



Desafios da intersectorialidade: a experiência da Câmara de Governança do Plano Fortaleza 2040

1 INTRODUÇÃO

No novo paradigma de gestão pública, comumente denominado de Gestão Para Resultados (GPR), o poder público tem que assimilar que os recursos investidos, os processos realizados e os serviços prestados devem necessariamente gerar resultados transformadores para a sociedade. Essa nova lógica de gestão só se torna possível se os governos entenderem que os impactos de suas ações serão verdadeira e precisamente mensurados no longo prazo. Em outras palavras, significa romper com o modelo tradicional de descontinuidade das políticas, das ações setorializadas e dos imediatismos das soluções, geralmente criadas sem a participação da sociedade civil.

O Plano Fortaleza 2040 inaugurou essa nova era da gestão pública em Fortaleza. Sua visão de futuro sistematiza a cidade que os fortalezenses imaginam viver, com melhor qualidade de vida, menos violenta e com mais direitos preservados. Contudo, um plano sem ser devidamente acompanhado torna-se uma carta de intenções vazias.

A Câmara de Governança nasce na perspectiva de fazer o futuro acontecer, tomando para si um grande desafio: ser uma instância intersetorial de articulação e integração da ação governamental, visando aperfeiçoar o sistema de governança municipal de Fortaleza. E, como qualquer iniciativa inovadora, seu difícil processo de implantação trouxe consigo problemas novos e perguntas sem respostas claras e definitivas.

Aqui, temos a questão norteadora deste trabalho: “Como fortalecer a missão intersetorial da Câmara de Governança de Fortaleza para garantir a plena execução e o acompanhamento do plano de longo prazo Fortaleza 2040?”

Diante da indagação, a equipe da Asplan/Sepog se esforçou em achar soluções, e o presente artigo é a ten-

tativa de compartilhá-las. O objetivo deste trabalho, portanto, é apresentar, de maneira sucinta, a experiência da Câmara de Governança da Prefeitura Municipal de Fortaleza na ideação e implementação de melhorias visando aperfeiçoar o funcionamento de uma instância colegiada intersetorial, bem como evidenciar os resultados oriundos desta iniciativa para a governança municipal.

A execução das soluções apresentadas, divididas em dimensões que agrupam elementos características de modelos de governança, desaguaram em resultados importantes, verificados por meio de sistema informatizado e reconhecidos publicamente. Espera-se, assim, que o conteúdo exposto auxilie empreendimentos que estejam com entraves semelhantes.

2 METODOLOGIA

A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog) foi criada na reforma administrativa realizada pelo prefeito Roberto Claudio no início de sua gestão, em 2013, por meio da Lei Complementar nº 137/13 (DOM 08/01/2013). A Sepog nasce da fusão da Secretaria de Administração do Município (SAM) com a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), tornando-se o órgão central de planejamento e gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), responsável por planejar, coordenar, articular, gerenciar e controlar as ações de gestão municipal, contribuindo para a qualidade da vida urbana e visando à efetividade na prestação dos serviços públicos do município.

Em sua estrutura organizacional, a Sepog conta com a Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Asplan), cujo decreto nº 13.826/2016 (DOM 16/06/2016) lhe delegou a responsabilidade por difundir as diretrizes e políticas que orientam a gestão corporativa de pessoas, TIC, patrimônio, serviços compartilhados, modernização administrativa e por coordenar, elaborar e consolidar, na perspectiva setorial, o planejamento estratégico, o Plano Plurianual (PPA) e os demais instrumentos de planejamento governamental, como o próprio Plano Fortaleza 2040.

Desta forma, coube à Asplan orientar o ciclo de gestão e superar o desafio de integrar os elementos constitutivos dos principais instrumentos municipais de planejamento que guiam a estratégia setorial

¹ Graduado no curso de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Assessor de planejamento da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza – CE, edgard_lombardi@outlook.com

² Mestra em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Coordenadora executiva da Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de Fortaleza – CE, desireemota.ce@gmail.com

da Sepog, indicando um caminho único, claro e inequívoco, com o objetivo de canalizar os esforços dos agentes públicos para as iniciativas prioritárias, elencadas a partir dos resultados que se espera atingir.

Em 2017, com o lançamento das Câmaras Setoriais, criadas para executar e acompanhar as ações do Plano Fortaleza 2040, foi delegada à Sepog a coordenação da Câmara de Governança e Participação Social, instância deliberativa do Fortaleza 2040 composta por secretários e presidentes de entidades. Em termos práticos, a Secretaria assumiu a função de orientar dez órgãos municipais na missão de tornar realidade as mais de 80 ações pactuadas com a sociedade traduzidas no eixo da Governança Municipal e distribuídas nos planos de Desenvolvimento da Gestão Municipal e de Participação e Controle Social. O Secretário Philipe Nottingham tornou-se coordenador e Desirée Mota, coordenadora de planejamento e desenvolvimento institucional da Sepog, ficou com a suplência da coordenação do colegiado.

No mesmo ano, após assumir as funções executivas da Câmara, a Asplan coordenou a elaboração do Planejamento Estratégico da Sepog (PE) 2017-2020 - sobre as bases da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) - que refletiu o dia-a-dia das áreas e orientou o aperfeiçoamento de processos e a implementação de projetos inovadores para toda a Secretaria. Como resultado, a perspectiva de Governança foi incorporada ao PE e materializada no objetivo estratégico de “contribuir com a implantação do modelo de governança definido no Fortaleza 2040”.

A partir de então, a Sepog, por meio da Asplan, criou iniciativas e intensificou as já existentes no sentido promover maior integração e eficácia nas ações de ambas as frentes de planejamento, Fortaleza 2040 e do PE. Toma-se forma, portanto, o desafio de construir condições práticas de governança para executar e monitorar a estratégia prevista em planos com escopos, ferramentas, temporalidade e abrangência distintas.

A implantação da Câmara de Governança e a iniciação do monitoramento dos planos subordinados a ela, entre 2017 e 2018, trouxe à tona dificuldades inerentes ao funcionamento de um colegiado intersetorial. Dentre as quais, destacaram-se obstáculos nos níveis estratégico, tático e operacional, identificados pela Asplan ao longo do período:

- **Estratégico:** Em 2018, não houve nenhuma reunião ordinária da Câmara de Governança, prejudicando a tomada de decisão estratégica e a implantação das comissões temáticas. Por seus membros serem secretários, havia dificuldades de agenda. As solicitações e demandas geradas e que eram remetidas para apreciação da Câmara não tinham encaminhamentos.
- **Tático:** A equipe que presta assessoria para a Câmara não era formalizada. Os procedimentos de coleta de informações para o acompanhamento das ações não eram padronizados, o que gerava dados pouco confiáveis. Não havia relatórios sistêmicos que pudessem atestar o andamento das ações. A comunicação entre a assessoria e as comissões era ruidosa e pouco eficaz.
- **Operacional:** As nove comissões temáticas previstas para executar as ações dos dois planos sob responsabilidade da Câmara não haviam sido implantadas. As que existiam, não acompanhavam as ações na plataforma digital; não possuíam controle sobre o número de membros; tinham alta rotatividade, baixo engajamento e responsividade dos representantes nas reuniões de comissão; e dificuldades de integração com os diversos órgãos para garantir a intersetorialidade dos trabalhos.

Diante da problemática, a Asplan, em conjunto com a alta gestão da Secretaria, pactuou na revisão do Planejamento para 2019 a meta institucional de “monitorar o Plano de Funcionamento da Câmara de Governança e suas Comissões”. O objetivo desta iniciativa foi prever formalmente na estratégia setorial uma ação que promovesse melhorias e mitigasse as dificuldades no funcionamento da Câmara que, naquele momento, não estava plenamente operante. A entrega concreta da meta estabelecida foi a elaboração do “Plano de Funcionamento da Câmara (2019 - 2020)”, contemplando a definição de um calendário anual; de capacitações para os membros; e a emissão de relatórios de acompanhamento das ações dos planos de Desenvolvimento da Gestão e de Participação e Controle Social.

Após a publicação da revisão do PE (2017-2020) com a meta relativa ao aperfeiçoamento da Câmara, a iniciativa do Plano transformou-se em projeto prio-

ritário do Portfólio Estratégico de Projetos – 2019 da Sepog. Dessa forma, o projeto precisou se adequar à nova metodologia de gerenciamento de projetos da Secretaria, ser criado e monitorado no Sistema de Acompanhamento e Planejamento (Siaplan) e ter o gerente e o patrocinador definidos.

O projeto de “Consolidação da Câmara de Governança” nasce, assim, em abril de 2019 com previsão de conclusão em outubro do mesmo ano, tendo Edgard Lombardi, assessor de planejamento da Asplan como gerente e Desirée Mota, coordenadora executiva da Asplan na figura de patrocinadora. Teve como objetivo elaborar e implementar o Plano de Funcionamento, definindo processos, boas práticas e mecanismos de acompanhamento e monitoramento sistemáticos da estratégia prevista nos planos de Desenvolvimento da Gestão Municipal e de Participação e Controle Social na Gestão Pública do Fortaleza 2040.

O plano de gerenciamento do projeto, criado no Siaplan, definiu uma metodologia que garantiu a participação ativa dos diversos atores-chaves, como os coordenadores e coordenadores suplentes das comissões, os articuladores do Iplanfor e, eventualmente, membros do pleno da própria Câmara. Eles contribuíram para a realização do diagnóstico situacional, propuseram melhorias que viraram insumos para a formulação da visão de futuro do colegiado e da estratégia a ser

adotada.

A etapa do **Diagnóstico** teve o objetivo de identificar a situação atual do funcionamento da Câmara e boas práticas de governança então utilizadas. Ela se dividiu em suas partes, a análise do ambiente interno e do ambiente externo. Na primeira, foram (a) compilados e analisados documentos utilizados no passado que pudessem clarear o histórico da Câmara; (b) realizados momentos de diálogos com coordenadores e comissão e articuladores do Iplanfor para entender, da perspectiva deles, os gargalos da Câmara; e (c) levantados os requisitos do Iplanfor sobre como as Câmaras Setoriais deveriam atuar e o então grau de aderência da Governança. A segunda parte, foram reunidos materiais orientativos sobre sistemas de governança pública, preferencialmente no Ceará, para coletar boas práticas.

- **Entrega:** A compilação dos resultados da análise do ambiente interno levantou e contextualizou 15 entraves, agrupados em 4 dimensões que caracterizam um sistema de governança para monitoramento de planos (escopo, estrutura, pessoas, processos e sistema), idealizadas a partir das boas práticas encontradas. Ao final, os 15 entraves foram refinados e transformados em desafios a serem superados.

A etapa de **Proposição de Melhorias** projetou-se como um exercício da Câmara em pensar seu próprio futuro, propondo a forma pela qual quer ser reconhecida, e também como um momento para estimular a ideia de melhorias a serem implementadas, em busca dessa visão. Para atingi-lo, o projeto previu e realizou uma oficina com os coordenadores de comissão e in-

Figura 01. Fases do projeto de “Consolidação da Câmara de Governança”



Fonte: Elaboração dos autores

tegrantes do Iplanfor para que, de forma participativa, os representantes dos órgãos pudessem fazer parte da solução dos problemas por eles vistos.

- **Entrega:** Definição da visão de futuro da Câmara de Governança, que serviu de base para a realização da “Oficina de Ideias”. Utilizando-se da metodologia do *world café*, a oficina gerou o “Cardápio de Ideias”, produto com 35 ideias que foram associadas aos 15 desafios identificados na etapa de diagnóstico.

A fase de **Definição de Iniciativas** juntou os resultados da etapa do diagnóstico, que permitiu que se identificasse as fragilidades e oportunidades do sistema da Câmara e as materializou nos desafios a serem superados, com os da proposição de melhorias, que formulou a visão de futuro e congregou ideias para atingi-la, para, por fim, gerar as ações a serem implementadas entre 2019 e 2020.

- **Entrega:** As cinco dimensões (escopo, estrutura, pessoas, processos e sistema) foram definitivamente consolidadas com seus objetivos específicos, agrupando o total de 11 iniciativas. Ao final do processo, 36 ações distribuídas entre as iniciativas foram previamente idealizadas, podendo estas serem suprimidas caso necessário.

Por fim, a **Implementação das Iniciativas** se iniciou ainda em abril de 2019, ocorrendo concomitantemente a elaboração do Plano. Isto, pois, o projeto foi criado ao mesmo tempo em que os processos de rotina da Câmara precisavam ser realizados pela Asplan. Contudo, ao longo da formulação do plano e da proposição de soluções, a assessoria e a coordenação da Câmara já se valiam das ideias para aperfeiçoar seu funcionamento. Os destaques das ações realizadas foram:

- **Escopo:** Foi feito pareamento entre ações e membros de comissão, em que cada um ficou diretamente responsável por acompanhar uma ou mais ações; equipes de coordenação foram orientadas a monitorar as linhas de ação; foco nas ações prioritárias; observar as metas para considerar o grau de completude das ações; incorporação do Fortaleza 2040 no plano estratégico da Sepog.
- **Estrutura da Câmara:** A Câmara estabeleceu agenda anual em 2019 e 2020 e realizou quatro reuniões ordinárias em 2019 (abril, julho, outubro e novembro), todas com quórum; houve a efetiva

implantação das nove comissões temáticas, com a definição e oficialização das equipes de coordenação (titular e suplente) e dos membros; fortalecimento da secretaria executiva e aproximação do articulador do Iplanfor; criação de grupo de trabalho para executar as ações prioritárias;

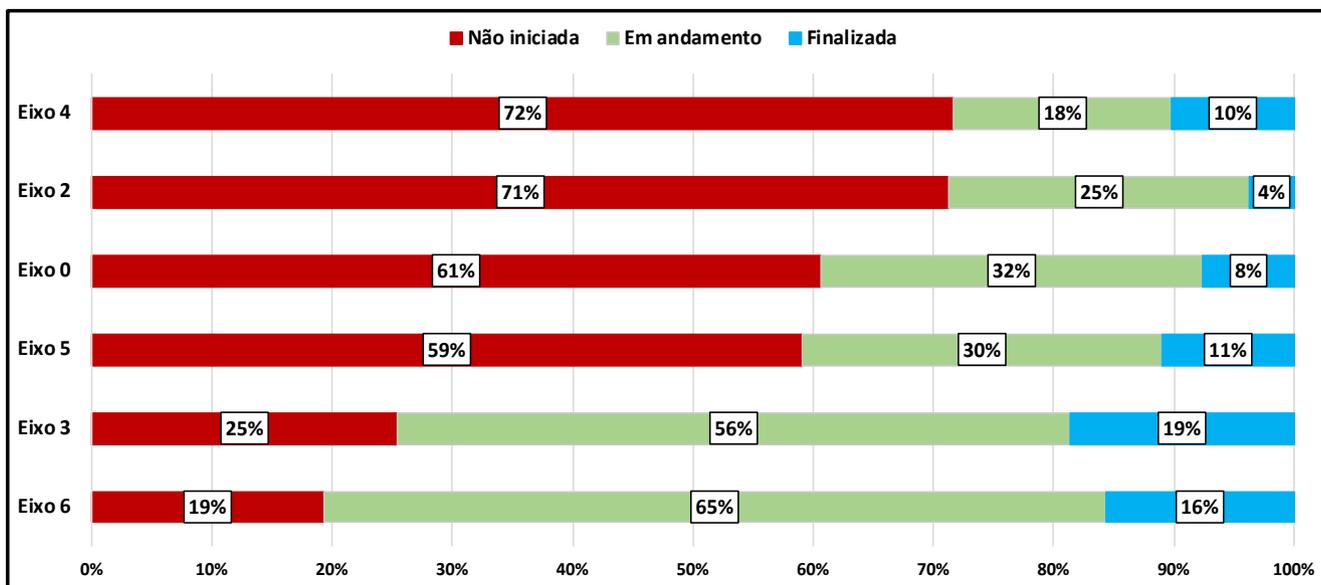
- **Pessoas:** Realização de treinamento na plataforma de acompanhamento do Fortaleza 2040, Siga 2040; capacitação em “*Design Thinking*” para membros de oito órgãos e coordenadores de comissão; seminários sobre o Eixo de Governança; acolhimento para os novos membros e equipes de coordenação.
- **Processos:** Apoio às comissões com a criação de canal de comunicação via *newsletter* quinzenal, grupo de *whatsapp*, reuniões focadas entre a secretaria executiva e comissões; esclarecimento e definição de processos e procedimentos, como os de solicitação de alteração de ação e de acompanhamento dos Planos.
- **Sistema de Informação Gerencial:** Elaboração do “Relatório Mensal de Acompanhamento de Ações”; criação de pastas virtuais no sistema de acompanhamento Siga 2040 com relatórios, apresentações e atas; orientação para a anexação de evidências das entregas no sistema; sugestões para o aperfeiçoamento do Siga, com *dashboards* e melhorias nos relatórios.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a implementação das iniciativas, a rotina do colegiado e das comissões temáticas a ele subordinadas foi aprimorada e a Câmara de Governança experimentou, a partir de 2019, uma evolução substantiva no percentual de ações iniciadas e em andamento dos planos de Desenvolvimento da Gestão Municipal e de Participação e Controle Social, que, juntos, formam o Eixo de Governança Municipal.

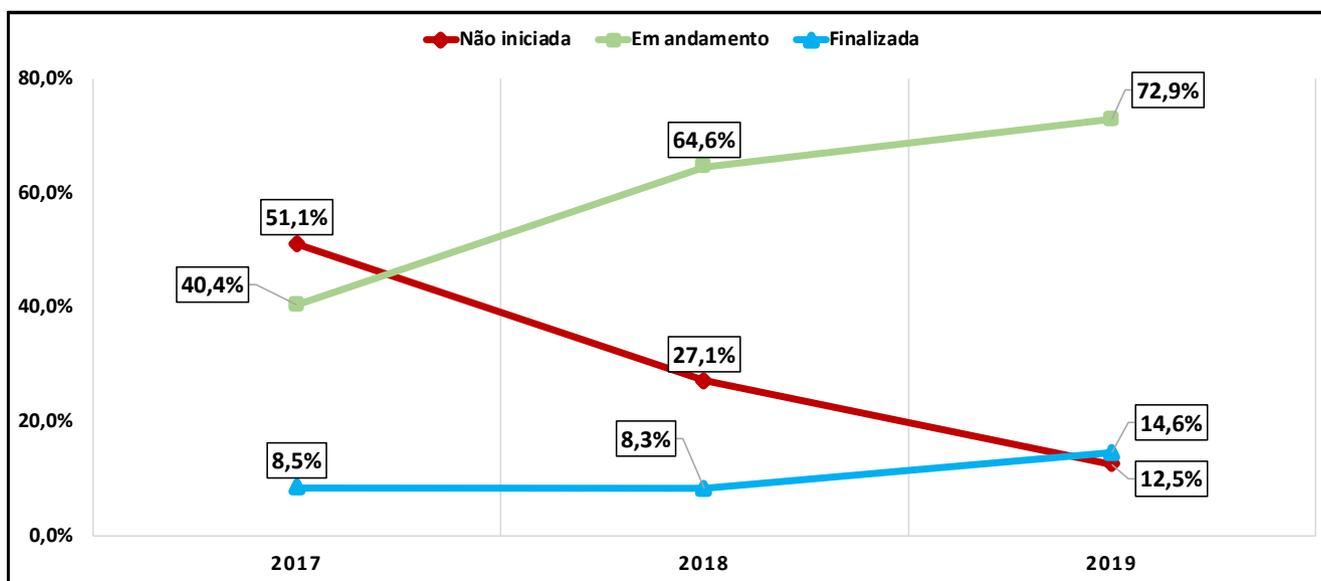
Em 2018, do total de 83 ações, 56,6% não estavam iniciadas, contra apenas 19% no ano seguinte. Como consequência, as ações em andamento pularam de 38,6% para 65%, entre 2018 e 2019. De forma mais tímida, as concluídas foram de quase 5% para 16%. Esse cenário evidencia que, embora a Câmara já estivesse funcionando desde 2017, foi com a execução das melhorias geradas pelo projeto que os resultados positivos

Figura 02. Situação das ações dos eixos do Plano Fortaleza 2040³



Fonte: Plataforma Siga 2040 | Acessado em 15/01/2020

Figura 03. Evolução das ações de Desenvolvimento da Gestão Municipal



Fonte: Plataforma Siga 2040 | Acessado em 15/01/2020

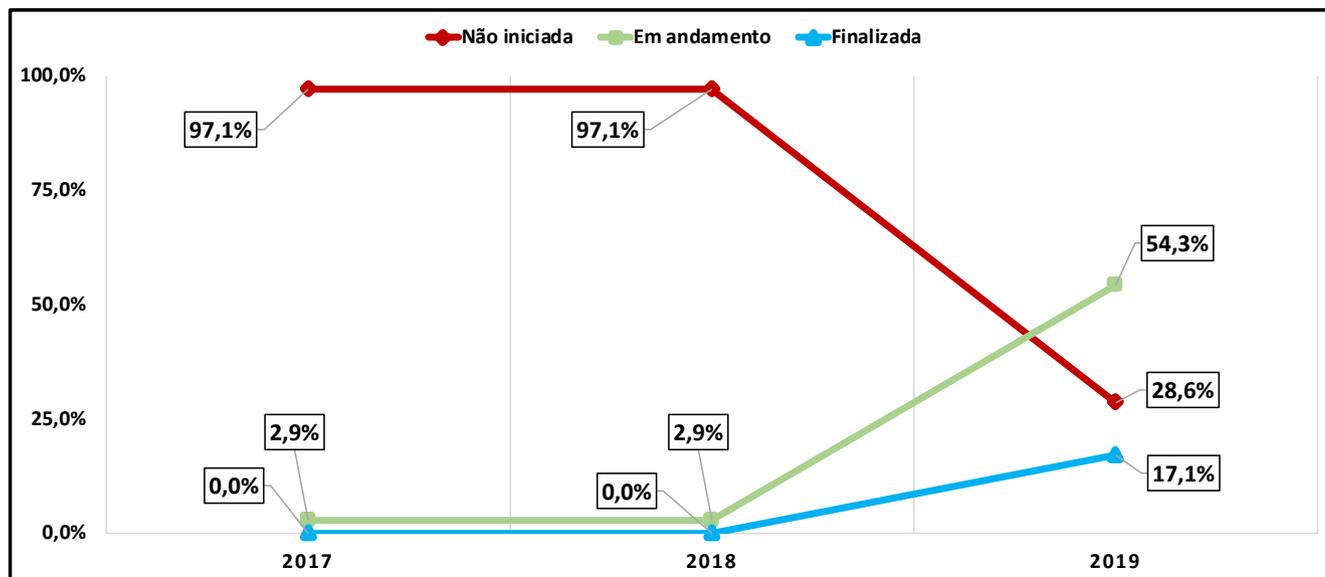
foram expressivamente potencializados.

A consequência foi o reconhecimento no “Encontro Anual das Câmaras Setoriais”, realizado pelo Iplanfor, em fevereiro de 2020, com a presença e a apresenta-

³ Os dados para o Eixo 1 não estão disponíveis pois sua mensuração não ocorre por meio de ações.

ção das 15 câmaras setoriais. Em diversos momentos o trabalho e os resultados da Câmara de Governança foram citados como referência. Além disso, o colegiado tornou-se um caso de *benchmarking* para a Câmara de Tecnologia da Informação e Comunicação, com a qual houve reunião técnica com o objetivo de se compartilhar boas práticas.

Figura 04. Evolução das ações de Participação e Controle Social



Fonte: Plataforma Siga 2040 | Acessado em 15/01/2020

O Eixo de Governança ter se consagrado como o que possui o maior percentual de ações em andamento e, também, o de menor em número de ações não iniciadas significa respeitar os anseios da sociedade expressados nos dois planos temáticos criados com o Fortaleza 2040. Em termos práticos, deixa como legado uma gestão municipal fortalecida e um sistema de participação e controle social delimitado.

Os 85,4% de ações em andamento e concluídas do Plano de Desenvolvimento da Gestão Municipal torna-se realidade com entregas como a nova carreira de Analista de Planejamento e Gestão; o fortalecimento da rede de planejamento, a nova regionalização administrativa e as plataformas Fortaleza em Mapas e Acervo Digital.

Já do Plano de Participação e Controle Social, o salto de 2,9% para 71,4% de ações iniciadas e finalizadas representam o acompanhamento de entregas como os 39 Fóruns e 29 Agendas Territoriais; apoio e o novo site dos conselhos municipais; o aprimoramento do Portal da Transparência e a adoção de 405 espaços públicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2017, o governo federal publicou o decreto nº 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica

e fundacional. Embora circunscrita à esfera federal, o instrumento normativo definiu os princípios, as diretrizes e alguns mecanismos para o pleno exercício da governança pública, que constituem a base e o referencial orientativo para os demais entes federativos, principalmente para as limitações das gestões municipais.

À luz dos fundamentos teóricos e das disposições normativas que regem a governança, a experiência da Câmara de Governança de Fortaleza tenta evidenciar na prática os obstáculos característicos desse novo paradigma de gestão pública no âmbito municipal, e como as soluções adotadas foram criadas. Não obstante aos primeiros passos que foram dados, o desafio da intersectorialidade continua e a discussão não se encerra aqui, e a Prefeitura de Fortaleza seguirá a caminhar.

REFERÊNCIAS

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Governança Municipal: modelo de gestão e participação da sociedade na elaboração do plano.** Fortaleza: Iplanfor, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **O Plano Fortaleza 2040 e a governança municipal.** Fortaleza: Iplanfor, 2019.