

GOVERNANÇA PÚBLICA: como a cidade de fortaleza tem operacionalizado plano de longo prazo, para um horizonte temporal de vinte e quatro anos

LUCINEIDE ALVES DA SILVA

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA- PMF E UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ- UFC

DESIRÉE CUSTÓDIO MOTA

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA- PMF E UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ- UFC

LUIS EDUARDO BRANDÃO PAIVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

GOVERNANÇA PÚBLICA: como a cidade de fortaleza tem operacionalizado plano de longo prazo, para um horizonte temporal de vinte e quatro anos

1 INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado está baseado em experiência que tem sido vivenciada na cidade de Fortaleza, com a implantação de um Plano de execução de Longo Prazo, o Fortaleza 2040. O Plano tem como um dos referenciais a Agenda 2030, que foi fruto de constatações da conferência Rio +20, ocorrida em 2012 no Brasil. A exemplo da Agenda 2030 que foi pensada para ser executada em quinze anos, o Fortaleza 2040 apresenta um espaço temporal de vinte e quatro anos, estabelece objetivos a serem alcançados ao longo desse período, relaciona metas e linhas de ação.

Com um olhar acurado das ações que compõem o Plano para Fortaleza é possível identificar o alcance de praticamente todos os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), no entanto o trabalho apresentado tem como objetivo compartilhar a prática que vem sendo adotada por instituições da Prefeitura de Fortaleza para operacionalizar os planos “Desenvolvimento da Gestão Pública e Participação e Controle Social” os quais são parte do conjunto de planos que compõem o Fortaleza 2040. Estes planos convergem com os ODS 16 e 17 que são “Paz, justiça e instituições eficazes” e “Parcerias e meios de implementação”, respectivamente.

Ao longo dos anos agendas de longo prazo, em especial no campo da sustentabilidade vêm sendo pensadas por cúpulas nacionais e internacionais. Exemplo pode ser visto com a Agenda 21, que proposta na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Rio, tem como objetivo promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI (AGENDA 2030).

No entanto, assim como ocorre com as diversas agendas propostas nas múltiplas temáticas existentes e campos de atuação, muitas das intenções estabelecidas na Agenda 21 não se concretizaram e no evento Rio +20, representantes da sociedade civil e de 193 delegações do mundo renovaram o compromisso global com o desenvolvimento sustentável, o que culminou com a elaboração do conjunto de objetivos universais de desenvolvimento sustentável para além de 2015 (MRE, 2018).

A experiência da Agenda 21, bem como a renovação do compromisso com o desenvolvimento sustentável por meio do lançamento da Agenda 2030 torna claro que existem muitos percalços na execução. Um dos percalços é a dificuldade em operacionalizar as ações propostas nas agendas por meio da recepção destas pelo poder público.

Neste sentido, o trabalho apresenta como Fortaleza tem se organizado para operacionalizar sua agenda, o Fortaleza 2040. As práticas de gestão adotadas e os resultados, em termos de execução dos planos, mostram que não existem bons resultados alcançados sem que as partes envolvidas interajam e tragam as agendas para o dia-a-dia das instituições.

Para detalhar a experiência da execução da agenda em pauta, nas próximas sessões do trabalho serão apresentados o contexto em que foi concebido o Plano Fortaleza 2040, características da cidade e do poder público municipal. Também serão apresentados minimamente a metodologia adotada para a execução do Plano e o relato de como o Plano vem sendo executado, tendo como exemplo a Câmara de Governança e Participação Social.

2 CONTEXTO INVESTIGADO

Fortaleza é uma cidade da região Nordeste do Brasil, capital do Estado do Ceará, que apresenta área de 313,14 quilômetros quadrados e que comporta aproximadamente dois milhões e quinhentos mil habitantes (IBGE, 2017). É considerada a quinta cidade em população do país

e como toda grande metrópole, apresenta desafios como a redução de habitações precárias, da pobreza, das desigualdades sociais e dos altos índices de violência; melhoria da saúde pública, da qualidade do sistema educacional e da qualificação profissional.

Aproximadamente 40% da população de Fortaleza vive em assentamentos precários, o que contribui com um índice de desenvolvimento humano (IDH) em torno de 0,754. No entanto este índice representa uma média da cidade, a qual apresenta territórios, bairros e comunidades com índices bem menores, onde a desigualdade pode ser vista com maior profundidade. Estudos realizados em 2014 pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município de Fortaleza (SDE) mostraram que existe uma pequena quantidade de bairros em que esses índices variam de 0,7 a 0,9 e uma grande quantidade de bairros aonde os índices ficam em torno de 0,119.

Apesar das dificuldades em que vive a cidade por conta das grandes desigualdades sociais, Fortaleza alcançou em 2014 um Produto Interno Bruto (PIB) de 56,7 bilhões de reais, situando a cidade como a primeira economia do Nordeste e décima primeira em nível nacional. Contribuem para o ranking apresentado a produção do setor de prestação de serviços, com destaque para as atividades de comércio, alojamento, transportes, alimentação, por conta do intenso fluxo turístico na capital.

Dada essa vocação de Fortaleza para o desenvolvimento do comércio, prestação de serviços, turismo, dentre outras, existe necessidade que o poder público, aliado à iniciativa privada, estabeleça diretrizes de desenvolvimento. Para atender à necessidade de desenvolvimento da cidade, Fortaleza conta com uma máquina pública municipal que se encontra estruturada por área de atuação.

A Prefeitura de Fortaleza é constituída de trinta órgãos da administração direta e quinze da administração indireta, distribuídos em áreas temáticas como saúde; educação; segurança pública; trânsito; meio ambiente; infraestrutura; planejamento, orçamento e gestão; cultura; esporte e lazer; finanças; desenvolvimento econômico; desenvolvimento humano; turismo; conservação e serviços públicos.

Os instrumentos utilizados para planejamento, pelas organizações públicas que estruturam a Prefeitura de Fortaleza estão previstos na Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos são constituídos dentro de ciclos de quatro anos (PPA) e a cada ano são reiterados por meio da elaboração das diretrizes e do planejamento orçamentário (BRASIL, 1988).

Desde que foram constituídos, os instrumentos de planejamento do setor público têm apresentado relevante papel na construção de melhores resultados para a sociedade e para a gestão pública no Brasil. No entanto, com o passar dos ciclos administrativos, a flexibilidade em poder renovar o planejamento a cada quatro anos, o que coincide com os pleitos eleitorais, tem trazido desgastes, como a falta de continuidade de políticas públicas importantes.

Diante deste cenário, a administração pública da cidade de Fortaleza, por meio do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) tomou a iniciativa de estabelecer um plano para um horizonte de 24 anos, o “Fortaleza 2040”. O Plano começou a ser construído em 2013 e tem como pilar o fortalecimento da governança pública e a garantia efetiva da participação social na tomada de decisão para adoção dos rumos do município, bem como na condução dos processos de controle das ações em execução.

O Plano Fortaleza 2040 é um instrumento que objetiva transformar Fortaleza em uma cidade mais justa, acolhedora e de oportunidades, por meio da execução de ações propostas em um conjunto de 32 planos específicos, conforme figura 1, os quais reúnem ações de desenvolvimento urbano, meio ambiente, mobilidade e socioeconômica.

Figura 1 - Planos de suporte à elaboração do Plano Fortaleza 2040



Fonte: IPLANFOR (2017).

O plano Fortaleza 2040 estrutura-se em torno de sete objetivos estratégicos, que são seus grandes eixos ou os resultados que se pretende alcançar com a execução do plano. Os eixos são Equidade territorial, social e econômica; Cidade conectada, acessível e justa; Vida comunitária, acolhimento e bem estar; Desenvolvimento da cultura e do conhecimento; Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais; Dinamização econômica e inclusão produtiva e Governança Municipal.

Para que aconteça a execução do Fortaleza 2040, foram criadas quinze Câmaras setoriais, de acordo com a figura 2: habitação social e regularização fundiária; inclusão produtiva; segurança cidadã; desenvolvimento urbano, meio ambiente e mobilidade; saúde; esporte e lazer; assistência social e segurança alimentar; direitos humanos, criança e adolescente; educação e CTI; desenvolvimento econômico; TI e comunicação; saneamento, energia e água; turismo; cultura e patrimônio; governança e participação social. As Câmaras são presididas ou coordenadas por representantes dos órgãos aos quais os planos específicos estão ligados.

Figura 2 - Câmaras Setoriais do Plano Fortaleza 2040



Fonte: IPLANFOR (2017).

Neste trabalho apresentamos a experiência prática de implantação da Câmara Setorial Governança e Participação Social. Esta Câmara é coordenada pela Secretaria de Planejamento, orçamento e gestão do município (SEPOG), sendo o Secretário responsável pela condução da execução dos planos “Desenvolvimento da Gestão Pública” e “Participação e Controle Social”.

3 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Após a elaboração e entrega do Plano Fortaleza 2040 à sociedade fortalezense, o grande desafio passou a ser a sua execução, haja vista que a operacionalização do Plano depende, em sua maior parte, da dinamização da máquina pública, tendo como base os mecanismos da Governança Pública: liderança, estratégia e controle (TCU, 2014).

Diante do dever de executar o Plano estabelecido, muitas dificuldades têm sido identificadas. Num primeiro momento avaliamos que o Plano foi elaborado por centenas de representantes das entidades de classe, segmentos da economia, representantes das comunidades, especialistas e representantes das três esferas de poder e governo, no entanto está sendo executado por atores que não participaram da concepção do plano. A não participação dos atuais executores do plano gerou certo desconforto e dificuldade de compreensão.

Uma segunda dificuldade encontrada para a execução do plano tem sido a falta de embasamento e alinhamento conceitual entre os executores do Plano. Governança Pública é uma temática ainda desconhecida entre os gestores públicos dos Estados e Municípios brasileiros, apesar de que o tema governança tem seu nascedouro na década de trinta, com a iniciativa privada, e sua origem está associada ao momento em que o patrimônio deixou de ser gerido por seu proprietário e passou a ser administrado por terceiros (TCU, 2014).

Não tem sido tarefa fácil associar os conceitos de Governança Corporativa aos de Governança Pública, uma que o povo não detém a visão de si mesmo como principal, proprietário legítimo do patrimônio público, ao passo que os agentes públicos ou políticos também não se veem como meros administradores desse patrimônio, como entes delegados que são (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2014).

Uma terceira problemática foi identificada na execução dos planos. As ações estabelecidas, em sua grande maioria, apresentam um grau de complexidade em que se faz necessário maior detalhamento, delimitação de escopo e dos produtos a serem entregues. Diante da variedade de ações que são realizadas pela Prefeitura de Fortaleza, durante a construção do Plano não foi possível descer a maiores detalhamentos.

Um quarto problema identificado foi a coordenação das comissões. Estas apresentam certa rotatividade, em virtude do fato de que, em geral, a coordenação das comissões é exercida por ocupante de cargos estratégicos, comissionados, os quais não têm vínculo efetivo com o município.

Às Câmaras Setoriais foi dada autonomia de se estruturar e estabelecer metodologias para executar os planos que ficaram sob sua responsabilidade. Neste sentido a Câmara de Governança e Participação Social, diante da necessidade de dar execução aos Planos de Desenvolvimento da Gestão Pública e Participação e Controle Social, tem lançado mão de metodologias que possam estruturar um plano de trabalho consistente, possível de ser acompanhado, controlado e que possa de fato contribuir para o atingimento dos grandes objetivos do Fortaleza 2040, tornar Fortaleza uma cidade mais justa e menos desigual.

4 INTERVENÇÃO PROPOSTA

Para dar celeridade, fortalecer e consolidar os princípios e diretrizes da Governança Pública na execução das ações do Plano, a Câmara de Governança e Participação Social foi

desmembrada em nove comissões, conforme figura 3: Desenvolvimento da Gestão Pública, Gestão Fiscal, Previdência Municipal, Gestão da Informação e Conhecimento, Reforma Administrativa, Governança do Plano Fortaleza 2040, Institucionalização de Marcos Legais, Participação e Controle Social, Comunicação e Transparência.

Figura 3 - Comissões da Câmara de Governança e Participação Social



Fonte: Elaborada pelos autores.

O desmembramento da Câmara em Comissões se deu em virtude da diversidade de ações contempladas nos dois planos. As comissões foram determinadas pelo agrupamento de grandes linhas de ação que constituem os planos. As comissões são coordenadas pelos representantes das secretarias SEPOG, Secretaria de finanças do município (SEFIN), o Instituto de Planejamento do Município (IPLANFOR), a Controladoria Geral do Município (CGM), a Procuradoria Geral do Município (PGM), o Instituto de Previdência do Município (IPM), e a Coordenadoria de Participação Social (CEPS).

Para cada comissão foi estabelecido um coordenador responsável. Este coordenador tem como uma de suas atribuições aprofundar-se no entendimento do seu plano, identificar outros atores públicos ou privados que possam ser parceiros na execução das ações, bem como realizar reuniões de trabalho, propor ajustes e melhorias às metodologias propostas.

A Câmara de Governança, além de ser coordenada pelo Secretário da Secretaria de Planejamento, orçamento e gestão, apresenta mínima estrutura organizacional, com uma suplente da coordenação e uma secretária executiva, as quais são responsáveis por sistematizar todas as informações geradas nas comissões, propor cronograma de reuniões e facilitar as intervenções, ajustes, troca de informação entre as comissões e as demais Câmaras Setoriais do Fortaleza 2040.

Em termos de alinhamento conceitual, foi realizado levantamento das necessidades de capacitação junto aos membros das comissões. O levantamento identificou temas a serem trabalhados como análise e monitoramento de indicadores de resultado; governança pública; gerenciamento de projetos e gestão de informações; gestão fiscal e execução orçamentária.

Para o detalhamento das ações, alguns instrumentais foram criados. O primeiro instrumental criado referiu-se à avaliação do grau de adesão das ações ao PPA vigente. Essa avaliação exigiu dos coordenadores de Comissões e das Câmaras uma análise direcionada ao produto que foi determinado como entrega da ação, os indicadores a serem acompanhados, os prazos para a execução da ação.

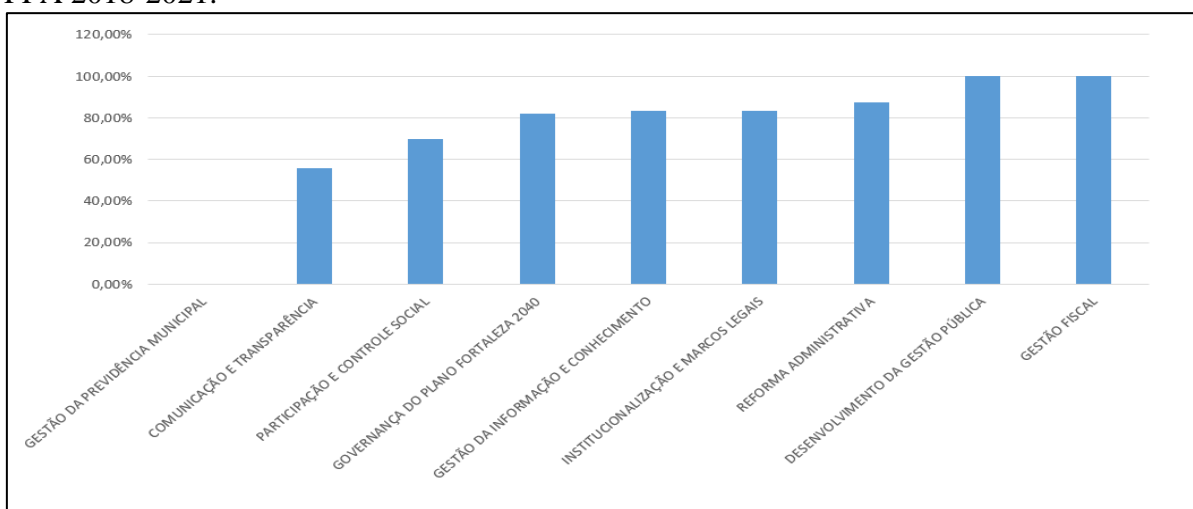
Após análise do grau de adesão das ações do Plano Fortaleza 2040 aos instrumentos de planejamento, um instrumental de detalhamento de ações foi aplicado. Neste instrumental as ações são desmembradas em atividades, prazo para execução, responsáveis, produtos ou metas a serem alcançados e possíveis fontes de financiamento, caso seja necessário.

5 RESULTADOS OBTIDOS

Tendo como piloto o modelo de execução das ações do Plano Fortaleza 2040 pela Câmara de Governança e Participação Social, é possível identificar alguns resultados alcançados, não no sentido do impacto da execução das ações do Plano na vida da cidade, mas na operacionalização das ações.

Com a aplicação dos instrumentais foi possível identificar o percentual de adesão das ações do plano ao instrumento legal de planejamento (PPA), conforme gráfico 1. A declaração de ações do Plano Fortaleza 2040 no PPA é uma das estratégias adotadas para que haja sucesso na operacionalização do plano.

Gráfico 1 - Percentual de adesão das ações da Câmara de Governança e Participação Social ao PPA 2018-2021.

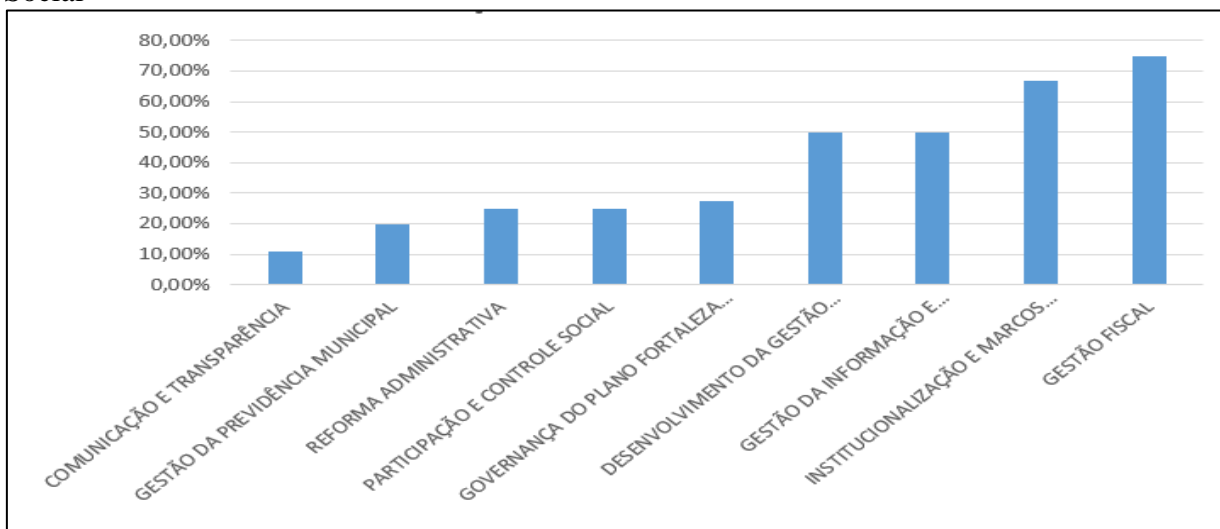


Fonte: Elaborado pelos autores.

O Plano Fortaleza 2040 foi pensado para que tenha execução ao longo de vinte e quatro anos e neste sentido os próximos cinco Planos Plurianuais devem ser elaborados à luz dele. Resguardada a necessidade de difusão e de assimilação, por parte das Secretarias da PMF, do Plano, as ações que compõem os dois planos sob a responsabilidade da Câmara de Governança e Participação Social tiveram uma convergência média de 60%.

Com os instrumentais e metodologias implantadas também tem sido possível acompanharmos o andamento das ações. No gráfico 2 é possível identificar que em média 30% das ações da Câmara de Governança e Participação Social estão em andamento, o que guarda convergência com o percentual de adesão das ações ao PPA 2018-2021.

Gráfico 2 - Percentual de ações em andamento da Câmara de Governança e Participação Social



Fonte: Elaborado pelos autores.

O modelo adotado para instituição da Câmara Setorial e suas comissões toma por princípio a representatividade das instituições responsáveis pela execução de cada uma das ações. Neste sentido a Câmara de Governança e Participação Social agrega onze órgãos das quarenta e cinco que compõem a Administração Direta e Indireta da PMF, o que representa um percentual de aproximadamente 25%.

Dos onze órgãos que compõem a Câmara de Governança e Participação Social, nove desenvolve atividade meio na PMF, sendo estes condutores diretos das mudanças que devem permear as ações dos demais órgãos da PMF para o alcance dos objetivos do Plano Fortaleza 2040. Dentre os órgãos destacamos os de liderança (SEGOV, IPLANFOR), estratégia (SEPOG, SEFIN) e controle (CGM, PGM), os quais atendem de forma intrínseca aos pilares orientadores da Governança Pública, conforme TCU (2014).

6 CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICO-SOCIAL

Com base nos instrumentais aplicados, o IPLANFOR desenvolveu um sistema para o acompanhamento da execução das ações pelas Câmaras Setoriais. O sistema apresenta banco de informações das quinze Câmaras, os membros que participam delas, o percentual de execução das ações, os objetivos a serem alcançados por cada eixo do Plano, bem como os órgãos participantes.

Após os meses de experiência com a implantação da Câmara, foi possível determinar com maior segurança em que nível poderíamos contratar consultoria que trouxesse novas metodologias, bem como qual o grau de aprofundamento das capacitações a serem realizadas pelos membros da Câmara e de suas comissões.

O sucesso da implantação da Câmara de Governança e Participação Social pode ser visto como um norte para que as demais Câmaras Setoriais possam detalhar seus planos e operacionalizá-los. Vale ressaltar que apesar de grandes esforços, nossa cidade merece o melhor.

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Conheça a Agenda 2030**: conheça o plano de ação global para mudar o mundo até 2030. 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em 22 Ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Título VI, Capítulo II, Seção II, artigo 165. 1988.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas por Cidade e Estado**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=2304400>. Acesso em 23 Ago. 2018.

IPLANFOR. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040 em ação**: relatório de acompanhamento da execução. Prefeitura municipal de Fortaleza. V.1, n.1. 2017.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento sustentável**. 2018. Acesso em 22 de Agosto de 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. Editora Fórum, 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.