCA.

De acordo com Almeida (2011), o OCA surge como uma ferramenta essencial para desmistificar o orçamento público e revelar seus investimentos na infância e adolescência. Através de sua organização metódica, ele transforma dados orçamentários em informações claras e acessíveis, permitindo que todos compreendam os recursos destinados à promoção e ao desenvolvimento das futuras gerações.

Importa destacar que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, possuem uma natureza global e universalmente aplicável e guardam relação com as políticas públicas, tanto no âmbito regional, quanto no local. Assim, a partir do entendimento de que o município é o lugar onde de fato as políticas públicas se concretizam e onde as oportunidades e os desafios da articulação das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento são mais palpáveis, desenvolver estratégias que permitam dar transparência aos investimentos que colaboram com o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável por meio das políticas públicas municipais para fortalecer a governança e os mecanismos de accountability.

Segundo as Nações Unidas, os ODS são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, e que estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil.

3 Metodologia

A metodologia do Orçamento Criança e Adolescente – OCA, traz três eixos centrais: **educação** (ações de promoção da educação, da cultura, lazer e esporte), **saúde** (ações de promoção da saúde, saneamento, habitação e meio ambiente) e **assistência social e direitos de cidadania** (ações de promoção de direitos e proteção e assistência social). Propõe uma análise realizada em três passos:

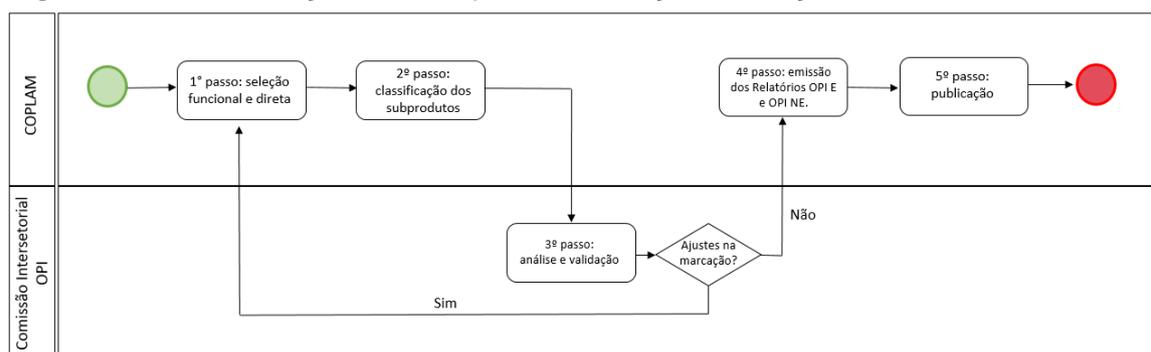
- a) 1º Passo - Seleção Funcional: envolve a identificação das funções e subfunções orçamentárias apontadas como correspondentes às áreas e subáreas identificadas pela Metodologia.
- b) 2º Passo - Seleção Direta: corresponde à seleção, após análise criteriosa, dos projetos e atividades orçamentárias pertinentes ao OCA. A Seleção Direta é realizada logo após a Funcional para correlacionar adequadamente os títulos de projetos e atividades com as áreas e subáreas indicadas pela Metodologia. Esse método permite uma maior precisão na classificação das despesas.
- c) 3º Passo – Classificar as dotações: envolve a classificação das despesas em orçamento exclusivo ou não exclusivo.

A classificação das despesas em exclusivas e não exclusivas visa separar o que é diretamente destinado à criança e ao adolescente do que é destinado de

maneira indireta. Assim, os valores do OCA - Exclusivo são considerados na sua integralidade, enquanto no OCA - Não Exclusivo é feito um cálculo da proporcionalidade. No município de Fortaleza, o coeficiente para o cálculo do OCA - Não Exclusivo é de 0,22 em virtude de 22% da população total da cidade ser composta por crianças e adolescentes conforme estimativas do IBGE para 2018. O coeficiente para o cálculo do OPI - Não Exclusivo é de 8,26% em virtude do total da população de crianças até seis anos, conforme Censo 2022 do IBGE.

Para a implementação do Orçamento Primeira Infância - OPI, cinco eixos centrais são considerados estruturantes: **Educação, Cultura e Lazer** (ações de promoção da educação, da cultura, do meio-ambiente e de lazer e esporte), **Saúde** (ações de promoção da saúde da gestante e crianças de zero a seis anos, saneamento e gestão de resíduos sólidos, controle ambiental e conforto térmico), **Assistência social e direitos de cidadania** (ações de promoção de direitos e proteção, assistência social e habitação), **Segurança urbana** (ações de segurança cidadã e estruturação urbana que colabore com a integridade física e sensação de segurança na cidade), **Espaços de convivência urbana** (ações investimento, manutenção e promoção dos espaços qualificados de convivência coletiva). Assim, a análise é realizada em cinco passos, conforme Figura 1:

Figura 1 – Análise orçamentária para elaboração do Orçamento Primeira Infância



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

- 1º Passo - seleção funcional: envolve a identificação das funções e subfunções orçamentárias apontadas como correspondentes aos eixos centrais e suas subdivisões, conforme anexo 1.
- 2º Passo - seleção direta: corresponde à seleção, após análise criteriosa, dos projetos e atividades orçamentárias pertinentes ao OPI. A seleção direta é realizada logo após a funcional para correlacionar adequadamente os títulos de projetos e atividades aos eixos centrais e suas subdivisões. Esse método permite uma maior precisão na classificação das despesas.
- 3º Passo - Classificar os subprodutos: corresponde à etapa de identificação, diante da programação orçamentária, se há subproduto exclusivo ou não exclusivo em cada dotação orçamentária.
- 4º passo – Emissão final dos Relatórios OPI Exclusivo e OPI Não Exclusivo: após validação da Comissão Intersetorial OPI das marcações realizadas nos orçamentos, a equipe técnica da COPLAM/SEPOG gera os relatórios OPI E e OPI NE e envia para publicação.
- 5º passo – Publicação: Após percorrer o fluxo de análise descritos nas etapas anteriores, seguindo a periodicidade trimestral, são enviados os

arquivos dos relatórios OPI E e OPI NE para publicação no Canal do Planejamento.

Importa esclarecer que o subproduto é um elemento gerencial não obrigatório que o município de Fortaleza inseriu no orçamento a fim de detalhar melhor as entregas de bens e serviços à população. Assim, como a ação no orçamento pode ainda se apresentar de forma agregada, o subproduto permite detalhar qual a entrega realizada, bem como localizá-la no território.

A classificação das despesas em exclusivas e não exclusivas visa separar o que é diretamente destinado à primeira infância, ou seja, exclusivamente entregue às crianças com a faixa etária compreendida na primeira infância, do que é destinado de maneira indireta, ou seja, entregas que focam não só na faixa etária compreendida na primeira infância, mas que pode vir a dar suporte à família ou a criança em outra faixa etária, por exemplo. Assim, os valores do OPI - Exclusivo são considerados na sua integralidade, enquanto no OPI - Não Exclusivo é feito um cálculo de proporcionalidade. No município de Fortaleza, o percentual para o cálculo ponderado do OPI - Não Exclusivo é de 7,67% da população total da cidade ser composta por crianças de zero a seis anos, conforme estimativas da PNAD Contínua, 1º trimestre, 2023.

Por fim, é importante compreender que a metodologia de identificação dos ODS dentro do orçamento municipal em Fortaleza traz uma análise mais aprofundada, levando a duas etapas para a identificação da contribuição do subprojeto/subatividade quanto ao alcance do ODS. Após identificar para qual ODS o subprojeto/subatividade contribui, faz-se necessário identificar o nível de aderência de cada subprojeto/subatividade. Se o subprojeto/subatividade contribui de forma direta, significativa para o alcance do objetivo do ODS, o nível de aderência é forte. Outra situação é se o subprojeto/subatividade contribui de forma indireta, ou seja, melhorando o contexto da realidade para o alcance do objetivo de determinado ODS, então nesta situação o nível de aderência é moderado.

O entendimento acerca dos ODS é que toda LOA, ou seja, todo o orçamento de um município colabora, direta ou indiretamente, para o alcance dos objetivos descritos pelos ODS. O esforço é extrair, a partir da análise dos contextos em que o subprojeto/subatividade é proposto, ou seja, o contexto do programa, onde são descritos objetivos, justificativas, público alvo e os indicadores, para revelar a maior ou menor aderência ao alcance de determinado objetivo do desenvolvimento sustentável.

Figura 2 – Níveis de aderência na metodologia de Orçamento Temático ODS



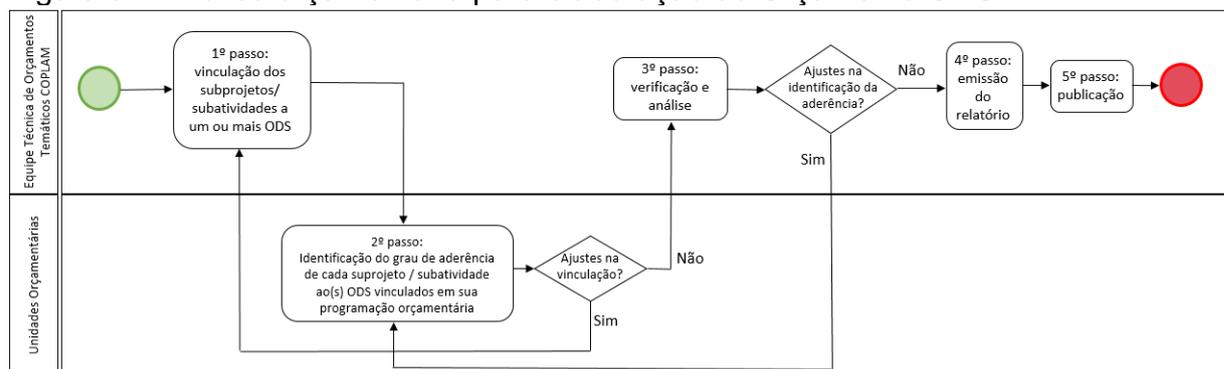
Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

Assim, para a construção do Orçamento ODS, são adotados os seguintes procedimentos:

- a) É identificada a vinculação de cada subprojeto/subatividade a um ou mais ODS pela equipe técnica dos orçamentos temáticos da COPLAM;
- b) Feita a vinculação, cada unidade orçamentária é convidada a identificar, em um determinado período, em cada subatividade/subprojeto, o grau de aderência com o ODS ora identificado. Os níveis de aderência são: forte ou moderado.
- c) Caso haja algum ajuste na vinculação realizada pela equipe técnica do orçamento da COPLAM, motivada pela análise feita pelo órgão no momento em que está identificando o grau de aderência, cada caso será tratado de forma individualizada e levado à reanálise.
- d) Após esse período, a equipe técnica dos orçamentos temáticos da COPLAM faz a verificação e análise do que fora identificado por cada unidade orçamentária.

Vale ressaltar que o processo de vinculação das subatividades/subprojetos com cada ODS, em duas etapas, é realizado diretamente no SIOPFOR, Sistema de Orçamento e Planejamento de Fortaleza, o que permite gerar relatórios de monitoramento da execução orçamentária segundo o vínculo com os ODS. Cada subprojeto/subatividade poderá ter um ODS com vinculação forte e três com vinculação moderada.

Figura 3 – Análise orçamentária para elaboração do Orçamento ODS



Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

4 Análise dos resultados e Discussões

Embora a classificação funcional consiga identificar áreas tradicionais do gasto público, tais como educação, saúde e assistência social, isso não é suficiente para atender as demandas da sociedade em relação a temas que a cada dia ganham mais relevância no debate público e áreas como primeira infância, juventude, LGBTQIA+, dentre outras, não conseguem ser expressas por meio da classificação funcional tradicional.

A partir da disponibilidade de acesso à informação de qualidade à população, o setor público possibilita que a fiscalização dos recursos públicos possa acontecer de maneira mais efetiva. As pessoas passam a se enxergar ou não dentro das ações realizadas pelo governo e esse mecanismo permite que outras estratégias sejam aperfeiçoadas. Assim, a criação do nível adicional na classificação orçamentária, o subproduto, se mostra como um salto de qualidade no detalhamento

e uso do orçamento público como instrumento de planejamento. Sua regionalização também se mostra um qualificador a mais nesse processo.

Esse acesso à informação, no Brasil, é resultado de um tripé legal robusto que garante a transparência e o acesso à informação pública para os cidadãos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei da Transparência Pública (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011) se convergem para garantir a evidenciação obrigatória de informações públicas.

A Figura 4 apresenta o OCA Exclusivo previsto no PPA 2022-2025 do município de Fortaleza, que apresenta a ação de manutenção da política de educação integral, em tempo integral no ensino fundamental, por região atendida.

Figura 4 - Relatório OCA - Exclusivo (PPA 2022-2025)

ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE EXCLUSIVO - PPA 2022-2025									
Ação: 2109 - MANUTENÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL, EM TEMPO INTEGRAL NO ENSINO FUNDAMENTAL									
Produto: ALUNO ATENDIDO (UNIDADE)									
Subprodutos:	Região	2022	Meta Física 2023	2024	2025	2022	Meta Financeira 2023	2024	2025
01 - ALUNO ATENDIDO									
	Reg. Adm. I	15.327	17.166	18.973	21.642	2.383.501	2.606.485	2.855.057	2.927.296
	Reg. Adm. II	5.393	6.030	6.624	7.515	838.665	915.595	996.779	1.016.478
	Reg. Adm. III	6.376	7.132	7.846	8.913	991.998	1.082.922	1.180.666	1.205.576
	Reg. Adm. IV	4.698	5.260	5.808	6.619	730.585	798.678	873.987	895.285
	Reg. Adm. IX	10.508	11.759	12.959	14.744	1.634.099	1.785.486	1.950.070	1.994.273
	Reg. Adm. V	14.513	16.242	17.898	20.364	2.256.916	2.466.185	2.623.291	2.754.434
	Reg. Adm. VI	7.040	7.874	8.660	9.835	1.094.790	1.195.588	1.303.156	1.330.282
	Reg. Adm. VII	6.529	7.306	8.049	9.156	1.015.324	1.109.343	1.211.213	1.238.440
	Reg. Adm. VIII	15.377	17.210	18.974	21.595	2.391.277	2.613.166	2.855.207	2.920.939
	Reg. Adm. X	10.614	11.886	13.130	14.971	1.650.583	1.804.770	1.975.802	2.024.977
	Reg. Adm. XI	11.210	12.543	13.812	15.704	1.743.267	1.904.529	2.078.429	2.124.123
	Reg. Adm. XII	1.379	1.544	1.698	1.925	214.439	235.557	396.111	261.905

Fonte: Portal da Transparência (2022).

Atualmente, a cidade de Fortaleza está dividida administrativamente em 12 Secretarias Executivas Regionais (SERs), nas quais estão inseridos 38 territórios e 121 bairros. Em todo orçamento da PMF é obrigatório que o subproduto contenha a informação de regionalização. Ressalta-se que, por vezes, não é possível regionalizar o subproduto em virtude do bem ou serviço prestado ser direcionado à população de todo o município e não de uma região específica.

Neste contexto, tão importante quanto informar aos cidadãos como a PMF está alocando os recursos públicos, é dar transparência a localização desse gasto. Dessa forma, é possível verificar, por exemplo, se as regiões mais carentes de fato estão recebendo mais investimentos do que as regiões privilegiadas.

Nessa relação, a fiscalização por parte do cidadão no acompanhamento da execução dessas ações destinadas à criança e ao adolescente, constitui um determinante de transparência de informações públicas, principalmente no caso do município de Fortaleza, em que se percebe uma vasta extensão territorial com situações socioeconômicas muito distintas entre os bairros que compõem as 12 regionais.

Na prática, como observa Munari,Guimarães e Pinho (2024) o controle e a fiscalização no âmbito da gestão do orçamento público municipal assumem um papel crucial. Assim, por meio da prestação de contas transparente, esses mecanismos garantem a confiança da população na aplicação dos recursos públicos. Oliveira, Benvindo e Freitas (2024) reforçam que a sociedade ainda não manifesta um interesse genuíno em monitorar e acompanhar de maneira eficaz as práticas dos administradores.

A Tabela 1 demonstra os valores constantes no orçamento criança e adolescente e orçamento primeira infância previsto no plano plurianual do município de Fortaleza para o período 2022-2025.

Tabela 1 – Valores do OCA e OPI previstos no PPA de Fortaleza 2022-2025

	Orçamento Temático (R\$)			
	OCA exclusivo	OCA não exclusivo	OPI exclusivo	OPI não exclusivo
2022	1.995.297.058	533.326.575	373.007.156	103.190.323
2023	2.173.851.619	527.243.017	405.521.981	90.409.721
2024	2.369.947.670	547.058.396	443.620.351	96.755.789
2025	2.442.688.846	586.626.655	461.216.321	98.877.240

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Acessou-se a seção do orçamento temático Criança e Adolescente do PPA período 2022-2025 da PMF, conseqüentemente, exportaram para a Lei Orçamentária Anual os referidos exercícios sociais. Assim, selecionaram-se os programas voltados somente à política da educação que apresenta a ação de manutenção da política de educação integral, em tempo integral no ensino fundamental, por região administrativa atendida no município de Fortaleza. Observa-se que há uma crescente na média prevista com gastos Criança e Adolescente Exclusivo, estes considerados na sua integralidade, repetindo-se regularmente esta dinâmica todos os anos.

De acordo com Almeida (2011) a união dos componentes, Exclusivo e Não Exclusivo, forma a metodologia OCA completa. Essa estrutura abrangente permite uma análise holística dos investimentos públicos destinados à infância e adolescência, reconhecendo a interdependência entre as diversas áreas que impactam o desenvolvimento das crianças e adolescentes. Ainda segundo o autor, para um monitoramento de curto prazo preciso da execução orçamentária, um indicador essencial é o percentual da despesa realizada em cada projeto ou atividade em relação ao total de recursos previstos para cada item. Essa análise detalhada permite identificar desvios orçamentários em tempo hábil, possibilitando ajustes e correções de rota quando necessário.

Conforme demonstrado na Tabela 1, os valores do OPI estão distribuídos entre 18 unidades orçamentárias, que executarão 18 programas, dos quais 5 são exclusivos e 13 são não exclusivos (20% do total de programas do PPA). São também previstas 52 ações - 16 exclusivas e 38 não exclusivas (11,4 % do total das ações do PPA).

O OPI pode ser implementado a partir de 5 eixos centrais, considerados estruturantes: (i) educação, cultura e lazer; (ii) saúde; (iii) assistência social e direitos de cidadania; (iii) segurança urbana, e (v) espaço de convivência urbana.

A Tabela 2 demonstra os valores destinados aos ODS previstos no PPA 2022-2025 do município de Fortaleza

Tabela 2 – Valores do ODS previstos no PPA 2022-2025 de Fortaleza (R\$ 1,00)

ODS	2022	2023	2024	2025
2	6.985.781	7.962.320	8.566.040	8.861.314
3	2.368.321.025	2.504.344.040	2.656.217.997	2.739.079.333
4	2.297.210.983	2.302.155.345	2.497.443.549	2.546.845.191
5	2.122.523	2.314.091	2.466.219	2.544.534
6	25.916.435	27.888.547	41.224.013	45.113.334

7	87.950.212	93.315.192	98.450.224	102.238.046
8	16.961.887	15.410.612	14.910.548	15.347.756
9	1.371.000	1.071.672	1.483.000	1.512.000
10	84.189.022	86.976.861	99.144.324	102.145.376
11	800.955.995	836.705.838	890.628.067	885.027.725
12	218.301.468	231211.787	266.392.447	275.703.809
14	13.230.000	8.730.000	30.000	30.000
15	10.548.752	12.300.000	14.050.000	15.750.000
16	50.945.434	45.754.292	46.354.532	49.428.799
TOTAL	5.985.010.517	6.176.140.597	6.637.360.960	6.789.627.217

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se caracterizam por uma abrangência global e aplicabilidade universal, transcendendo fronteiras e se aplicando a todos os países. Essa amplitude os torna profundamente conectados às políticas públicas, estabelecendo uma relação de mútua influência e interdependência.

Conforme demonstrado na Tabela 2, o município de Fortaleza previu em seu PPA e conseqüentemente no orçamento anual, valores destinados aos dezesseis ODS para o período de 2022-2025, com destaque para os objetivos Saúde e Bem-Estar (3) e Educação de qualidade (4), onde são previstos maiores recursos. Os objetivos Indústria, inovação e infraestrutura (9) e Vida na água (14) são os que têm menores recursos previstos.

O objetivo 3, visa assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades: visa reduzir a taxa de mortalidade materna global; acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos; acabar com doenças e epidemias transmissíveis, como a AIDS, tuberculose e malária; atingir cobertura universal de saúde, inclusive saúde sexual; reduzir o número de mortes advindas de produtos químicos perigosos. O objetivo 4, visa assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos: visa garantir acesso a escolas de qualidade para meninos e meninas desde o ensino primário até a formação superior, inclusive o acesso às escolas técnicas profissionalizantes; garantir a alfabetização a nível mundial a todos os meninos e meninas, principalmente àqueles desprovidos de recursos econômicos; ampliar o número de bolsas de estudos para os estudantes dos países em desenvolvimento de modo a propiciar o desenvolvimento de todos os povos de forma igualitária justa (Organização das Nações Unidas, 2016).

Para Gomes e Ferreira (2018) os ODS podem ser considerados como bússolas essenciais para a aplicação e o gerenciamento de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. Essa orientação é fundamental para garantir a efetivação dos direitos fundamentais das presentes gerações, sem comprometer os direitos das gerações futuras.

Nessa direção, um ponto de atenção, como enfatiza Munari, Guimarães e Pinho (2024) é que os municípios devem observar a prioridade das despesas e definir a alocação de recursos para atender às necessidades da população. Gonçalves et al., (2024) corroboram esse entendimento e acrescentam que, na medida em que as despesas são fixadas e as receitas previstas no orçamento, representa uma garantia institucional. Nessa linha raciocinativa, Peres (2020) propõe que a participação direta do cidadão na construção do orçamento público, ganha voz na expressão de suas demandas e na definição das prioridades orçamentárias.

Assim, a destinação de recursos para os ODS, além de atender direitos fundamentais da geração atual, não compromete os direitos das gerações futuras.

Outro resultado importante é a formalização da metodologia dos orçamentos temáticos, permitindo que possa ser replicável como uma prática de gestão pública.

5 Conclusões

Os mecanismos de transparência na gestão pública dos recursos desenvolvidos pelo município de Fortaleza para democratizar o orçamento público têm contribuído para a inclusão da sociedade na elaboração e monitoramento desse instrumento de planejamento, bem como subsidiando os gestores nas tomadas de decisão. Neste sentido, destacam-se a estratégia de regionalização e qualificação das entregas e a implementação de orçamentos temáticos.

Entende-se que o combate às diversas formas de desigualdades passa pela inclusão da sociedade em todos os aspectos da gestão pública. Na administração pública moderna, o cidadão tem passado a ser visto não apenas como um demandante, e sim como alguém capaz de contribuir para a formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A partir da disponibilidade de acesso à informação de qualidade à população, o setor público possibilita que a fiscalização dos recursos públicos possa acontecer de maneira mais efetiva. As pessoas passam a se enxergar ou não dentro das ações realizadas pelo governo.

Os impactos alcançados incluem o fortalecimento das ações de planejamento no município de Fortaleza, possibilitando um acompanhamento mais preciso e intencional da execução orçamentária, com foco nos diferentes públicos-alvo e áreas temáticas, o que amplia a compreensão e interpretação do orçamento público. Além disso, houve o aperfeiçoamento do Canal do Planejamento de Fortaleza, com a disponibilização das metodologias dos orçamentos temáticos OCA, OPI e ODS juntamente com os relatórios de execução orçamentária.

Embora os avanços sejam notáveis e sejam observadas iniciativas em diversos entes, é salutar que a qualificação do orçamento público seja feita de uma maneira geral e coordenada. A falta de coordenação dessas iniciativas, por parte dos entes federados, pode gerar uma despadronização que impossibilite, em última instância, a comparação dos orçamentos temáticos ou a visibilidade da alocação dos recursos de forma inteligível ao cidadão ou a qualquer um que dele necessite.

Referências

ALMEIDA, R. S. Orçamento público destinado às crianças e aos adolescentes. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, 35, Artigo 35, 2011.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, BRASIL, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 7 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 200, Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm Acesso em: 8 jul. 2024.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 8 jul. 2024.

FORTALEZA, **Lei nº 11.188, de 09 de novembro de 2021a**. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2022 – 2025. Fortaleza: Canal do Planejamento [2021]. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/PPA_2022_2025_diario-oficial_17184s.pdf. Acesso em: 18 mar.2022.

FORTALEZA, **Lei nº 11.222, de 27 de dezembro de 2021b**. Lei Orçamentária Anual de 2022. Fortaleza: Canal do Planejamento [2021]. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/Orcamento/LOA/Fortaleza_LOA_2022.pdf. Acesso em: 18 mar.2022.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento*, 9(2), Artigo 2, 2018. <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>

GONÇALVES, A. L. M.; FOGAÇA, D. P. B.; LIMA, D. H. S.; BERNARDES, F. B. M.; FERREIRA, L. L. C. O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: Análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 22(1), Artigo 1, 2024. <https://doi.org/10.32586/rcda.v22i1.895>

MUNARI, E.; GUIMARÃES, E. E.; PINHO, S. T. Estrutura de Funcionamento do Sistema de Planejamento e Orçamento Municipal. *Revista Foco*, 17(6), e5405–e5405, 2024. <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n6-084>

NOGUEIRA, Ronaldo; SILBERSCHNEIDER, Wieland. **De olho no orçamento criança**. 2ª ed. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, 2017.

OLIVEIRA, L. M. S.; BENVINDO, J. D. S.; FREITAS, V. A. Teoria da Agência no Contexto da Governança Pública: Ensaio de Nova Reflexão. RAGC, 15, 2024. <https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/ragc/article/view/3350>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. s.d. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. Caderno CRH, v. 33, 20 jul. 2020.

PETERS, B. G., PIERRE, J. (orgs.) (2010) Administração pública: coletânea. Trad. Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP.

ROSA, Antônio Lisboa Teles da; HOLANDA, Marcos Costa; MAIA JÚNIOR, Francisco de Queiroz. O marco lógico da Gestão Pública por Resultados. In: HOLANDA, Marcos Costa (Org.). Ceará: a prática de uma Gestão Pública por Resultados. Fortaleza: IPECE, 2006. P.37-53. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Ceara_GPR.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: Rumo a uma democracia redistributiva. Politics & Society, v. 26, n. 4, p. 461–510, 1 dez. 1998.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - **Mapa de Ações e Obras Georreferenciadas**. s.d. (a). Disponível em: <https://mappgeo.sepog.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - **Mapa de Ações e Obras Georreferenciada-Academia ao Ar Livre Praça São José**. s.d. (b). Disponível em: <https://mappgeo.sepog.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 de março de 2022.

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. Sociologias, [S.L.], v. 14, n. 30, p. 70-116, ago. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222012000200004>

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B.; PEIXOTO, T. Of democratic governance and revenue: participatory institutions and tax generation in Brazil. Governance, [S.L.], v. 34, n. 4, p. 1193-1212, 17 nov. 2020. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12552>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. Revista de Ciências da

Administração, [S.L.], p. 79-90, 7 dez. 2015. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17nespp79>