

# GOVERNANÇA

3



## MUNICIPAL



# O PLANO FORTALEZA 2040 E A GOVERNANÇA MUNICIPAL

**0** Eixo – Equidade territorial, social e econômica

**1** Eixo – Cidade conectada, acessível e justa

**2** Eixo – Vida comunitária, acolhimento e bem-estar

**3** Eixo – Desenvolvimento da cultura e do conhecimento

**4** Eixo – Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais

**5** Eixo – Dinamização econômica e inclusão produtiva

**6** Eixo – Governança municipal





# Prefeitura de Fortaleza

Instituto de Planejamento  
de Fortaleza

@2019, INSTITUTO DE  
PLANEJAMENTO DE FORTALEZA –  
IPLANFOR

Rua São José, 1. Centro  
60765-170. Fortaleza – CE  
(85) 3031.1314  
[http://www.fortaleza.ce.gov.br/  
iplanfor/](http://www.fortaleza.ce.gov.br/iplanfor/)

PREFEITURA MUNICIPAL DE  
FORTALEZA

PREFEITO DE FORTALEZA:  
Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra

VICE-PREFEITO DE FORTALEZA:  
Moroni Bing Torgan

SUPERINTENDENTE:  
Eudoro Walter de Santana

SUPERINTENDENTE ADJUNTO:  
Mario Fracalossi Jr

DIRETORIA:  
Ana Claudia Teixeira  
Claudia Sousa Leitão  
Conceição Cidrack  
Juliana Mara de F. Sena Mota  
Lia de Souza Parente

TEXTOS:  
Francisco Carlos Bezerra e Silva

ILUSTRAÇÕES:  
José Antônio Ribeiro Filho

REVISÃO:  
Daniela Nogueira

DIAGRAMAÇÃO:  
Eduardo Aparício

COLABORAÇÃO:  
João Paulo Costa

# GOVERNANÇA



## APRESENTAÇÃO

Este caderno trata de um componente importante no desenvolvimento de nossa cidade: a sua governança.

Com ele esperamos contribuir para fortalecer a capacidade de integração entre a Prefeitura de Fortaleza e a sociedade no exercício de uma gestão compartilhada, eficiente e eficaz.

Nele estão elencados os componentes para a compreensão de alguns conceitos essenciais além de descrito o sistema proposto para assegurar a boa governança do Plano Fortaleza 2040.

Estão também resumidas as principais linhas de ação dos dois planos específicos que compõem o eixo que trata da governança municipal no Plano Fortaleza 2040, a saber: o Plano de Desenvolvimento da Gestão Pública e o Plano de Participação e Controle Social.

Desse modo, damos mais um passo no esforço permanente de transformarmos Fortaleza em uma cidade de oportunidades, justa e acolhedora.

Prefeito Roberto Cláudio

## O QUE É GOVERNANÇA?

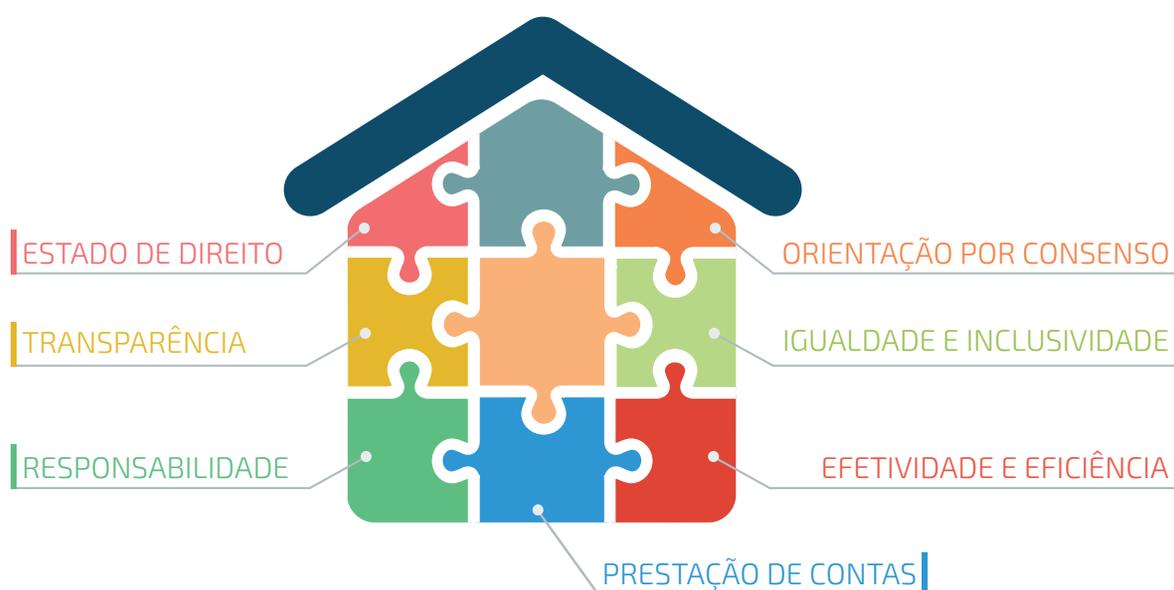
Para o Plano Fortaleza 2040, Governança se traduz no conjunto de processos, políticas, instrumentos legais, instituições e engajamento da sociedade que regulam como a cidade deve ser governada.

Dessa forma, considera-se governança pública tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.

Ou seja, expressa a capacidade que o governo municipal possui de planejar, formular e programar políticas, executá-las e assim cumprir suas funções, tudo em comum acordo com a sociedade.

## CARACTERÍSTICAS DA BOA GOVERNANÇA

As principais características da boa governança são:



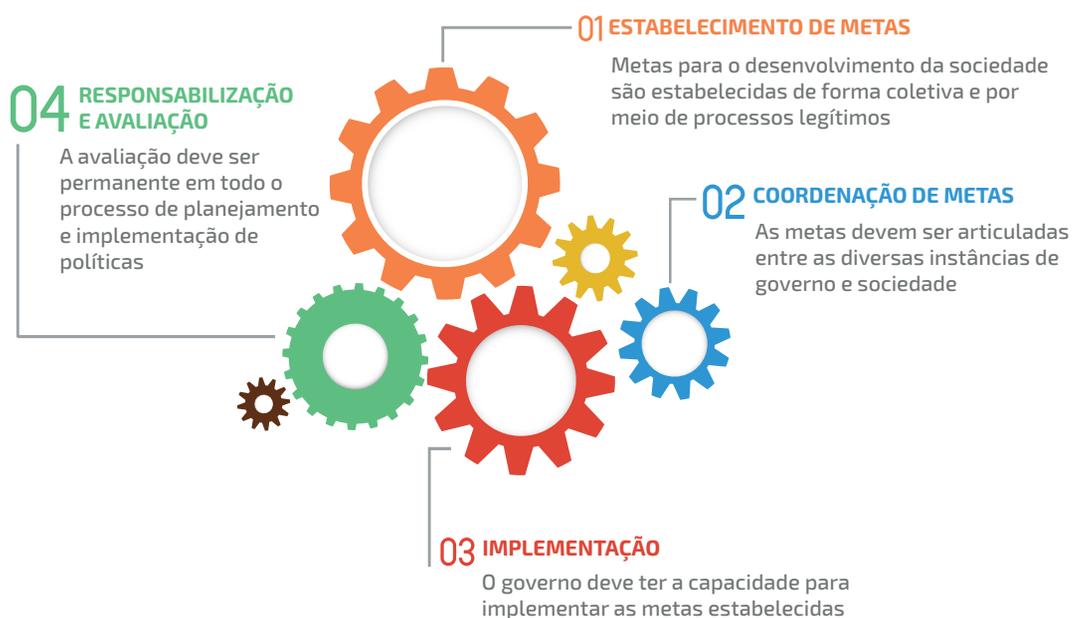
## DIMENSÕES DA GOVERNANÇA

A governança pública envolve múltiplas dimensões que se entrelaçam e se complementam. Tais dimensões podem ser esquematizadas no seguinte conjunto:



## AS FUNÇÕES DA GOVERNANÇA

As quatro funções fundamentais para uma boa governança são:



## O PLANO FORTALEZA 2040 COMO UM CONJUNTO DE METAS ESTABELECIDAS EM CONJUNTO COM A SOCIEDADE

Entre 2013 e 2016, a Prefeitura de Fortaleza, por meio do Instituto de Planejamento de Fortaleza, articulou um plano de longo prazo para a cidade que contou com a participação de milhares de cidadãos em três fases: A cidade que temos; a Cidade que Queremos; a Estratégia Fortaleza 2040.

O Plano tem por objetivo maior transformar Fortaleza em uma cidade de oportunidades para todos, mais justa e acolhedora, por meio da execução concomitante de um conjunto de 32 Planos específicos.



Estes planos, por sua vez, se estruturam em torno de sete eixos que representam os grandes objetivos a alcançar.

Um destes Eixos objetiva o desenvolvimento da boa Governança da Cidade.



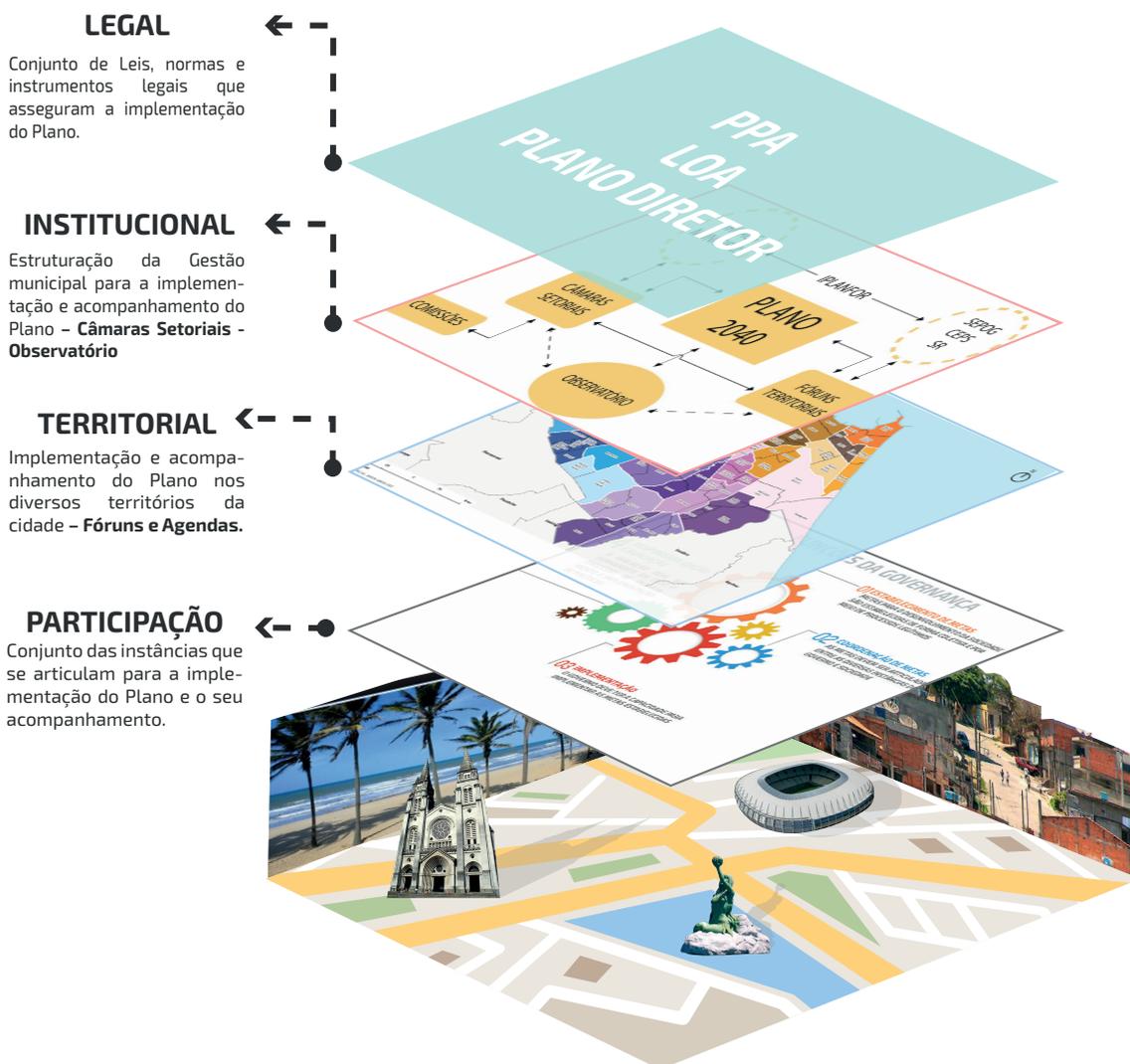


## O MODELO DE GOVERNANÇA PROPOSTO PARA O PLANO FORTALEZA 2040

O Plano Fortaleza 2040, por ser de longo prazo (suas ações foram iniciadas em 2017, porém várias delas só serão concluídas até 2040), propôs um sistema de governança próprio que articula as quatro dimensões complementares. Estes planos, por sua vez, se estruturam em torno de sete eixos que representam os grandes objetivos a alcançar.

Um destes Eixos objetiva o desenvolvimento da boa Governança da Cidade.

### DIMENSÕES DA GOVERNANÇA



Para articular as diversas dimensões e implementar o plano com participação e acompanhamento, foi proposto um conjunto de instâncias que, quando em funcionamento pleno, irão assegurar a governança necessária para o alcance dos objetivos propostos.

Em resumo, as instâncias propostas para a governança do Plano Fortaleza 2040 são as seguintes:



## AS INSTÂNCIAS DA GOVERNANÇA DO PLANO FORTALEZA 2040

### ■ IPLANFOR – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA

O Iplanfor é uma autarquia do Município de Fortaleza que possui a missão de promover o Planejamento estratégico participativo da cidade, a articulação e integração das políticas públicas, gerir e disseminar o conhecimento e fomentar soluções inovadoras.

Coordenou a elaboração do Plano Fortaleza 2040 e tem a missão de fazer a gestão de sua implementação e fomentar a governança necessária para isso.

Articula as Câmaras Setoriais, apoia os Fóruns Territoriais e incuba o Observatório de Fortaleza.



## ■ CÂMARAS SETORIAIS

São instâncias de articulação dos órgãos e instituições executoras para a implementação, de forma integrada, das ações propostas no Plano Fortaleza 2040.

São compostas por órgãos municipais, estaduais e federais, e também de instituições da sociedade que desenvolvem ações voltadas para a consecução dos objetivos propostos nos trinta e dois planos que compõem o Plano.

Foram criadas e encontram-se em funcionamento 15 Câmaras Setoriais, todas coordenadas pelos órgãos municipais responsáveis pela política ou conjunto de políticas que orientam cada um dos planos propostos.

Algumas Câmaras dividem-se em comissões quando tratam de mais de uma política ou diante da complexidade da temática tratada.



## ■ O OBSERVATÓRIO DE FORTALEZA

O Observatório de Fortaleza tem a função de monitoramento e avaliação das ações dos 32 planos setoriais que contemplam a totalidade do Fortaleza 2040 e assim contribuir para fundamentar a tomada de decisão dos gestores públicos e a participação da população de Fortaleza nos destinos da cidade.

Pode ser acessado por meio do site:

<http://observatoriodefortaleza.fortaleza.ce.gov.br/>



## ■ FÓRUNS SETORIAIS

Os Fóruns Territoriais são as instâncias de articulação entre gestão pública e a sociedade na priorização, planejamento e execução das ações do Plano Fortaleza 2040 nos diversos territórios da cidade de Fortaleza.



Os Fóruns são instâncias de participação aberta a todos os cidadãos interessados em opinar e engajar-se no desenvolvimento daquele território, sendo apoiados pelas Secretarias Regionais e pela Coordenadoria Especial de Participação Social.

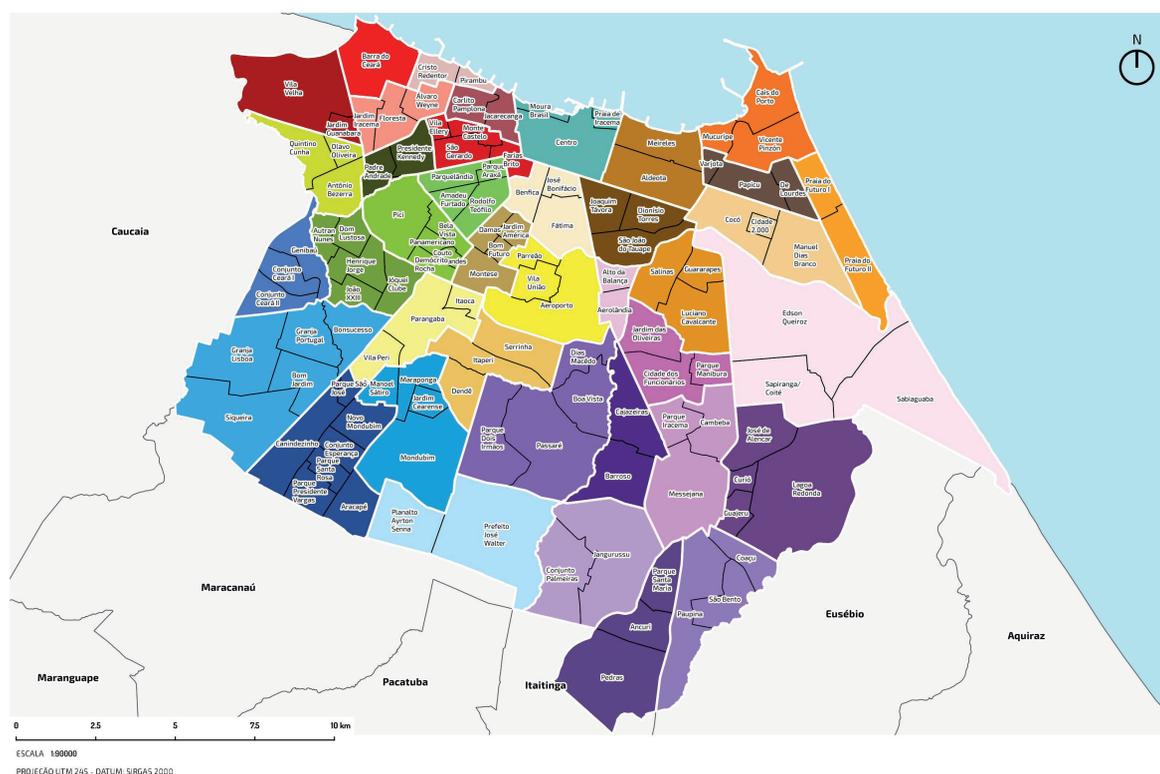
Além de definir as prioridades para a implementação do Plano Fortaleza 2040 no território, os Fóruns podem ser as instâncias de diálogo entre a população do território e a gestão municipal para a implementação de outras políticas públicas.

Foram identificadas 39 unidades de planejamento territorial nas quais está em discussão a elaboração de suas agendas territoriais.

O contato com os Fóruns Territoriais poderá ser feito por meio das Secretarias Regionais da Prefeitura de Fortaleza.

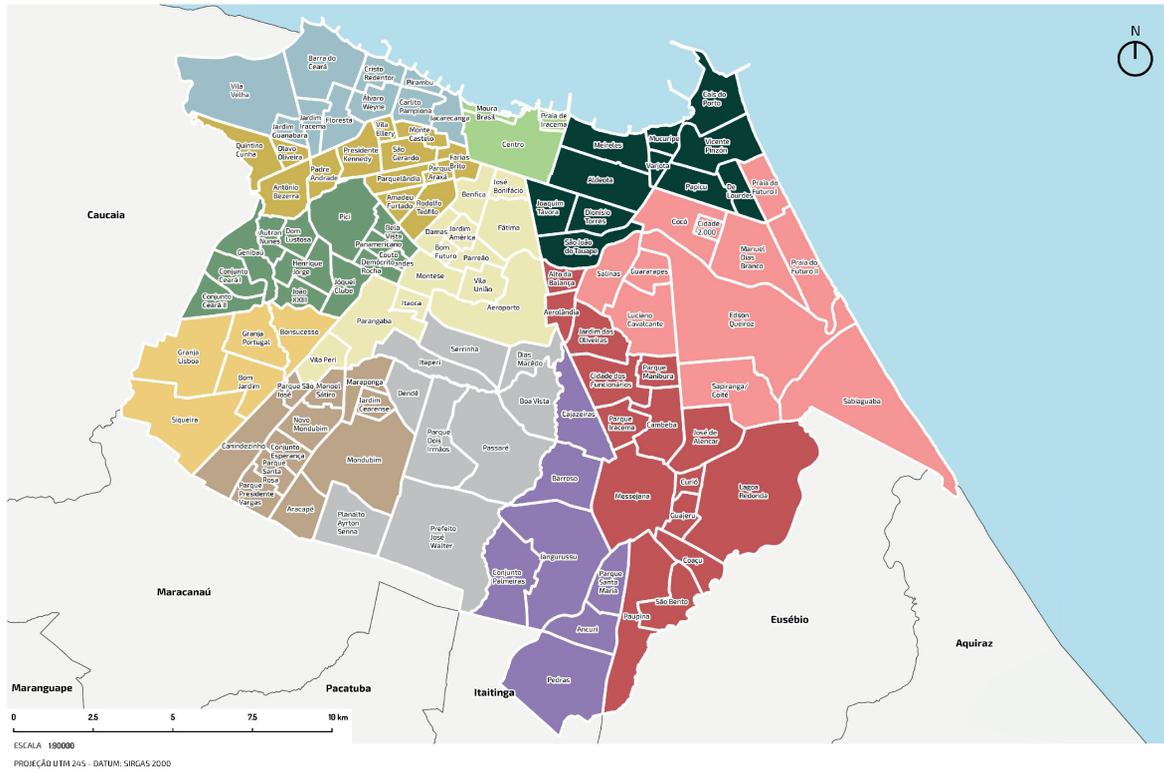
## TERRITÓRIOS

FORTALEZA 2040



PROPOSTA DE DIVISÕES DAS UNIDADES DE GESTÃO REGIONAL

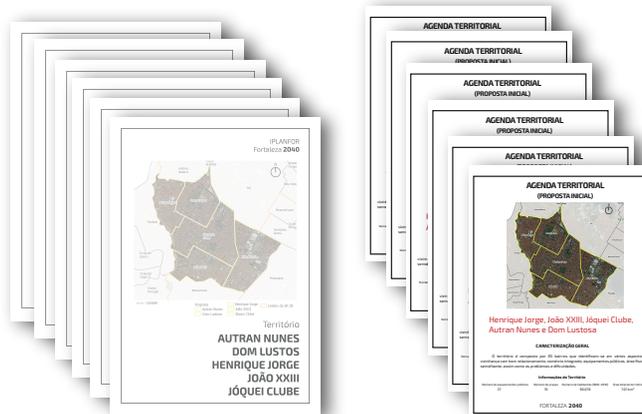
FORTALEZA 2040



■ AGENDAS TERRITORIAIS

As agendas são pactos firmados entre o poder público municipal e as comunidades existentes nos territórios da cidade.

Sua elaboração é iniciada por uma pré-agenda proposta pelo Plano Fortaleza 2040, que passa por refinamentos nos Fóruns Territoriais e incorpora propostas de ações para um determinado período de tempo no planejamento dos órgãos públicos por meio das Câmaras Setoriais.



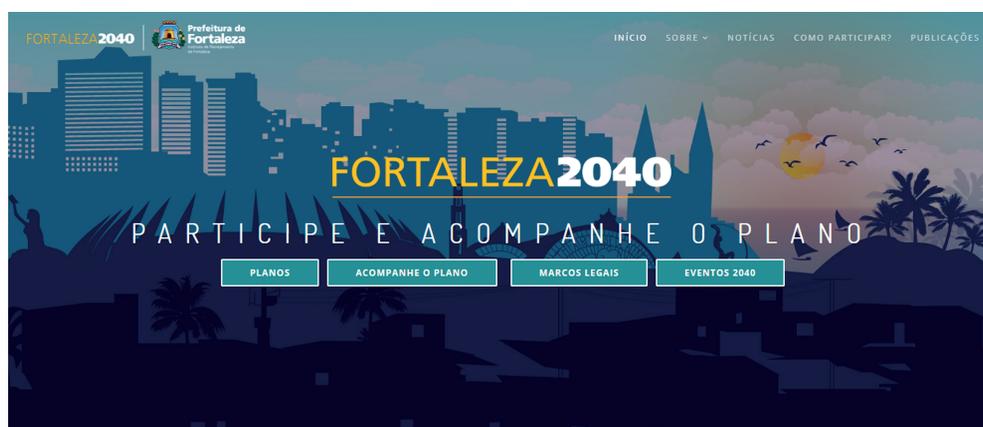
## FERRAMENTAS DISPONIBILIZADAS

O Iplanfor vem desenvolvendo ferramentas que apoiam o planejamento da cidade possibilitando um maior conhecimento sobre Fortaleza.

### ■ SITE ELETRÔNICO FORTALEZA 2040

Desde o seu processo de elaboração o Plano Fortaleza 2040 possui um sítio eletrônico em que se encontram informações sobre o seu processo de elaboração e a disponibilização de todos os seus documentos publicados.

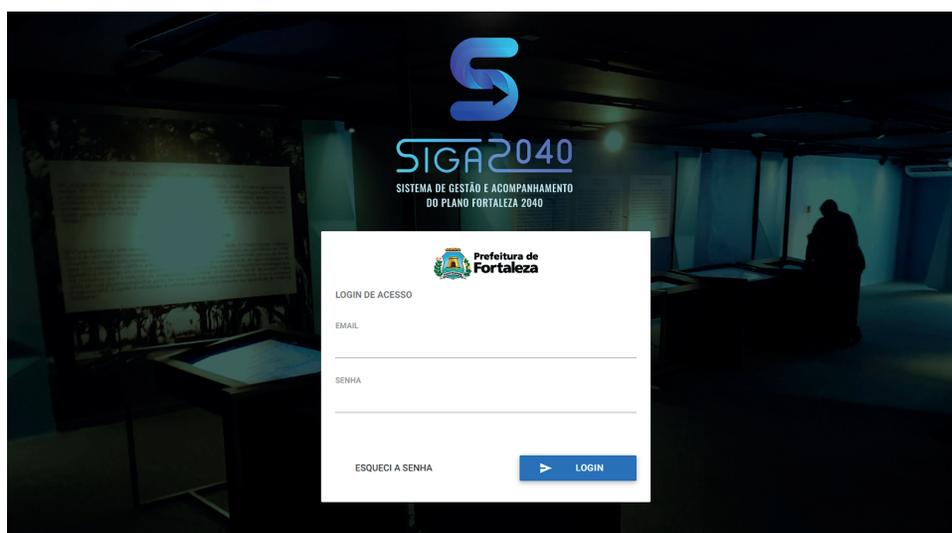
<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>



### ■ SIGA 2040

Sistema de acompanhamento da implementação das ações do Plano Fortaleza 2040.

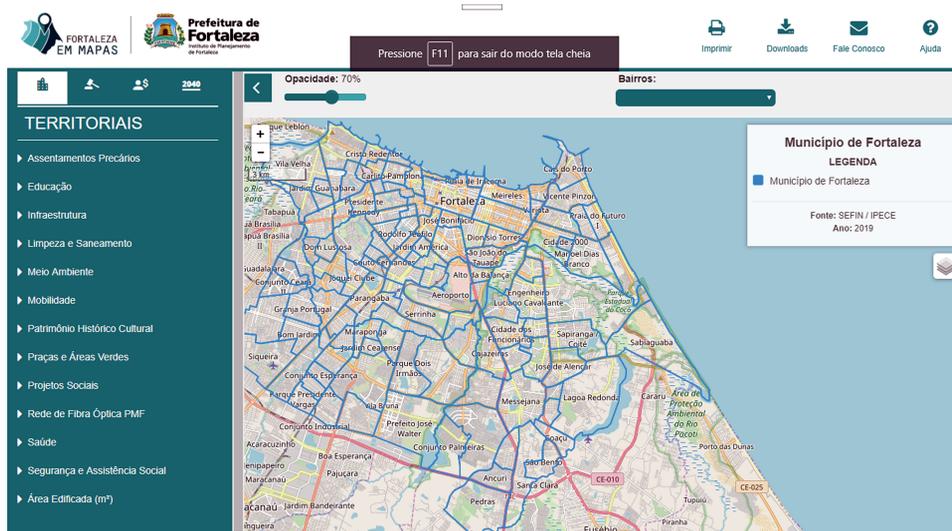
<http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/siga2040/login>



## FORTALEZA EM MAPAS

Site que permite acessar informações georreferenciadas sobre a cidade de Fortaleza.

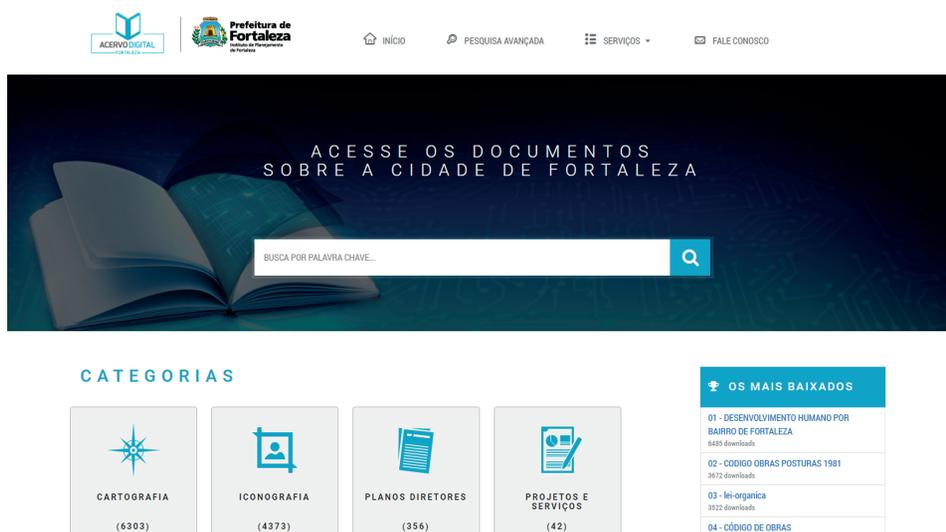
<http://mapas.fortaleza.ce.gov.br/#/>



## ACERVO DIGITAL

Ferramenta que permite acessar mais de 18 mil documentos sobre a cidade de Fortaleza em formato digital.

<http://acervo.fortaleza.ce.gov.br/>





SÍNTESE DOS PLANOS DE  
DESENVOLVIMENTO DA  
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL  
E DE PARTICIPAÇÃO E  
CONTROLE SOCIAL

## PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

Atualmente não existe um sistema de planejamento que defina, com clareza, quais os planos necessários e suas relações de hierarquia, tampouco a obrigatoriedade para as suas elaborações e execuções.

Há uma prática de elaboração de Planos de Governo que desconsideram planos instituídos anteriormente ( como plano diretor e planos setoriais).

### O que fazer?

Desenvolver, Institucionalizar e Regular um Sistema de Planejamento no Município de Fortaleza.

### Como fazer?

- Especificar tipologias de planos (o que são Planos Estratégicos, Planos de Governo, Planos Setoriais, Planos Diretores, Agendas Territoriais).
- Propor o escopo por tipo de plano.
- Estabelecer a relação hierárquica entre planos e sua vigências.
- Estabelecer os processos de participação, pactuação e revisão, e as penalidades da não aplicação.
- Revisar marcos legais relacionados, em que se inclui também a atualização dos Planos Municipais existentes.

A rede de planejamento existente na Prefeitura necessita de permanente aperfeiçoamento para ser mais efetiva.

### O que fazer?

Aperfeiçoar a Rede de Planejamento, Monitoramento e Avaliação de Políticas e seus Resultados

### Como fazer?

- Definir os procedimentos.
- Identificar os servidores de carreira com perfil adequado para compor a rede de planejamento.
- Implementar Plano de Capacitação.

Há necessidade de ampliar a geração e a difusão de conhecimento sobre e para a cidade

O que fazer?

Gerar Conhecimento sobre a Cidade

Como fazer?

- Definir uma política de informação, geração e difusão de conhecimento;
- Elaborar plano de informação, geração e difusão de conhecimento;
- Implementar Salas Situacionais Setoriais e Sistemas de Informações Gerenciais;
- Desenvolver uma Plataforma de Dados Integrados (georreferenciados ou não);
- Desenvolver o Acervo Digital e a organização da cartografia de Fortaleza;
- Contratar CRM para gerenciamento integrado de relacionamento com o cidadão;
- Desenvolver e gerir Mapa Colaborativo integrado, com definição de responsabilidades e fluxos;
- Gerir o Portal da Transparência;
- Desenvolver Plataforma de Serviços com acesso web;
- Desenvolver e integrar em rede Núcleos de Estudos e Pesquisas para geração e compartilhamento de conhecimento;
- Capacitar de gestores públicos para tomada de decisões pautadas em indicadores e avaliação de resultado.

A gestão territorial de Fortaleza necessita ser revista frente ao crescimento da cidade e a evolução das demandas de cuidados territoriais.

O que fazer?

Definir uma nova divisão administrativa municipal.

Como fazer?

- Desenvolver novo modelo de divisão (Regionais) identificando com população a melhor proposta de participação social para gestão e controle social dos territórios.
- Implantar os órgãos de gestão territorial nas novas Regionais.
- Desenvolver a Central de Serviços Compartilhados para prestar apoio devido aos órgãos de gestão territorial, coordenada diretamente pelo órgão responsável pela coordenação das Regionais.
- Estruturar os Fóruns Territoriais de forma alinhada com a nova divisão regional. Desenvolver e validar as Agendas Territoriais junto aos Fóruns.

A Transferência de recursos federais e estaduais é insuficiente para responder às necessidades de investimento do município, além da sobrecarga de vários serviços municipais por atender a população residente e contribuinte de outros municípios da Região Metropolitana de Fortaleza.

## O que fazer?

Desenvolver um Estratégico de Gestão Fiscal.

## Como fazer?

- Finalizar e atualizar o cadastro multifinalitário.
- Desenvolver estudo, diagnóstico e análise de alternativas para melhoria da arrecadação municipal.
- Elaborar e implementar um Plano Estratégico de Gestão Fiscal.

A Previdência Municipal precisa ser bem gerida para assegurar sua sustentabilidade.

## O que fazer?

Desenvolver um Plano Estratégico de Gestão da Previdência Municipal.

## Como fazer?

- Aprofundar diagnóstico sobre crescimento do déficit da Previdência Municipal.
- Realizar estudos de alternativas para sanar déficit e respectivos cálculos atuariais.
- Elaborar e implantar o plano de equalização do Sistema Próprio da Previdência Municipal.
- Desenvolver e instituir plano de racionalização de procedimentos e aumento de produtividade no âmbito do executivo municipal.

A elaboração das 32 políticas propostas no Plano Fortaleza 2040 pressupõe uma estruturação institucional adequada às suas proposições.

O que fazer?

Atualizar a Estruturação Organizacional do Executivo Municipal

Como fazer?

- Elaborar análise e proposta para alinhamento da estrutura organizacional e quadro funcional às demandas do Plano Fortaleza 2040, avaliando cada demanda apresentada nos diversos Planos Estratégicos.
- Realizar os ajustes necessários na estrutura administrativa para implementação do Fortaleza 2040 e conclusão da reforma administrativa iniciada em 2014.

As instituições municipais conseguem implementar melhor suas metas quando os seus servidores se engajam nesse esforço.

O que fazer?

Desenvolver amplo programa de desenvolvimento atitudinal e de valores éticos para servidores públicos.

Como fazer?

- Desenvolver programa de desenvolvimento atitudinal.

O Plano Fortaleza 2040 necessita ser institucionalizado para que possa ter garantia de perenidade na sua implementação ao longo das sucessivas gestões.

## O que fazer?

Implementar o Sistema de Governança do Plano Fortaleza 2040.

## Como fazer?

- Institucionalizar o Plano Fortaleza 2040.
- Institucionalizar o Plano Mestre Urbanístico e os planos estratégicos de cada política pública que integra o Fortaleza 2040.
- Promover o processo participativo de revisão do Plano Diretor e LUOS, tendo por referência o Plano Mestre Urbanístico.
- Alinhar Planos Municipais (setoriais) existentes ao Plano Fortaleza 2040 e institucionalizar.
- Ampliar o quadro técnico responsável pela governança do Plano de modo a implantar e fazer funcionar o seu sistema de governança proposto.
- Implantar o Observatório da Cidade como instância promotora do acompanhamento, aprimoramento e monitoramento do Fortaleza 2040 – Gestão do planejamento de longo prazo.
- Redefinir a composição do Conselho da Cidade para possibilitar maior participação da sociedade.

## PLANO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A participação social, embora preconizada em todos os instrumentos legais, não possui uma institucionalização suficiente.

### O que fazer?

Consolidar a institucionalização para a gestão municipal participativa de Fortaleza.

### Como fazer?

- Definir o arranjo institucional para garantir a governança municipal (participativa e deliberativa) e seu respectivo instrumento legal.
- Regulamentar as instâncias de participação colegiada, considerando o ciclo de planejamento do sistema municipal de participação social.
- Implantar uma estrutura institucional de promoção da gestão participativa que garanta suporte técnico, administrativo e logístico ao fortalecimento da governança municipal (órgão gestor).
- Desenvolver instrumentos de monitoramento e controle social da execução do planejamento e orçamento municipal pela sociedade.
- Implantar um Sistema de Gerenciamento Unificado de relacionamento com o cidadão (fluxo de demandas, retorno de informações, coleta de opiniões/avaliações etc.).

As instâncias de participação social necessitam ser fortalecidas para a efetiva participação da sociedade.

## O que fazer?

Fortalecer as instâncias municipais de participação e controle social.

## Como fazer?

- Analisar a atuação dos conselhos e demais instâncias de participação e controle social nos níveis local, territorial e municipal, visando identificar dificuldades, sobreposições de atribuições, composição e indicar da governança, especialmente no nível territorial.
- Definir instrumentos e procedimentos no ciclo de planejamento municipal que incorporem a participação e o controle social em todas as suas etapas (ciclo participativo de planejamento).
- Coletar subsídios para delimitação territorial em áreas definidas pela municipalidade, garantindo a inclusão dos territórios vulneráveis.
- Manter mapeamento descritivo atualizado dos territórios.
- Implantar instâncias de participação e integração da gestão adequadas à nova delimitação territorial estabelecida para gestão municipal.
- Implantar instância de articulação e integração das políticas públicas setoriais na gestão municipal.
- Implementar agendas transversais (intersetoriais, interterritoriais e temáticas) visando contribuir para uma abordagem mais integral das questões tratadas e otimizar capacidade de mobilização das diferentes instâncias.
- Articular com o Governo do Estado para o estabelecimento de um fórum permanente da Região Metropolitana, visando à integração do planejamento e implementação de programas e projetos de natureza regionalizada.
- Articular entre as instâncias de participação municipal e estadual que atuam no município de Fortaleza e Região Metropolitana visando à atuação integrada das diferentes instâncias de participação e controle social.
- Implantar agendas territoriais visando integrar ações setoriais e temáticas a serem desenvolvidas em cada território.

A participação necessita de capacitação.

## O que fazer?

Capacitar para o exercício da governança municipal e proatividade cidadã.

## Como fazer?

Desenvolver Programa de capacitação e reciclagem para:

- Agentes públicos para o respeito, a promoção e a integração da cultura da governança no âmbito da gestão pública municipal.
- Conselheiros, e agentes de cidadania nos níveis local, territorial e municipal visando à formação e à atualização em temas relevantes para o exercício da cidadania ativa.
- Jovem cidadão desenvolvido junto às escolas de nível médio no município visando à conscientização e à proatividade dos jovens na construção democrática da cidade.
- Produzir “Cadernos de Formação”, material educativo específico sobre o exercício da cidadania: Direitos à Cidade, Funcionamento dos Conselhos, Participação Popular, Controle Social, Planejamento e Orçamento, Meio Ambiente, entre outros.
- Criar instrumentos de incentivo, valorização e visibilidade de experiências exitosas de escolas de Fortaleza com foco em ações que promovam o exercício da cidadania no ambiente escolar e no respectivo território.
- Criar prêmio para empresas, entidades da sociedade civil ou indivíduos que se destacam pelo desenvolvimento de práticas que promovam o exercício da cidadania ativa nos diferentes territórios e áreas de atuação na cidade de Fortaleza.
- Criar programa de adoção e/ou compartilhamento da gestão de espaços públicos com a população.

Participação necessita de informação e comunicação.

## O que fazer?

- Promover a Comunicação Pública Municipal e transparência.
- Criar canais de comunicação pública, diálogo e mediação que legitimem e deem visibilidade às decisões coletivas (Deliberações dos Conselhos, das Conferências, das Consultas Públicas, das mesas de negociação, entre outros).

## Como fazer?

- Realizar campanhas educativas voltadas para a sociedade em geral visando à conscientização sobre o direito à cidade e sua corresponsabilidade para torná-la mais justa, sustentável e igualitária.
- Produzir material impresso e digital com informações territorializadas, com linguagem acessível para transmitir de forma clara à população as ações, as intervenções e os projetos a serem implantados e em implantação contemplados no Plano Plurianual e nos Orçamentos Anuais do município e Fortaleza.
- Produzir relatório anual, com informações territorializadas, com linguagem acessível para transmitir de forma clara à população os resultados de execução das metas previstas no Orçamento Anual e respectivamente ao Plano Plurianual.
- Definir e implantar de sistema informatizado de monitoramento da execução orçamentária anual territorializado, com linguagem acessível e de utilização amigável para toda a população de Fortaleza, sistematicamente atualizado e localizado na página eletrônica da prefeitura.
- Elaborar diagnóstico sobre as mídias e os canais de comunicação de iniciativa popular, existentes nos diferentes territórios da cidade e elaboração de proposta de programa de fortalecimento e incentivo às novas iniciativas de comunicação popular.
- Implementar Programa de “Comunicação Popular”, de fortalecimento das diferentes formas e meios de comunicação desenvolvidos pela sociedade (rádios comunitárias, jornais, boletins, mídia digital, entre outros).
- Realizar seminários, exposição e debates públicos acerca de projetos estratégicos, obras e intervenções de médio e grande impacto por meio de decreto municipal.
- Instalar canal informatizado de fácil acesso com informações claras acerca das ações de governo, aplicações orçamentárias, ações e projetos, indicadores de resultado, contratos e aquisições.



APOIO:



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ

REALIZAÇÃO:



FORTALEZA**2040**



Prefeitura de  
**Fortaleza**  
Instituto de Planejamento  
de Fortaleza