

# CEARÁ 2050

JUNTOS PENSANDO O FUTURO.

## PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO DO ESTADO DO CEARÁ - CEARÁ 2050 -

PRODUTO 5.1 PLANO DE GOVERNANÇA  
E GESTÃO MULTI-INSTITUCIONAL DO  
CEARÁ 2050

PRODUTO 5.1.1 MODELO DE  
GOVERNANÇA E GESTÃO

RELATÓRIO FINAL

JUNHO DE 2019

Atendendo ao disposto no Termo Aditivo nº 01 ao Contrato nº 11/2018, celebrado entre a FASTEF (Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas) e o Consórcio Ceplan-Personal.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Produto 5.1 Plano de Governança e Gestão Multi-institucional do Ceará 2050 e Produtos - Escopo do contrato .....	6
Figura 2 - Elementos do desenvolvimento sustentável .....	19
Figura 3 – Agentes da Gestão Compartilhada .....	22
Figura 4 - Tipologia de integração dos agentes da Rede de Gestão Compartilhada	24
Figura 5 – Nodos Nucleares do Modelo de Governança Compartilhada e suas relações com outros integrantes da RGC.....	32
Figura 6 – Comitê Estratégico .....	36
Figura 7 – Fórum Permanente .....	39
Figura 8 – Secretaria Executiva .....	41
Figura 9 – Núcleos Regionais .....	44
Figura 10 - Elementos da Cooperação Sistêmica .....	52

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	4
1 INTRODUÇÃO .....	9
2 DESCRITIVO TÉCNICO DETALHADO DO PRODUTO 5.1.1 .....	17
2.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	17
2.1.1 Desenvolvimento sustentável .....	18
2.1.2 Gestão compartilhada.....	20
2.1.3 Rede de gestão compartilhada .....	22
2.1.4 Modelo de Governança Compartilhada.....	25
2.2 IDENTIDADE ORGANIZACIONAL DO MODELO DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA.....	27
2.2.1 Missão do modelo de governança compartilhada .....	28
2.2.2 Visão de Futuro do Modelo de Governança Compartilhada.....	28
2.2.3 Princípios Norteadores do Modelo de Governança Compartilhada.....	29
2.3 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS .....	31
2.4 CONFIGURAÇÃO DO MGC .....	32
2.4.1 Visão geral .....	32
2.4.2 Fichas técnicas dos nodos nucleares do Modelo de Governança Compartilhada .....	34
2.5 PROCEDIMENTOS DE FUNCIONAMENTO .....	46
2.5.1 Procedimentos específicos de funcionamento .....	46
2.6 ORIENTAÇÕES PARA PERFIS GERAIS DE INTEGRANTES DOS NODOS NUCLEARES DO MGC .....	49
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
APÊNDICE A: COOPERAÇÃO SISTÊMICA .....	52

## APRESENTAÇÃO

Este documento constitui-se no Relatório Final relativo ao Produto 5.1.1 Modelo de Governança e Gestão, parte integrante do Produto 5.1 Plano de Governança e Gestão Multi-institucional do Ceará 2050, atendendo ao disposto no Termo Aditivo nº 01 ao Contrato nº 11/2018, celebrado entre a FASTEF (Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas) e o Consórcio Ceplan-Personal, em 02 de maio de 2018.

Em conformidade com o que estabelece o Termo de Referência, o Produto 5.1 Plano de Governança Multi-institucional do Ceará 2050 possui o seguinte escopo:

- a) PRODUTO 5.1 – Plano de Governança e Gestão Multi-Institucional do Ceará 2050:
  - I. Elaborar o modelo de Governança e Gestão Multi-institucional (público e privado) do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará, para a sua execução e gestão, com as seguintes características:
    - i. **Organização em rede: proposição de um esquema de governança e gerenciamento do Plano, sob o formato de redes multi-institucionais com arquitetura dinâmica ao longo do tempo;**
    - ii. Monitoramento: desenho de um modelo de monitoramento e gestão da execução dos projetos em nível estratégico e do alcance dos resultados do Plano, tendo como suporte uma sala de situação e um sistema de informações baseado na Web e operando em tempo real, alinhado aos sistemas informatizados de Planejamento e Monitoramento do Governo do Estado do Ceará, e
    - iii. Capacitação de multiplicadores: proposição de um programa de capacitação de gestores e multiplicadores, nas esferas pública e privada, para assegurar qualidade e consistência ao gerenciamento dos Projetos Estratégicos.
  - II. Elaborar um modelo de alinhamento do Plano Estratégico com os instrumentos de planejamento legalmente constituídos, a saber: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual;

- III. Elaborar o modelo de institucionalização do Plano, contemplando uma minuta de regulamentação na qual estarão contidos, dentre outros aspectos: a estrutura do Plano, a periodicidade de revisão e o modelo de monitoramento e avaliação, no qual garanta a ampla participação dos diversos atores sociais participantes do processo de elaboração.

O Subproduto 5.1.1 Modelo de Governança e Gestão apresentado neste relatório, corresponde aos parágrafos assinalados em negrito no texto acima.

A Figura 1, ilustra o escopo do contrato da FASTEF com o Consórcio Ceplan-Personal e os Subprodutos previstos no Plano de Trabalho.

Figura 1 - Produto 5.1 Plano de Governança e Gestão Multi-institucional do Ceará 2050 e Produtos - Escopo do contrato



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

No decorrer dos trabalhos de modelagem, o objeto do Subproduto 5.1.1 assumiu a denominação de **Modelo de Governança Compartilhada do Plano Ceará 2050**. O objetivo do trabalho de consultoria, em sintonia com o estabelecido no Termo de Referência e na proposta do Consórcio Ceplan-Personal, adquiriu a seguinte formulação:

**Conceber um Modelo de Governança Compartilhada<sup>1</sup>, estruturado em rede de gestão multi-institucional (instituições governamentais, empresariais, acadêmicas e da sociedade civil), com arquitetura dinâmica ao longo do tempo, visando a execução do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará – Plano Ceará 2050.**

Este relatório apresenta os resultados finais relativos ao cumprimento desse objetivo, conforme aprovado pela Coordenação que representa a FASTEF junto ao Plano.

O documento contém uma Introdução que apresenta a conceituação da expressão Governança Pública, os requisitos para o exercício da “boa governança” e uma síntese com referências às iniciativas que o Ceará adotou e vem adotando no sentido de aperfeiçoá-la.

O Capítulo 2 destina-se a conceituar e descrever as formulações técnicas que definem o Modelo de Governança Compartilhada. Na primeira parte, são estabelecidos os conceitos necessários à compreensão adequada da essência do Modelo. São apresentados os conceitos de Desenvolvimento Sustentável, Gestão Compartilhada, Rede de Gestão Compartilhada, Modelo de Governança Compartilhada e tipologias possíveis dos nodos de gestão compartilhada (configurações uni, bi e tripartites).

Na segunda parte, são apresentados os elementos componentes do modelo, incluindo: a sua identidade (missão, visão e princípios norteadores), os seus objetivos estratégicos, a sua estrutura (com uma descrição dos elementos que a compõem), as

---

<sup>1</sup> Ao prescrever a elaboração de um “modelo de Governança e Gestão multi-institucional (público e privado)” e a “proposição de um esquema de governança e gerenciamento do Plano, sob o formato de redes multi-institucionais” o Termo de Referência deixou claro o propósito do governo do estado de compartilhar com outros agentes a governança do CEARÁ 2050. O Consórcio CEPLAN-PERSONAL entendendo este propósito como uma disposição de compartilhamento de poder e de responsabilidades, o qual extrapola um chamado à participação, adotou o conceito de Governança Compartilhada, com a anuência da Coordenação, por considerá-lo mais abrangente e aderente do que o de Governança Participativa e o utilizou ao longo do trabalho de consultoria, sem qualquer reparo por parte da Coordenação.

suas relações e especificações de cada componente (Fichas Técnicas). A Ficha Técnica de cada componente do modelo apresenta a sua finalidade, atribuições, tipologia, composição e elementos de funcionamento.

Ainda nessa segunda parte, foram selecionados e elaborados seis procedimentos específicos para evidenciar os fluxos de informações, interações e de decisões para os casos considerados mais significativos para o funcionamento do modelo, assim denominados: Recepção do Plano Ceará 2050 e do Modelo de Governança Compartilhada, Entrada de Projetos na RGC (Rede de Gestão Compartilhada), Acompanhamento da Execução dos Projetos da RGC, Controle de Dados e Informações Finalísticos do Plano Ceará 2050, Sistemática de Revisão do Plano Ceará 2050, Condução de Assuntos Específicos.

Finalizando o documento, o Consórcio apresenta as suas considerações finais quanto à necessidade de alinhamento do Modelo de Governança Compartilhada proposto com o Modelo de Participação Cidadã elaborado pelo Consórcio IADH-Delfos.

Cabe destacar, que os conteúdos desses capítulos se atêm à concepção do Modelo de Governança Compartilhada, conforme prescreve o Termo de Referência e a proposta do Consórcio, ou seja, não fazem parte do escopo do trabalho aqui apresentado descrições relativas às atividades de implantação do modelo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Com o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração do plano de implantação, o Consórcio apresentou um documento contendo um esquema de linha do tempo para a implantação do MGC, inserido no produto 5.1.6 Relatório Consolidado.

# 1 INTRODUÇÃO

*“A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento”<sup>3</sup>.*

A expressão *governança* deriva do termo *governo* (em francês, *governance*) e, desde quando foi criado, adquiriu interpretações variadas. Nos dias atuais, distingue-se da terminologia de origem (*governo*), podendo ter várias interpretações, dependendo do enfoque adotado. Propalou-se no mundo das instituições públicas e privadas, com a denominação de Governança Corporativa (TCU, 2014).

A origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios. Para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 11).

Quando o foco da Governança se dirige para a condução de planos e políticas de interesse público, recebe a denominação de Governança Pública. Assim, demarcaram-se dois campos diferenciados: o da Governança Pública e o da Governança Corporativa. Ambos admitem formas e conteúdos diversos dependendo do objeto e dos objetivos a que se destina.

O termo Governança Pública tem sentido mais amplo do que o de governo, porque inclui as funções específicas da gestão estatal, mas as transcende.

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p. 13).

---

<sup>3</sup> THE WORLD BANK. Comunicado à imprensa - 30.01.2017 relativo ao Relatório do Banco Mundial - Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e o Direito.

Em decorrência, Governança Pública implica no exercício do poder de forma não restrita às instituições governamentais. Trata-se de um conceito que envolve a democratização, em maior ou menor grau, do poder público. Assim, incluem-se na área de exercício do poder público, as instituições privadas, sejam as empresariais, com finalidades de acumulação de lucros por seus acionistas, sejam as organizações da sociedade civil sem essas finalidades, mas com objetivo de interesse público - associações civis, fundações, partidos políticos, igrejas, etc.

Os modelos de governança pública são hoje utilizados por instituições dos vários poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como por instituições governamentais que atuam numa área específica de interesse público – saúde, educação, segurança pública, etc.

Não há modelo de governança pública ideal, estabelecido. Mas existem requisitos para a “boa governança” enumerados por instituições e autores que abordaram o assunto.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União - TCU elaborou um documento intitulado “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública” em que relaciona os requisitos da “boa governança” para o setor público baseado em compilação elaborada pelo IFAC - International Federation of Accountants. Segundo a referida compilação:

A boa governança no setor público permite:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;

- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis). (IFAC, 2013b, apud TCU, 2014, p. 14).

O problema de sua implantação e de seu desempenho reside nos mecanismos e instrumentos utilizados para atender a esses requisitos tanto em quantidade como em qualidade. Os entes públicos e privados recorrem a inúmeros meios na busca de fortalecer esses requisitos ou princípios da “boa governança” tais como: leis, instrumentos que regem as formulações e mecanismos de gestão das políticas públicas e das obrigações constitucionais e legais (Política Fiscal e de Investimentos, Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, etc.), normas, procedimentos, planejamento estratégico, monitoramento e avaliação, sistemas de gestão por resultados, tecnologias da informação e comunicação, arranjos organizacionais intra e interinstitucionais, capacitação continuada e outros. Não basta a quantidade, a qualidade desses mecanismos é decisiva para o exercício da “boa governança”. Assim, os mecanismos de governança precisam ser “governados”, geridos, controlados, avaliados e continuamente aperfeiçoados.

De grande relevância como iniciativa de normatização da Governança Pública no Brasil é o Decreto Presidencial 9203/17 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No Ceará, os esforços de melhoria da governança vêm ocorrendo tanto no nível governamental estadual e municipal, quanto no meio empresarial e no âmbito da sociedade civil. Sem detalhar referências a experiências mais remotas, como a elaboração dos Planos de Metas Governamentais (PLAMEG I e II) do governo de Virgílio Távora e sem a pretensão de abarcar todo o vasto campo de iniciativas de implantação de mecanismos de governança do Ceará, podem ser listados alguns exemplos ilustrativos.

No âmbito do poder executivo estadual, a prática da disciplina fiscal e orçamentária e o bom gerenciamento do fluxo de caixa, iniciados em 1986, no primeiro mandato do Governador Tasso Jereissati, persistem, propiciando razoável capacidade de investimento do Estado. Esta plataforma de boa gestão vem sendo robustecida com eficientes sistemas de monitoramento de projetos, construção de Parcerias Público-

Privadas, modelo moderno de concessão de bens públicos, abertura de espaços para a participação de agentes econômicos e sociais (a exemplo das Câmaras Setoriais - ADECE<sup>4</sup>) e estímulo à formação de Consórcios Intermunicipais (de saúde e de destinação de lixo). Embora ainda não tenham se consolidado, algumas tentativas de governança regional foram feitas, como a estruturação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Plano de Desenvolvimento Sustentável do segundo mandato do Governador Tasso Jereissati) e de um Modelo Regionalizado de Gestão (Projeto Piloto do Cariri, no primeiro mandato do Governador Cid Gomes).

Adicionam-se a essas iniciativas o aperfeiçoamento do Modelo de Gestão para Resultados (GPR) implantado no governo de Lúcio Alcântara, bem como iniciativas do Governador Camilo Santana como a continuidade e melhorias do PPA (Plano Plurianual) regionalizado, o modelo de governança compartilhada do Ceará Pacífico, o aperfeiçoamento dos instrumentos da Ouvidoria, a visão de longo prazo do plano 7 Cearás, os Comitês de Bacias coordenados pela CAGECE, Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), da Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA com apoio do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), Planos de Desenvolvimento Urbano (PDDUs 1997-2007).

Por outro lado, inovando em governança, a Assembleia Legislativa do Estado Ceará, sob a Presidência de Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra e tendo a coordenação de Eudoro Santana, liderou a criação do Pacto das Águas e do Pacto pelo Pecém; e a Câmara Municipal de Fortaleza, no primeiro mandato de Salmito Filho como Presidente, seguindo este exemplo, criou o Pacto por Fortaleza. Inaugurado em 08/12/2017, o Observatório de Fortaleza é um exemplo de governança do Plano Fortaleza 2040, cuja elaboração iniciou-se no primeiro mandato da gestão de Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, Prefeito da capital do Ceará.

Em uma vertente muito inventiva, setores empresariais e grupos da sociedade civil têm contribuído com a criação de várias instâncias de gestão compartilhada que vêm enriquecendo a governança no Ceará. Exemplos de destaque destas iniciativas são o o Planefor, os Ecossistemas de Inovação (articulados pela Federação das Indústrias do Estado do Ceará), o Fórum Fortaleza: uma cidade em projeto (organizado pelo Centro Industrial do Ceará) e, mais recentemente, a instituição do modelo de

---

<sup>4</sup> Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará.

governança da AECIPP – Associação das Empresas do Complexo Industrial do Porto do Pecém, fundada em 2015.

Nessa mesma linha de criatividade, destaca-se a experiência de fortalecimento da Governança Pública no Ceará que se iniciou em 1991, com a instituição do Pacto de Cooperação do Ceará, por iniciativa de um grupo de empresários e do governador Ciro Gomes.

A esse respeito, em 2000 (p. 29), o professor Jair Amaral Filho no âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina” escreveu:

Definido pelos seus organizadores, o Pacto de Cooperação é uma rede de cidadania constituída por pessoas interessadas em contribuir para o desenvolvimento sustentável do Ceará, nas esferas econômica, social, política, cultural e ambiental.

Inicialmente restrito a capital do Estado, o Pacto de Cooperação está hoje interiorizado. A rede do Pacto está formada por seis Pactos Regionais (Cariri, Zona Norte, Centro Sul, Sertão Central, Serra da Ibiapaba e Maciço do Baturité), seis Fóruns Setoriais (Imobiliário, Comércio, Agropecuário, Automotivo, Moda e Turismo) e doze Fóruns Temáticos (Educação, Saúde, Meio Ambiente, Tecnologia, Ressocialização de Presidiários e Apoio aos Vitimados, 4ª Idade, Dependência de Químicos, Pelas Pessoas com Necessidades Especiais, Educação Profissional da Música Plural Brasileira, Organizações Sociais e Mercados de Financiamentos).

Um marco histórico no fortalecimento da governança pública no Ceará encontra-se no projeto de fortalecimento de uma Rede Estadual de Planejamento, denominado “Nós em Rede”.

Meneses Júnior; Rizardi; Freitas no artigo “Nós em rede: o histórico da implementação da Rede Estadual de Planejamento do Governo do Estado do Ceará”, publicado no Boletim de Gestão Pública do IPECE de setembro/outubro de 2018 (p. 15), traçam a evolução histórica da rede desde os seus primórdios até o estágio atual. Após relatar as diversas experiências vividas, desde a primeira iniciativa de sua estruturação na Constituição de 1947, passando por diversas fases evolutivas vivenciadas nos governos seguintes, o artigo explicita as iniciativas mais recentes de fortalecimento da rede da seguinte forma:

Assim, estas experiências deram base, já na gestão Camilo Santana, 2015-2018, para: [i] a formulação do Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR), desenhado a partir de outro diagnóstico da implementação da Rede, realizado entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015; [ii] a reorganização do Modelo de Gestão para Resultados, regulamentado pelo Decreto Nº 32.216/2017, com um enfoque diferenciado na Governança; [iii] o fortalecimento dos processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação (que compõem o Ciclo da Gestão

Estratégica, no âmbito do novo Modelo de Gestão para Resultados), com a idealização de metodologias e (re)desenho desses processos, em parceria com as equipes técnicas setoriais de planejamento; e [iv] o desenvolvimento/aprimoramento de sistemas informatizados para dar suporte aos trabalhos da Rede, merecendo destaque o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) e o Sistema de Planejamento e Gestão (SPG), que agrega, em uma única plataforma sistemas de planejamento operacional e de execução/gestão, como o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP), o Sistema de Limites COGERF, o Sistema de Terceirização, o Sistema de Programação Operativa Anual (PLAN), dentre outros.

Nos últimos dois anos, duas iniciativas do governo estadual destacam-se por seus enormes potenciais de atender simultaneamente a vários requisitos da “boa governança”:

- a) A primeira resulta de estudo realizado Consórcio IADH-Delfos no qual foi realizada a avaliação dos mecanismos de participação existentes no governo estadual, que resultou no estabelecimento de uma visão sistêmica dos mesmos e em propostas amplas e consistentes de aperfeiçoamento<sup>5</sup>. O Modelo de Participação Cidadã, concebido como sistema que integra seis dimensões sendo que, para cada uma delas são apresentadas análises do estado atual e propostas concretas de melhorias e aperfeiçoamentos exigidos. As dimensões consideradas são:
  - I. Dimensão PPA – que aborda o processo participativo e regionalizado do PPA;
  - II. Dimensão Setorial – trata da incorporação da participação cidadã no ciclo completo de planejamento e monitoramento das Políticas Setoriais e Transversais;
  - III. Dimensão Territorial – considerações com base nos Colegiados Territoriais e na Rede de Colegiados Territoriais (regionais), de caráter bipartite, coordenados pela DAS;
  - IV. Dimensão Ouvidoria – refere-se à rede de Ouvidorias que estabelece canal de relacionamento com o cidadão difuso, enquanto sociedade civil não organizada;
  - V. Dimensão Planejamento de longo prazo (7 Cearás) – considerando as 7 dimensões que compõem a base de elaboração do PPA, e

---

<sup>5</sup> A exposição detalhada dos referidos mecanismos se encontra em documento elaborado pelo Consórcio IADH-Delfos, intitulado Projeto de Participação Cidadã – Produto 3, maio de 2017.

VI. Dimensão de Suporte: Comunicação, Capacitação e Tecnologia da Informação – trata dos processos e ferramentas de suporte à participação.

- b) A segunda diz respeito à elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo Plano Ceará 2050, incluindo a concepção de um modelo de governança compartilhada capaz de catalisar as energias das instituições governamentais, empresariais e da sociedade civil organizada para conduzir e dinamizar a execução do plano. Incluiu também outros mecanismos de governança visando a implantação e o funcionamento do Plano Ceará 2050: monitoramento e avaliação, programa de capacitação, modelo de alinhamento e modelo institucional<sup>6</sup>.

O Modelo de Governança Compartilhada (MGC) do Plano Ceará 2050 de que trata o item b constitui o objeto deste Relatório Final e encontra-se exposto em seus diversos capítulos.

Cabe destacar desde já, que o conteúdo deste documento se constitui numa proposta inicial para atender à demanda formulada com muita propriedade pelo Termo de Referência ao requerer a “proposição de um esquema de governança e gerenciamento do Plano no formato de redes multi-institucionais com arquitetura dinâmica ao longo do tempo”. Em consonância com esta encomenda e atento à necessidade de perenização do modelo proposto, o Consórcio Ceplan-Personal evitou sugerir detalhes que possam engessar a arquitetura de governança.

Outro aspecto importante a destacar é que o MGC apresentado neste relatório, destina-se a tratar das questões relativas ao Plano Ceará 2050 que, por razões de eficiência, eficácia e efetividade requerem a intervenção de mais de uma instituição. As instituições envolvidas neste plano guardam a sua autonomia nas questões que, por diversas razões (legais, normativas, estatutárias, regimentais, de segurança, etc.), dizem respeito às suas competências exclusivas, às suas decisões e ações soberanas. Essa consideração é válida para todas as instituições envolvidas no Modelo de Governança Compartilhada, sejam elas públicas, privadas ou não governamentais. Ou seja, as instituições envolvidas no modelo possuirão sempre

---

<sup>6</sup> Esta Introdução tem como objetivo expor a evolução de experiências de Governança Pública vivenciadas no Ceará. No Capítulo dedicado à Metodologia situado no Produto 5.1.6, são apresentados outros exemplos na forma de insumos extraídos de experiências nacionais e internacionais oriundos dos estudos do benchmarking.

duas áreas de atuação: as das questões que dizem respeito à sua competência exclusiva e aquelas que reconhecem como vantajosas e adequadas para o exercício do compartilhamento.

Assim, o Plano Ceará 2050 será composto de objetos de gestão (estratégias, programas, projetos, etc.), cujas decisões e suas execuções se restringirão à competência de uma única instituição (áreas de atuação não compartilhadas) e de outros que necessitam e permitam o compartilhamento interinstitucional. O modelo apresentado neste documento restringe-se às áreas que seus integrantes desejem e considerem possível compartilhar. Assim, por exemplo, o governador Camilo Santana, que lançou a ideia do Plano Ceará 2050 e convidou outros agentes políticos, econômicos e sociais a cooperar na sua elaboração e implantação, é quem tem a palavra final sobre os alcances e limites do que é compartilhável pelo Governo do Estado do Ceará, durante o seu mandato.

## 2 DESCRITIVO TÉCNICO DETALHADO DO PRODUTO 5.1.1

Este capítulo contém os conceitos que fundamentam a concepção do Modelo de Governança Compartilhada, a sua identidade organizacional, objetivos estratégicos, estrutura, fluxograma geral e procedimentos de funcionamento.

### 2.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Para efeito da concepção do Modelo de Governança Compartilhada, foram estabelecidos alguns conceitos básicos preliminares, apresentados neste capítulo:

- a) Desenvolvimento Sustentável - tendo em vista ser essa a grande finalidade do Plano Ceará 2050;
- b) Gestão Compartilhada - que delimita o campo de atuação do modelo;
- c) Rede de Gestão Compartilhada - considerando que a base estrutural do modelo de governança objeto desta proposta deve assumir um “formato de redes multi-institucionais com arquitetura dinâmica ao longo do tempo” (ESTADO DO CEARÁ. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, 2017, p. 15), conforme estabelece o Termo de Referência que deu origem à proposta e à contratação do Consórcio Ceplan-Personal, e
- d) Modelo de Governança Compartilhada (MGC), que se constitui no objeto do trabalho do Consórcio Ceplan-Personal, exposto neste documento.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi extraído do documento publicado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) intitulado “Planejando o Desenvolvimento Sustentável – A experiência do Nordeste do Brasil”. Por ocasião da elaboração do Projeto Áridas, os estados da Bahia, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará formularam o conceito de desenvolvimento sustentável que seria adotado na elaboração dos planos estaduais, tendo em vista a realidade da região e suas particularidades.

O termo Desenvolvimento Sustentável foi inicialmente lançado na Conferência de Estocolmo em 1972, conforme explicitado no Relatório Brundtland e ganhou destaque internacional a partir da ECO 92.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável utilizado neste documento foi extraído do texto publicado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Os conceitos de Gestão Compartilhada, Rede de Gestão Compartilhada e Modelo de Governança Compartilhada foram estabelecidos no início dos trabalhos do Consórcio Ceplan-Personal em Oficinas realizadas com a Coordenação da Plataforma Ceará 2050, designada pela contratante FASTEF, enquanto supervisora dos trabalhos de elaboração do Plano Ceará 2050. Os conceitos têm como referencial as formulações teóricas citadas nas Referências e, em especial, as experiências de trabalhos similares desenvolvidos pelo Consórcio Ceplan-Personal destacadamente, o de concepção, implantação e funcionamento da Rede de Gestão Compartilhada do Pacto de Cooperação do Ceará. A esse referencial foram integradas sugestões da referida Coordenação que aprimoraram os conceitos e destacaram particularidades da realidade cearense a serem consideradas na concepção e implantação do MGC, como por exemplo, o papel que deverá desempenhar a Academia.

### 2.1.1 Desenvolvimento sustentável

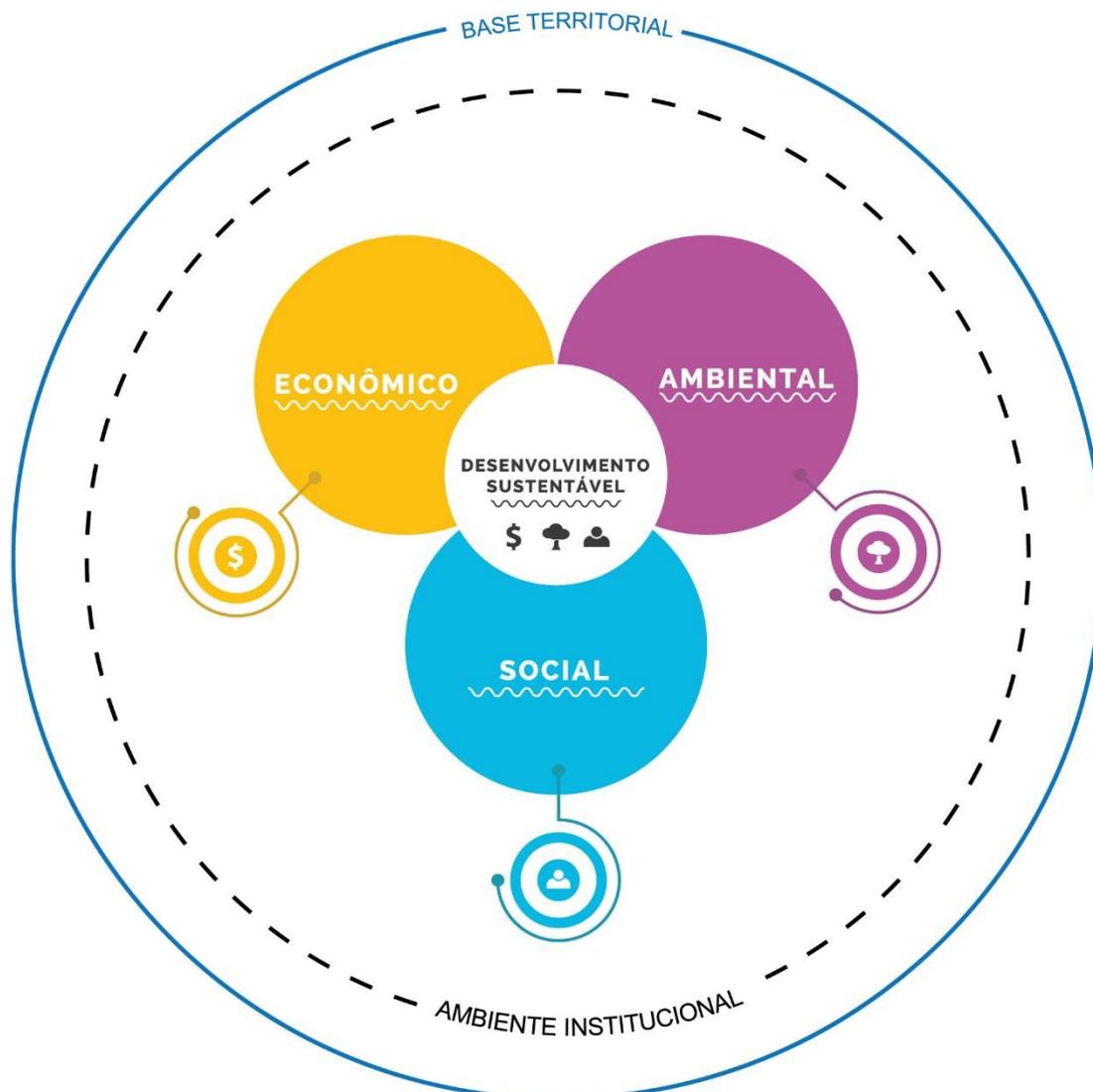
Em conformidade com o documento supracitado, elaborado pelo IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura), o conceito de desenvolvimento sustentável adotado na concepção do Modelo de Governança Compartilhada possui a seguinte formulação, ilustrada na Figura 2:

Processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade compatibilizando, no tempo:

- o *crescimento econômico*,
- a *conservação ambiental*,
- a *qualidade de vida* e a *equidade social*

partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações. (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA – IICA, s/d, p. 58).

Figura 2 - Elementos do desenvolvimento sustentável



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

Nesse conceito, a vertente econômica é considerada condição *sine qua non* do desenvolvimento. A promoção da equidade social propiciando oportunidades iguais para todos como forma de corrigir as desigualdades tão acentuadas dos estados nordestinos é o objetivo final do processo de desenvolvimento. A preservação e recuperação do meio ambiente deve ser percebida como condição indispensável da sustentabilidade do processo de desenvolvimento, em especial no Nordeste e no Ceará (unidades da Federação situadas no semiárido). A condição essencial de um processo assim concebido encontra-se na robustez de seu ambiente institucional, combinada com uma visão sistêmica do fortalecimento do desenvolvimento do território em que se atua, de forma a corrigir as desigualdades de suas regiões.

### 2.1.2 Gestão compartilhada

A Gestão Compartilhada pode ser entendida como um processo de cooperação de agentes institucionais e de indivíduos os quais, mantendo as suas autonomias, se integram, colaboram e se corresponsabilizam pelo alcance de objetivos convergentes e colimados. Esse conceito geral aplica-se a inúmeros formatos que podem adquirir denominações diversas tais como Fóruns, Conselhos, APLs (Arranjos Produtivos Locais), Pactos, Redes, Câmaras, etc., os quais, em geral, decorrem de seus campos de atuação, objetivos e formas de atuação. A Figura 3 destaca agentes de um modelo de Gestão Compartilhada.

Os agentes cooperantes podem ser provenientes de instituições governamentais, empresariais ou da sociedade civil, em conformidade com a natureza jurídica dessas instituições.

O espaço das instituições governamentais pode ser ocupado por instituições dos níveis federal, regional, estadual ou municipal atuantes nas esferas executiva, legislativa e judiciária.

O campo das instituições empresariais reúne as organizações de direito privado com finalidades lucrativas, atuantes nas diversas áreas e setores econômicos – comércio, serviços, indústria, agronegócios.

O ambiente das instituições da sociedade civil é ocupado por organizações de direito privado sem finalidades lucrativas ou econômicas conforme estabelece o Código Civil. Essas instituições atuam em áreas de interesse da sociedade civil como muitas das denominadas ONGs, Fundações, Associações.

As combinações de instituições de naturezas jurídicas distintas originam modelos uni, bi ou tripartites (vide item 2.1.3.2 Tipologia de integração dos agentes da Rede de Gestão Compartilhada).

A Figura 3 destaca a Academia em função da sua importância para o Modelo de Governança Compartilhada do Plano Ceará 2050. Vale salientar que a designação Academia inclui instituições das esferas abordadas, ou seja, podem ser governamentais, empresariais e da sociedade civil. A Academia funciona como uma referência na sociedade e pode assumir um papel destacado no Modelo de Governança Compartilhada, especialmente, entre outras razões, devido à sua natureza de produtora e difusora de conhecimentos e de inovações, por ter uma

ambiência facilitadora de reflexões e de convivência entre multiplicidades, sendo um lócus de diversidades, conexões, cocriações e disrupções, capaz de transcender comprometimentos e paradigmas e de se manter à frente e atualizada em relação às questões-chave para o desenvolvimento da sociedade.

Os modelos de Gestão Compartilhada possuem elementos que são essenciais ao seu desempenho destacados na Figura 3: integração, cooperação e corresponsabilidade.

Esses elementos funcionam como fundamentos e desafios para a conexão entre os agentes de um modelo de Gestão Compartilhada que permanecem autônomos, ou seja, possuindo finalidade, objetivos e gestão próprios, independentes de suas atuações compartilhadas. A Figura 3 destaca essa condição de autonomia dos agentes conforme sinalizado.

Decorre dessa condição de autonomia, o primeiro desafio de um modelo de Gestão Compartilhada: a integração dos agentes necessários ao alcance dos objetivos do modelo. Portanto, num primeiro momento, a integração significa a mobilização e inclusão de todos os agentes necessários e fundamentais para o alcance dos objetivos do modelo.

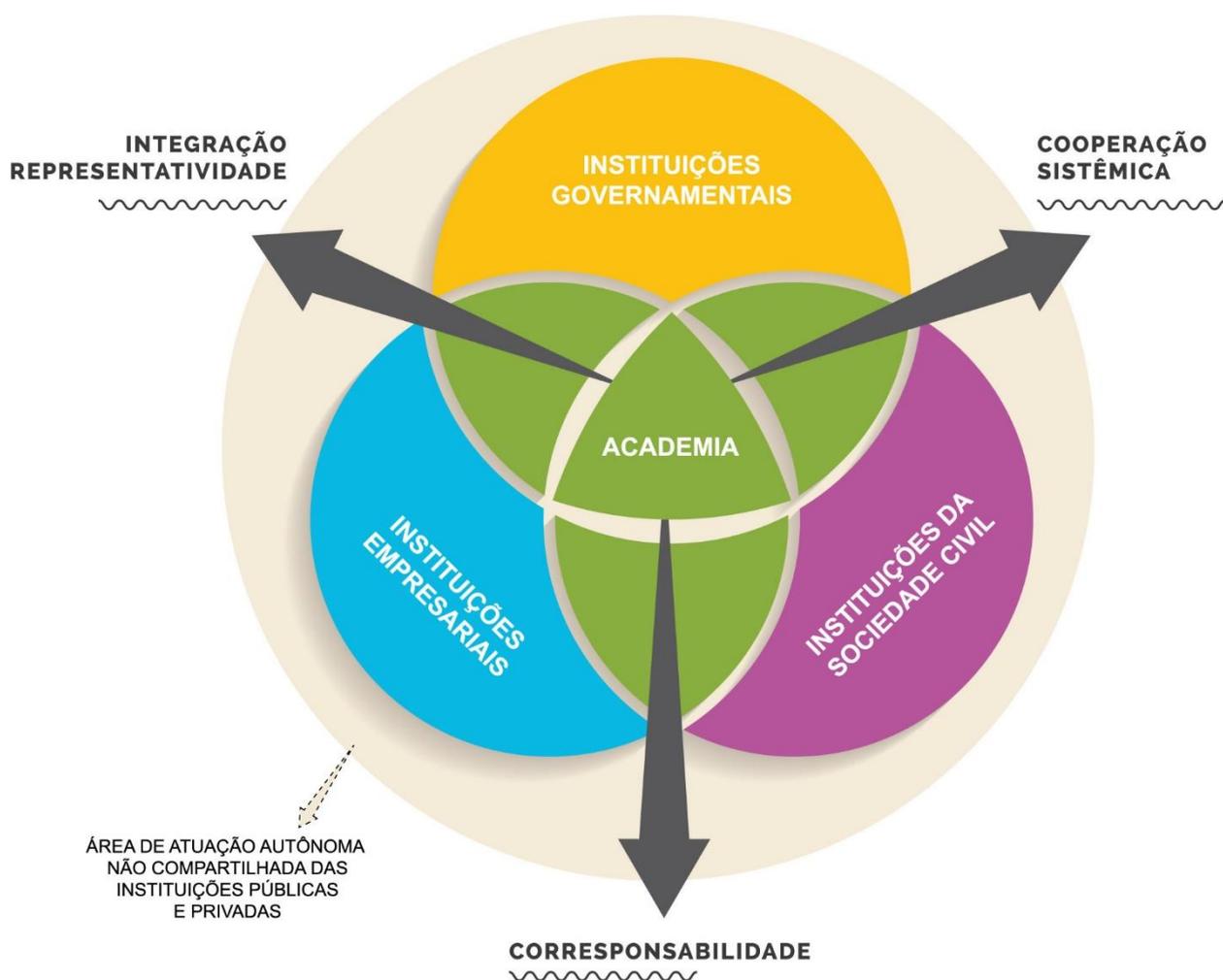
A autonomia de ação dos agentes torna a integração um processo vulnerável: se os ambientes de compartilhamentos não se mostrarem úteis para e convergentes com os objetivos específicos dos agentes, perdem o seu vigor e sustentabilidade. Esses agentes abandonam os ambientes de compartilhamento ou neles se mantêm apenas formalmente, por meio de representantes sem o poder de decisão exigível. Daí porque a integração exige que as instituições participem dos modelos por meio de ocupantes de cargos com representatividade, que sejam capazes de tomar decisões em nome de suas instituições.

Num modelo de Gestão Compartilhada, todos os integrantes são responsáveis pelos resultados finais alcançados por este. Porém, as responsabilidades são distribuídas entre esses integrantes, devendo cada um assumir os aspectos mais condizentes com as suas possibilidades e competências, o que implica no destaque conferido na Figura 3 para o elemento corresponsabilidade.

Integração e corresponsabilidade só proliferam na geração e manutenção de um ambiente de cooperação sistêmica que sintetiza o conjunto dos requisitos necessários ao sucesso de um modelo de Gestão Compartilhada. A geração de uma ambiência

de Cooperação Sistêmica é um processo complexo, dotado de um conjunto de fatores interligados e interdependentes. O Apêndice A apresenta uma explanação detalhada desses fatores.

Figura 3 – Agentes da Gestão Compartilhada



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

### 2.1.3 Rede de gestão compartilhada

#### 2.1.3.1 Conceito geral

Quando o objeto do compartilhamento é composto de um sistema complexo e variado de objetivos e campos de atuação, a estrutura de gestão deve adquirir o formato de rede. É o caso da Plataforma Ceará 2050, composto por muitos objetivos, metas e

projetos interligados, visando o alcance do desenvolvimento sustentável do estado em suas diversas dimensões inter-relacionadas.

Assim, tendo em vista a gestão da Plataforma Ceará 2050, o conceito de Rede de Gestão Compartilhada, enquanto formato organizacional do Modelo de Governança Compartilhada, contém os seguintes componentes:

- a) **Rede**, entendida como um **conjunto de componentes (nodos autônomos) interligados e voltados** para o **alcance de objetivos estratégicos convergentes, formada por instituições governamentais dos três poderes, da Academia, da iniciativa empresarial e da sociedade civil** que, integradas e preservando a autonomia de cada uma, cooperam e se corresponsabilizam pela eficiente e continuada articulação de atividades pactuadas entre si;
- b) Os componentes **são arranjos**, integrados por instituições autônomas, que cooperam e se corresponsabilizam pelo alcance de objetivos colimados de um determinado objeto de atuação (projeto, tema, setor produtivo, etc.);
- c) **Compreendendo as dimensões econômica, social, ambiental e territorial;**
- d) Visando à **condução técnica e política** da execução, monitoramento e avaliação, e a permanente atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Ceará – **Ceará 2050**.

#### 2.1.3.2 Tipologia de integração dos agentes da Rede de Gestão Compartilhada

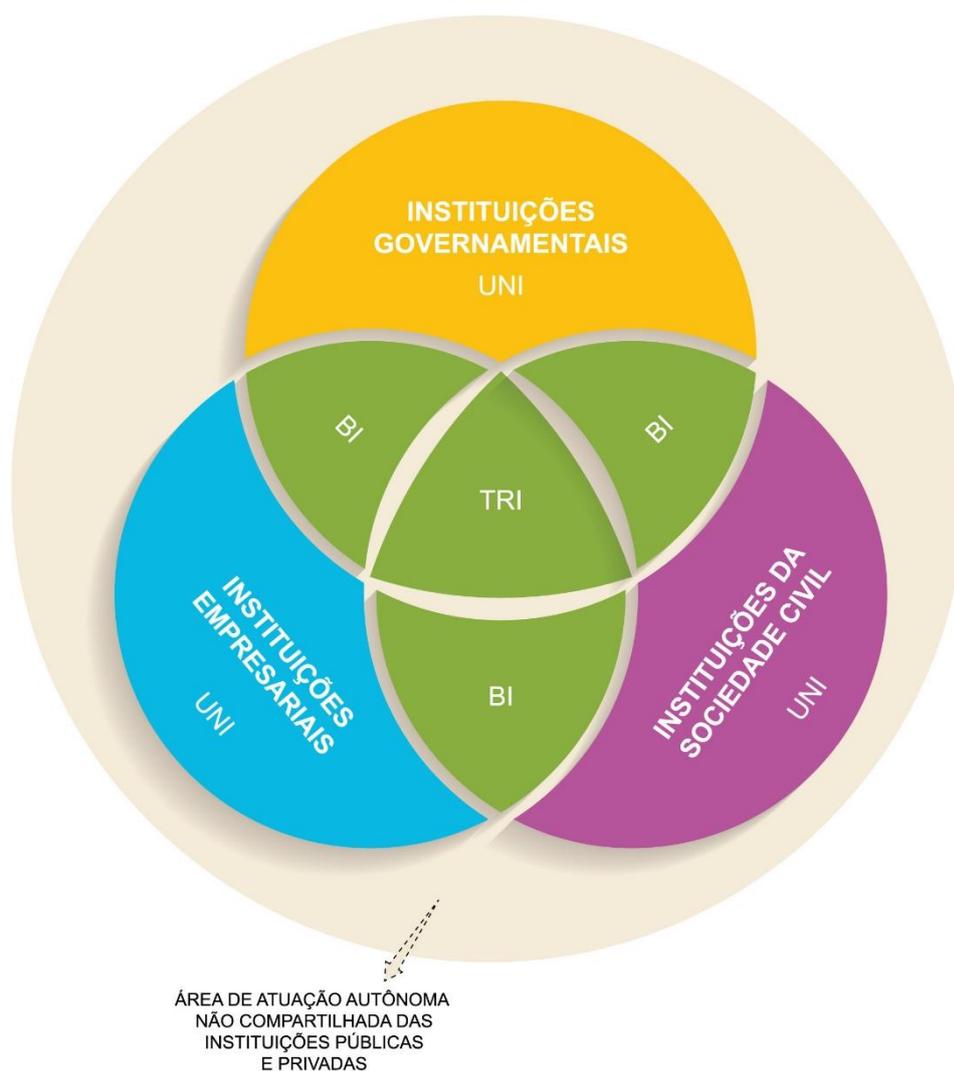
Os agentes podem ser integrados dando origem a nodos uni, bi ou tripartites segundo as particularidades de cada objeto de atuação. Conforme ilustra a Figura 4 são:

**Unipartites** – formados por instituições de uma mesma natureza jurídica (governamentais ou empresariais ou da sociedade civil sem finalidade econômica). Assumem vários formatos como Redes de ONGs, Parcerias de empresas, Consórcios Intermunicipais, Associações de empresas (Ex: AECIPP – Pecém).

**Bipartites** - formados por instituições de duas naturezas jurídicas distintas. Admitem 3 combinações de instituições (governamentais e empresariais, governamentais e da sociedade civil sem finalidade econômica, empresariais e da sociedade civil sem finalidade econômica). Exemplos: Conselhos temáticos ou setoriais, Parcerias Público-Privadas.

**Tripartites** – integram instituições das 3 naturezas jurídicas referidas. Em geral, destinam-se a objetos de gestão territorial (municípios, regiões, estado, meso e microrregiões) ou de características transversais como: turismo, segurança pública. Assumem diversas denominações: Fóruns, Conselhos, Agências, Pactos, Câmaras - como no ABC paulista.

Figura 4 - Tipologia de integração dos agentes da Rede de Gestão Compartilhada



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

## 2.1.4 Modelo de Governança Compartilhada

### 2.1.4.1 Conceito geral do modelo de governança compartilhada

Na Introdução deste documento, foi esclarecido o conceito de Governança Pública, bem como o lugar e o significado da Governança Compartilhada como parte dela. Cabe aqui fixar o conceito de Modelo de Governança Compartilhada enquanto instrumento de governança do Plano Ceará 2050.

A metodologia utilizada na construção do modelo tomou como diretriz a concepção de que a Governança Compartilhada do Plano Ceará 2050, constitui-se num valioso instrumento organizacional, técnico e político, capaz de fornecer suporte, com o máximo de exigências de eficiência, eficácia, efetividade e adequações às mudanças do ambiente externo, às formulações e às atualizações de nível estratégico (objetivos, indicadores e metas) e àquelas de natureza tática e operacional (programas, projetos), considerando ainda os territórios regionais com as suas particularidades e potencialidades.

Em síntese, o Modelo de Governança Compartilhada do Plano Ceará 2050 constitui-se num instrumento técnico-político, estruturado em rede, com características disruptivas como horizontalidade entre os agentes, abertura e permeabilidade de conexões que facilitem e potencializem cooperações e colaborações, contendo componentes diversificados, formados por instituições governamentais e/ou empresariais, e/ou da sociedade civil organizada, com amplo apoio de organizações acadêmicas, incluindo as formulações estratégicas (objetivos, indicadores e metas) e operacionais (implantação de projetos e ações) do Plano Ceará 2050, visando a promoção de desenvolvimento sustentável e territorialmente equilibrado do estado.

A concepção básica do MGC está orientada pela sua Identidade, Objetivos Estratégicos, Configuração e Procedimentos Específicos. Em conformidade com a metodologia proposta pelo Consórcio e aprovada pela Coordenação, essas formulações decorreram das atividades de planejamento de longo prazo do Ceará, por ser este o objeto central do MGC e conter os objetivos, indicadores e metas primordiais a serem alcançados. As atividades consistiram na coleta e análise de insumos extraídos de documentos existentes ou em elaboração, oficinas de elaboração do plano e reuniões específicas complementares com instituições de interesse como FIEC/COORDENAÇÃO DAS ROTAS ESTRATÉGICAS, ADECE,

CAGECE/COORDENAÇÃO DE COMITÊS DE BACIA, SECRETARIA DE AGRICULTURA, AGROPACTO. Partindo das análises desses insumos, o Consórcio elaborou versões preliminares do modelo contemplando os conteúdos essenciais, as quais foram modificadas e aperfeiçoadas em Oficinas realizadas com a Coordenação e com outros participantes convidados.

Inicialmente, definiu-se a Identidade do MGC (Missão, Visão e Princípios). Em seguida, foram estruturados e revisados, num processo simultâneo e interativo, os seus objetivos estratégicos<sup>7</sup>, a sua configuração (os nodos da rede, suas finalidades, inter-relações, tipologia e atribuições) e 6 procedimentos executivos (Recepção do Plano Ceará 2050, Entrada de Projetos na RGC, Acompanhamento da Execução dos Projetos, Controle de Dados e Informações Finalísticos, Sistemática de Revisão do Plano Ceará 2050 e Condução de Assuntos Específicos). Em paralelo e em interação com esse processo, foi elaborado o Modelo de Monitoramento que compõe o Relatório do Produto 5.1.2.

Os resultados finais relativos à concepção do MGC aprovados nas Oficinas realizadas com a Coordenação, estão expostos nos itens que se seguem.

---

<sup>7</sup> Os objetivos estratégicos foram inicialmente formulados em coparticipação com o Instituto Publix em Oficinas realizadas em Fortaleza e nas diversas regiões do estado. Posteriormente, foram reelaborados em reuniões realizadas pelo Instituto e inseridos neste documento.

## 2.2 IDENTIDADE ORGANIZACIONAL DO MODELO DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA

Missão, Visão de Futuro e Princípios Norteadores são componentes definidores da identidade do modelo de governança, seu eixo orientador. São a expressão de suas particularidades, estabelecendo os seus traços peculiares.

A Missão, neste contexto, expressa a razão de ser, para que serve e deverá servir um modelo organizacional. Em geral, define seu campo de atuação e a sua finalidade última na forma dos benefícios a serem propiciados.

A Visão de Futuro estabelece, de forma sintética, os desejos e aspirações de seus cooperantes, o que pretendem ser e vir a ser enquanto instrumentos de cooperação e ação.

Os Princípios Norteadores expressam os valores que devem orientar o modelo organizacional e o comportamento dos seus integrantes, seja em atributos técnicos, políticos, éticos ou morais.

Na medida em que o Modelo de Governança Compartilhada (MGC) se constitui num instrumento estruturado, a sua Identidade compõe parte importante de sua existência. *Para que servimos, o que pretendemos ser e vir a ser, quais os norteadores do caminho que pretendemos seguir ou trilhar?* Essas questões devem ter respostas concisas e claras entre todos os integrantes do MGC.

A Identidade é um referencial precioso na avaliação do grau de maturidade do MGC. Em que medida todos os seus integrantes compreendem, compartilham e dirigem os seus esforços no sentido da concretização da identidade deste modelo organizacional? As respostas a essa indagação poderão medir o grau de qualidade atingido pelo MGC.

As formulações da Identidade, embora apresentem desejos e aspirações dos protagonistas numa perspectiva de longo prazo, podem sofrer atualizações no decorrer da existência do modelo, em função das mudanças que incidem nos elementos que compõem o planejamento estratégico (ambiente externo e interno)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A introdução do item 2.2 descreve sinteticamente como se deu a elaboração da identidade. A descrição detalhada do processo geral de elaboração do produto 5.1 faz parte do capítulo "Metodologia geral" a ser apresentado no produto 5.1.6.

### 2.2.1 Missão do modelo de governança compartilhada

O Consórcio apresenta, abaixo, duas formulações de Missão do MGC para escolha pela Coordenação.

#### Opção originalmente validada durante as oficinas com a Coordenação:

*Integrar instituições e pessoas para protagonizar o desenvolvimento sustentável do estado do Ceará, no horizonte de 2050, num ambiente de cooperação sistêmica<sup>9</sup> e de corresponsabilidade.*

#### Nova opção elaborada após devolutiva da Coordenação:

*Integrar instituições e pessoas para protagonizar o desenvolvimento sustentável contínuo do estado do Ceará, no horizonte de 2050, num ambiente de cooperação sistêmica e de corresponsabilidade para fazer acontecer, promovendo sistematicamente a elevação da cultura de ação coletiva, por meio através da participação e engajamento da sociedade nas decisões sobre políticas de desenvolvimento.*

### 2.2.2 Visão de Futuro do Modelo de Governança Compartilhada

Plataforma Ceará 2050 como referência de governança organizada em rede de gestão compartilhada, descentralizada, regionalizada, de elevada densidade, constituída por instituições governamentais, empresariais, da sociedade civil e da academia, e orientada para o alcance de objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos.

---

<sup>9</sup> Segundo Monteiro (2002), a Cooperação Sistêmica possui 10 elementos constituintes:

1. Percepção sistêmica do objeto da cooperação;
2. Compartilhamento do propósito, visão, futuro, valores/crenças objeto da cooperação;
3. Reconhecimento da interdependência;
4. Identificação das complementaridades;
5. Aceitação da diversidade e respeito às identidades;
6. Preservação da autonomia;
7. Estabelecimento de padrões organizacionais horizontais;
8. Pactuação de modos democráticos de regulação;
9. Construção da confiança, e
10. Foco na convergência.

### 2.2.3 Princípios Norteadores do Modelo de Governança Compartilhada

Os Princípios que orientam o Modelo de Governança Compartilhada são os seguintes:

*a) Configuração dinâmica e sustentável ao longo do tempo*

O modelo deve ser capaz de absorver mudanças estratégicas e operacionais necessárias às adaptações da Plataforma Ceará 2050 às transformações do ambiente externo e às necessidades do desenvolvimento sustentável do estado e fundamentam a sua capacidade dinâmica de adequação e flexibilidade

*b) Canais permanentes e democráticos de diálogo com a sociedade*

Os canais de comunicação presenciais ou à distância devem permitir a participação de qualquer cidadão cearense, com a emissão de críticas, sugestões ou propostas que contribuam com o aperfeiçoamento da plataforma e o desenvolvimento sustentável do estado.

*c) Sistema que facilite transparência nas prestações de contas*

As prestações de contas dos recursos utilizados e dos benefícios alcançados devem estender-se a todas as áreas de atuação da plataforma de forma acessível a qualquer cidadão cearense.

*d) Mecanismos que propiciem a elevação da qualidade e da credibilidade das instituições que interatuam no modelo*

Os mecanismos de governança compartilhada devem apresentar transparência quanto ao comprometimento e corresponsabilidade das instituições envolvidas no alcance dos resultados pactuados, visando o alcance dos objetivos do plano.

*e) Desconcentração e regionalização*

O modelo de governança deve objetivar alcançar níveis de decisões e resultados que estabeleçam um maior equilíbrio no desenvolvimento das regiões do estado, considerando as suas potencialidades e peculiaridades.

*f) Prática de gestão compartilhada*

Os diversos nodos do modelo devem ser constituídos por instituições autônomas que cooperam e se corresponsabilizam pelo alcance de objetivos convergentes associados às estratégias de desenvolvimento do estado estabelecidas no plano Ceará 2050.

*g) Configuração sistêmica*

As partes componentes do modelo (nodos) se inter-relacionam e interagem de forma mutuamente influente e potencializadora em seus efeitos, assegurando que a

evolução pretendida aconteça na esfera de atuação de cada uma, mas, sobretudo, nas interseções entre elas, visando o alcance dos objetivos estratégicos de desenvolvimento sustentável do Ceará.

- h) Prática sistemática de acompanhamento do ambiente externo e da evolução de suas variáveis

O modelo dispõe de instrumentos que permitem o conhecimento e as tomadas de decisões necessárias à manutenção da plataforma em permanente congruência com as mudanças do ambiente externo do estado do Ceará.

- i) Prática sistemática de monitoramento e avaliação da execução do plano e da operação do modelo de governança

O monitoramento e avaliação do plano devem ser associados ao do modelo de governança num processo contínuo de crescente aperfeiçoamento da “boa governança”.

- j) Aprendizagem permanente

A evolução da cultura da governança compartilhada deve constituir-se num processo contínuo que integre a teoria e a prática das lideranças públicas e privadas do estado em relação à plataforma.

- k) Modelo fortalecedor da identidade do estado

O modelo deve considerar as peculiaridades do desenvolvimento do estado e de suas regiões e ser reconhecido pelo elevado grau de maturidade da prática da governança compartilhada.

- l) Liderança coletiva e extraordinária comunicação

A prática da gestão compartilhada e da comunicação permanente com a sociedade são instrumentos que visam contribuir para o fortalecimento e a elevação da qualidade da atuação da liderança no estado.

- m) Unidade institucional e decisões por consenso

O modelo busca o fortalecimento das instituições por meio da integração e cooperação para o alcance dos resultados pactuados, com decisões que representem os interesses convergentes dos participantes.

## 2.3 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

O processo de elaboração da Visão de Futuro e dos Objetivos Estratégicos do Plano Ceará 2050, conduzido pelo Instituto Publix, formulou os seguintes objetivos de longo prazo que foram, em sua versão inicial, aplicados especificamente ao Modelo de Governança Compartilhada:

### **AMBIENTE INSTITUCIONAL E DE NEGÓCIOS DINÂMICO, COOPERATIVO E INOVADOR**

Tornar o ambiente institucional e de negócios do Ceará no mais dinâmico e inovador da América Latina, a partir do foco no empreendedorismo, no equilíbrio fiscal, no cumprimento de regras pactuadas, na capacidade de investimento, e na cooperação e integração entre agentes econômicos, academia, terceiro setor, sociedade civil e governo, valorizando organizações ágeis, flexíveis e adaptáveis e a simplificação de regulamentações.

### **NOVA GOVERNANÇA DA INOVAÇÃO COMO BASE PARA ACELERAR O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO**

Acelerar o desenvolvimento de ecossistemas de inovação, com elevada intensidade de resultados sustentáveis, capaz de mudar a realidade do estado, a partir de um polo de ciência, tecnologia e inovação de reconhecimento global.

### **INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CULTURA DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA E DE GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS**

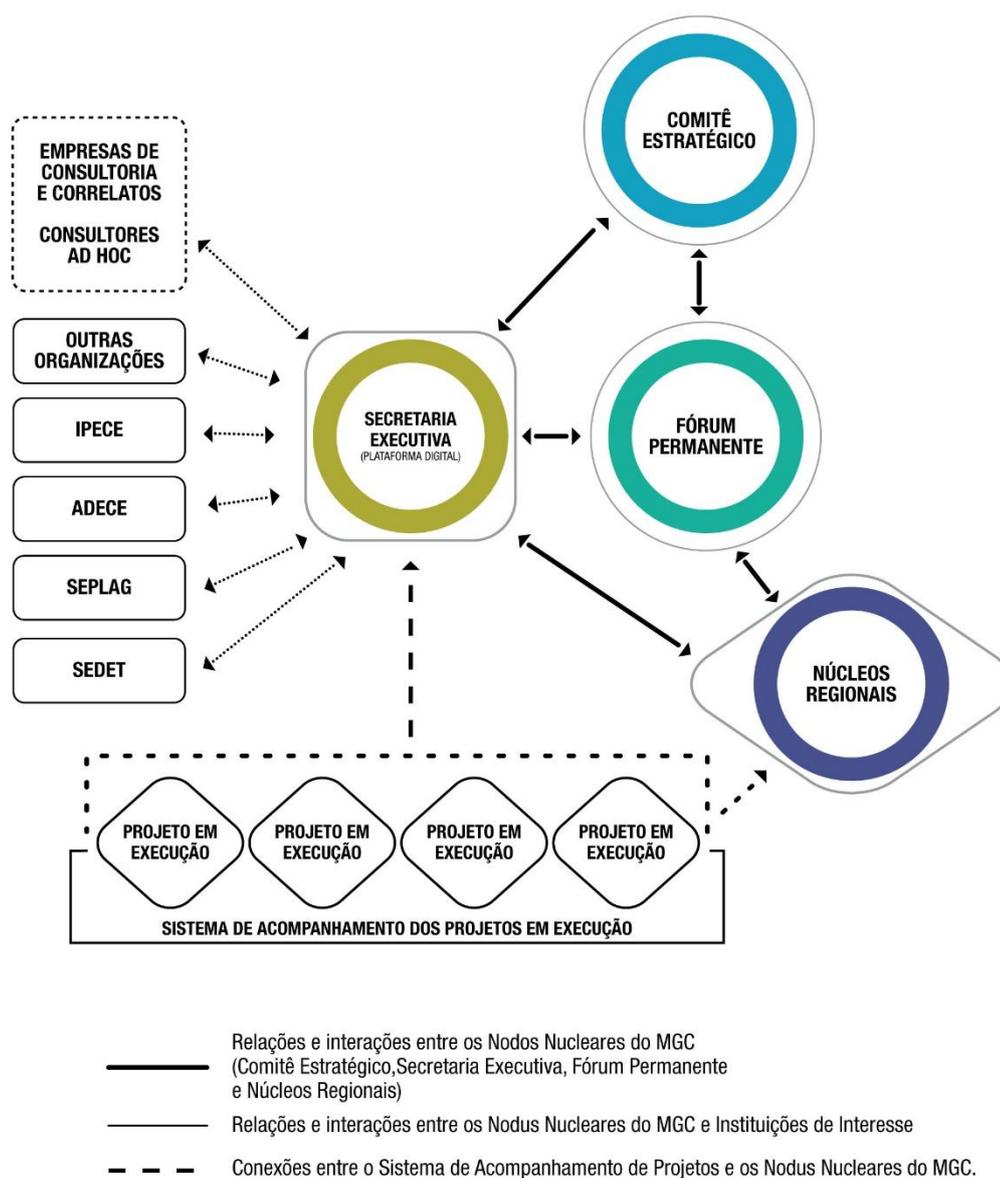
Governar com a sociedade, em uma perspectiva de longo prazo e voltada para resultados, por meio da cultura de pertencimento, cooperação, regionalização, transparência, corresponsabilidade, planejamento e controle social, de modo republicano e democrático, a partir da promoção da governança compartilhada de forma ética, inovadora e disruptiva com o engajamento de toda a sociedade cearense, comprometida e responsabilizada com a formulação, implantação e avaliação das políticas públicas.

## 2.4 CONFIGURAÇÃO DO MGC

### 2.4.1 Visão geral

A configuração do MGC é fundamentada em uma rede de gestão compartilhada (RGC), conforme estabelece o Termo de Referência, e encontra-se ilustrada na figura 5, que apresenta os nodos nucleares do Modelo de Governança Compartilhada validados pela Coordenação e suas inter-relações principais.

Figura 5 – Nodos Nucleares do Modelo de Governança Compartilhada e suas relações com outros integrantes da RGC



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

Os componentes (nodos) da RGC são autônomos, constituindo-se em formatos organizados distintos de exercício da gestão compartilhada, que se inter-relacionam de modo complementar, em conformidade com os requisitos da implantação do Plano Ceará 2050.

O Modelo de Governança Compartilhada possui quatro nodos nucleares que se inter-relacionam com os outros nodos da RGC:

A) O Comitê Estratégico é o nodo encarregado de decisões estratégicas (atinentes à visão, aos objetivos estratégicos, aos indicadores de resultados e às metas) e principal guardião do Plano Ceará 2050 e de seu Modelo de Governança Compartilhada.

B) O Fórum, além de principal instrumento de expressão, participação representativa e empoderamento da sociedade, também se constitui em uma forma de demonstração ampla da transparência dos resultados (produtos e efeitos sobre a realidade) alcançados com a implantação do Plano Ceará 2050.

C) A Secretaria Executiva é o principal instrumento de apoio à articulação e dinamização da execução do Plano Ceará 2050 e dos nodos que compõem o Modelo de Governança Compartilhada.

D) Os Núcleos Regionais constituem-se nos principais instrumentos de desconcentração da governança do desenvolvimento do estado e de expressão das potencialidades e peculiaridades e de representatividade de cada região e de seus municípios.

Em nível operacional, esses componentes da RGC serão apoiados pelos sistemas de acompanhamento de projetos em execução, instalados pelas instituições responsáveis por seus gerenciamentos, em conformidade com a natureza de cada projeto.

No entorno desses nodos nucleares do modelo, situa-se o seu microambiente institucional formado pelas organizações que, de alguma forma, com eles interagem sistematicamente, fornecendo dados e informações necessárias à gestão do Plano Ceará 2050, à exemplo do IPECE (dados e informações finalísticas), SEPLAG (dados e informações sobre os planos do governo), dentre outras.

As interações dos nodos entre si, bem como a ambiência institucional poderão ser acompanhadas por meio do modelo de monitoramento em ambiente Web. Convém

ressaltar a importância das inter-relações com instituições de várias naturezas que a concepção em rede proporciona para a integração e a importação de dados e de informações, em nível nacional e internacional, de interesse relevante para a implantação e permanente atualização do Plano Ceará 2050 e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do estado do Ceará, em congruência com as evoluções externas, especialmente no campo da ciência e tecnologia, dos problemas que mais afligem o estado .

As características básicas de cada nodo nuclear do Modelo de Governança Compartilhada serão descritas nas fichas técnicas apresentadas no item 2.4.2 a seguir.

#### **2.4.2 Fichas técnicas dos nodos nucleares do Modelo de Governança Compartilhada**

As fichas técnicas visam apresentar maiores detalhes de cada nodo nuclear que compõe o Modelo de Governança Compartilhada, cujo esquema geral foi descrito na figura 5. Essas fichas apresentam para cada nodo a sua identidade, tipologia, seu poder de decisão e atribuições. As decisões dos nodos necessitam de permanentes interações para garantir que as ações do conjunto sejam compatíveis com as estratégias do plano (visão, objetivos, indicadores e metas estabelecidos).

O conceito de Modelo de Governança Compartilhada, por definição, já destaca que se trata de um instrumento voltado apenas para objetos e temas que exigem a integração, cooperação e corresponsabilidade de várias organizações, ou seja, o exercício da gestão compartilhada.

O modelo apresentado no item 2.4 demonstra os nodos nucleares do MGC, consoante a essência preconizada na sua Identidade (missão, visão de futuro e princípios norteadores), fundamentada na gestão compartilhada, necessária para a realização das estratégias e o alcance dos resultados do Plano Ceará 2050.

Por definição, um modelo de governança compartilhada restringe-se às questões que exigem a colaboração de instituições em cooperação (gestão compartilhada).

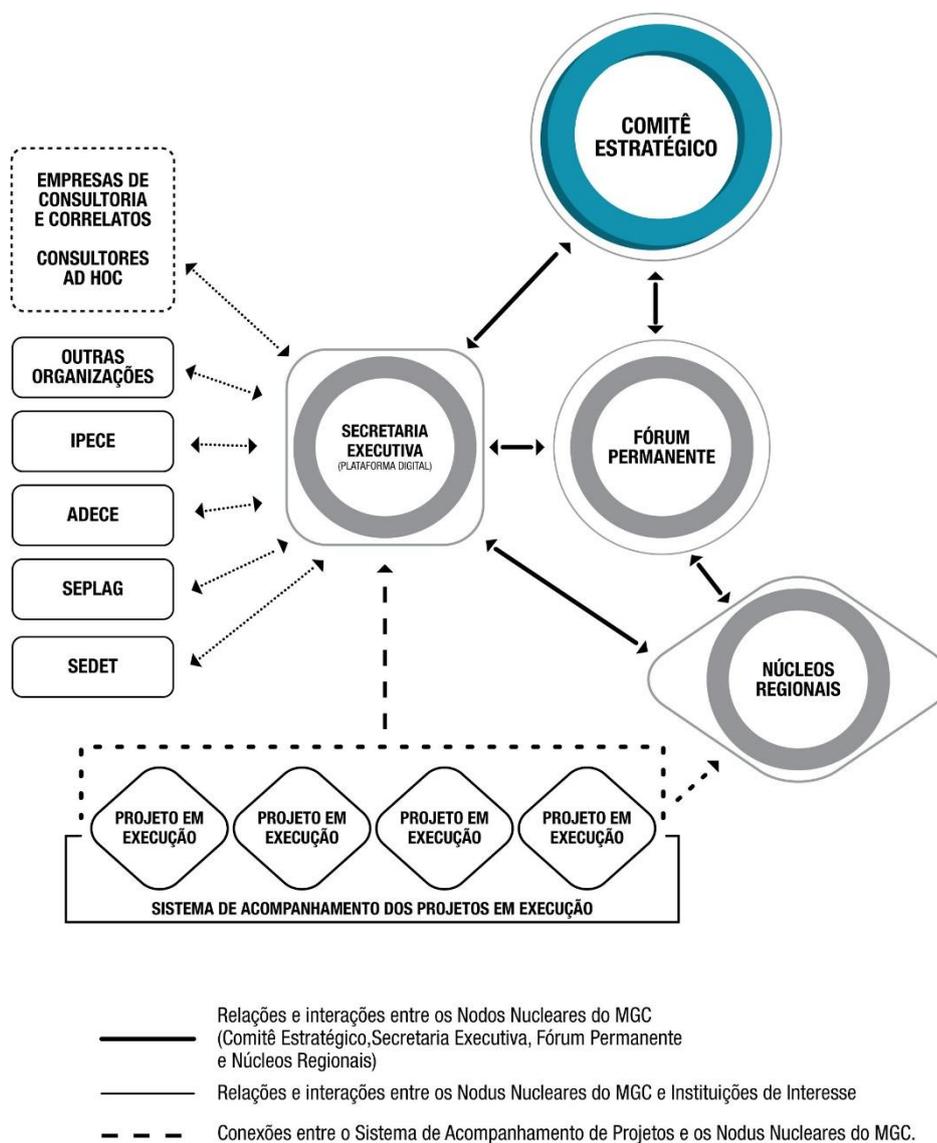
A gestão compartilhada preconiza que os agentes de cada nodo da RGC definam as suas responsabilidades no compartilhamento, de acordo com as suas competências, possibilidades e limites específicos. Tal formato é parte da cooperação sistêmica, conforme descrito neste documento, e se constitui em uma função primordial das

atividades de implantação. Cabe à equipe de implantação do MGC, conduzir essas atividades, especialmente, no que é pertinente aos nodos nucleares do Modelo, conforme proposto na linha do tempo (vide Produto 5.1.6). As fichas técnicas apresentadas neste relatório fornecem indicações auxiliares para as decisões finais a serem tomadas por cada nodo nuclear, considerando os conhecimentos da realidade em que se inserem, suas particularidades e os objetivos a serem compartilhados, tendo em vista as estratégias do Plano Ceará 2050. Em síntese, as fichas técnicas apresentadas a seguir são instrumentos de orientação para as atividades de implantação dos nodos nucleares do MGC.

### 2.4.2.1 Comitê Estratégico

O Comitê Estratégico é o nodo nuclear encarregado de decisões estratégicas e principal guardião do Plano Ceará 2050 e de seu Modelo de Governança Compartilhada.

Figura 6 – Comitê Estratégico



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

## **COMITÊ ESTRATÉGICO:**

### **Finalidade:**

Garantir a continuidade da implantação e a atualização do Plano Ceará 2050, mantendo a sua congruência com o ambiente externo e a maximização de seus resultados e assegurando a permanente interação com a sociedade.

### **Atribuições:**

- a) Analisar e tomar decisões sobre a evolução do ambiente externo quanto a questões que impliquem na alteração das formulações estratégicas do Plano Ceará 2050 (objetivos estratégicos, indicadores e metas);
- b) Analisar e tomar decisões quanto ao cumprimento das formulações estratégicas em função do processo de execução em andamento;
- c) Analisar e tomar decisões sobre providências quanto a projetos que comprometam o alcance dos resultados estratégicos;
- d) Analisar e aprovar a introdução de novos projetos encaminhados pela Secretaria Executiva;
- e) Analisar e tomar decisões sobre problemas estratégicos que comprometam a composição e o funcionamento do MGC;
- f) Estimular a prática da gestão compartilhada e da pactuação entre seus integrantes com base na integração, cooperação e corresponsabilidade.

**Tipologia:** triparte

### **Composição:**

- a) representantes das esferas de governo (Legislativo, Executivo e Judiciário);
- b) representantes das áreas de atuação empresariais – indústria, comércio/serviços, agronegócio;
- c) representantes das organizações da sociedade civil);
- d) representante da academia (Presidente do Fórum de Reitores)

Os representantes das instituições do Comitê Estratégico deverão ser os titulares em exercício de cargos com poder decisório nas respectivas organizações visando assegurar a representatividade em termos de composição ao nodo<sup>10</sup>.

**Estrutura:** um presidente e um vice-presidente.

**Funcionamento:** reuniões ordinárias estruturadas de 4 em 4 meses<sup>11</sup>, durante o primeiro ano visando consolidar o funcionamento inicial do Comitê.

**Mandato:** 4 anos<sup>12</sup> - observando os ciclos de governo.

---

<sup>10</sup> O mapeamento de agentes e composição de cada nodo não faz parte do objeto e escopo deste trabalho e sim das atividades de implantação.

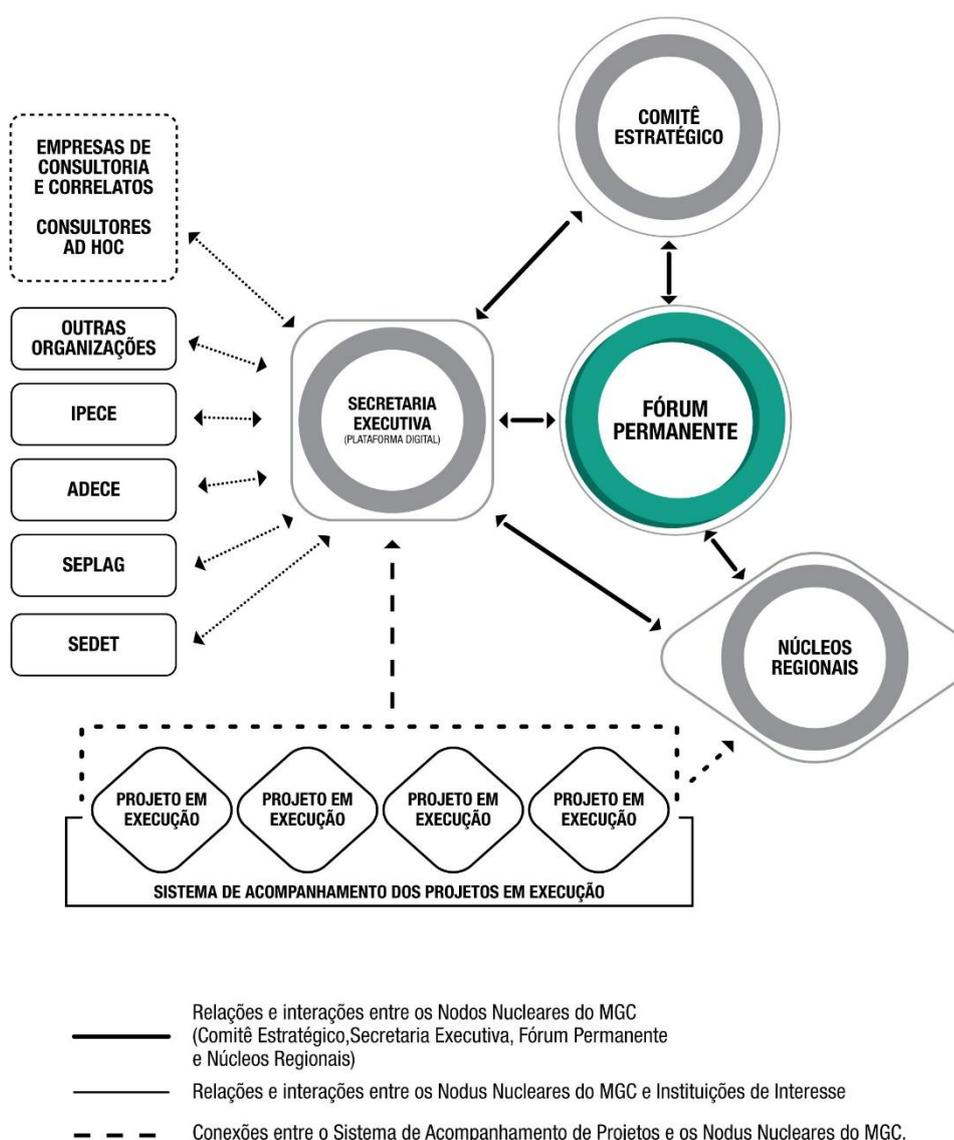
<sup>11</sup> Período sugerido a ser avaliado quando das atividades de implantação.

<sup>12</sup> Período sugerido a ser avaliado quando das atividades de implantação.

### 2.4.2.2 Fórum Permanente

O Fórum constitui-se no principal instrumento de expressão, participação representativa e empoderamento da sociedade e das regiões do estado junto ao MGC, bem como em uma forma de demonstração ampla da transparência dos resultados (produtos e efeitos sobre a realidade) alcançados com a implantação do Plano Ceará 2050.

Figura 7 – Fórum Permanente



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

**FÓRUM PERMANENTE:****Finalidade:**

Ser um espaço de diálogo da sociedade e das regionais visando integrar as suas críticas, demandas e propostas relativas à execução efetiva e ao aprimoramento do Plano Ceará 2050.

**Atribuições:**

- a) Consultivo e propositivo;
- b) Instrumento de diálogo presencial da sociedade e, em especial, dos representantes das regiões;
- c) Autorregulamentado;
- d) Focado nos problemas do desenvolvimento do Ceará, e
- e) Sem hierarquia de poder.

**Tipologia:** triparte.

**Composição:** para que assegure a sua representatividade, o Fórum deve sempre contar com a participação das seguintes instituições:

- a) Governos Estadual, Federal e Municipais;
- b) Universidades;
- c) Instituições das áreas de atuação empresariais – indústria, comércio/serviços, agronegócio;
- d) Organizações da sociedade civil);
- e) Representantes das regiões e do público em geral<sup>13</sup>.

**Estrutura:** um Coordenador Geral e um Vice-Coordenador eleitos entre os componentes do Núcleo.

**Funcionamento:** reuniões mensais estruturadas e itinerantes de forma a atingir, anualmente, todas as regiões do estado, facultando a participação de não membros.

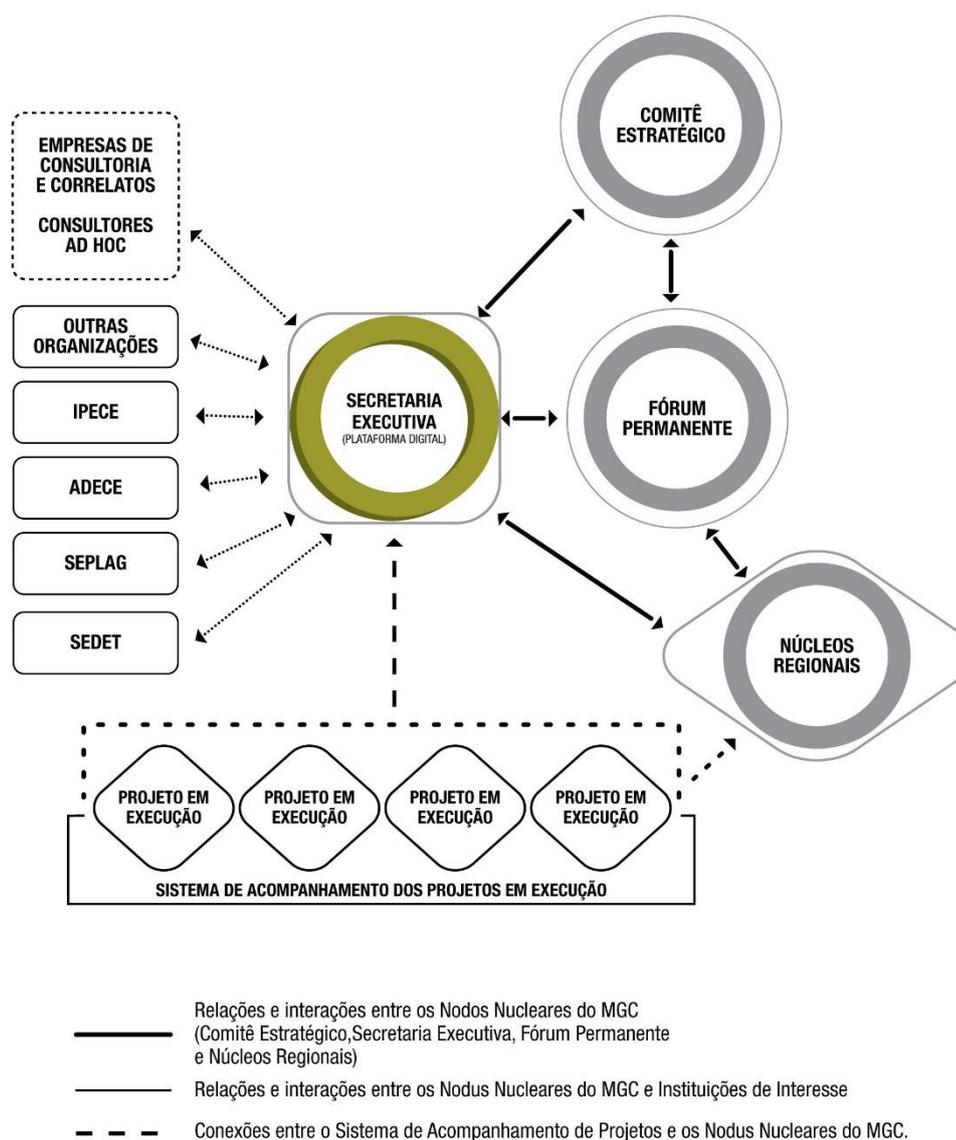
---

<sup>13</sup> Por ser um espaço de diálogo com a sociedade (vide definição da finalidade e atribuições) o Fórum é aberto à participação do público - qualquer cidadão interessado no tratamento dos problemas em pauta.

### 2.4.2.3 Secretaria Executiva

A Secretaria Executiva é o principal instrumento de apoio à articulação e dinamização da execução do Plano Ceará 2050 e dos nodos que compõem o Modelo de Governança Compartilhada.

Figura 8 – Secretaria Executiva



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

**SECRETARIA EXECUTIVA<sup>14</sup>:****Finalidade:**

Viabilizar a coleta, analisar e fornecer dados e informações a respeito da execução do Plano CEARÁ 2050 quanto ao alcance de seus objetivos, metas, indicadores de resultados e projetos de forma a instrumentalizar, facilitar e subsidiar as tomadas de decisões pelo Comitê Estratégico.

Visa a antecipação de riscos e ameaças, a identificação de oportunidades, assim como a correção dos problemas em ocorrência, para assegurar a execução das estratégias e dos projetos.

**Atribuições:**

- a) Apoiar a gestão do plano e do MGC em interação permanente com a SEPLAG, o IPECE, SEDET, a ADECE e outras instituições;
- b) Apoiar o funcionamento do Fórum e do Comitê Estratégico, subsidiando ambos com informações;
- c) Viabilizar a execução das diretrizes emanadas do Comitê;
- d) Supervisionar o monitoramento/avaliação do Plano Ceará 2050, quanto à evolução das variáveis do ambiente externo/cenários, ao alcance dos objetivos, indicadores de resultados e metas;
- e) Monitorar o desempenho de execução do portfólio de projetos estratégicos;
- f) Articular com os demais instrumentos de gestão das políticas públicas (ex. PPA e Orçamentos);
- g) Contratar empresas de consultoria e correlatos e consultores *ad hoc*, e
- h) Acompanhar e apoiar a implantação e o desenvolvimento da Rede de Gestão Compartilhada, e de seus componentes.

**Composição:** Coordenação Geral e 3 núcleos de apoio:

- a) Apoio técnico da plataforma digital;

---

<sup>14</sup> A análise e as propostas a respeito da personalidade jurídica da Secretaria Executiva encontram-se no Produto 5.1.4 Modelo de Institucionalização.

- b) Apoio técnico para acompanhamento dos projetos e de seus impactos estratégicos; implantação, acompanhamento e aprimoramento da RGC, e;
- c) Apoio técnico à comunicação e eventos.

**Estrutura:** Equipe de profissionais, contratados ou cedidos<sup>15</sup>.

**Funcionamento:** Tempo integral, com dedicação exclusiva<sup>16</sup>.

---

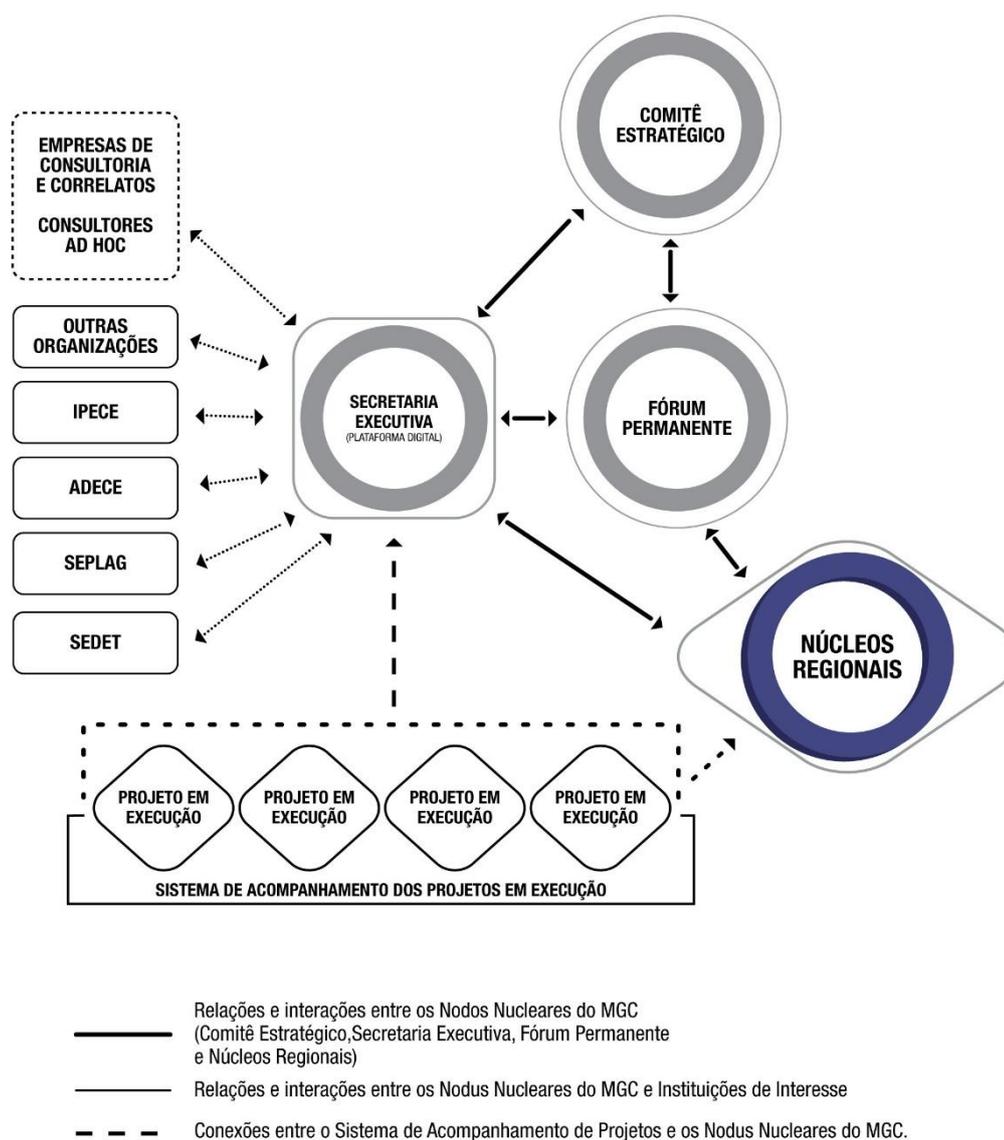
<sup>15</sup> Essa sugestão foi consensada durante as oficinas com a coordenação. É comum em uma rede de gestão compartilhada, algumas instituições cooperarem cedendo profissionais para o funcionamento do modelo de governança. A questão deverá ser tratada por ocasião da implantação da Secretaria Executiva.

<sup>16</sup> Proposta formulada pela Coordenação e validada durante as oficinas com a qual o Consórcio concorda por estar ciente do volume de esforços para dar conta das atividades de apoio e do tempo correspondente necessário para envidá-los.

### 2.4.2.4 Núcleos Regionais

Os Núcleos Regionais constituem-se nos principais instrumentos de desconcentração da governança do desenvolvimento do estado e de expressão das potencialidades e peculiaridades e de representatividade de cada região e de seus municípios.

Figura 9 – Núcleos Regionais



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

## **NÚCLEOS REGIONAIS (detalhamento)**

### **Finalidade:**

Possibilitar o acompanhamento e as adequações do Ceará 2050 de acordo com as peculiaridades culturais, potencialidades e problemas específicos das regiões, em sintonia com o processo de desenvolvimento sustentável do estado do Ceará. Ao mesmo tempo assegurar o apoio das lideranças e das populações das diversas regiões ao desenvolvimento do Ceará 2050.

### **Atribuições<sup>17</sup>:**

- a) Promover o planejamento regional em congruência com o Plano Ceará 2050.
- b) Identificar e analisar problemas com projetos;
- c) Informar à Secretaria Executiva sobre problemas com projetos;
- d) Participar da revisão do PLANO CEARÁ 2050, e
- e) Propor melhorias aos objetivos, metas e projetos na perspectiva regional.

### **Tipologia:** tripartite

**Composição:** Protagonistas de cada região (grupos dos projetos, Governos Estadual, Federal e Municipais, Universidades, Representantes Empresariais e de instituições da Sociedade Civil)<sup>18</sup>.

**Estrutura e funcionamento:** Em conformidade com as características de cada região e formação de seu Núcleo.

---

<sup>17</sup> As atribuições que integram este documento foram validadas pela Coordenação durante as oficinas de modelagem. Importa ressaltar que, enquanto nodo representativo dos territórios, das regiões, é fundamental conferir protagonismo nas proposições aos Núcleos Regionais.

<sup>18</sup> Cada núcleo tem como área de atuação a sua respectiva região, enquanto o Fórum Permanente trata dos problemas de qualquer região relacionados ao desenvolvimento do Plano Ceará 2050.

## 2.5 PROCEDIMENTOS DE FUNCIONAMENTO

### 2.5.1 Procedimentos específicos de funcionamento

O funcionamento do MGC e de seus componentes<sup>19</sup> requer procedimentos específicos que sistematizem as situações que ocorrerão durante a implantação do PLANO CEARÁ 2050. Os procedimentos estabelecem as competências dos componentes para cada situação identificada e as relações das atividades realizadas por estes. Assim, foram listados 6 procedimentos descritos a seguir.

#### 2.5.1.1 Recepção do Plano Ceará 2050 e do modelo de governança compartilhada

- a) O Comitê Estratégico é instituído; aprova o PLANO CEARÁ 2050 e o MGC;
- b) A Secretaria Executiva é instalada e coordena a implantação (elaborando o Plano de Implementação) e instalando a Plataforma Digital;
- c) Cerimônia de pactuação;
- d) Instituição do Fórum;
- e) Núcleos Regionais se estabelecem formalmente em solenidades específicas.

#### 2.5.1.2 Entrada de projetos na RGC<sup>20</sup>

- a) A Secretaria Executiva introduz Plano CEARÁ 2050 aprovado na Plataforma;
- b) Os projetos compartilhados identificados no Fórum Permanente ou de qualquer outra origem são encaminhados à Secretaria Executiva;
- c) A Secretaria Executiva analisa com auxílios de instituições (SEPLAG, IPECE, ADECE e outras organizações) e/ou consultorias(es) competentes, e insere as demandas na pauta do Comitê Estratégico;
- d) O Comitê Estratégico analisa, toma decisões, e
- e) A Secretaria Executiva cadastra novo projeto aprovado na Plataforma Digital.

---

<sup>19</sup> Em geral, os recursos para o funcionamento de um MGC são provenientes das instituições que o compõem, por meio de negociações durante o processo de implantação. Normalmente, os integrantes de cada nodo negociam entre si os recursos (financeiros, materiais e pessoais) necessários ao seu funcionamento. No caso da Secretaria Executiva, os recursos podem ser cedidos pelas instituições integrantes do MGC ou obtidos por uma instituição formalizada (associação, fundação) conforme proposta presente no Produto 5.1.4 Modelo de Institucionalização.

<sup>20</sup> Segundo as formulações aprovadas durante as oficinas com a Coordenação para esse procedimento, todas as sugestões de entradas de projetos deverão ser encaminhadas para a Secretaria Executiva, qualquer que seja a sua origem. Assim, ao Fórum Permanente cabe o papel de encaminhar propostas de projetos para a Secretaria, quando julgar procedente.

### 2.5.1.3 Acompanhamento da execução dos projetos da RGC

- a) A Secretaria Executiva, por meio de formulários específicos, cadastra os projetos na Plataforma Digital;
- b) A Secretaria Executiva analisa os dados e informações com auxílios de instituições (SEPLAG, IPECE, ADECE e outras organizações) e/ou consultorias(es) competentes e os divulga através da Plataforma Digital;
- c) Com base nas formulações da plataforma digital, o Fórum realiza as suas análises sobre o andamento dos projetos e encaminha as suas propostas ou demandas para a Secretaria Executiva;
- d) A Secretaria Executiva insere as demandas na pauta do Comitê Estratégico;
- e) O Comitê Estratégico analisa e toma decisões (diretrizes e revisões no Plano Ceará 2050);
- f) A Secretaria Executiva encaminha (via plataforma) as decisões do Comitê para cada Instituição Responsável por projetos;
- g) As decisões são encaminhadas para a Secretaria Executiva, que as introduz na Plataforma, e
- h) A Secretaria Executiva, através da Plataforma Digital divulga as decisões para o acompanhamento de qualquer cidadão interessado.

### 2.5.1.4 Controle de dados e informações finalísticos do plano Ceará 2050

- a) Os dados e informações finalísticos servem de subsídio para a elaboração da pauta da reunião do Comitê Estratégico e encaminhamento para consultas e propostas do Fórum (o retorno do Fórum é considerado na elaboração da pauta da reunião do Comitê Estratégico);
- b) A Secretaria Executiva mantém links com várias instituições (SEPLAG, IPECE, ADECE, etc.) que auxiliam na alimentação de dados e informações finalísticos como indicadores de resultados, de interesse do Plano Ceará 2050;
- c) A Secretaria Executiva analisa os dados e informações visando dois encaminhamentos: servir de subsídio para a elaboração da pauta da reunião do Comitê Estratégico e encaminhamento para consultas e propostas do Fórum (o retorno do Fórum é considerado na elaboração da pauta da reunião do Comitê Estratégico);
- d) O Comitê Estratégico analisa, toma decisões, e

- e) As decisões são encaminhadas para a Secretaria Executiva que as divulga através da Plataforma.

#### 2.5.1.5 Sistemática de revisão do plano Ceará 2050

- a) A revisão estratégica do Plano Ceará 2050 deverá ocorrer a cada 4 anos com a participação do Comitê Estratégico, do Fórum e dos Núcleos Regionais, em seminários estruturados pela Secretaria Executiva.

#### 2.5.1.6 Condução de assuntos específicos

- a) O Comitê Estratégico, o Fórum, a Secretaria Executiva e os Núcleos Regionais poderão constituir Grupos de Trabalho ou contratar consultores ad hoc para tratar de assuntos específicos;
- b) A Secretaria Executiva analisa os dados e informações, visando dois encaminhamentos: servir de subsídio para a elaboração da pauta da reunião do Comitê Estratégico e encaminhamento para consultas e propostas do Fórum (o retorno do Fórum é considerado na elaboração da pauta da reunião do Comitê Estratégico);
- c) O Comitê Estratégico analisa e toma decisões, e
- d) As decisões são encaminhadas para a Secretaria Executiva, que as introduz na Plataforma.

## 2.6 ORIENTAÇÕES PARA PERFIS GERAIS DE INTEGRANTES DOS NODOS NUCLEARES DO MGC

Os integrantes dos nodos nucleares do MGC são, em sua maioria, representantes institucionais; por essa razão, não cabe à Plataforma especificar detalhes que possam ultrapassar fronteiras inerentes às diversas realidades e seus normativos regulamentares. Considerando as especificidades estabelecidas para a composição de cada nodo (finalidade, atribuições, composição - esferas representadas, instituições integrantes, funcionamento); durante a implantação, estes estabelecerão requisitos gerais para representantes, tendo como focos os objetos e objetivos a serem compartilhados, assim como as competências<sup>21</sup> exigidas para realizá-los. Esses requisitos devem ser compartilhados pelos participantes, tendo em vista o atendimento dos componentes essenciais do exercício da gestão compartilhada (integração/representatividade, corresponsabilidade e cooperação sistêmica), funcionando mais como potencializadores do que como limitadores/restritores para fazer acontecer.

Para o Comitê Estratégico, o Fórum Permanente e os Núcleos Regionais, os representantes devem ser os titulares em exercício de cada instituição representada.

Para a Secretaria Executiva<sup>22</sup>, os integrantes são profissionais com competências para analisar e decidir sobre a relevância, coerência e encaminhamento das demandas e ocorrências diversas relativas ao Plano Ceará 2050.

---

<sup>21</sup> Competências definidas no Produto 5.1.5 Plano de Capacitação.

<sup>22</sup> O Consórcio tentou propor composição para a Secretaria Executiva, porém, a Coordenação sinalizou que essa seria “bastante simplificada”, não cabendo realizar tal definição na etapa de formulação do MGC.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto na Introdução deste documento, o Consórcio Ceplan-Personal, considera indispensável o alinhamento do Modelo de Governança Compartilhada aqui proposto com o modelo de participação cidadã elaborado pelo Consórcio IADH-Delfos, tendo em vista que os dois modelos possuem áreas de abordagens e propostas convergentes (como a necessidade de instituição de mecanismos de gestão regionais) e outras complementares (como a visão de longo prazo do 7 Cearás e do Plano Ceará 2050).

Este Produto se constitui no documento basilar, que fornece as referências sobre o MGC, mantendo conexão com os outros quatro Produtos, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5, tendo em vista que estes complementam o funcionamento adequado do Modelo, cada um em conformidade com os conteúdos e finalidades específicas anunciados nos mesmos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do estado do Ceará, Brasil. In: **Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”**. Santiago: Chile, 2000.

ESTADO DO CEARÁ. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Termo de referência para contratação de instituição de notória especialidade para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Ceará – Ceará 2050**. Fortaleza: SEPLAG, 2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. COMPARISON OF PRINCIPLES (IFAC), 2013b. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Planejando o Desenvolvimento Sustentável: a experiência do Nordeste do Brasil**. Recife: s/d.

MENESES JÚNIOR, Raimundo Avilton; RIZARDI, Bruno Martins; FREITAS, Rebeca dos Santos. Nós em rede: o histórico da implementação da Rede Estadual de Planejamento do Governo do Estado do Ceará. **Boletim de Gestão Pública IPECE**, Fortaleza, n. 10, set. - out., 2018.

MONTEIRO, João de Paula. **Cooperação: saiba o que é cooperatividade sistêmica para um novo tipo de Desenvolvimento**. Coleção Prazer em Conhecer. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014.

## APÊNDICE A: COOPERAÇÃO SISTÊMICA<sup>23</sup>

A ambiência de Cooperação Sistêmica configura-se num conjunto de 10 elementos conceituados a seguir:

Figura 10 - Elementos da Cooperação Sistêmica



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

<sup>23</sup> Texto de autoria do Diretor da Personal Consultoria, João de Paula Monteiro Ferreira, adaptado do livro *Cooperação: saiba o que é cooperatividade sistêmica para um novo tipo de Desenvolvimento*. Coleção *Prazer em Conhecer*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002a.

### **01- Percepção sistêmica do objeto da cooperação.**

Trata-se da percepção do todo que configura o campo onde a ambiência de cooperação vai ser criada, conectando a fronteira que separa a parte relativa a cada agente com as demais que compõem o sistema onde ocorrerá o trabalho conjunto. Isto significa que os agentes que cooperarão, além de considerarem os interesses próprios, serão estimulados a levar em conta também os interesses das outras partes e o processo de desenvolvimento do território onde estão atuando. Isto **requer um novo tipo de olhar, capaz de ver o coletivo e perceber as vantagens que decorrerão disso, em comparação com as que seriam obtidas por atuações isoladas.**

### **02- Compartilhamento de propósitos, visão de futuro, missão, valores e crenças.**

A definição compartilhada do propósito para desenvolver uma determinada região dá aos agentes interessados uma direção clara à sua atuação conjunta. Essa direção ganha mais consistência a partir de uma declaração de missão estruturada coletivamente (o que o grupo se propõe a fazer e para quê), sustentada por crenças consensadas entre os agentes que se disponham a cooperar e pelos valores que regerão suas relações internas e externas. Uma visão compartilhada do futuro que se deseja construir e orientações estratégicas para alcançá-la estimulam e norteiam a ação, mobilizam emoções e energias e facilitam a convergência dos esforços.

**Mas tudo isso refere-se aos compromissos pactuados com o desenvolvimento do território, não requerendo uniformização em relação a outros propósitos, visões, valores e crenças dos cooperantes,** pois está na essência da ambiência de Cooperação Sistêmica a aceitação da pluralidade e respeito às diferenças existentes entre os diversos agentes.

### **03- Reconhecimento da interdependência e da necessidade de integração dos diversos agentes.**

Reconhecer que a parte a que pertencem – um setor governamental, uma empresa ou uma organização não governamental - é sempre integrante de um sistema e, como tal, está permanentemente conectada com outras, influenciando-as e sendo influenciada por elas, e que todas dependem umas das outras, é condição básica para que agentes autônomos cooperem.

O reconhecimento da interdependência de todas as partes resulta também no reconhecimento da importância da participação do maior número possível de agentes que dispõem de recursos diversos, conhecimentos e poder de decisão que lhes possibilitam obter vantagens cooperativas sistêmicas. Estas vantagens decorrem de ganhos gerados pela cooperação entre agentes que atuem de modo a aproveitar todas as potencialidades do sistema que eles compõem. **Sem o reconhecimento da interdependência e da necessidade de integração, os agentes não conseguirão superar preconceitos e resistências que lhes isolam, ficando assim impossibilitados de elaborar e implementar estratégias cooperativas.**

#### **04- Identificação de complementaridades**

A constatação de que nenhum agente tem tudo e de que outros podem ter o que falta a um, faz com que o potencial de cada agente se converta em subsídios importantes à elaboração conjunta das estratégias cooperativas sistêmicas.

**É preciso descobrir que o fato do outro ser em alguns aspectos um concorrente/divergente não deve ser encarado como um obstáculo intransponível. É necessário perceber que esse outro pode representar a possibilidade de acréscimo do que não se tem.** Aumento da escala de serviços a serem prestados, otimização de recursos em função da complementação de esforços entre órgãos governamentais ou desses com a sociedade são alguns dos muitos exemplos de ganhos que os cooperantes podem ter por meio de complementaridades existentes entre suas organizações.

#### **05- Valorização da diversidade e respeito às identidades**

Cooperar pressupõe **respeito a si e ao outro; ver-se e ver o outro; ter autoestima e valorizar o outro; confiar em si e no outro.** Em uma região onde a cooperação se dá entre muitos agentes que têm interesses convergentes, ela só ocorrerá de modo duradouro se estas condições forem percebidas, compreendidas e respeitadas permanentemente por todos os envolvidos.

#### **06- Preservação da autonomia**

Ao invés de dissolver a identidade das partes, a verdadeira cooperação a reforça. Ações em cooperação requerem identidades potentes, **que só existem se baseadas na autonomia de cada agente, condição para que, tendo rompido com a cultura**

do paternalismo e assistencialismo, esses agentes se reconheçam como corresponsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas nos quais estão inseridos.

Portanto, em um processo de desenvolvimento territorial a autonomia de cada organização, entendida como a capacidade de assegurar sua individualidade, é requisito para que a cooperação seja sustentável e ocorra em benefício de todas as partes envolvidas.

#### **07- Estabelecimento de padrões organizacionais horizontais**

Em um espaço onde é aplicada a tecnologia da Gestão Compartilhada é essencial a existência de padrões organizacionais que possibilitem o estabelecimento de relações horizontais entre os agentes, independentemente dos graus diversos de poder que os cooperantes possam ter fora desse espaço. Essas relações horizontais são indispensáveis à construção de redes de cooperação. **Se, por qualquer razão, a verticalidade se intrometer na relação entre os agentes, distorcendo os processos inter-organizacionais, prejudica a construção das redes que são indispensáveis ao desenvolvimento endógeno do território.**

#### **08- Pactuação de modos democráticos de regulação**

Espaços de cooperação precisam ser democráticos, acolhedores da diversidade e fomentadores da complementaridade. Espaços desse tipo são caracterizados por uma pluralidade de olhares e, conseqüentemente, por conflitos que requerem modos de regulação aptos a garantir, ao mesmo tempo, a livre expressão, o respeito mútuo e o estabelecimento de consensos mínimos necessários à realização do propósito da cooperação.

**A pactuação de regras de resolução de conflitos, o estabelecimento de contratos de convivência e a definição consensual dos processos de tomada de decisões representam alguns modos democráticos de regulação das relações em processos endógenos de desenvolvimento de territórios.**

#### **09- Construção de confiança**

Cooperação requer confiança e essa resulta de um processo continuado de interações, possibilitando às partes que se relacionam a aprendizagem do jeito de funcionar do outro e também do seu, dentro de um contexto peculiar. Com o tempo, o conviver e o agir conjunto fazem brotar a confiança no espaço da relação.

**A criação de espaços especiais de trabalho e convivência é indispensável para possibilitar as interações continuadas necessárias à construção de confiança entre os agentes.** Fóruns técnicos, políticos, e negociais, debates sobre problemas relevantes da região, palestras elucidativas de temas importantes, são algumas das muitas formas organizacionais que estes espaços de trabalho e de convivência podem assumir.

#### **10- Foco na convergência**

É necessário um novo tipo de olhar que, além de perceber o que há de divergente, tenha a sabedoria de focar naquilo que faz convergir. Os cooperantes não têm que ter necessariamente, e não terão, todos os seus interesses em comum. Vários deles podem ser divergentes e até conflitantes pois, por cooperarem, os agentes não deixam de ser diferentes. **Basta que todos percebam a convergência de alguns interesses para que se identifique uma base sobre a qual se iniciará o processo de cooperação.** É sobre esta base que serão construídas as estratégias cooperativas.

Convivendo na ambiência nutridora da Cooperação Sistêmica e cultivando uma cultura pertinente a ela, aflora nos agentes o que eles têm de melhor em criatividade e empreendedorismo, energizando-os para elaborar e implementar estratégias geradoras de vantagens cooperativas sistêmicas para o desenvolvimento territorial.

Esta ambiência de cooperação sistêmica funciona como um caldo de cultura para geração e reprodução de capital social que, juntamente com o capital humano, precisa agregar-se às modalidades tangíveis de capital para promover a sustentabilidade do desenvolvimento do território.