



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

PROJETO
PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ

consórcio
IADH-DELOS



Projeto de Apoio ao
Fortalecimento da
Participação Cidadã
no Planejamento e
Monitoramento das Políticas,
Planos, Projetos no Governo
do Estado do Ceará

MODELO

PRODUTO 3

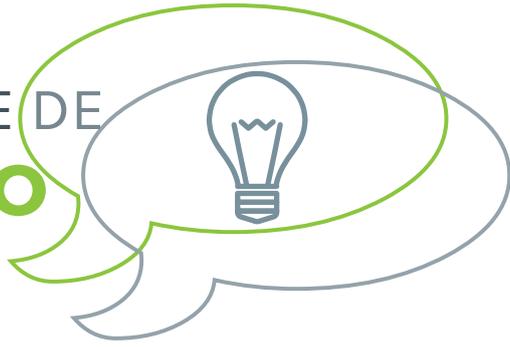
MODELO de Gestão Participativa
no planejamento e monitoramento
de políticas, planos e projetos do
Governo do Estado do Ceará

MAIO.2017



MODELO

SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ





1	INTRODUÇÃO	4
2	CONSTATAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAR AS PRÁTICAS ATUAIS	10
2.1.	Conselhos de Políticas Setoriais e Transversais e suas Dinâmicas	12
2.2.	Sistema de Ouvidoria	14
2.3.	Processo de Planejamento Territorial Participativo	15
2.4.	Processo Participativo na Elaboração e Monitoramento do PPA	17
2.5.	Governança dos 7 Cearás	18
3	MODELO DO SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	20
3.1.	PRINCÍPIOS DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	22
3.2.	O SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	34
3.3.	AS DIMENSÕES DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	41
3.3.1.	Dimensão PPA - Fortalecimento do processo participativo e regionalizado do PPA.	42
3.3.2.	Dimensão Setorial: Políticas Setoriais e Transversais	46
3.3.3.	Dimensão Territorial	48
3.3.4.	Dimensão Ouvidoria	50
3.3.5.	Dimensão Planejamento de longo prazo (7 Cearás)	51
3.3.6.	Dimensão de Suporte: Comunicação, Capacitação e Tecnologia da Informação.	52
	REFERÊNCIAS	59
	ANEXO I - Sugestões dos Participantes do Seminário sobre Avaliação das Práticas de Participação Cidadã realizado em 10 de Fevereiro de 2017 na SEPLAG	61
	ANEXO II - Síntese das contribuições recebidas na Oficina de Discussão da Proposta Preliminar do Modelo de Participação Cidadã realizada em 26 de Abril de 2017 na SEPLAG	64
	ANEXO III - Requisitos de Tecnologia da Informação	70

01

INTRODUÇÃO

O **OBJETIVO DO PRODUTO 3** é: “propor, de forma detalhada, Modelo de Gestão Participativa, voltada ao atingimento de resultados, com enfoques regional e intersetorial, e que contemple, dentre outras informações, metodologias de elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA) e de planos setoriais”.



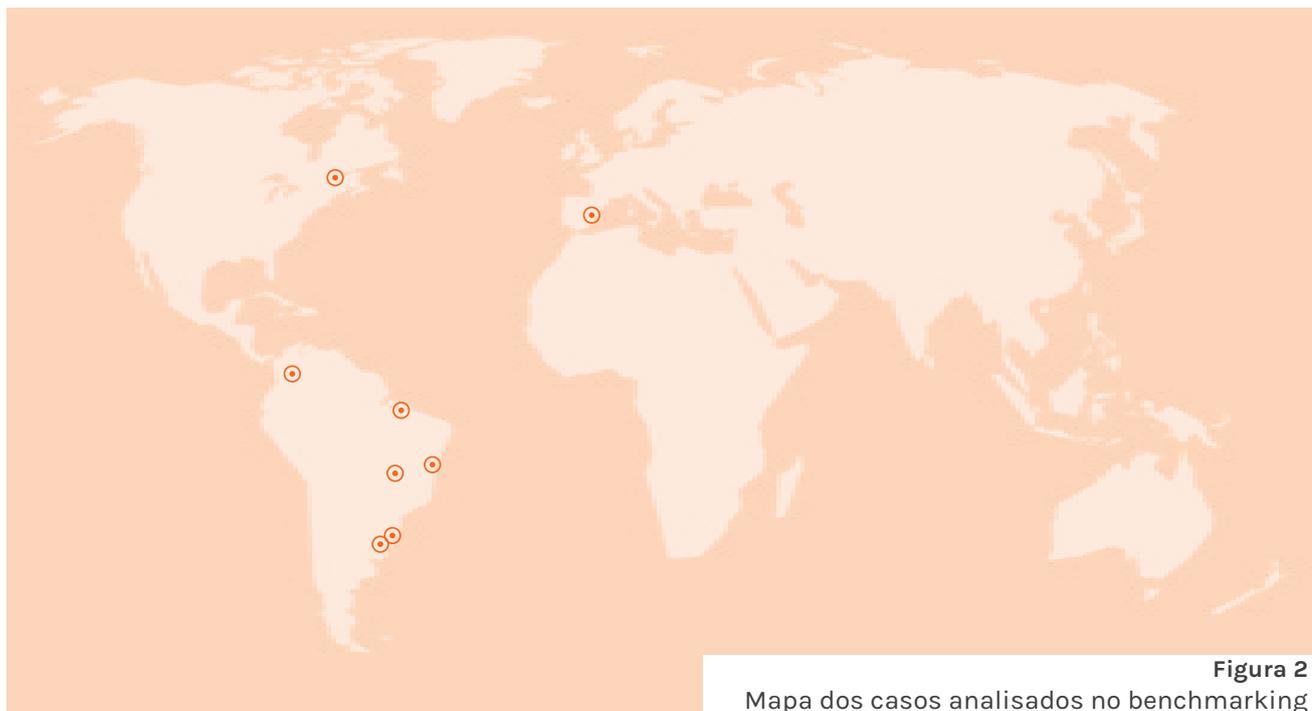


Figura 2

Mapa dos casos analisados no benchmarking

Tal modelo deve levar em consideração, sobretudo:

- I. A participação das diversas representações que interagem com a gestão governamental.
- II. A articulação entre as diversas instâncias de participação atuantes no Estado e de coordenação dos diversos processos, instâncias e mecanismos de participação social.
- III. Combinação de métodos presenciais e virtuais de participação cidadã, maximizando simultaneamente a qualidade, representatividade e legitimidade do processo.

A partir das lições aprendidas e relatadas no *Relatório do Produto 1* (Relatório com a análise de **BENCHMARKING** consolidando as práticas e metodologias de gestão participativa) e das conclusões apresentadas no *Relatório do Produto 2* (Relatório de avaliação sobre as práticas participativas adotadas pelo Governo do Estado do Ceará), apresenta-se a seguir proposta de modelo de gestão participativa que contemple o aperfeiçoamento das iniciativas já existentes no Governo do Estado e inovações aprendidas à luz dos casos de benchmarking realizados.

Trata-se da proposição de um “**SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**” que deverá aprimorar e integrar vários eixos de participação cidadã atualmente frágeis e dispersos, bem como estruturar outros pilares e processos inovadores que darão densidade, visibilidade e sustentação aos instrumentos de participação cidadã, contribuindo para a melhoria da gestão pública com foco em resultados.

Entende-se por participação cidadã a atuação organizada e responsável dos múltiplos setores da sociedade, na solução de problemas coletivos e na promoção do bem comum (Montoro, 1992). A participação se concretiza quando permite que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos (Alves, 2013). Participação é a estratégia de redistribuição de poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos serem ativamente incluídos como participantes do planejamento do seu futuro (Arnstein, 1969).

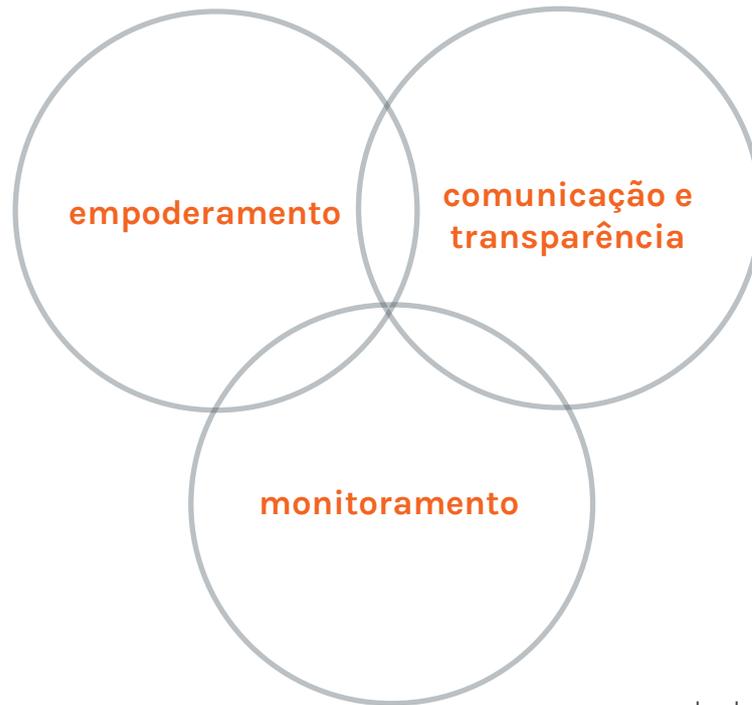
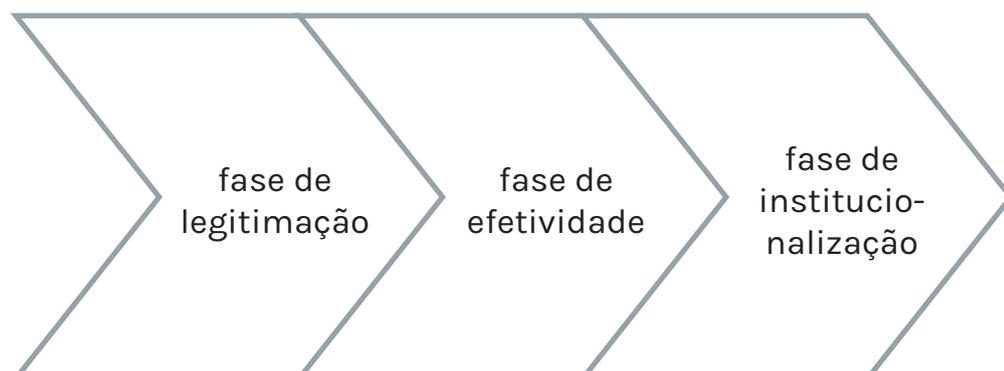


Figura 3
Critérios dos processos de planejamento participativo

Cumpre-nos resgatar alguns conceitos que foram aplicados para avaliação das práticas participativas existentes no Governo do Estado (Produto 2) e que também são referência para a estruturação do modelo ora proposto:

- Os **CRITÉRIOS** que distinguem processos de planejamento participativo dos “não participativos” são: *empoderamento* dos participantes e das arenas de disputa e pactuação; *comunicação e transparência* de procedimentos; e mecanismos de *monitoramento* e avaliação de resultados auto constituídos e regulados. (De Toni, 2015).
- O **PROCESSO PARTICIPATIVO** pode se concretizar segundo três estágios de implantação: *fase inicial de legitimação*, enquanto locus de apresentação de demandas e deliberação de planos e ações públicas; *fase de efetividade*, com o surgimento de agendas intersetoriais, territoriais, descentralização de políticas e empoderamento de organizações em rede; e *fase de institucionalização*, com a formalização de estruturas de gestão, formas e instrumentos participativos (consultas, conselhos, plataformas de comunicação). (Ricci,2004).

Figura 4
Fases do Processo Participativo

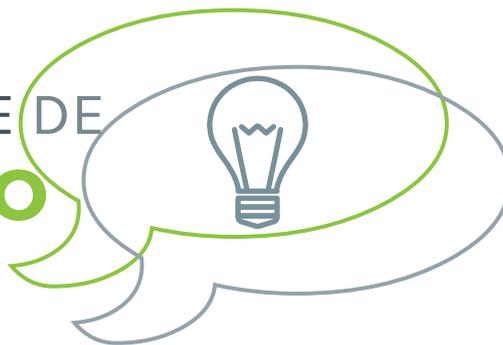




A Consultoria adotou o seguinte **MÉTODO** para a estruturação do modelo de participação cidadã:

- 1.** Elaboração de síntese sobre as constatações e recomendações retiradas da análise das iniciativas de participação cidadã existentes no Governo do Estado (Produto 2).
- 2.** Definição de Princípios que deverão nortear a adoção do novo modelo, a partir das lições aprendidas do estudo de benchmarking externo e sua aplicabilidade ao Governo do Estado do Ceará (Produto 1).
- 3.** Análise dos sistemas de informações existentes relativos à participação cidadã e ao processo de planejamento e monitoramento das políticas públicas (Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro - SIOF, Sistema Integrado de Monitoramento e Acompanhamento - SIMA, Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas e Projetos - SIAP geridos pela SEPLAG, Portal do Governo da Casa Civil e Sistema de Ouvidoria - SOU, além do Sistema Público de Relacionamento em fase de desenvolvimento pela CGE).
- 4.** Análise das sugestões dos participantes do Seminário sobre Avaliação das Práticas de Participação Cidadã realizado em 10 fevereiro 2017 na SEPLAG (Vide Anexo I).
- 5.** Incorporação das contribuições recebidas na Oficina de Discussão da Proposta Preliminar do Modelo de Participação Cidadã realizada em 26 de abril de 2017 na SEPLAG (Vide Anexo II).

SISTEMA CEARENSE DE **PARTICIPAÇÃO** **CIDADÃ**



MODELO



02

CONSTATAÇÕES E **RECOMENDAÇÕES** PARA APRIMORAR AS PRÁTICAS ATUAIS

O **RELATÓRIO DO PRODUTO 2** apresentou a análise das práticas participativas existentes no Governo do Estado conforme os seguintes eixos:

- >> Conselhos de Políticas Setoriais e Transversais e suas Dinâmicas
- >> Sistema de Ouvidoria
- >> Processo de Planejamento Territorial Participativo
- >> Processo Participativo na Elaboração, Avaliação e Monitoramento do PPA
- >> Governança dos 7 Cearás

A seguir, resgatamos as constatações e recomendações que foram consideradas na construção do Modelo.



2.1 CONSELHOS DE POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS E SUAS DINÂMICAS

CONSTATAÇÕES

- ✓ Os **Conselhos** de Políticas Públicas no Ceará, como espaços de participação, discussão e deliberação, são reconhecida-mente um **lôcus privilegiado de exercício da cidadania** e fundamentais no processo de democratização da gestão de políticas públicas e de **controle** da sociedade sobre as ações do Governo.
- ✓ A **dinâmica dos Conselhos** e sua capacidade propositiva estão relacionadas às **condições de infraestrutura** de apoio aos Conselhos e aos conselheiros, à realização de **processos formativos** continuados, às **articulações** necessárias para estimular a **criação de Conselhos Municipais e/ou Territoriais e ao acompanhamento e assessoria** contextualizada por parte dos gestores.
- ✓ Apesar de serem espaço importante de participação cidadã, os Conselhos de Políticas Setoriais e Temáticos têm poder (empoderamento) político muito limitado. De modo geral, a falta de reconhecimento dos gestores do Governo, falta de estrutura, a insuficiência de ações afirmativas e falta de articulação entre as diversas instâncias de Governo têm limitado esses espaços de participação, tornando-os instrumentos de participação do tipo “gerencial”. Isso significa que o Governo reconhece essas Instâncias, lhes dá um certo abrigo, mas não aproveita o seu potencial para aperfeiçoar os processos de planejamento e acompanhamento em nível tático de suas políticas. O encantamento se dá muito mais no campo da participação do tipo “eleitoral”, a qual é reconhecida em tempos de campanha ou bandeiras partidárias, do que na prática da ação governamental.
- ✓ As Instâncias que constituem um sistema com similar em nível nacional têm melhor estrutura, maior grau de institucionalização e, portanto, maior reconhecimento pelos gestores, gerando maior maturidade nos processos participativos. Mesmo assim, faltam mecanismos de comunicação e transparência de procedimentos entre conselheiros e gestores das políticas, sem os quais não há empoderamento nos processos participativos.



RECOMENDAÇÕES

- > **Necessidade de maior valorização e viabilização dos Conselhos e Instâncias**, definindo instrumentos que garantam a sustentabilidade de suas atividades, inclusive Conferências, e ampliando e qualificando a participação de gestores do Governo nos Colegiados, sempre visando a transparência no planejamento e execução das ações.
- > **Buscar mais efetividade no funcionamento dos Conselhos e Instâncias**, possibilitando-os de atuar ativamente no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas, planos e projetos, garantindo que suas propostas e deliberações sejam consideradas pelos gestores públicos tomadores de decisão e cumprindo de forma efetiva o que foi planejado e encaminhado nos Conselhos.
- > **Atribuir a importância que os tempos atuais exigem aos processos e mecanismos de informação e comunicação**, tanto no âmbito interno dos Conselhos quanto na divulgação das ações implementadas pelas políticas públicas, com a ampliação do uso de ferramentas digitais e mídias sociais.
- > **Aumentar e melhorar os processos de formação e capacitação**, inclusive com capacitações sistemáticas, em particular dos conselheiros, para qualificar a sua participação.
- > **Buscar soluções que provoquem e ativem a intersetorialidade**, facilitando maior diálogo entre os órgãos, entidades e conselhos existentes, inclusive com a possível criação de uma instância envolvendo os vários Conselhos Setoriais para contribuir com a integração das políticas setoriais.
- > Também se sugere um **maior envolvimento dos Conselhos nos processos de elaboração e monitoramento do PPA e Orçamento**.

2.2 SISTEMA DE OUVIDORIA

CONSTATAÇÕES

- ✓ O Sistema de Ouvidoria é um importante **instrumento de participação cidadã**, principalmente por ser capaz de atender a demandas diversas da população difusa. **Qualquer pessoa pode ter acesso** aos seus canais e **abordar temas variados**.
- ✓ O ponto crítico do Sistema está na sua **baixa capacidade de incidir sobre a tomada de decisão dos gestores** das instâncias setoriais no sentido de melhoria das políticas, apesar de muitos ouvidores setoriais participarem de comitês gestores das respectivas Secretarias.
- ✓ O Sistema tem evoluído em sua concepção e organização interna, mas ainda enfrenta barreiras de gestão que estão impedindo a ampliação de seu alcance e o bom uso de suas ferramentas para o aperfeiçoamento das políticas públicas: a **falta de reconhecimento interno** entre os gestores setoriais; a falta de investimentos para sanar as fragilidades da estrutura de TI; e a falta de conexão entre as manifestações de ouvidoria (sistemizadas e analisadas) e os processos de planejamento e gestão das políticas. Por sua vez, a **população parece desconhecer** os canais e potencialidades da Ouvidoria.

RECOMENDAÇÕES

- Institucionalização, aparelhamento e capacitação continuada das Ouvidorias.
- Capacitação continuada da população para o exercício da cidadania e do controle social.
- Sensibilização dos gestores públicos para aperfeiçoar o relacionamento com a Ouvidoria como ferramenta de melhoria das políticas públicas e serviços.
- Sistematização do relacionamento das manifestações de Ouvidoria com as ferramentas de planejamento do Governo do Estado do Ceará.

2.3 PROCESSO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

CONSTATAÇÕES

- ✓ A Secretaria de Desenvolvimento Agrário, com apoio do MDA, promoveu a construção de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e a constituição de Colegiados Territoriais. Construiu Rede de Colegiados Territoriais (regionais), de caráter bipartite, com representações de diversos segmentos e minorias, inclusive de órgãos federais e municipais.
- ✓ Os Colegiados Territoriais têm resistido às mudanças e oscilações de apoio em nível nacional; têm uma grande legitimidade e capacidade de mobilização territorial, de articulação intersetorial e organização de outros espaços de participação, como conferências e audiências públicas; inclusive atuaram ativamente no processo de consulta do PPA 2016-2019.
- ✓ Ocorre que, por sua origem e foco, essas Instâncias ainda não conseguiram quebrar as barreiras do mundo rural, tendo incidência mais forte nas políticas relacionadas à agricultura familiar sob a responsabilidade da própria SDA.
- ✓ Mesmo sem o apoio do Governo Federal, a SDA está animando a elaboração de uma nova versão dos Planos Territoriais (PTDRSS), segundo orientações da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Solidário - CNDRSS em 2013 e em conformidade com a Resolução nº 100 de 2014 do CONDRAF.
- ✓ A atualização dos Planos também é necessária em função da nova divisão territorial do Estado, que define 14 territórios como regiões de planejamento, em lugar dos 13 territórios anteriormente existentes. As principais mudanças foram ocasionadas pela separação do Território Inhamuns-Crateús em dois e pelas modificações proporcionadas nos recortes dos territórios: Metropolitano e Vale do Curu e Aracatiaçu.



RECOMENDAÇÕES

- > Com a nova Lei de Regionalização do Estado, os Colegiados Territoriais podem ser fortalecidos, ampliar suas representações e segmentos, bem como aperfeiçoar seus mecanismos de gestão participativa, inclusive o processo de elaboração / atualização dos PTDSS (Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e Solidário).
- > Implantação da Agenda Estadual mencionada na seção 4.3 do Relatório do Produto 2 contemplando o Sistema de Informações Territoriais (SIT Ceará); a formação avançada sobre Desenvolvimento Territorial; o fortalecimento da Rede Estadual dos Colegiados Territoriais e a Matriz Estadual de Ações Governamentais.
- > Institucionalização do enfoque territorial no sistema de planejamento estadual, com o reconhecimento das instâncias regionais de participação, definição dos mecanismos e instrumentos de gestão, monitoramento e avaliação e sua conexão com o processo de elaboração e monitoramento do PPA e do Orçamento.
- > Articulação e diálogo entre os instrumentos de planejamento oficiais - PPA e LOA - e os planos territoriais - PTDSS.
- > Ação afirmativa do GABGOV em conjunto com a SEPLAG na coordenação do processo de integração das políticas e das estruturas setoriais, em nível territorial, com o concomitante processo formativo dos diversos gestores e atores.

2.4 PROCESSO PARTICIPATIVO NA ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DO PPA

CONSTATAÇÕES

No que concerne à **visão de território como ator propositivo para o PPA**, a regionalização e a participação cidadã evoluíram muito aquém, devido a fatores diversos, entre eles: incipiente capital social (cultura da participação e da co-operação); baixa qualidade da mobilização dos atores; os atores ainda têm a visão do município e não da região; e inexistência de novas lideranças com propósitos coletivos.

Registram-se os seguintes **AVANÇOS** na metodologia de elaboração do PPA:

- ✓ Elaboração prévia de “papers” sobre as regiões com informações econômicas, sociais e ambientais, contemplando os seus principais ativos e vocações.
- ✓ Melhoria da metodologia de trabalho nas oficinas, tornando-a mais interativa e compreensiva.
- ✓ As oficinas territoriais do PPA foram realizadas durante três governos, assegurando a continuidade desta prática democrática.

- ✓ A nova Lei da Regionalização, contemplando uma maior identidade entre os municípios que compõem a região.

Entretanto, as seguintes **FRAGILIDADES** foram reconhecidas:

- As **mobilizações** não foram bem realizadas.
- A **representatividade** nas oficinas foi muito frágil. Presença muito mais do setor público e de órgãos de fomento. O empresário esteve ausente, bem como outras lideranças inspiradoras representando a sociedade civil. Houve pouca representatividade dos setores urbanos da sociedade, **prevalecendo a presença dos setores rurais** organizados ligados à SDA.
- Falta de preparação prévias das oficinas regionais.
- Não tem havido o retorno necessário da SEPLAG às regiões, para criar a cultura do **feedback**.

RECOMENDAÇÕES

- Aprimorar e institucionalizar o processo de elaboração e monitoramento do PPA como grande aglutinador dos diversos mecanismos e instrumentos de participação cidadã, tais como as dinâmicas trabalhadas pelos Conselhos de políticas públicas (Conferências e outras proposições), os Relatórios de Gestão da Ouvidoria, os Planos Territoriais e os Planos Setoriais.
- Os eventos de consulta às regiões (territórios) na etapa final de elaboração do PPA

são apenas um dos momentos de consolidação e pactuação de prioridades, devendo fazer parte de um processo mais amplo e abrangente de participação cidadã ao longo dos 4 anos de governo.

- A partir da Lei que definiu a nova regionalização do Estado, desenvolver uma regulamentação, inserindo o enfoque territorial, reconhecendo e integrando os planos territoriais e as suas instâncias colegiadas de gestão.

2.5 GOVERNANÇA DOS 7 CEARÁS

CONSTATAÇÕES

Dos 7 eixos do Plano de Governo elaborado por ocasião da campanha eleitoral e que se constituíram Eixos do PPA, apenas um deles, o Ceará Pacífico, construiu pacto com instância de governança compartilhada, com a seguinte estrutura institucionalizada:

- I - Um Comitê de Governança, presidido pelo Governador (44 entidades, sendo 6 da sociedade civil)
- II - Uma Secretaria Executiva
- III - Uma Câmara de Articulação dos Poderes
- IV - Uma Câmara de Monitoramento e Análise

O **CEARÁ PACÍFICO** está atuando em 5 territórios de aprendizagem: três bairros da periferia de Fortaleza, Sobral e Juazeiro do Norte. Em cada um dos territórios, a Vice-Governadoria implanta um Núcleo de Ação pela Paz – NA-PAZ, além das Unidades Integradas de Segurança (UNISEGs) e plataforma de TI para dar suporte às informações do Programa.

A experiência é muito recente, mas pode nos trazer as seguintes lições:

- i) Importância de ser “patrocinada” pelo alto escalão de Governo, no caso o Governador e seu Vice, com poder político para a convocatória.
- ii) O objetivo maior pactuado exige ações multissetoriais dentro do poder executivo e ações de outros poderes; daí a importância da instância de governança compartilhada e suas câmaras de apoio.
- iii) Importância de se desenvolver plataforma informatizada que produza dados e analise informações para alimentar a confiança dos parceiros e monitorar ações e resultados das ações pactuadas.

Com respeito à participação da sociedade civil, prevista no Decreto que institucionalizou a iniciativa, até o momento não foi implementada. Seja por qual razão, constata-se que o Governo está tendo dificuldade de promover o processo de escolha das entidades com as quais deseja dialogar. Isso também significa que a representatividade de segmentos da sociedade civil não é coisa tão simples quanto parece, principalmente porque deve-se manter a coerência do processo democrático de escolhas de representados.

RECOMENDAÇÕES

A exemplo do Ceará Pacífico, é possível construir pactos setoriais ou temáticos com objetivos comuns entre as entidades envolvidas e com a participação de representantes da sociedade. Para tanto, será necessário a definição de “lide-

rança patrocinadora” de alto escalão no Governo, de estratégia de comunicação e mobilização da sociedade e ferramentas de TIC com informações qualificadas.



03

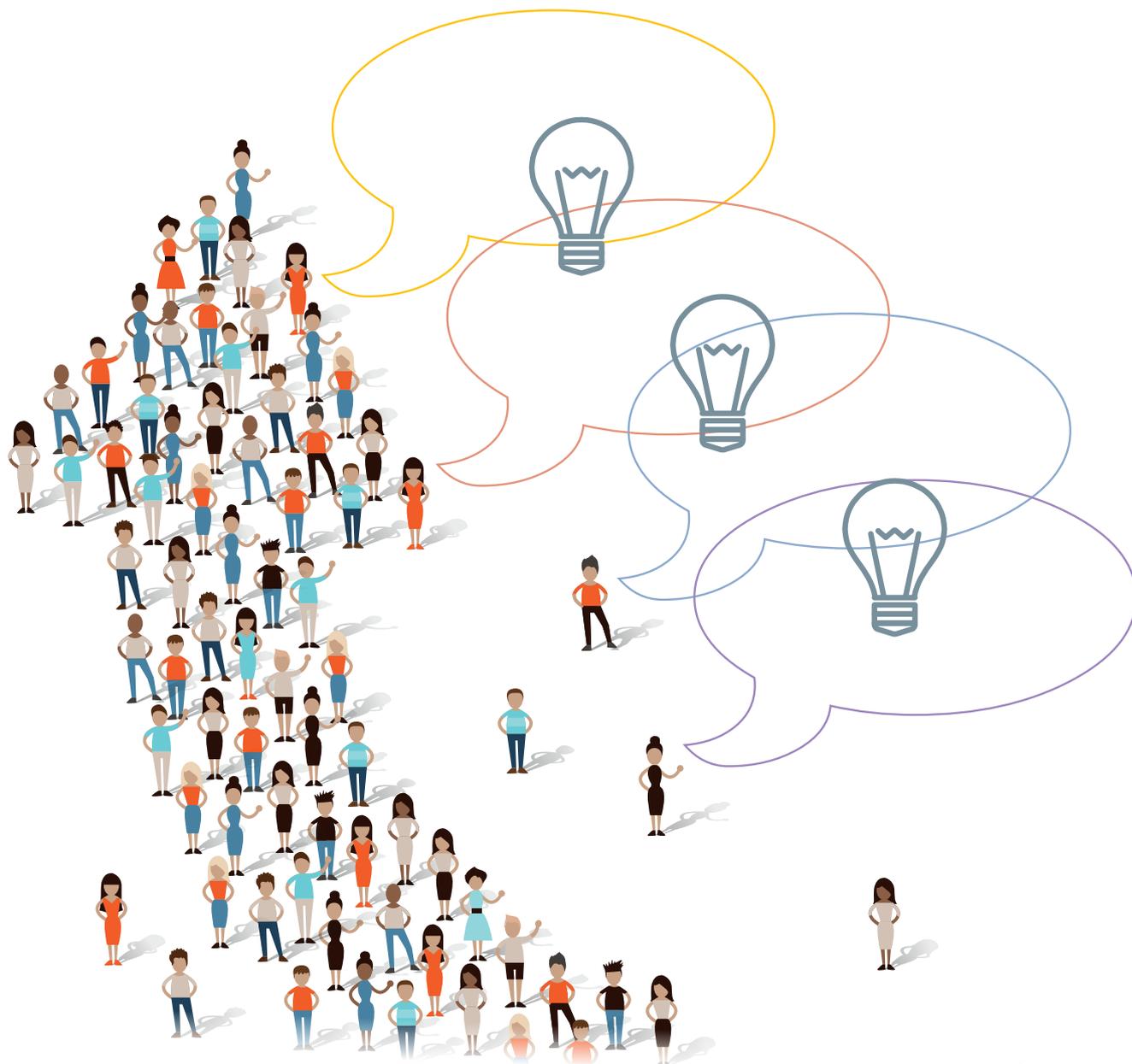
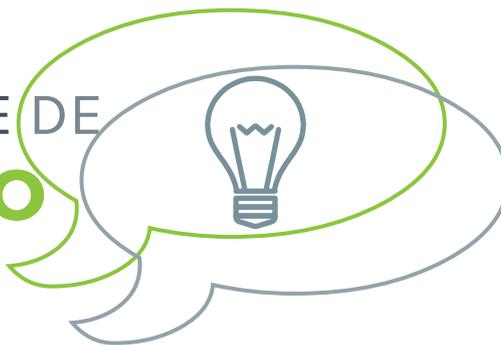
MODELO
DO SISTEMA
CEARENSE DE
PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ

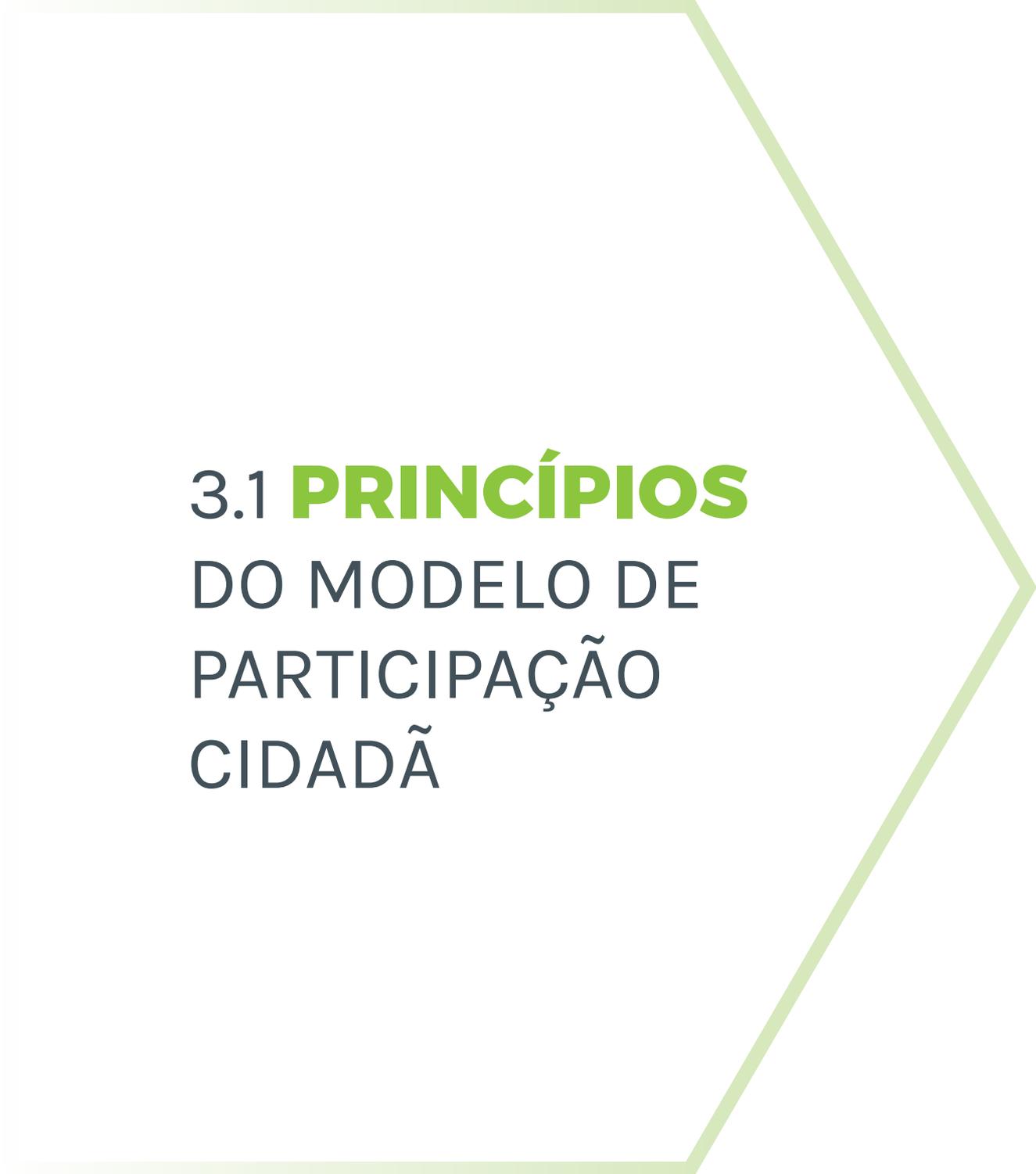
O modelo de participação cidadã a seguir apresentado foi discutido em Oficina realizada em 26 de abril de 2017 na SEPLAG com a participação de gestores das secretarias setoriais e, portanto, incorpora suas contribuições (Vide Anexo II).



MODELO

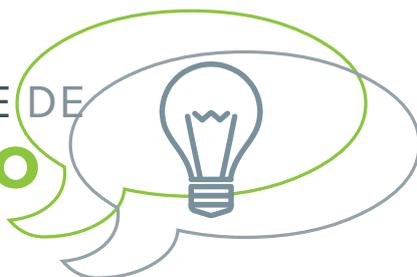
SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ





3.1 **PRINCÍPIOS** DO MODELO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

SISTEMA CEARENSE DE
PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ



À luz das lições aprendidas com a análise das experiências externas e com base nas recomendações acima para aprimorar as práticas atualmente existentes, foram definidos os seguintes **PRINCÍPIOS** para nortear o modelo de gestão participativa do Governo do Estado do Ceará e orientar a sua implementação.

**CAPITAL SOCIAL E
CAPACITAÇÃO**

**TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO E
COMUNICAÇÃO**



**INSTITUCIONA-
LIZAÇÃO**

**GOVERNANÇA
COLABORATIVA E
CONTROLE
CIDADÃO**

**PLANEJAMENTO
PÚBLICO
PARTICIPATIVO**

3.1.1 O TERRITÓRIO COMO LÓCUS PROTAGONISTA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os estudos e práticas contemporâneas de fomento ao desenvolvimento têm mostrado a necessidade de compreender o “território” como um meio e, ao mesmo tempo, uma das finalidades a serem alcançadas durante o andamento dos processos catalisadores de transformações sustentáveis. Como meio o território é capaz de oferecer suporte às estratégias desencadeadas pelos atores sociais e gestores públicos. Por outro lado, a construção de territórios (capital social, identidade, pertencimento, cesta de bens e serviços...) é capaz de transformá-lo em protagonista do próprio desenvolvimento.

O Governo do Estado definiu em lei o recorte das regiões de planejamento. O desafio está em transformar essas regiões em territórios de desenvolvimento. Por isso deve existir a preocupação com o fortalecimento da identidade territorial e o estímulo ao diálogo e à solidariedade entre os atores públicos e privados.

O desafio está em transformar essas regiões em territórios de desenvolvimento.

A construção de novos espaços de governança (política e técnica) é essencial para ampliação da participação cidadã e mediação dos interesses territoriais. É preciso um novo ordenamento regional e uma sociedade civil mais protagonista, que, a partir de iniciativas locais, encontrem-se alternativas para os problemas econômicos, sociais e ambientais, enfim, para a construção do desenvolvimento sustentável.

O nível local é o meio ambiente imediato no qual as pessoas vivem e se relacionam. É no território que as empresas se desenvolvem, encontram serviços e recursos dos quais depende seu dinamismo e dentro do qual se ligam às redes de troca de informações e de relações técnicas ou comerciais.

Cabe, portanto, reconhecer as iniciativas de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial existentes, com seus instrumentos (planos territoriais e instâncias de governança) e suas fragilidades, buscando o seu fortalecimento e integração com os demais instrumentos participativos de planejamento e gestão.

É importante que o planejamento e a gestão territorial sejam encarados como processos de aprendizagem contínua, nos quais o diálogo e a transparência, inclusive sobre os limites e conflitos, favorecem a confiança, o engajamento e a possibilidade de resultados.

3.1.2 ADERÊNCIA AO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS (GPR) ADOTADO PELO GOVERNO DO ESTADO

O sistema de participação cidadã se insere no Modelo de Gestão para Resultados (GPR) adotado pelo Governo do Estado do Ceará. O Modelo GPR tem como um dos seus 7 princípios o princípio da “Participação e Controle Social”.



“Ao lado da representação, a participação e o controle social devem ser reconhecidos como condição indispensável para o aprofundamento da legitimidade e da capacidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas. As instâncias formais de participação e controle social terão impacto positivo na administração pública, de modo a aumentar sua transparência, racionalidade e eficiência. >>

>> Além disso, deve haver forte expansão no uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC) enquanto meios para aumentar a transparência de processos políticos e gerenciais, facilitar a participação social nos sistemas de tomadas de decisão e na execução das políticas públicas. Deve ser orientada a melhoria da qualidade do processo de formação de opinião na esfera pública a partir da abertura de novos espaços de informação e deliberação”.¹

O modelo de GPR é operacionalizado em quatro dimensões², onde a participação cidadã está presente de forma transversal. A participação e o controle social, assim como os mecanismos de articulação institucional, de parceria com o setor privado e a sociedade e a comunicação e transparência, estão inseridos na quarta dimensão denominada de “Governança Orientada para Resultados”.

O Sistema de Participação Cidadã é, pois, fundamental para o fortalecimento da gestão pública para resultados e seus impactos esperados de maior eficiência, eficácia e efetividade nas políticas públicas.

¹ Relatório PRODUTO 4: Metodologia que consolide o Modelo de GPR, da Consultoria MACROPLAN.

² Dimensão 1: Visão Estratégica e Escolha de Prioridades; Dimensão 2: Monitoramento e Avaliação Sistemáticos; Dimensão 3: Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; e Dimensão 4: Governança Orientada para Resultados.

3.1.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE FORMAS DESCENTRALIZADAS DE GESTÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA



A descentralização apresenta-se como uma norma essencial, diretamente relacionada à universalização de uma outra norma, a democracia e, portanto, é um imperativo para assegurar efetividade nos processos participativos.

A distribuição e o compartilhamento do poder são condições “*sine qua non*” para a modernização das práticas sociais e para a sustentabilidade política das estruturas de Governo. As iniciativas que visam a descentralização política e administrativa permitem valorizar potenciais locais, identificar e mediar interesses, favorecendo a criação de uma nova lógica de desenvolvimento baseada na cooperação entre atores sociais, na formação de redes de empreendedores e no aumento da competitividade territorial.

No caso do Governo do Estado do Ceará, é preciso enfrentar o diálogo entre os recortes regionais das diversas estruturas administrativas setoriais do Governo e o recorte e dinâmica territorial das regiões de planejamento. As iniciativas ou novas governanças territoriais devem buscar otimizar o uso das estruturas públicas existentes, evitando grandes rupturas ou transformações radicais. As mudanças devem ser graduais e firmes. É fundamental a existência de um organismo coordenador e facilitador da articulação e integração entre atores e recortes territoriais. A efetividade de processos de participação está relacionada ao patrocínio da alta administração e à capacidade de protagonismo do território.

A pouca articulação entre atores sociais e iniciativas de planejamento estabelecidas em um mesmo território impede a visão integrada

A efetividade de processos de participação está relacionada ao patrocínio da alta administração e à capacidade de protagonismo do território.

dos problemas e potencialidades, dificultando o estabelecimento de ações que permitam as soluções dos desafios comuns. Uma baixa integração e articulação entre os órgãos e políticas públicas vêm resultando em duplicidade de esforços, excesso de trâmites burocráticos que reduzem a eficiência e eficácia da gestão pública, evidenciando posturas identificadas com a estrutura centralizada tradicional.

Equipes interinstitucionais permitem o aproveitamento de talentos distintos e maior envolvimento das organizações, contribuindo para a construção de resultados mais efetivos. Deve-se buscar a integração com as Universidades e outras Instituições de Ensino e de Pesquisa, visando o fortalecimento de políticas e programas de cooperação técnica, inovação, empreendedorismo, cadeias e arranjos produtivos nas regiões de planejamento.

3.1.4 O EXERCÍCIO DE ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO, CONSIDERANDO O CICLO COMPLETO DA GESTÃO E OS DIVERSOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Trata-se da abertura do Governo em promover processos participativos na definição de prioridades e alocação de recursos (Prioridades Estratégicas, Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento). Esses processos participativos devem considerar os diversos mecanismos de participação, sejam de natureza setorial, sejam de natureza territorial, promovendo a intersectorialidade e transversalidade das políticas.

Quando as iniciativas de fomento à participação cidadã ocorrem de forma setorial e isolada, constata-se uma frágil sintonia entre o planejamento regional, orçamento estadual e a execução financeira. Por isso, as estratégias de planejamento do desenvolvimento devem valorizar as instâncias territoriais de participação como espaço de poder, de disputa de projetos, de embate de ideias, de participação da sociedade na definição das políticas e investimento dos recursos públicos.

Assim, o processo participativo de planejamento plurianual do Estado deve considerar os esforços de planejamento territorial. Estes, por sua vez, devem considerar e se articularem com os processos de definição dos Planos Plurianuais Municipais.

Assim, o processo participativo de planejamento plurianual do Estado deve considerar os esforços de planejamento territorial.

As relações de proximidade facilitam a construção de diagnósticos mais precisos da realidade dos territórios e a ambiência para a governança colaborativa. A participação cidadã efetiva permite a emergência de projetos inovadores e iniciativas inspiradoras que mobilizam cidadãos, cidadãs e parceiros de diversos setores. Essa mobilização tem gerado resultados concretos dos mais diversos (políticas de recuperação de recursos naturais, de saneamento, de gestão de recursos hídricos, de esporte e lazer, de cultura, de oportunidades para jovens, estratégias de revitalização de bairros com forte concentração de pobreza, de segurança pública, etc.).

É preciso aceitar que processos desenhados de maneira semelhante ocorrem de forma muito diferente em cada local, a depender da ação e estratégias dos atores durante o processo, exigindo readequações, intensa comunicação e negociação com transparência.

A falta de critérios objetivos e transparentes para a distribuição orçamentária, visando a implementação de seus planos de desenvolvimento, é um elemento que coloca em risco o processo participativo. As decisões devem contemplar a alocação de recursos suficientes para a execução das propostas demandadas. Os participantes devem dispor de informações substanciais para garantir uma escolha qualificada.

O processo de planejamento e gestão é contínuo; não termina quando o Plano é publicado. Exige articulação permanente entre planejamento, implementação e monitoramento e compromisso de sucessivos governos. A efetiva participação durante todo o ciclo de planejamento favorece a criação de múltiplas formas de acompanhamento e responsabilização na implementação.

3.1.5 O INCREMENTO DA GOVERNANÇA COLABORATIVA E DO CONTROLE CIDADÃO

Para ampliar a participação cidadã na formulação, monitoramento e o controle social das políticas públicas, primeiro é preciso reconhecer o papel das instâncias colegiadas já existentes (Conselhos de políticas setoriais e transversais) e reconhecer capacidades nas organizações da sociedade civil e suas condições para contribuir com o desenho e a implementação das políticas.

Entretanto, a dinâmica dos Conselhos e sua capacidade propositiva face às políticas públicas dependem das condições de infraestrutura de apoio aos Conselhos e aos conselheiros, da realização de processos formativos continuados; de articulações necessárias para estimular a criação de Conselhos Municipais e/ou Territoriais e da assessoria e informações contextualizadas. Da mesma forma a realização de Conferências públicas, fundamentais para uma maior ampliação e aproximação do público beneficiário da formulação das políticas.

Daí a necessidade de uma ação afirmativa do Governo do Estado definindo instrumentos que garantam a sustentabilidade das atividades dos Conselhos, inclusive Conferências, e ampliando e qualificando a participação de gestores do Governo nos Colegiados, sempre visando a transparência no planejamento e cumprimento das decisões colegiadas deliberadas.

Além dos Conselhos, deve-se estimular a constituição e fortalecimento de novas governanças territoriais, enquanto espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional. As iniciativas devem criar mecanismos de troca de informações, mediação e integração entre o saber político, o conhecimento técnico e as expectativas dos cidadãos.

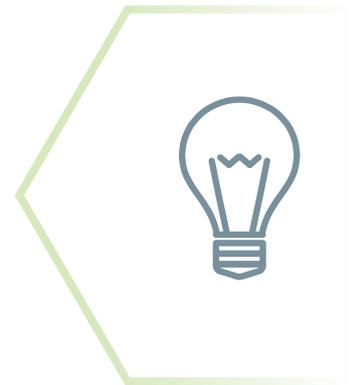
As iniciativas devem criar mecanismos de troca de informações, mediação e integração entre o saber político, o conhecimento técnico e as expectativas dos cidadãos.

As experiências nos mostram ainda que é da sinergia que emergem as soluções e os projetos mais adequados para melhorar a qualidade de vida das pessoas. A parceria aparece como uma prática forte que domina o processo. As experiências de diálogo e negociação promovem novas relações entre os atores, favorecem os acordos de cooperação e a execução das ações.

É imprescindível que os processos que preveem a participação cidadã tenham algum caráter deliberativo. Percebe-se que o caráter apenas consultivo e excessivamente formal limita seu poder. A originalidade dos processos participativos bem-sucedidos não está tanto nas suas realizações, mas muito mais no processo que as torna possíveis: reunir as forças vivas locais, levá-las a trabalhar em conjunto, consultar os cidadãos e cidadãs e conduzi-los a priorizar suas necessidades.

Os processos devem permitir um ambiente de cooperação e de governabilidade, criando um círculo virtuoso e sinérgico de participação de vários atores sociais, que reconhecem as novas governanças como espaços de mediação das demandas setoriais e regionais.

3.1.6 O FORTALECIMENTO DO CAPITAL SOCIAL E DAS COMPETÊNCIAS HUMANAS PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ



O fomento à participação cidadã pressupõe a realização de esforços paralelos de capacitação e aperfeiçoamento das pessoas. A capacitação continuada dos membros das governanças mostra-se necessária, uma vez que o exercício da função demanda esforços para a mudança da cultura tradicional de gestão (centralizada, com baixo nível de integração e personalizada) e a incorporação de um novo paradigma baseada na autonomia e na cooperação entre entes públicos e privados. Este avanço só pode ser obtido a partir de um amplo esforço de educação política e capacitação profissional, que envolva gestores, técnicos e conselheiros.

A qualificação da ação cidadã e de seus representantes é fundamental para que práticas clientelistas ou assistencialistas deem lugar à formação de consensos negociados com transparência e profissionalismo, visando à melhoria das condições de vida da sociedade e o desenvolvimento territorial.

É preciso construir processos pedagógicos que facilitem à população a compreensão dos elementos técnicos e da burocracia pública, com a contribuição ativa e articulada de diversas pessoas e organizações, como as universidades locais. Quando a participação cidadã não ocorre como se espera, deve-se reconhecer que isso não necessariamente implica em falta de vontade de participar, cabendo buscar novos meios para facilitar e incentivar a participação.

É preciso construir processos pedagógicos que facilitem à população a compreensão dos elementos técnicos e da burocracia pública.

Um grande incentivo é dar ampla divulgação do processo e dos resultados, com feedback aos participantes sobre os próximos passos, incluindo a criação de guias e mecanismos de acompanhamento do que foi decidido durante todo o ciclo de planejamento.

Deve-se priorizar ações que visem fortalecer o capital social, os processos de concertação e de fortalecimento de novas governanças do desenvolvimento regional. É essencial que os critérios de participação e representatividade levem em conta a diversidade social e econômica do território, buscando estabelecer processos decisórios marcados pela equidade e pelo empoderamento dos grupos sociais mais fragilizados.

3.1.7 O USO DE FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO PARA AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Existem novas tecnologias e ferramentas que podem dar maior capilaridade e propiciar sinergias aos mecanismos de participação nos processos de planejamento e monitoramento das políticas públicas. O uso de novas tecnologias de informação atreladas a estratégias de comunicação permitem estabelecer relacionamento direto com o público, fortalecendo a transparência e dando legitimidade às decisões tomadas.

Da mesma forma, o uso de redes sociais de forma inovadora, sem linguagem institucional e abordando temas populares, auxilia na divulgação, alcançando um público mais jovem.

Comunicar bem com transparência é o coração e a essência de um governo aberto. A ausência de uma política de comunicação permanente faz com que as ações territoriais não sejam conhecidas nas regiões, contribuindo para o surgimento de distorções em relação ao papel e mandato das governanças e iniciativas territoriais.

Deve-se garantir a disponibilização de informação qualificada, atualizada, útil, servindo de base ao planejamento e ao monitoramento constantes, com base em metas e indicadores amplamente divulgados, debatidos e atualizados.

Pode-se fazer uso de canais de comunicação direta e *online*, complementando canais mais tradicionais, como oficinas e eventos presenciais.

Novas iniciativas de governança e o uso de novas tecnologias têm propiciado a incorporação de políticos e técnicos municipais em uma nova cultura de governar, fazendo com que assumam o papel de escuta ativa (Facebook, Twitter...) e de resposta imediata (SMS, WhatsApp).

Deve-se desenvolver ferramentas que conectem instâncias de governança convencionais (Conselhos de políticas públicas reconhecidos em lei) com novas formas inovadoras de participação cidadã.

Deve-se desenvolver ferramentas que conectem instâncias de governança convencionais (Conselhos de políticas públicas reconhecidos em lei) com novas formas inovadoras de participação cidadã.

É preciso construir uma narrativa de propósitos e valores centrada na importância da participação que inspire gestores, lideranças e cidadãos. O conteúdo central dessa narrativa é o de que a participação cidadã e coesão social são fatores de competitividade e condição para o desenvolvimento sustentável. Sem participação e controle social as instituições correm o risco de politização, perda de autonomia e corrupção, mesmo em regime democrático. A democracia representativa não funciona adequadamente sem a democracia participativa; cada uma tem seu papel e se complementam.

3.1.8 SISTEMA COMPREENDIDO PELA SOCIEDADE COMO POLÍTICA DE ESTADO: BUSCA DE SUSTENTABILIDADE E INSTITUCIONALIZAÇÃO



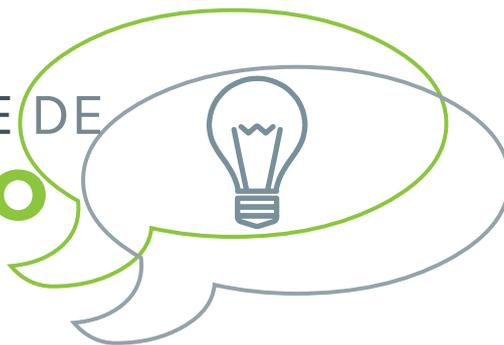
As lições aprendidas de experiências de participação cidadã bem-sucedidas mostram que a sua institucionalização (administrativa e legal) ajuda a viabilizar e perenizar os processos e ampliar o seu impacto.

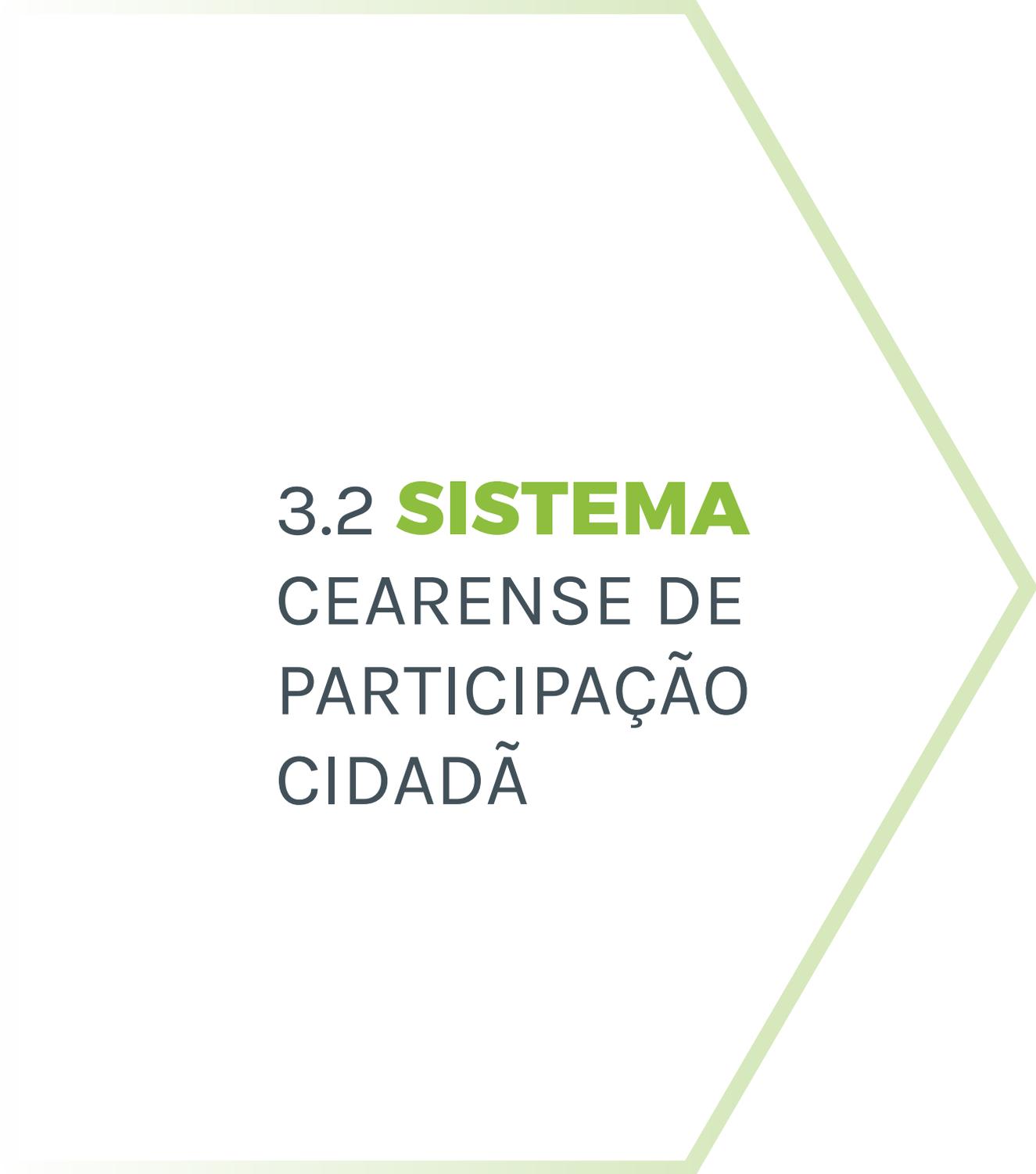
No entanto, destaca-se que a institucionalização deve fugir do formalismo e de regras muito específicas e rígidas de participação do tipo *top-down*. O objetivo da institucionalização é tão somente definir os mecanismos e proporcionar os instrumentos que possam viabilizar as iniciativas e a articulação entre elas. Ao mesmo tempo, cabe incentivar e reconhecer mecanismos de participação definidos a partir dos territórios e aprimorados durante sua implementação.

Por isso, o modelo de participação cidadã em seu formato de sistema precisa ser definido, comunicado, exercitado e institucionalizado.

A institucionalização (administrativa e legal) ajuda a viabilizar e perenizar os processos e ampliar o seu impacto.

SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ





3.2 **SISTEMA** CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A proposta é de criação do **SISTEMA CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**, de caráter estadual, o qual tem como objetivo dar atuação sistêmica aos processos participativos existentes e aos novos processos criados para uma maior efetividade nas políticas públicas, programas e projetos no âmbito do Governo do Ceará.

A implementação do modelo enquanto sistema propiciará a integração de diversos processos e ferramentas participativos e orientará a aprendizagem e a gestão desses processos com uma visão sistêmica.

Nesta perspectiva, o Sistema estabelece 06 dimensões que incorporam a participação cidadã no planejamento e monitoramento de políticas, programas e projetos:

- ✓ Dimensão PPA
- ✓ Dimensão Políticas Setoriais e Transversais
- ✓ Dimensão Territorial
- ✓ Dimensão Ouvidoria
- ✓ Dimensão Planejamento de longo prazo (7 Cearás)
- ✓ Dimensão de Suporte: Comunicação, Capacitação e Tecnologia da Informação

As duas primeiras dimensões dizem respeito à incorporação da participação em processos de planejamento já existentes, no caso o ciclo completo de planejamento e monitoramento do PPA e das Políticas Setoriais e/ou Transversais.

A terceira dimensão diz respeito à incorporação do enfoque territorial nos processos de planejamento e monitoramento das políticas, programas e projetos, bem como o apoio a processos de planejamento territorial participativo.

A quarta dimensão refere-se à rede de Ouvidoria que estabelece canal de relacionamento com o cidadão difuso, enquanto sociedade civil não organizada, e sistematiza informações relevantes para a melhoria dos processos de planejamento e gestão das políticas públicas.

A quinta dimensão trata da participação na construção de estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Na ausência de um plano estratégico, esta dimensão será exercitada a partir das estratégias delineadas nos “7 Cearás”³ buscando criar canal de comunicação com a população acerca das políticas e ações governamentais organizadas nos sete eixos governamentais de articulação Intersetorial.

Já a sexta dimensão trata dos processos e ferramentas de suporte à participação, compreendendo a estratégia de comunicação, as ações de capacitação, os sistemas de informações setoriais e territoriais e as ferramentas digitais que possibilitem a ampla participação dos cidadãos nos diversos processos participativos em todas as dimensões do Sistema. Como uma inovação, sugere-se o desenvolvimento e implementação de uma **PLATAFORMA DIGITAL** (Dialoga Ceará) que ofereça ferramentas digitais, de modo a facilitar o diálogo com os cidadãos em todas as dimensões do Sistema.

O Sistema é composto pelo conjunto de processos organizados nas 6 dimensões, tendo como base o acúmulo de experiências participativas construídas ao longo das últimas décadas pela gestão estadual, procurando meios para torná-las articuladas, sistemáticas e mais efetivas.

³ Documento que consolida as propostas do Plano de Governo, o qual organiza as estratégias de desenvolvimento em 7 eixos de intervenção e que foram considerados por ocasião da elaboração do PPA 2016-2019.

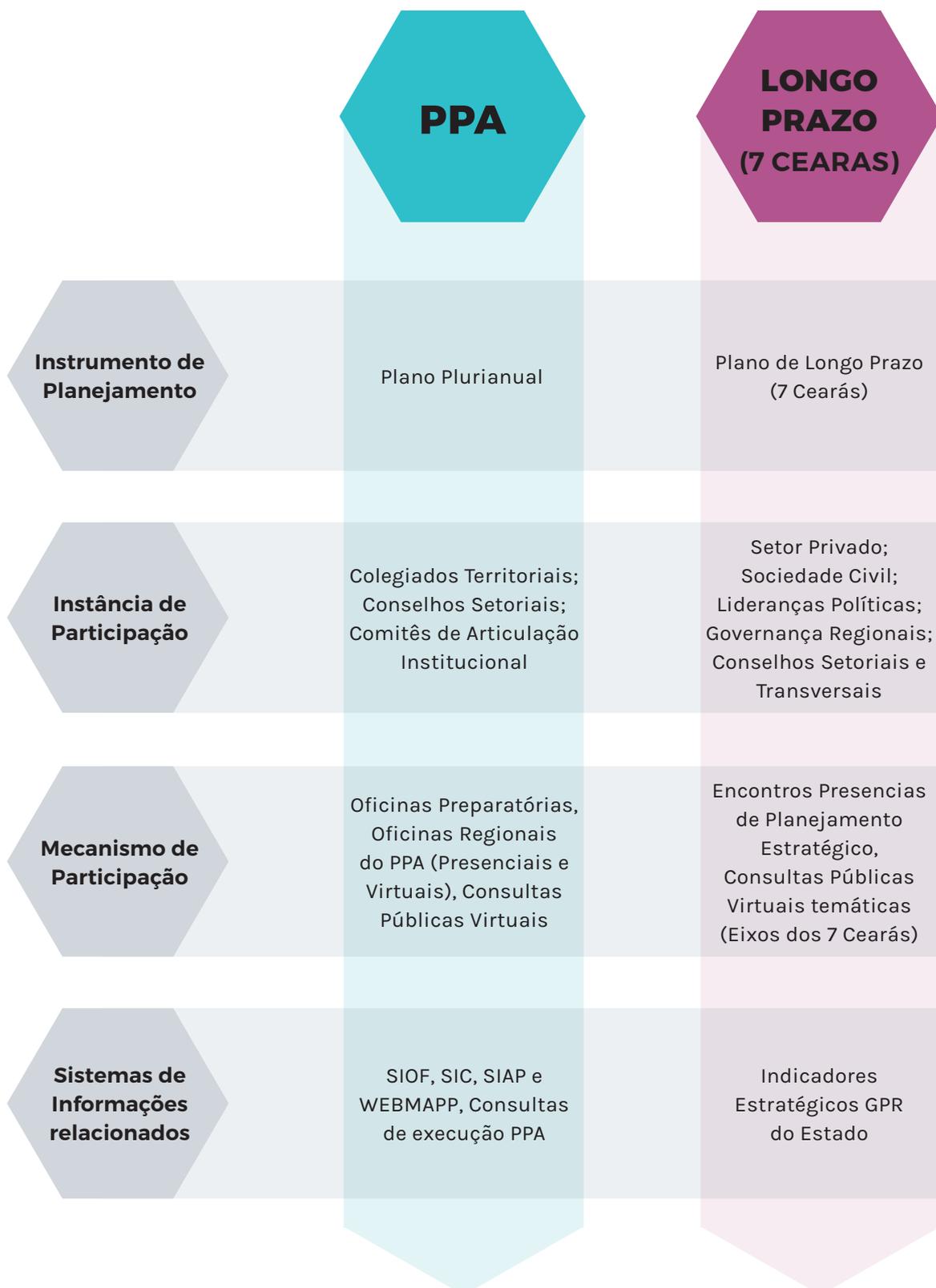


Figura 5
Diagrama do Sistema Cearense de Participação Cidadã

Desta forma, o Sistema constitui-se em uma forma de integração dos diferentes instrumentos, iniciativas e processos de participação cidadã sob a responsabilidade do Poder Executivo Estadual, articulados como processos decisórios, de ação e de aprendizagem pública e cidadã.

As dimensões supracitadas podem ser caracterizadas segundo seus instrumentos de planejamento, instâncias de governança relacionadas, ferramentas de participação presencial ou digitais e sistemas de informações relacionados, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura 6
Características das Dimensões do
Sistema Cearense de Participação Cidadã





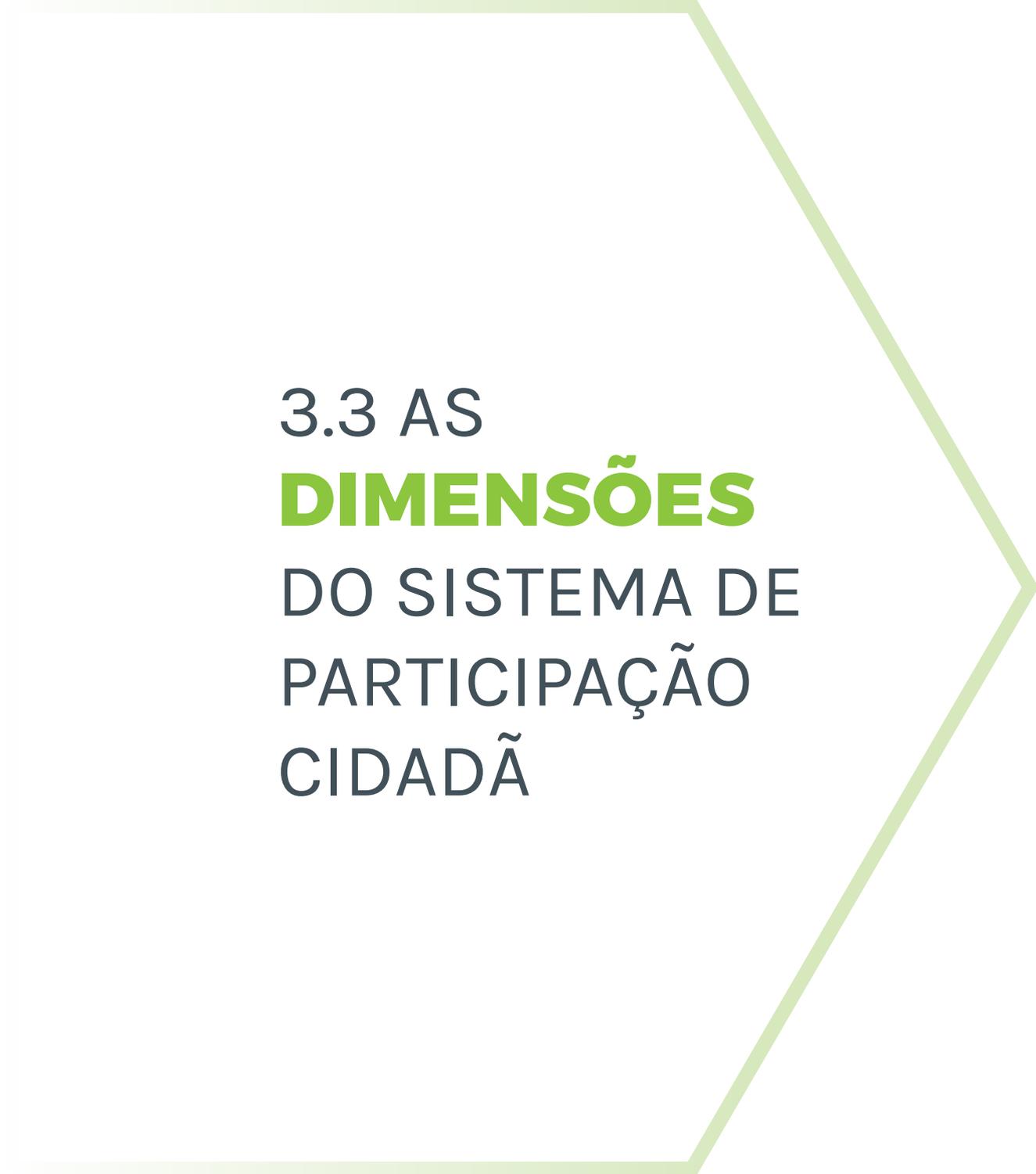
Para dar dinamismo e facilitar a articulação entre os diversos processos materializados pelas dimensões do Sistema, propõe-se a criação da **REDE CEARENSE DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**, com o envolvimento de todos os atores participantes de instâncias de governança participativa, sejam representantes do poder público ou da sociedade civil.

Deverão compor a Rede Cearense de Participação:

- Os conselheiros de políticas públicas setoriais e ou transversais.
- Os membros das instâncias de governança territorial (colegiados de desenvolvimento territorial).
- Os comitês institucionais nos territórios (representantes de órgãos estaduais nas regiões).
- A rede de ouvidores.
- Os membros dos Comitês dos 7 Cearás.
- A rede de planejamento coordenada pela SEPLAG.
- Os gestores institucionais do Sistema de Participação Cidadã ou comitê que os represente.

Para dar operacionalidade ao Sistema, sugere-se a instituição de “**UNIDADE DE GESTÃO**” do Sistema Cearense de Participação Cidadã, vinculado à SEPLAG ou à Casa Civil, com as seguintes competências:

- Coordenar o Sistema Cearense de Participação Cidadã.
- Coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e monitoramento dos planos e da execução das políticas públicas, em articulação com as Unidades de Planejamento.
- Estimular os processos participativos nos diversos órgãos da Administração Pública Estadual.
- Desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação.
- Animar a Rede Cearense de Participação Cidadã.
- Executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Gestor do Sistema.



3.3 AS **DIMENSÕES** DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ



3.3.1. **DIMENSÃO PPA**

FORTALECIMENTO DO PROCESSO PARTICIPATIVO E REGIONALIZADO DO PPA

O processo de elaboração do PPA coordenado pela SEPLAG é guiado pelas seguintes premissas:

GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS

Executando políticas e programas; privilegiando o foco em resultados, em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto; priorizando ações; e contemplando o senso distributivo na alocação dos recursos.

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

promovendo a interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas, em um processo de planejamento participativo que extrapola as propostas de campanha

PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

equilibrando a dimensão territorial; superando os desafios; e potencializando oportunidades regionais.

INTERSETORIALIDADE

implementando políticas setoriais articuladas, centradas em territórios; trazendo ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas; e superando a fragmentação das políticas públicas.

Propõe-se aprimorar e institucionalizar o processo de elaboração e monitoramento do PPA, como grande aglutinador dos diversos mecanismos e instrumentos de participação cidadã

Além do foco em resultados, o fortalecimento do processo participativo e regionalizado do PPA está embasado na nova visão de governança e sua articulação com o território, considerado como ator inteligente e sujeito de mudanças.

O conceito moderno de governança diz respeito a uma nova forma de governar, com mais cooperação e horizontalidade. Contempla uma nova forma de tomar decisões sobre o interesse coletivo, de maneira mais cooperativa, com visão de longo prazo e foco em resultados.

Exige uma mudança de comportamento das instituições públicas no sentido de facilitar uma efetiva representação, exercitar a intersectorialidade e permitir o exercício do controle social das políticas públicas. As decisões de governo passam a ser produto de uma pauta de concertação entre as instituições e a sociedade.

Exige mais transparência na tomada de decisões, com a explicitação dos diferentes interesses envolvidos, a construção de consensos, a resolução de conflitos em cada uma das regiões de planejamento do Estado. Requer estimular a construção e ou fortalecimento de novas governanças, com a identificação e diálogo

com líderes visionários, que expressem causas, crenças, competência empreendedora e capacidade de articulação e de construção de alianças capazes de impulsionar mudanças históricas e uma conduta no território, com regras de jogo sociais e políticas válidas para todos os atores.

Assim, considerando as fragilidades ainda existentes na construção participativa do PPA; considerando que as lições aprendidas apontam para a necessidade de ampliar a representatividade no processo de governança, qualificar a participação e diversificar os mecanismos de diálogo e feedback, de forma a contribuir para um maior empoderamento dos atores locais; e, finalmente, levando em consideração o que já existe nas regiões de planejamento do Estado, tais sejam: colegiados territoriais (mesmo sendo mais representativos do desenvolvimento rural, com apoio da SDA), conselhos setoriais, associação de municípios, redes empresariais e sócio-produtivas e órgãos do governo na região, propõe-se aprimorar e institucionalizar o processo de elaboração e monitoramento do PPA, como grande aglutinador dos diversos mecanismos e instrumentos de participação cidadã. >>

As proposições a seguir são direcionadas para o próximo ciclo do PPA (2020-24), o qual terá início no ano de 2019. Assim, na fase de elaboração do PPA e **COM RESPEITO À DIMENSÃO TERRITORIAL, PROPÕE-SE, ENQUANTO METODOLOGIA PARTICIPATIVA:**

- Visita prévia às regiões para coleta de informações sobre os planos territoriais e projetos prioritários em andamento e mapeamento / contatos iniciais com os colegiados territoriais e outras instâncias de governança ou coletivos existentes no território, inclusive presença regional dos conselhos setoriais e/ou transversais, dentre outros, com os quais o Governo deseje dialogar.
- Constituição de grupo virtual para comunicação com lideranças e representantes dessas instâncias e coletivos.
- Oficinas prévias de Formação de lideranças / representantes sobre planejamento participativo, GPR e metodologia participativa do PPA (presencial e virtual).
- Constituição e reunião preparatória com o Comitê de Articulação Institucional dos órgãos do Governo Estadual e entidades de fomento na Região / Território, inclusive o Núcleo Técnico de Assessoria ao Desenvolvimento Territorial (se houver).
- Disponibilização virtual de informações sobre o perfil e indicadores regionais.
- Oficina (Fórum) regional do PPA, onde se discutirão prioridades e diretrizes regionais para o PPA. Nesse momento deverá ser constituído um grupo de interlocução regional. O ideal é que esse grupo evolua para se organizar na forma de uma “Rede de Governança Regional”, a qual poderá exercer um papel protagonista no desenvolvimento do Território, independentemente de seu papel provisório de interlocução com o Governo do Estado para fins do PPA.
- Devolutiva para as regiões do PPA regionalizado, devendo ser presencial com o grupo de interlocução e em meio digital para os demais atores envolvidos.

Ainda na fase de elaboração do PPA, mas **COM RESPEITO À PARTICIPAÇÃO NA DIMENSÃO SETORIAL**, propõe-se:

- Oficina(s) preparatória(s) com representantes de todos os Conselhos de políticas setoriais e transversais para capacitação prévia e apresentação da metodologia (garantindo presença também de representantes gestores das secretarias setoriais que gerenciam as respectivas políticas). Essas oficinas podem ser subdivididas por Eixo dentro da estrutura dos 7 Cearás.
- Reuniões das Secretarias Setoriais com os respectivos Conselhos para elaboração de prioridades setoriais para o PPA, com base nas agendas territoriais e coerente com o modelo de GPR. Definição de nomes para representar os respectivos Conselhos na Rede Cearense de Participação Cidadã. Nesta ocasião, os ouvidores setoriais devem participar e apresentar sugestões advindas dos Relatórios de Gestão de Ouvidoria.
- Reuniões com representantes de Conselhos de políticas transversais com o mesmo objetivo, mas com foco na transversalidade.
- Cada Secretaria deverá convocar reunião do Conselho para fazer a devolutiva do PPA e iniciar o processo de monitoramento e controle social.

Serão disponibilizados também recursos de webrádio, webtv e webconferências.

Com respeito ao processo de **MONITORAMENTO DO PPA (2016-2019)**, o qual deve ser realizado ainda no primeiro semestre de 2017, e considerando as fragilidades já mencionadas sob a ótica participativa em nível regional na etapa anterior de elaboração, propõe-se exercitar, já neste próximo ciclo de monitoramento, uma ação de campo, que considere de forma mais proativa o território como protagonista e ator relevante no PPA.

Essa ação de campo deverá ter os seguintes objetivos e premissas orientadoras:

1. O fortalecimento da identidade territorial (região) e mobilização das instâncias de governança para serem sujeitos do processo de planejamento e gestão: colegiados territoriais de desenvolvimento sustentável, associação de prefeitos, redes empresariais, órgãos do Governo do estado e outras entidades de fomento e outras lideranças relevantes.
2. A devolutiva para as regiões do que foi planejado e executado, valorizando a participação e apresentando, na prática, o Sistema de Participação Cidadã.
3. A construção pactuada de uma pauta regional de prioridades para ajustes no PPA, bem como uma agenda estratégica que aglutine e mobilize uma futura rede de governança regional.

Para facilitar e dar apoio aos eventos do ciclo do PPA, de forma mais moderna e inovadora, a Plataforma Digital a ser desenvolvida deverá disponibilizar **AMBIENTES DIGITAIS** para elaboração, monitoramento e avaliação do PPA, facilitando consideravelmente o diálogo com os cidadãos, territórios e setores do Governo. Serão disponibilizados também recursos de webrádio, webtv e webconferências.





3.3.2. DIMENSÃO SETORIAL

POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS

Trata-se do exercício da participação no âmbito das políticas setoriais e transversais de direitos. Historicamente essa participação tem sido exercida através dos Conselhos e suas dinâmicas de reuniões e conferências públicas.

A proposta prevê mecanismos para aprimorar a efetividade e ampliar a incidência dessas instâncias no planejamento e gestão das políticas públicas.

No modelo de GPR, o processo de planejamento se inicia com a elaboração da estratégia de longo prazo do Estado e do Governo, que antecipe e responda aos desafios e às demandas da sociedade, compromissos de campanha, com visão multissetorial e territorial. Contempla a construção da visão de futuro; objetivos prioritários e desafios por áreas de resultados; estratégias e metas globais do Estado.

A etapa seguinte se dá no nível de cada política setorial, com a definição de indicadores e metas, associados a políticas públicas, proje-

tos e processos estratégicos. Nesse momento é fundamental o exercício da participação cidadã: primeiro, na compreensão de que os resultados esperados refletem de fato a demanda da sociedade; segundo, na pactuação e priorização de projetos estratégicos e processos críticos que contribuam para o alcance dos resultados. Os Conselhos Setoriais precisam ser capacitados e envolvidos nesse processo, mediante reuniões extraordinárias com esse fim. As Secretarias Setoriais precisam considerar as demandas setoriais de cada uma das regiões, consultando os planos territoriais de desenvolvimento e auscultando as instâncias de governança das regiões sobre as especificidades de sua respectiva temática no território.

Após esse momento, as Secretarias Setoriais, através da Rede de Planejamento coordenada pela SEPLAG, constroem sua matriz de indicadores e a programação em termos de programas, projetos e ações que demandarão a alocação de recursos e sua locação regional.

A Plataforma Digital possibilitará a criação de ambientes digitais para dar o suporte às atividades das Secretarias Setoriais e dos Conselhos Setoriais, tais como conferências, consultas públicas, reuniões etc. Com estes recursos e a promoção de fóruns de discussão, o diálogo intersetorial será facilitado.

Em suma, as Secretarias Setoriais, ao formular suas agendas estratégicas, planos setoriais e programação do PPA deverão levar em consideração:

- As estratégias de desenvolvimento de longo prazo do Estado (planejamento estratégico do Estado).
- As proposições e resoluções do respectivo Conselho Setorial, conferências e audiências públicas, bem como as consultas públicas realizadas por meio de ferramentas digitais.
- A territorialização e prioridades propostas pelas 14 regiões.
- A intersetorialidade, em particular a respeito dos temas que constituem os eixos dos 7 Cearás.
- As manifestações dos diversos canais de interação e comunicação do Sistema Cearense de Participação Cidadã, inclusive o Sistema de Ouvidoria.

A Plataforma Digital possibilitará a criação de ambientes digitais para dar o suporte às atividades das Secretarias Setoriais e dos Conselhos Setoriais, tais como conferências, consultas públicas, reuniões etc. Com estes recursos e a promoção de fóruns de discussão, o diálogo intersetorial será facilitado.

Associe-se a isso o espaço que poderá ser utilizado para informações Institucionais dos Conselhos (locais, conselheiros, agenda, atas, deliberações, etc.) e das próprias Secretarias Setoriais.





3.3.3. DIMENSÃO TERRITORIAL

A região, compreendida como território, deve ser reconhecida como o lócus privilegiado para o exercício da participação cidadã e da boa governança. O território protagonista compreendido como espaço socialmente organizado e ator inteligente de transformação social, porque possui recursos humanos, econômicos, culturais e institucionais, isto é, o seu potencial de desenvolvimento endógeno. Isso só acontecerá com a verdadeira participação das pessoas e das diversas institucionalidades, que representem a nova cultura política, a nova governança a partir do território, que é o espaço da vida real.

Além disso, ainda é preciso superar o caráter estritamente municipal da relação entre Estado e atores locais. Os municípios isoladamente não caracterizam a realidade do território em seus aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais. Entre o Estado da Federação e o Município há um vazio organizacional, não possibilitando a visualização conjunta dos problemas e potencialidades. A ação do Governo Estadual é fundamental para que estes vazios sejam ocupados por entes territoriais e para que o enfoque territorial seja incorporado nos processos de planejamento e monitoramento das políticas setoriais.

A necessidade de aproveitar as potencialidades regionais exige avanços na descentralização administrativa do Estado e nos mecanismos

de gestão compartilhada entre Estado e Sociedade. É preciso aproximar as estruturas de Governo das pessoas, bem como atribuir poder de decisão para as regiões, como forma de dinamizar o processo de desenvolvimento. Deve-se buscar o engajamento e participação das comunidades de cada território no planejamento e controle social das ações.

Daí a importância das iniciativas de desenvolvimento territorial empreendidas pelas lideranças e organizações locais, muitas vezes estimuladas pelo próprio poder público, como é o caso da política de desenvolvimento territorial promovida pelo Governo Federal através do MDA e pelo Governo Estadual através da SDA.

Existem no Ceará os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento, com grande legitimidade e capacidade de mobilização territorial e de articulação intersetorial, os quais, mesmo com representatividade mais vinculada ao segmento rural, precisam ser fortalecidos e reconhecidos.

Por outro lado, os Planos Territoriais têm evoluído para abarcar as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável (sócio-cultural educacional, sócio-produtiva, ambiental e político-institucional), sendo que as oportunidades de desenvolvimento ainda são limitadas à economia rural, necessitando incorporar outros segmentos econômicos e dinâmicas urbanas.

Reconhecimento e institucionalização do processo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial / regional e sua integração ao sistema de planejamento do Estado (PPA, LDO e LOA).

Para dar qualidade e dinamismo à política da participação nos diferentes territórios / regiões do Estado, propõe-se:

- A criação de 14 Comitês Regionais de Articulação Institucional, espaços de integração de políticas públicas na região. Esta integração deverá materializar-se na viabilização de um Núcleo (espécie de escritório⁴ ou coordenação técnica), dotado de capacidade técnica e operacional para facilitar o ciclo do planejamento e gestão do desenvolvimento territorial e a comunicação e integração do conjunto de espaços de governança existentes no Território, articulando as relações entre o Poder Executivo, a Comunidade e as Instituições da região.
- Ampliação pactuada da representatividade dos atuais *Colegiados de Desenvolvimento Territorial Sustentável* e/ou conexão com outras instâncias e segmentos colegiados em direção à construção de uma “*Rede de Governança Territorial*”.
- *Apoio técnico-metodológico da SEPLAG / IPECE* na construção de sistemas de informações territoriais e qualificação dos Planos Territoriais (PTDS).
- Reconhecimento e institucionalização do processo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial / regional e sua integração ao sistema de planejamento do Estado (PPA, LDO e LOA).

Nesta dimensão do Modelo a Plataforma Digital terá um caráter inovador e incentivador da participação e controle social, pois possibilitará a criação (livre ou controlada) de *comunidades, fóruns e grupos para discussão* de interesses do território, elaboração de propostas, votações, priorizações e feedbacks. Estes ambientes digitais estarão disponíveis para *audiências, consultas e conferências públicas*.

Também pretende-se disponibilizar espaços para comunicação de informações, tais como: indicadores, planos de desenvolvimento territorial, monitoramento dos planos, legislação, artigos, estudos e pesquisas de interesse regional.

No que diz respeito a *jornalismo*, poderão ser divulgadas notícias, clipping e temas na mídia. Pretende-se também disponibilizar recursos de *webconferência, webrádio, webtv para informativos, músicas, rodas de conversa, utilidade pública, transmissão de eventos, banco de vídeos e tutoriais em vídeo*, entre outros.

⁴ Como visto em alguns casos de boas práticas, estes escritórios territoriais podem ser coordenados / apoiados diretamente pelo Executivo Estadual ou através de parcerias com instituições de âmbito regional, como é o caso de órgãos regionais de fomento ou universidades. No caso da Bahia, a Secretaria de Planejamento mantém uma Diretoria de Planejamento Territorial que coordena essa articulação com as instâncias de governança territoriais, inclusive o apoio técnico ao processo de planejamento e gestão do desenvolvimento regional. No caso do Ceará, esse apoio técnico vem sendo dado pela SDA e algumas universidades, que criaram Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), mediante convênios com o MDA, os quais foram finalizados em 2016.



3.3.4. DIMENSÃO OUVIDORIA

A Ouvidoria é um canal que recebe toda e qualquer manifestação referente ao Poder Executivo Estadual e visa fomentar a participação da sociedade e o exercício do controle social, assegurando o direito à cidadania e à transparência dos serviços prestados pelo Governo do Estado.

O Sistema de Ouvidoria é um importante instrumento de participação cidadã por ser capaz de atender as demandas diversas da população difusa (não organizada). Nesse sentido, a Ouvidoria atua como canal de intermediação e diálogo entre o cidadão comum e o Governo, possibilitando ao cidadão contribuir com a implementação das políticas públicas e a avaliação dos serviços prestados.

A Rede de Ouvidorias do Estado do Ceará é composta por 67 Ouvidorias Setoriais, distribuídas em cada órgão ou entidade do Governo do Estado. Além disso, dispõe ainda da rede interna regulamentada da Secretaria da Saúde – SESA, com 55 ouvidorias distribuídas nas unidades assistenciais de saúde, nas Coordenadorias Regionais de Saúde (integrantes da estrutura organizacional da SESA), nas unidades assistenciais de saúde qualificadas como organização social e nas unidades assistenciais de saúde dos consórcios públicos.

Instituído pelo Decreto nº. 30.474/2011, o SOU é uma ferramenta informatizada desenvolvida para aperfeiçoar o atendimento das

manifestações dos cidadãos encaminhadas à Ouvidoria, compreendendo o registro, o tratamento e o retorno ao cidadão.

O SOU também contempla o módulo do Sistema de Informação ao Cidadão - SIC utilizado para o registro e o atendimento das solicitações de informação, com recursos e procedimentos em conformidade com a Lei de Acesso à Informação.

Encontra-se em desenvolvimento pela CGE - Controladoria Geral do Estado novo modelo de relacionamento público com o cidadão com três focos: ouvidoria, transparência e acesso à informação. A Plataforma Digital de participação cidadã deverá ter conexão e integração de dados com esse novo sistema de relacionamento público com o cidadão.

Essa integração permitirá que as manifestações de Ouvidoria oriundas do cidadão comum possam ser sistematizadas e tratadas como ferramenta de participação a ser considerada pelos gestores nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas e melhoria dos serviços.

Assim, os Relatórios de Ouvidoria se traduzirão em insumos para os processos participativos em todas as dimensões do Sistema Cearense de Participação Cidadã.

3.3.5. **DIMENSÃO** PLANEJAMENTO DE **LONGO PRAZO** (7 CEARÁS)

5

A Plataforma Digital poderá apoiar nesta dimensão o diálogo com a sociedade e intra-governo com o uso de ambientes digitais para elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estratégico, coleta de propostas de melhorias para os programas de governo, votação e priorização de propostas e mecanismos de feedback da sociedade e para a sociedade.

Esta dimensão do Sistema Cearense de Participação Cidadã prevê os canais de participação no ciclo de planejamento de longo prazo. Na atualidade, a referência de estratégias de longo prazo adotadas pelo Governo do Estado é o documento intitulado “7 Cearás”, o qual aglutina a ação governamental em sete eixos que foram norteadores para elaboração do PPA.

Esta dimensão também busca promover a intersectorialidade das ações governamentais, tanto na perspectiva da sociedade quanto dos gestores públicos, bem como a articulação interinstitucional dentro e fora do Governo.

Possibilita e estimula a constituição de pactos temáticos ou intersectoriais com diversos segmentos representativos da sociedade sobre Estratégias de Desenvolvimento de Longo Prazo.

A exemplo do Pacto pelo Ceará Pacífico, poderão ser constituídos Comitês (intersectoriais) dos Pactos dos 7 Cearás, os quais devem construir suas agendas de forma participativa, mediante conferências e diálogos presenciais e virtuais.

A Plataforma Digital poderá apoiar nesta dimensão o diálogo com a sociedade e intra-governo com o uso de **AMBIENTES DIGITAIS** para elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estratégico, coleta de propostas de melhorias para os programas de governo, *votação e priorização de propostas e mecanismos de feedback* da sociedade e para a sociedade.

A respeito de informações, a Plataforma Digital poderá também ser utilizada para disponibilizar e divulgar o plano estratégico de longo prazo, suas metas, indicadores e notícias.



3.3.6 DIMENSÃO DE SUPORTE COMUNICAÇÃO, CAPACITAÇÃO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Esta dimensão compreende 3 processos inter-relacionados e complementares, que dão o suporte para que as demais dimensões do Sistema de Participação funcionem e se articulem entre si e com a sociedade de maneira mais ampla. São eles:

3.3.6.1 ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO

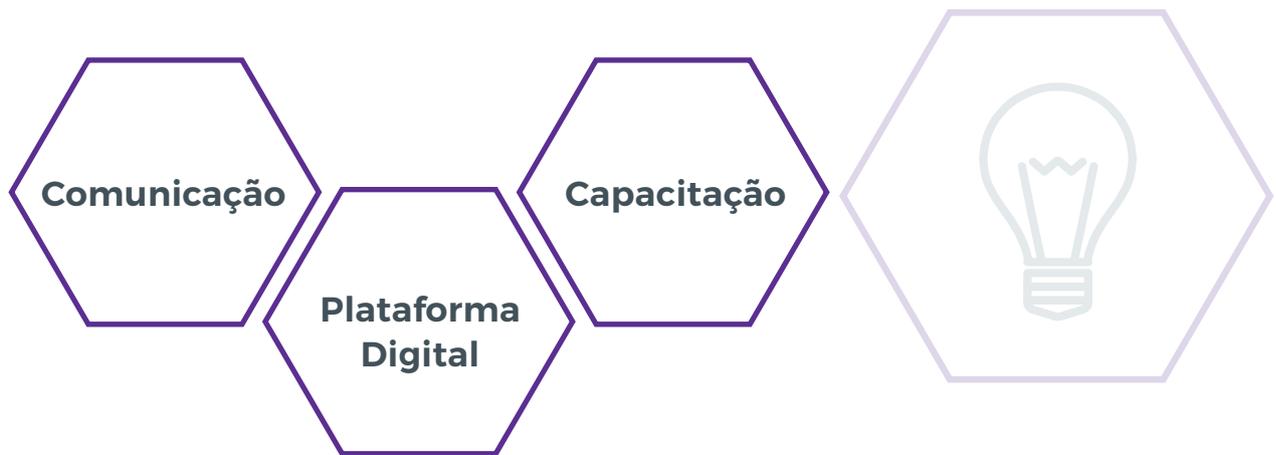
A presente estratégia de comunicação e informação está baseada nos preceitos da comunicação pública, um tipo de comunicação institucional, cidadã e dialógica que se estabelece nos âmbitos do Estado e da Sociedade, visando à ampliação e à qualificação dos fluxos de informação, de expressão e o relacionamento entre ambos nos esforços de planejamento participativo.

Além da comunicação pública como referencial teórico, esta estratégia considera como princípios a comunicação como direito humano fundamental e condição à governança; a participação cidadã como direito fundamental e condição à governança; e o planejamento como ativo da gestão pública de resultados.

Considera também como princípios a autoria, colaboração e interatividade digital como referencial metodológico; a legislação atinente à transparência, ao acesso à informação e à ouvidoria vigente no país e no Estado do Ceará como referencial jurídico; e o diálogo público adotado pelo Governo como referencial político.

A presente estratégia acolhe características socioeconômicas, políticas e culturais do território, que apresenta índices relativamente baixos em relação à renda nominal média, escolaridade e expectativa de vida; à distribuição da riqueza e dos meios de produção; e aos ativos de identidade, de reconhecimento, de pertencimento e de capital social. Aos índices de cidadania ativa e de democracia participativa; do acesso à infraestrutura de informação e comunicação e do letramento digital; do investimento público nas áreas social e de direitos humanos; das culturas da comunicação pública, do planejamento participativo e do desenvolvimento humano de base local, integrado e sustentável.

A estratégia, enfim, entende o território como *locus* da ação comunicativa – das práticas da cidadania ativa e da democracia participativa – e que seus agentes públicos e atores sociais carecem de uma esfera pública ativada, por-



tanto, complexa e híbrida, capaz de problematizar, discutir e construir consensos em torno de questões públicas.

Como resultados desta estratégia, espera-se criar desejo e condições comunicacionais favoráveis à participação no planejamento do Estado; e estimular a esfera pública como local para problematizar questões de interesse coletivo, debater sobre possíveis soluções, construir consensos e encaminhá-los aos processos de planejamento do Estado.

Espera-se também facilitar a cidadania ativa e a democracia participativa como qualificadoras da política e da gestão pública; práticas de comunicação pública e de planejamento participativo como qualificadores das políticas públicas; e a cultura do desenvolvimento humano de base local, integrado e sustentável.

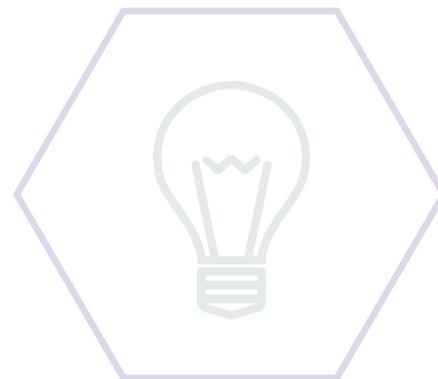
Espera-se ainda a apropriação das culturas da autoria, da colaboração e da interatividade digital; o alcance de melhores níveis de identidade, reconhecimento, pertencimento e capital social; e o protagonismo social em relação à redução da pobreza, às desigualdades, e à elevação do Índice de Desenvolvimento Humano.

Tem como **OBJETIVOS**:

- Instalar fluxos de comunicação pública descentralizados, horizontalizados e sustentáveis nas 14 regiões administrativas do Ceará, de forma a integrá-las à Rede Cearense de Participação Cidadã.
- Assegurar a informação, a expressão e o diálogo entre atores sociais, agentes públicos e do mercado nos processos de planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos.
- Apoiar a construção e fortalecimento da Rede Cearense de Participação Cidadã.

Os objetivos desta estratégia serão atendidos, por um lado, pelos meios tradicionais, analógicos e/ou digitais, presenciais e/ou virtuais de informação, de expressão e de diálogo já disponibilizados e/ou utilizados e, por outro, de forma complementar e inovadora, por uma plataforma digital para computadores fixos e dispositivos móveis. >>

>> A Plataforma Digital a ser especificada contemplará as possibilidades de autoria, colaboração e conexões desintermediadas, em fluxos de comunicação orais, escritos e audiovisuais. Referido desenho deve ser apropriado por agentes públicos e atores sociais no território, entre territórios e entre cada território ou conjuntos deles e o Governo do Estado. Por meio da Plataforma Digital, além dos ambientes digitais e funcionalidades disponibilizadas de participação social, as diversas dimensões do Modelo poderão se apropriar das facilidades e recursos de comunicação, os quais destacamos:



ESPAÇO PARA INFORMAÇÕES TÉCNICAS

indicadores, planos (PPA, setoriais e territoriais), monitoramento dos planos, legislação, artigos, estudos e pesquisas de interesse estadual, setorial ou territorial.

JORNALISMO

notícias, *clipping* e temas na mídia.

WEBRADIOS

nos territórios para informativos, músicas, rodas de conversa e utilidade pública.

WEBTV

transmissão de eventos, banco de vídeos e tutoriais em vídeo para utilização pelas diversas dimensões do Modelo.

O detalhamento das informações e dessa estratégia de comunicação, de forma a atender as diversas dimensões do Sistema Cearense de Participação Cidadã, será desenvolvido no Plano de Comunicação, a ser apresentado no Produto 4 da Consultoria.

3.3.6.2. ESTRATÉGIA DE **CAPACITAÇÃO** (PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA – LIDERA CE)

A Formação Continuada se configura como um componente fundamental do Sistema Cearense de Participação Cidadã, por quanto poderá facilitar a qualificação e capacitação de agentes responsáveis pelo fortalecimento da participação cidadã e a articulação entre as diversas iniciativas e canais de participação.

A necessidade da formação continuada se manifestou claramente nas consultas realizadas pelo Consórcio IADH-DELOS para obter proposições de melhoria das iniciativas de participação cidadã no âmbito do Governo do Estado. A Capacitação continuada também aparece como sugestões para que o **SISTEMA DE OUVIDORIA** amplie e fortaleça as práticas de participação cidadã, tanto a capacitação dos ouvidores, como dos gestores e da população. *A carência de processos de formação continuada nos territórios foi considerada um dos pontos fracos da Política de Desenvolvimento Territorial.*

Finalmente, entre as *estratégias, práticas e instrumentos inovadores* que podem ser adotados no Ceará, foram sugeridas várias ações relacionadas com a formação continuada:

- Formação para conselheiros dentro do programa de Gestão para Resultados.
- Articular Escola de Governantes com Escola de Gestão e Escolas Profissionalizantes e Centro de Educação a Distância.
- Promover a formação política de base territorial junto a agentes públicos e atores sociais.
- Capacitação continuada de gestores e conselheiros.

Todos estes elementos serão considerados por ocasião da construção do Plano de Capacitação a ser desenvolvido pela Consultoria em seu Produto 4. O Plano de Capacitação terá como objetivo desenvolver e aprimorar capacidades humanas e institucionais para o fortalecimento da Participação Cidadã e a melhoria da Gestão Pública.

Os processos e eventos de formação poderão ser programados e realizados em formato presencial, a distância e em formato misto. Abrangerão aspectos de natureza conceitual e instrumental, de forma que os participantes aprendam à medida que produzem um trabalho concreto, com base nas reflexões e experiências sobre a realidade prática no seu ambiente, vivenciada pelos seus atores.

O público prioritário será os participantes da “Rede Cearense de Participação Cidadã”, a saber:

- Governança Territorial nas 14 Regiões (Territórios).
- Conselhos de Políticas Setoriais.
- Conselhos de Políticas Transversais.
- Comitês dos “7 Cearás”.
- Gestores (tomadores de decisão) de Secretarias Setoriais.
- Rede de Ouvidores.
- Rede de Planejamento coordenada pela SEPLAG.
- Gestores do Sistema de Participação Cidadã e da Plataforma Digital.

Poderão ser identificados outros agentes públicos e privados estratégicos para formação.

3.3.6.3. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Inconcebível nos dias de hoje pensar em processos ou negócios inovadores sem considerar o uso da tecnologia da informação para apoiá-los. Com a participação social é ainda mais importante, uma vez que é impraticável permitir que os cidadãos espalhados nos 148 mil km² do Estado do Ceará participem ativamente do planejamento e acompanhamento das políticas públicas apenas de forma presencial. Além disso, o volume de informações que precisam ser processadas, cruzadas e referenciadas para se extrair as necessidades da população pode chegar facilmente a milhões de registros.

É diante deste cenário que se propõe uma Plataforma Digital capaz de suportar e apoiar o Sistema Cearense de Participação Cidadã em toda sua abrangência, atendendo às necessidades identificadas nas dimensões levantadas e à estratégia de comunicação, de forma a possibilitar o diálogo entre os diversos atores participantes e o Governo Estadual.

Com base nesse objetivo, adotou-se como premissa que a Plataforma seja um portal Web que contemple, para cada dimensão do Sistema, as funcionalidades de participação e controle social e construção e divulgação de informações. A escolha da tecnologia Web vem atender muito bem aos requisitos de mobilidade e interoperabilidade, sendo perfeitamente adaptável tanto aos sistemas operacionais de desktop quanto aos sistemas móveis. Merece destaque a facilidade de comunicação pelos recursos do Cinturão Digital do Ceará disponíveis em quase todo o território do Estado.

A funcionalidade de participação e controle social pode ser completamente adaptável às necessidades dos diversos atores envolvidos, podendo reproduzir mecanismos de participação popular já existentes, tais como consultas, conferências e audiências públicas ou a criação de novos, como comunidades e fóruns de

discussão, a fim de construir consensos, votar e priorizar propostas, registrar feedbacks, etc.

A funcionalidade de construção e divulgação de informações surge para atender as necessidades dos processos de comunicação e capacitação, provendo os recursos necessários para sua execução, dentre os quais destacam-se:

- Publicação de notícias.
- Clipping.
- Ambientes de WebRadio e WebTV.
- Salas de webconferência.
- Banco de vídeos e imagens.
- Tutoriais.

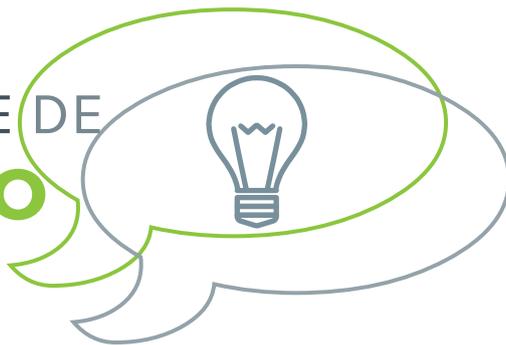
Além dessas duas principais funcionalidades, a conexão com outros sistemas de participação social (SOU, Sistema Público de Relacionamento etc.) e com os principais sistemas estruturadores do Estado (Sistema Integrado Orçamentário e Financeiro - SIOF, Sistema Integrado de Monitoramento e Acompanhamento - SIMA, Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas e Projetos - SIAP, etc.) também está prevista na Plataforma.

Outra funcionalidade prevista é a extração de dados, o que possibilita a integração com os mais diversos sistemas de Governo, auxiliando o gestor público na tomada de decisões. Recomenda-se para isso que seja criada uma estrutura de dados minimamente padronizada de acordo com os outros sistemas de Governo.

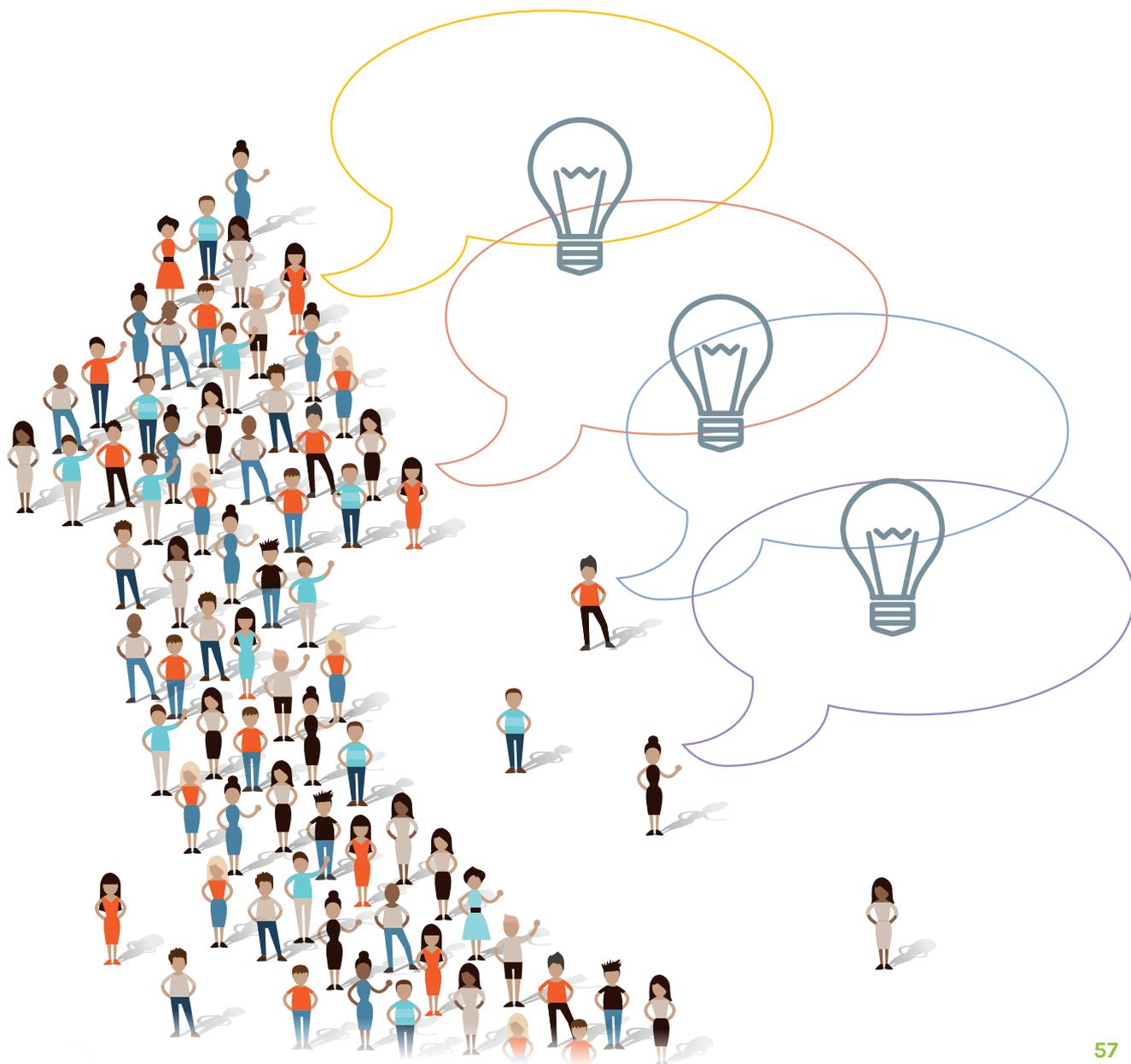
Conectada às principais redes sociais da atualidade (Facebook®, Twitter®, WhatsApp® etc.) a Plataforma deve permitir o compartilhamento de conteúdos e o registro de usuário pode ser realizado por meio da conta do Facebook®, Google® ou mesmo do Governo do Estado.

Todos os requisitos funcionais e não-funcionais da Plataforma estão descritos no Anexo III.

SISTEMA CEARENSE DE **PARTICIPAÇÃO** **CIDADÃ**



MODELO





REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S.R. **A Ladder of Citizen Participation.** In Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224.

DE TONI, Jackson. **Possibilidades para um modelo alternativo de gestão pública: em busca de um novo referencial teórico** - Artigo II Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014.

MONTORO, A. F. **Construir uma sociedade mais justa.** In: CHALITA, G. (Org.) Vida para sempre jovem. São Paulo: Siciliano, 1992

RICCI, R. **Contradições na implementação das ações de participação.** Revista Espaço Acadêmico, n. 36, 2004. Disponível em: www.espacoacademico.com.br.

ANEXOS



ANEXO I

Sugestões dos
Participantes
do Seminário
sobre Avaliação
das Práticas de
Participação Cidadã
realizado em 10 de
Fevereiro de 2017 na
SEPLAG

As respostas dos Grupos de Trabalho à pergunta:

COMO APRIMORAR AS PRÁTICAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO CEARÁ,

foram agrupadas nos seguintes temas:

- PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO** Estimular e exercitar a cultura do planejamento participativo.
- Avaliar o nível de acolhimento das propostas da sociedade nos processos participativos, com feedback.
- Integrar e coordenar as Entidades da sociedade com o Governo de forma setorial, transversal e territorial. Instâncias participativas com capilaridade (ouvir, contribuir, monitorar).
- Disseminar e exercitar a participação e descentralização nos órgãos públicos.
- Canalizar pressão e mecanismos para garantir que as decisões das governanças participativas sejam consideradas.
- Respeito das decisões dos Conselhos pelos gestores executivos das Secretarias.
- Estruturação e garantia de funcionalidade aos Conselhos.
- Utilização da Ouvidoria ativa para avaliar a participação.
- Utilizar plataformas virtuais no processo do PPA.
- Envolver no sistema de participação os agentes de saúde.
- COMUNICAÇÃO** Realizar campanhas publicitárias.
- Gerar protagonismo na comunicação da sociedade com base territorial (web e outros).
- Ampliar canais de comunicação, melhorando o acesso do cidadão à gestão.
- Promover o diálogo com prefeitos utilizando as associações regionais de prefeitos (APRECE).



CAPACITAÇÃO

Promover a formação política de base territorial junto a agentes públicos e atores sociais.

Escolas de Governança nas regiões, com foco nas governanças territoriais.

Fortalecimento e qualificação dos Conselhos estaduais.

Garantia de estrutura para os Conselhos (logística, recursos orçamentários e pessoal).

Definir perfil dos Conselheiros.

Capacitação continuada de Gestores e Conselheiros.

Formação para Conselheiros dentro do Programa de Gestão para Resultados.

Articular Escola de Governantes com Escola de Gestão e Escola Profissionalizante.

Articular Centro de Educação a Distância.

OUTRAS SUGESTÕES

Maior articulação entre legislativo e executivo para aprimorar a integração e abordagem territorial.

Institucionalização de instância superior para coordenar e animar a estratégia de participação no Governo.

Coordenadoria que articule a rede de participação.

Integrar rede de planejamento com Ouvidoria.

Integrar o sistema de participação com GPR e Planejamento PPA.

Estabelecer índice de governança democrática do gestor.

Institucionalização do Sistema de Participação (Lei ou Decreto).



ANEXO II

Síntese das
contribuições
recebidas na Oficina
de Discussão da
Proposta Preliminar
do Modelo de
Participação Cidadã
realizada em 26
de Abril de 2017 na
SEPLAG

Perguntas para **DISCUSSÃO**

1. Que elementos não estão contemplados aqui e são importantes
2. Gargalos estratégicos para o funcionamento
3. Sugestões abertas

PARTICIPANTE 01 *O cidadão tem que sentir que está sendo atendido, mudança cultural, o governo quer?*

A capacitação vai ajudar, mas os gestores mudam muito e são de diversos partidos, uns mais ligados à participação, outros mais com o foco no econômico.

PARTICIPANTE 02 *Falar em cidadão amplia a discussão. A essência é como trazer o cidadão comum, não é só o cidadão que está organizado, mas aquele que não tem acesso à internet, à informação, a determinadas políticas. Por que não desenvolver aplicativos – APP?*

Devemos evitar conflito de sistemas. Como essa proposta vai interagir com o sistema público de relacionamento?

Sobre a capacitação, também, o público mencionado está apenas a rede de participação de instâncias já organizadas; e o cidadão comum?

A preocupação do PforR é a sustentabilidade do modelo (sistema), o qual não pode ter vida curta. Inserir elementos que garantam a sua sustentabilidade.

PARTICIPANTE 03 *O Estado passa por processo de retração de recursos. Para se adaptar ao novo cenário, teve que fazer cortes e readaptações. Como esse modelo (sistema) vai ser implantado e se incorporar com uma quantidade de pessoal muito reduzida nas Secretarias. Para isso rodar precisa de técnicos, de gente. Isso é um gargalo.*

PARTICIPANTE 04 *Isso está acontecendo com vários órgãos da administração direta e autarquias, diminuição de quadros técnicos. Não podemos nem desenvolver de forma adequada até o que já está se fazendo. O projeto é importantíssimo, não tem grandes falhas, entretanto a SEINFRA não está equipada de forma adequada para poder desenvolver tudo isso. Pode-se até fazer do jeito que der. Da mesma forma, cremos que a própria SEPLAG não está em condições de fazer isso de forma adequada.*

Sobre a participação da comunidade, quando se chama às comunidades, no interior, elas nem sempre tem discernimento sobre quais as competências do município, do estado e da união. É comum a comunidade pedir tudo além da competência do Governo do Estado. Ex. estradas vicinais.

PARTICIPANTE 05 *Entendo que o foco desse projeto é o cidadão organizado. O cidadão difuso entra pelo sistema de relacionamento, que está sendo aperfeiçoado pela CGE e que está sendo considerado no sistema de participação cidadã. Este será o caminho do cidadão difuso se engajar.*

PARTICIPANTE 06 *Gostaria de esclarecer por que a ênfase na dimensão territorial e no estímulo à organização da sociedade. O território precisa ser reconhecido pelo Governo do Estado. É lá onde a cidadania é exercida. Pode-se ampliar a participação por meios digitais, engajando um número maior de pessoas.*

PARTICIPANTE 07 *Mais uma vez, falar de sociedade organizada, os conselhos são importantes e nem todos estão organizados. É fato o não apoio do Governo aos conselhos; eles estão soltos, não se tem condições de ativar os conselheiros do interior, por exemplo.*

Por isso a capacitação é fundamental. Que outros apoios terão os conselhos? Como isso vai mexer em termos de orçamento para esses conselhos? Tem que sair do campo individual para o nível coletivo, que tem o papel de controle social: fóruns, conferências, trazendo os problemas para a dimensão coletiva.

PARTICIPANTE 08

Gostaria de louvar a iniciativa e dizer que o discurso tem que ser verdadeiro. Entende-se que “Rede Cearense” – contempla também a sociedade. Qual deve ser o princípio essencial, o diálogo. Precisamos, nesse processo de criação, a tradução desse diálogo como uma dimensão estratégica. A comunicação não deveria ficar só agregada à plataforma como suporte, mas deve ser uma dimensão estratégica. Faz parte do processo e, portanto, deve ser dada maior atenção para a comunicação. O modelo tem que atingir o coração do governo. Só funcionará se conseguirmos envolver as setoriais para esse processo de forma integrada e coordenada.

Outro ponto que gostaria de destacar: precisamos dessas instâncias, dos conselhos, mas temos que ver como chegar melhor no território. Para termos um Plano territorial qualificado, precisamos envolver todas as setoriais nesses planos, não apenas a SDA. Por exemplo, o agricultor é também mestre da cultura; o cidadão comum se funde em vários públicos, com vários papéis. Ora é ator dentro de uma instância, em outra ora é cidadão comum que recorre à ouvidoria. Os fóruns são fundamentais, mas têm a participação de pessoas físicas. As instâncias organizadas vão encontrar o cidadão comum.

O grande gargalo é a centralidade dessa rede; tem que ter núcleo duro para animar, induzir e colocar no centro da prioridade política seja no GABGOV, CASA CIVIL ou SEPLAG ou um arranjo que os envolva.

PARTICIPANTE 09

Todos os projetos têm que ser focados no cidadão. Devem estar integrados. Senti falta do cidadão comum desorganizado ou de um melhor esclarecimento.

Vejo também um problema de distanciamento do cidadão comum do Estado, ele quer tirar a foto e enviar, quer reclamar, quer sugerir, quer essa proximidade. A comunicação e cultura digital já estão no nosso corpo, estão transpassando todas as dimensões, são transversais, estão dentro da metodologia, não podem ser apenas possibilidades, opções.

O que as ferramentas digitais podem causar de mudança no PPA? É apenas para apoiar o analógico, toda a metodologia tem que estar com o digital e a comunicação inserida. A produção de conteúdos é colaborativa? Precisa deixar mais claro. É preciso ter um animador e esses não podem apenas ser do governo.

Quando se ativa os atores já se estimulam várias coisas que nem se imagina. O legal é perder o controle mesmo. Comunicação como estratégia e não como suporte.

- PARTICIPANTE 10** *A iniciativa de estreitar laços entre políticas públicas e cidadão é louvável, mas o fato de ter o conselho não significa que esteja organizado territorialmente. Para que isso flua não tem outra forma de começar se não for por fóruns e conselhos, além das ouvidorias.*
- Em algumas setoriais as ouvidorias funcionam bem e às vezes conseguem encaminhar pontualmente. Mas sobre o PPA, como o cidadão comum vai entender o que é um planejamento plurianual, 7 Cearás, etc. A divulgação deve ser prévia.*
- A SECITECE está reestruturando os CVTs, redefinindo os rumos de cada um e negociando com as prefeituras. Poderia ser levado em conta mais o caráter regional (territorial). Foi feita aquisição de equipamentos para os CVT, e poderiam ser ambiente físico e virtual para reuniões participativas e outros como, por exemplo, os fóruns dos gestores municipais de cultura, fóruns regionais da cultura e turismo.*
- PARTICIPANTE 11** *Como fazer a diferença para o cidadão entre esse sistema e a questão das denúncias?*
- Outro ponto: os conselhos que são deliberativos vão funcionar dentro dessa plataforma como? Cidadão do lado de cá e do lado de lá. Em que momento está inserindo o município e a gestão municipal?*
- PARTICIPANTE 12** *Falou-se de sistema, aplicativo, mas o mais importante hoje é o celular, mais simples.*
- Como as pessoas vão ter estímulo para participar, precisa de uma narrativa, por ex, no Cariri a nossa narrativa (SDA) é acabar com a exclusão. Por isso é importante participar.*
- O cidadão, seja organizado seja individualmente, tem fragilidade e dificuldade de acesso a informação.*

Outra dificuldade é a gestão de processo: a intersetorialidade. Todas as secretarias têm representação nos territórios, cada uma de sua forma. A SDA tem uma coordenadoria só para isso, a CODET, mas que enfrenta muitas dificuldades. Tem que ter um animador com mais força, a exemplo da Casa Civil. Mesmo com os cortes, como trabalhar? A SDA procurou as vinculadas, o Conselho, para tentar criar pernas. Não podemos trabalhar e ser paralisados pela falta de dinheiro.

Sentimos falta de outras setoriais no trabalho de apoio à elaboração dos planos territoriais. Os planos não tratam apenas do rural, falam também de saúde, educação, mulher, quilombolas, identidade, traz a cultura muito forte.

Para a SEINFRA é novidade os planos territoriais. Hoje tivemos o privilégio de ter aqui neste evento vários secretários (adjuntos e executivos). Este ano começaram a requalificação dos planos. A SDA espera apoio da SEPLAG e das setoriais para ampliar o escopo do Plano.

É preciso trabalhar a organização interna do Governo para trabalhar isso. Os planos (PDTs) não estão nem dentro do site da SDA. Falta uma definição político-administrativa de quem e como o Governo deve assumir o processo de planejamento territorial. Deveria, pelo menos, construir uma agenda a partir desses planos para organizar as demandas estruturadas da região, independente de dar início ou não a esse sistema de participação cidadã. O Governo precisa exercitar a INTERSETORIALIDADE e o enfoque territorial.

PARTICIPANTE 13 *Agradecemos as contribuições. Esclareço que tivemos reunião específica com a CGE e a área de TI da SEPLAG e Casa Civil (portal de governo) sobre as ferramentas digitais e integração de sistemas, inclusive do novo sistema de relacionamento que está sendo desenvolvido pela CGE.*

Por fim ressaltamos que a participação cidadã faz parte e se insere no modelo de gestão para resultados. Tudo isso ainda vai ser validado pelo Secretário da SEPLAG e demais gestores estratégicos do Governo.



ANEXO III

Requisitos de Tecnologia da Informação



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ

PROJETO
PARTICIPAÇÃO
CIDADÃ

consórcio
IADH-DELOS



Projeto de Apoio ao
Fortalecimento da
Participação Cidadã
no Planejamento e
Monitoramento das Políticas,
Planos, Projetos no Governo
do Estado do Ceará

MODELO

PRODUTO 3

Desenho do **MODELO** do
“Sistema Cearense de
Participação Cidadã”

MAIO.2017

