

# 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 5.1.6 CONSOLIDAÇÃO  
GERAL

RELATÓRIO FINAL

JUNHO DE 2019

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

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Metodologia de elaboração do Produto 5.1.1 .....	17
Figura 2 – Nodos Nucleares do Modelo de Governança Compartilhada e suas relações com outros integrantes da RGC .....	27
Figura 3 - Fluxograma do Processo de Alinhamento .....	31
Figura 4 – Modelo Estrutural .....	35
Figura 5 – Linha do Tempo Geral – Ano I ao Ano VIII .....	37
Figura 6 – Linha do Tempo: Etapa 1 - Ano 1 - Primeiros passos .....	38

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO GERAL.....	5
1 INTRODUÇÃO GERAL .....	8
2 METODOLOGIA GERAL .....	15
2.1 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.1 MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO .....	16
2.1.1. Coleta e sistematização de insumos .....	18
2.1.2 Síntese dos principais insumos coletados e caracterização essencial do modelo.....	19
2.1.3 Características essenciais do modelo .....	19
2.1.4 Modelagem final.....	21
2.2 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.2 DESENHO DO MONITORAMENTO.....	22
2.3 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.3 MODELO DE ALINHAMENTO DO PLANO DE LONGO PRAZO .....	23
2.4 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.4 MODELO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E DO MODELO DE GOVERNANÇA .....	23
2.5 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.5 PLANO DE CAPACITAÇÃO .....	24
3 DESCRITIVO TÉCNICO GERAL .....	26
3.1 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE DO PRODUTO 5.1.1 MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO .....	26
3.2 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.2 DESENHO DE MONITORAMENTO.....	29
3.3 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.3 MODELO DE ALINHAMENTO DO PLANO DE LONGO PRAZO .....	30
3.4 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.4 MODELO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO E DA GOVERNANÇA .....	32
3.5 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.5 PLANO DE CAPACITAÇÃO .....	34
4 LINHA DO TEMPO E RECOMENDAÇÕES .....	36

4.1 LINHA DO TEMPO DA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA .....	36
4.1.1 Linha do tempo geral .....	36
4.1.2 Linha do tempo – Etapa 1 – Ano 1 .....	37
4.2 RECOMENDAÇÕES.....	39
4.2.1 Recomendações relativas ao Modelo de Governança Compartilhada .....	39
4.2.2 Recomendações relativas ao Desenho do Monitoramento do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo .....	39
4.2.3 Recomendações relativas ao Modelo de Alinhamento do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo .....	39
4.2.4 Recomendações relativas à Institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo e do Modelo de Governança .....	40
4.2.5 Recomendações relativas ao Plano de Capacitação .....	41
REFERÊNCIAS .....	42
APÊNDICES .....	44
APÊNDICE A – SÍNTESE DOS PRINCIPAIS INSUMOS .....	44
APÊNDICE B – EXPERIÊNCIAS REFERENCIAIS .....	51

## APRESENTAÇÃO GERAL

Este documento constitui-se no Relatório Final relativo ao Produto 5.1.6 Consolidação Geral, parte integrante do Produto 5.1 Plano de Governança e Gestão Multi-institucional do Ceará 2050, atendendo ao disposto no Termo Aditivo nº 03 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, e busca fornecer uma noção de conjunto sobre o MODELO DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA (MGC).

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

- I. 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. Organizado em rede, via proposição de um esquema de governança e gerenciamento do Plano, sob o formato de redes multi-institucionais com arquitetura dinâmica ao longo do tempo (Produto 5.1.1);
  - ii. Monitorado na sua implementação tendo como suporte uma sala de situação e um sistema de informações baseado na Web e operando em tempo real (Produto 5.1.2), alinhado aos sistemas informatizados de Planejamento e Monitoramento do Governo do Estado do Ceará, e
  - iii. Com capacitação de multiplicadores segundo programa de capacitação de gestores e multiplicadores das esferas pública e privada (Produto 5.1.5), para assegurar qualidade e consistência ao gerenciamento dos Projetos Estratégicos.
- II. 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 (Produto 5.1.3); e
- III. Modelo de institucionalização do Plano (Produto 5.1.4), contemplando uma minuta de regulamentação na qual estão 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.

A primeira parte do presente documento, que busca fornecer uma visão geral sobre o conjunto acima delineado, se constitui em uma INTRODUÇÃO GERAL dedicada a i) explicitar as concepções norteadoras da proposta formatada ao longo do processo de trabalho implementado e ii) apresentar sinteticamente uma contextualização desta iniciativa que enfrenta o desafio de construir um modelo de governança e gestão multi-institucional fundado na noção de compartilhamento entre agentes diversos, públicos e privados com vistas a assegurar o sucesso da implementação do Plano Estratégico Ceará 2050.

Em seguida, é descrita a METODOLOGIA GERAL adotada e implementada pelo Consórcio ao longo de 14 meses de trabalho e de rica interação com a equipe de Coordenação do Ceará 2050. Destaca-se nesse capítulo a identificação e análise de insumos extraídos dos diversos componentes do processo de elaboração do planejamento estratégico (diagnóstico, cenários alternativos, formulação de objetivos estratégicos, indicadores e metas) como base para a construção do modelo de governança. Outros insumos relevantes advieram de reuniões específicas realizadas com instituições de interesse do futuro modelo. Além disso, o Consórcio utilizou o seu know-how e consultas a diversas experiências de modelos de governança e gestão compartilhada instalados e/ou em funcionamento (vide Apêndice).

A metodologia reflete a experiência do Consórcio em projetos correlatos e atende aos requisitos do Termo de Referência que orientou a sua contratação, respeitando, também, as especificações constantes do Plano de Trabalho apresentado no início dos trabalhos e aprovado pela FASTEFL. Cabe destacar que se trata de uma metodologia customizada ao objeto da modelagem que é um instrumento de gestão de um plano de longo prazo (e não uma organização ou uma entidade pública ou privada), sua configuração é de um espaço interinstitucional (e não apenas de uma instituição) e fundamentalmente no formato de rede com nodos autônomos (e não de uma instituição hierarquizada e departamentalizada). Portanto, modelo e metodologia, como aplicados, são, em essência, disruptivos.

No capítulo 3, intitulado, DESCRITIVO TÉCNICO, sistematiza-se o conteúdo essencial dos diversos Produtos que integram o PLANO de GOVERNANÇA, a saber:

- Produto 5.1.1 Modelo de Governança e Gestão Compartilhada
- Produto 5.1.2 Desenho do Monitoramento
- Produto 5.1.3 Modelo de Alinhamento
- Produto 5.1.4 Modelo de Institucionalização
- Produto 5.1.5 Programa de Capacitação

No capítulo 4, são apresentadas algumas recomendações estratégicas e indicados os passos principais do processo de implantação do Modelo, com base em uma LINHA do TEMPO, a qual, atendendo à demanda da Coordenação, explicita sugestões sobre os momentos essenciais da trajetória a ser percorrida ao se enfrentar o desafio de fazer o Modelo de Governança Compartilhada operar com êxito.

Por fim, nos Apêndices, são apresentados os principais insumos de outras atividades do Plano Ceará 2050 que foram utilizados como inputs, bem como experiências de modelos de governança e gestão compartilhada que podem servir de referência ao processo de implantação e aperfeiçoamento do MGC.

# 1 INTRODUÇÃO GERAL

O desafio de construir, com o envolvimento de agentes sociais diversos, uma proposta de visão de futuro para o Ceará e definir iniciativas capazes de concretizá-la requereu também a proposta clara de um **modelo de governança e gestão multi-institucional**, cujos principais **fundamentos conceituais** orientadores e **contextualização** (que situa o momento e o ambiente no qual ele se inscreve), são o cerne temático tratado nesta introdução.

## Fundamentos conceituais centrais

O conceito orientador inicial foi o de **Governança**, trabalhado no Produto 5.1.1, que destaca que quando o foco da Governança se dirige para a condução de planos e políticas de interesse público, como é o caso do Ceará no presente, recebe a denominação de Governança Pública.

A Governança Pública, vale destacar desde logo, tem sentido mais amplo do que o de governo, porque inclui as funções específicas da gestão estatal, mas as transcende e, em decorrência, implica no exercício do poder de forma não restrita às instituições governamentais.

Trata-se, portanto, de um conceito que envolve a democratização, em maior ou menor grau, do poder público. Ao adotá-lo, incluem-se na área de exercício do poder público, as instituições privadas, sejam as empresariais, com finalidades lucrativas para seus acionistas, sejam as organizações da sociedade civil sem essas finalidades, mas com objetivo de interesse público, como as associações civis, as fundações, partidos políticos, igrejas, etc.

Em se tratando de governança inter-institucional, a **concepção de compartilhamento** é central e sua aplicação – tal como aqui proposta – implica em assumir esta maneira de formular, acompanhar a implementação, avaliar e atualizar o plano estratégico ao qual ela se dirige. As instituições integradas ao modelo, por serem autônomas, não se subordinam a simples chamados à participação. Exigem o compartilhamento do poder de decisão para que os objetivos do modelo sejam, não os mesmos, mas, necessariamente, convergentes com os de suas instituições.

A **Gestão Compartilhada** é 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. No caso, se unem para a gestão de um Plano Estratégico inscrito na Plataforma Ceará 2050.

Um outro conceito-chave é o de **organização em rede**, talvez o mais difícil de compreender nos seus desdobramentos, num ambiente cultural habituado a conviver com organizações estruturadas em departamentos não autônomos e funcionando em bases hierárquicas.

Para efeito do aqui proposto, **Rede é 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.

O Produto 5.1.1 detalha estes conceitos, os exemplifica e traz reflexões em um capítulo específico (Capítulo 2, item 2.1 – Conceitos Fundamentais) no qual trata da base conceitual que lastreia e orienta as propostas e desdobramentos a ela associados.

Os demais Produtos seguem tais concepções fundamentais e agregam especificidades, como a noção de monitoramento em bases informatizadas (Produto 5.1.2), o alinhamento a outros instrumentos de planejamento (Produto 5.1.3), a institucionalização de iniciativas de planejamento estratégico (Produto 5.1.4) e o Plano de Capacitação de agentes do MGC (Produto 5.1.5).

### **Contextualização**

No atual contexto, é mundialmente crescente a tendência a formação de arranjos interinstitucionais visando a solução de problemas complexos que exigem a contribuição de vários recursos, competências, conhecimentos e especializações. Após um período histórico de proliferação de instituições individuais cada vez mais dedicadas a um segmento especializado, surge com destaque a tendência à configuração interinstitucional, indispensável à solução de problemas complexos cada vez mais dominantes na sociedade como um todo ou em partes dela. Assim, as expressões governança e gestão compartilhada surgem na pauta das instituições

públicas e privadas, dando origem à formação de diversos modelos que se difundem intensa e rapidamente, embora ainda em dimensão insuficiente para enfrentar os problemas da sociedade atual.

Os modelos adquirem dimensões, composições e formatos quase sempre singulares. Não há modelo padrão a ser adotado para os diversos casos em que surgem as necessidades da governança ou gestão compartilhada. Tudo depende da realidade em que se atua, da cultura predominante, do objeto de atuação estabelecido e dos objetivos a serem compartilhados pelos integrantes dos arranjos interinstitucionais. Esses arranjos também recebem denominações diversas e muitas vezes iguais para arranjos de natureza distintas. Assim, propagam-se os Conselhos, Comitês, Câmaras, Cadeias Produtivas, Arranjos Produtivos Locais (APLs), Redes, Pactos, etc.

Cabe também destacar que **modelos de governança pública multi-institucional, que implicam necessariamente em enfrentar o desafio do compartilhamento**, são hoje, no mundo e no Brasil, utilizados por instituições dos vários poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como por instituições governamentais que atuam em uma área específica de interesse público – saúde, educação, segurança pública, entre outras; e são as bases conceituais e os resultados dessas experiências que referendam a decisão do Governo cearense de adotá-los na governança do Ceará 2050.

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. Construiu-se neste estado, uma trajetória de experiências de governança avançada que permite ousar no momento em que se propõe um plano de longo prazo, mesmo quando o Brasil patina imerso em uma conjuntura de crise, e a maioria de suas lideranças públicas e privadas está refém das emergências e foca no curto prazo.

No entanto, a trajetória cearense permite propor novas ousadias, mesmo em contexto de crise nacional.

Sem recorrer 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, o Produto 5.1.1, lista alguns exemplos ilustrativos, citados a seguir de maneira sucinta:

- a prática da disciplina fiscal e orçamentária e o bom gerenciamento do fluxo de caixa, iniciados em 1986 e mantidos até o presente, propiciando razoável capacidade de investimento ao Governo Estadual;
- a adoção de eficientes sistemas de monitoramento de planos e projetos, a construção de Parcerias Público-Privadas, a construção e aplicação de moderno modelo de concessão de bens públicos, a abertura de espaços para a participação de agentes econômicos e sociais (a exemplo das Câmaras Setoriais - ADECE<sup>1</sup>) na formulação e acompanhamento de políticas públicas, e o estímulo à formação de Consórcios Intermunicipais (de saúde e de destinação de lixo);
- implementação de tentativas de governança regional, à exemplo da 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);
- adoção de Modelo de Gestão para Resultados (GPR) implantado no governo do Governador Lúcio Alcântara, bem como as iniciativas do Governador Camilo Santana, tais como a continuidade e melhorias do PPA (Plano Plurianual) regionalizado, o modelo de gestão compartilhada do Ceará Pacífico, o aperfeiçoamento dos instrumentos da Ouvidoria, a visão de longo prazo do Plano 7 Ceará, os Comitês de Bacias coordenados pela CAGECE, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), da Secretaria de Desenvolvimento Agrário-DAS, com o apoio do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), os Planos de Desenvolvimento Urbano (PDDUs 1997-2007).

Por sua vez, inovando em governança, a Assembleia Legislativa do Estado Ceará, liderou a criação do Pacto das Águas e do Pacto pelo Pecém, e a Câmara Municipal de Fortaleza criou o Pacto por Fortaleza. Inaugurado em 2017, o Observatório de Fortaleza é um exemplo de governança do Plano Fortaleza 2040 - promovido e

---

1 Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará.

realizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza na gestão do Prefeito Roberto Cláudio.

Por sua parte, 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, à exemplo do PLANEFOR, dos Ecossistemas de Inovação (articulados pela Federação das Indústrias do Estado do Ceará), do Fórum Fortaleza e, mais recentemente (2015), a instituição do modelo de governança da AECIPP – Associação das Empresas do Complexo Industrial do Porto do Pecém.

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.

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”.

Finalmente, nos últimos anos, duas iniciativas do governo estadual destacam-se por seus enormes potenciais de atender simultaneamente a vários requisitos da “boa governança” pública: o Modelo de Participação Cidadã liderado pela SEPLAG e a própria governança do processo de elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo - Plano Ceará 2050.

Não surpreende, portanto, que diante de tal riqueza de iniciativas de governança pública inter-institucional, o Ceará se disponha a avançar, e tenha demandado, no Termo de Referência que orientou a contratação dos diversos produtos ora apresentados, a “proposição de um esquema de governança e gerenciamento do Plano no formato de **redes multi-institucionais com arquitetura dinâmica ao longo do tempo**”.

Nunca é demais lembrar, com ancoragem no conceito de compartilhamento antes exposto, que 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 (governamentais e não

governamentais) ou privadas. Ou seja, as instituições envolvidas no modelo possuirão sempre 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.

O modelo apresentado no Produto 5.1.1 e as especificações que o acompanham (objeto dos demais Produtos) **restringem-se, portanto, às áreas que seus integrantes desejem e considerem possível e indicado 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 cooperarem 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.

Uma consideração cabe, ainda, neste momento: a **Academia**, no modelo proposto, exerce protagonismo importante, pois 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 num momento de mudanças profundas como se destacou na contextualização aqui apresentada.

A disrupção é a marca principal do contexto atual, no mundo. Mudanças no padrão tecnológico reorganizam as bases da economia, redefinem a organização e o funcionamento do mercado de trabalho, reformatam as relações sociais e pessoais. Habilidades humanas são valorizadas e outras perdem importância, enquanto a geopolítica tende a ser redefinida e a natureza clama por um novo padrão de relação com a sociedade (o que estimula o debate sobre a sustentabilidade ambiental, um dos lastros da proposta do Ceará 2050).

Na organização das institucionalidades, as estruturas hierarquizadas são crescentemente questionadas por uma sociedade que tende a se organizar em rede.

Assim, a proposta apresentada neste documento como uma síntese consolidada dos cinco produtos referidos, coaduna-se com as mais avançadas tendências mundiais e

apoia-se no histórico de iniciativas vivenciadas no Ceará, estabelecendo assim uma perspectiva de crescente avanço do estado na adoção de um modelo de governança cada vez mais avançado e atualizado em relação às necessidades da sociedade cearense do presente e do futuro.

## 2 METODOLOGIA GERAL

A metodologia de elaboração do Produto 5.1 PLANO DE GOVERNANÇA E GESTÃO MULTI-INSTITUCIONAL DO CEARÁ 2050 seguiu um modelo qualitativo de produção técnica baseado no compartilhamento com agentes participantes de diversas atividades do Plano Ceará 2050, consoante os seguintes passos:

- a) Identificação de insumos e conteúdos relativos ao Modelo de Governança a partir das resultantes da participação de integrantes da equipe técnica do Consórcio em eventos, análise de documentação e reflexões sobre os produtos das Atividades 1 - Diagnóstico nas Dimensões Social, Econômica, Ambiental, Territorial e de Governança do Estado do Ceará e 2 - Análise Externa e Construção de Cenários;
- b) Elaboração de elementos referentes ao Modelo de Governança com base na participação em reuniões técnicas e eventos, realização de reflexões, discussões e formulação de contribuições metodológicas e de conteúdos no que concerne aos aspectos de governança, para os trabalhos de estruturação dos produtos referentes à “Atividade 3 Elaboração da Visão de Futuro e Objetivos Estratégicos”;
- c) Concepção dos fundamentos e formulações do Produto 5.1.1 MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO, funcionando como eixos do MGC;
- d) Elaboração de insumos, discussões e reflexões para a formatação e compatibilização dos Produtos 5.1.2 DESENHO DO MONITORAMENTO, 5.1.3 MODELO DE ALINHAMENTO, 5.1.4 MODELO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO E DA GOVERNANÇA e 5.1.5 PLANO DE CAPACITAÇÃO, a partir dos fundamentos e formulações do Modelo de Governança, e, simultaneamente, aos trabalhos de estruturação do Produto 5.1.1;
- e) Concepção da versão preliminar dos Produtos 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5, discussão com a Coordenação para auscultar críticas e sugestões e
- f) Concepção da versão preliminar dos Produtos 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5, e
- g) Concepção da versão final dos Produtos 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 e 5.1.5.

A essência da governança do Plano Ceará 2050 baseada na gestão compartilhada definiu que as práticas metodológicas adotadas pelo Consórcio Ceplan-Personal

seguissem pautadas em relações horizontais, transparentes e parceiras, com trocas construtivas e formulações disruptivas que permitissem longevidade de fundamentos e flexibilidade dos produtos elaborados, facilitando a sua atualização proativa em referência e receptiva às resultantes da evolução do estado, do país e do mundo.

Essa consígnia imprimiu às diversas etapas, para além da criação de conteúdos modelares, a busca permanente pela sensibilização dos diversos agentes quanto a paradigmas de gestão que fornecem alternativas diversas em relação aos formatos institucionais predominantes que seguem hierarquias, raciocínios funcionais burocráticos de verticalização e de concentração decisória. Tal formato disruptivo demanda determinação na aplicação de práticas de abertura, identificação de convergências, aprendizado construtivo com as divergências, paciência para a convivência entre opostos e contradições, e, sobretudo, a compreensão de que os modelos são obras em permanente construção, que geram constructos permeáveis, flexíveis e em evolução contínua, que precisam ser percebidos como incluídos, colaborativos e cooperantes, para atraírem multiplicidade de esforços agregadores de indivíduos, coletivos, instituições e organizações, que possam assumir designs potencializadores do desenvolvimento do estado do Ceará.

A seguir, apresentam-se com mais detalhes a metodologia de elaboração do Produto 5.1.1, que orientou todos os outros produtos e, em seguida, aspectos metodológicos complementares destes, considerando suas peculiaridades.

## 2.1 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.1 MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO

A compreensão da metodologia de construção do Produto 5.1.1 demanda, inicialmente, a consideração do seu objeto: a governança e gestão do Plano Ceará 2050. Portanto, a construção do Modelo de Governança Compartilhada e de seus diversos componentes – identidade, objetivos, configuração, procedimentos funcionais – teve como base referencial a **estruturação do plano de longo prazo, Ceará 2050**.

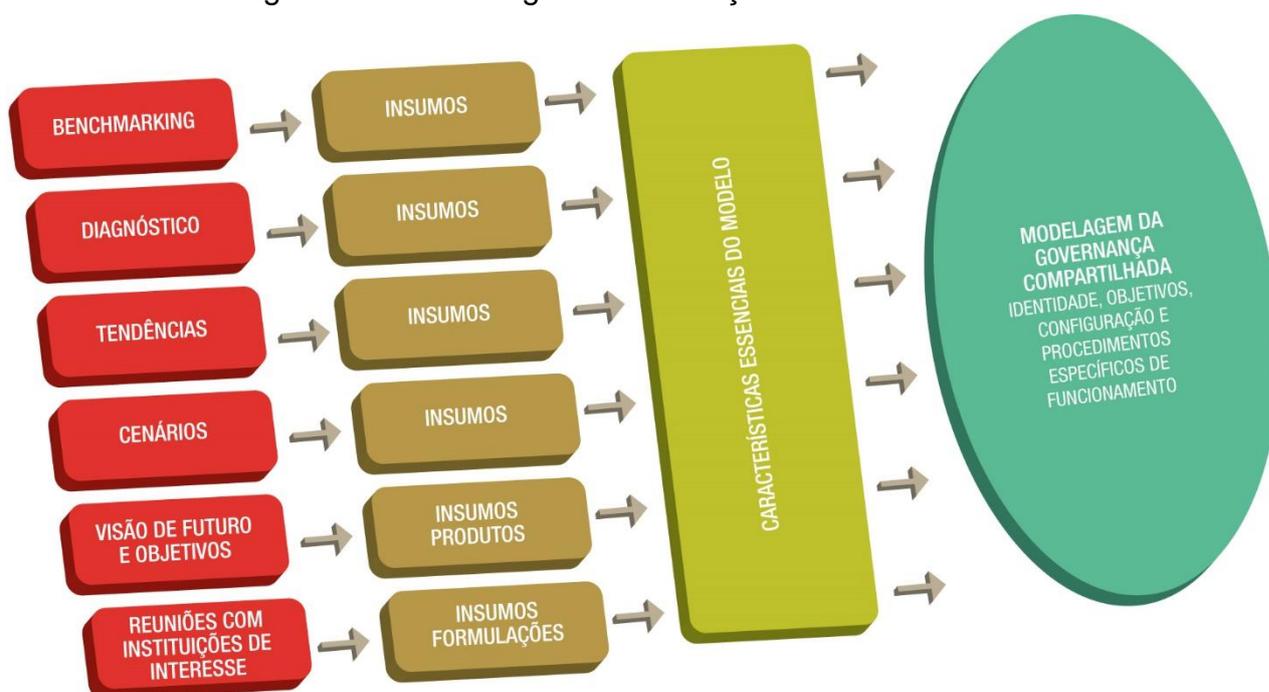
Durante o processo de elaboração do plano, a modelagem da governança considerou formulações provenientes das atividades geradoras: (diagnóstico, benchmarking, análise e conclusões sobre o ambiente externo – tendências e cenários, visão de futuro, objetivos, indicadores e metas).

O desenvolvimento e os produtos resultantes das formulações desses componentes alimentaram as concepções das características essenciais do Modelo de Governança Compartilhada (MGC). Ou seja, constituíram-se nos principais insumos da modelagem e configuração da governança compartilhada do Plano Ceará 2050. De forma complementar, foram realizadas reuniões com instituições de interesse da modelagem que auxiliaram na consolidação dessas características essenciais.

A concepção da configuração de gestão compartilhada do modelo de governança, além de considerar esses insumos das atividades de planejamento e das reuniões com instituições de interesse, desenvolveu-se simultaneamente com a construção do futuro de seu funcionamento, incluindo o monitoramento (Produto 5.1.2) e os procedimentos específicos de funcionamento (Produto 5.1.1). Assim, a configuração do modelo de governança e gestão e o planejamento e o funcionamento - ocorreram concomitantemente, por meio de interações e diálogos para ajustes permanentes entre os mesmos.

O processo metodológico de modelagem da governança compartilhada é apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Metodologia de elaboração do Produto 5.1.1



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

## 2.1.1 Coleta e sistematização de insumos

A coleta e sistematização de insumos dividiu-se nos três tópicos descritos a seguir.

### 2.1.1.1 Seleção, análise e sistematização de insumos oriundos dos documentos produzidos pelas atividades de planejamento do Plano Ceará 2050

Foram analisados e sistematizados dados e informações de interesse para a concepção do modelo de governança, relativos aos produtos do planejamento elaborados por outras empresas de consultoria conforme relacionados abaixo:

- Produto 1.2, Tomo 1, “Diagnóstico Institucional, Fiscal e Financeiro”, elaborado pelo Professor Jair Amaral;
- Relatório CEARÁ 2050, Movimentos e Redes Sociais, coordenado pela Professora Irllys Firmo Barreira;
- Estudos Benchmarking Ceará 2050 (Produto 2.2), apresentados pela Consultoria Macroplan;
- Estudo de “Tendências de Longo Prazo” (Produto 2.2), apresentado pela Consultoria Ernst Young, e
- Construção de Cenários e Consolidação da Análise da Ambiência Externa (Produto 2.3), desenvolvido pela Ernst Young.

### 2.1.1.2 Apoio metodológico, participação, seleção, análises e sistematizações de insumos e formulações resultantes dos encontros e oficinas de planejamento, coordenados pelo Instituto Publix

Os encontros e oficinas visaram à formulação da Visão de Futuro, dos Objetivos Estratégicos, Indicadores e Metas componentes do Plano Ceará 2050.

Essas atividades foram desenvolvidas em reuniões e oficinas realizadas em Fortaleza e em encontros realizados nas 14 regiões do estado do Ceará. Durante esses eventos, o Consórcio participou dos trabalhos de grupos relativos Governança Compartilhada.

### 2.1.1.3 Análises e sistematizações decorrentes de reuniões realizadas com dirigentes e gestores de instituições de interesse

De forma complementar aos insumos relativos ao conhecimento de iniciativas e de atividades existentes no Ceará e de interesse da Governança Compartilhada, o Consórcio Ceplan-Personal realizou reuniões com as seguintes instituições:

- ADECE – foco nas Câmaras Setoriais
- FIEC – foco nas rotas estratégicas
- FAEC – foco no Agropacto
- SDA – foco nos territórios de planejamento
- SEPLAN – foco no Modelo de Gestão por Resultados e no Modelo de Gestão Participativa do Governo Estadual
- AECIPP – foco no modelo de gestão compartilhada
- CAGECE – foco nos modelos de gestão dos Comitês de Bacias
- IPLANFOR – foco no Modelo de Governança do Plano FORTALEZA 2040

### **2.1.2 Síntese dos principais insumos coletados e caracterização essencial do modelo**

A síntese dos principais insumos coletados se encontra no Apêndice A.

### **2.1.3 Características essenciais do modelo**

A seguir são destacadas as principais conclusões extraídas dos insumos mais fortemente incidentes sobre o Modelo de Governança Compartilhada. Essas incidências apontam para as características que o modelo deverá vir a adquirir no curto, no médio e no longo prazo.

#### **a) A desconcentração da gestão**

Consoante vários insumos coletados nos seminários regionais (Apêndice A item 8) a concentração da gestão e dos investimentos na Região Metropolitana de Fortaleza constitui-se em um dos principais problemas para o desenvolvimento do Estado. Além disso, a falta de modelos de gestão regional desconsidera as peculiaridades culturais, as potencialidades e os problemas específicos de cada região.

Por outro lado, foram destacados os insumos das experiências exitosas de descentralização de Santa Catarina, com a instalação de Agências de Desenvolvimento em todas as regiões do estado (Apêndice A item 4).

Das Oficinas de planejamento conduzidas pelo Instituto Publix, resultou a formulação de Objetivo Estratégico com foco na regionalização da governança compartilhada (Apêndice A item 7).

CONCLUSÃO: o Modelo de Governança Compartilhada deve prever a instalação de instrumentos de gestão compartilhada em nível regional, de forma a alinhar o desenvolvimento do estado com os das regiões e a superar o desequilíbrio existente, além de valorizar e considerar as peculiaridades de cada região.

**b) O acompanhamento do ambiente externo**

Os estudos de tendências e cenários apontam, de um lado, para os riscos e ameaças que poderão afetar o desenvolvimento do Ceará e, de outro, para oportunidades que permitirão impulsioná-lo (Apêndice A item 5).

CONCLUSÃO: o Modelo de Governança deve prever inter-relações permanentes com instituições nacionais e internacionais, de várias naturezas, no sentido de obter a integração ou importação de dados e informações de forma automatizada. Por outro lado, o modelo deverá conter instrumentos estruturados de gestão sistemática do ambiente externo (identificação e coleta de dados e informações de interesse, sistematização, análise e formatação de conclusões), tendo em vista as consequências e impactos externos incidentes no desenvolvimento do estado.

**c) A disseminação da cultura da governança e da gestão compartilhada**

Vários insumos apontam para a necessidade de estimular e fortalecer a cultura da governança e da gestão compartilhada (Apêndice A itens 4, 7 e 8).

CONCLUSÃO: o Modelo de Governança Compartilhada deve incluir instrumentos estruturados voltados para o apoio metodológico das iniciativas de gestão compartilhada, de forma a expandir, adensar e aprimorar a Rede de Gestão compartilhada e seus nodos. O processo de implantação do modelo deve contar com esse apoio para que as iniciativas assimilem os conceitos e métodos de trabalho da gestão compartilhada durante a sua construção e/ou aperfeiçoamento (aprendizagem em serviço).

**d) A abertura de canais permanentes de ampla e permanente participação dos cidadãos**

Os itens 2, 3 e 8 do Apêndice A ressaltam a importância do “engajamento da sociedade” no processo de gestão do desenvolvimento sustentável por meio de mecanismos presenciais (Fóruns, Rede de Conselhos) e instrumentos digitais como redes.

CONCLUSÃO: o modelo deve prever instrumentos de participação de qualquer cidadão no processo de acompanhamento da execução/revisão do Plano Ceará 2050, bem como de expressão de suas demandas e propostas visando a maximização e otimização dos resultados para os benefícios da sociedade.

#### **e) Dinamismo e resiliência**

O objeto do modelo é o Plano de longo prazo, que sofrerá constantes revisões e mudanças. Por outro lado, existem várias iniciativas de gestão compartilhada no Ceará em funcionamento ou em implantação, destacadamente, alguns elementos do Modelo de Gestão Participativa do Governo do Estado (Apêndice A item 9).

CONCLUSÃO: o Modelo de Governança Compartilhada deve ser dinâmico e resiliente, de forma a assimilar a integração de iniciativas existentes e que venham a existir, bem como as mudanças que possam vir a ser necessárias em sua configuração e formato. Em especial, ser capaz de inter-relacionar-se de forma complementar e harmônica com o Modelo de Gestão Participativa do Governo do Estado.

#### **2.1.4 Modelagem final**

A partir dessas características essenciais do modelo, iniciou-se a sua concepção. A metodologia adotada consistiu na realização de Oficinas Dialogadas realizadas com a Coordenação representante da FASTEFE, com a participação de representantes do governo (SEPLAG e IPECE). Dessa forma, foram realizadas diversas Oficinas com foco na construção do Modelo de Governança Compartilhada considerando os seguintes temas:

- Missão do MGC;
- Princípios Norteadores;
- Visão de Futuro;
- Objetivos Estratégicos;
- Procedimentos de Funcionamento;
- Configuração (Rede de Gestão Compartilhada)

Os produtos finais decorrentes do processo de construção do Modelo de Governança Compartilhada encontram-se no tópico 2 DESCRITIVO TÉCNICO DETALHADO do Relatório Final do Produto 5.1.1 Modelo de Governança e Gestão.

## 2.2 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.2 DESENHO DO MONITORAMENTO

Para a elaboração do Produto 5.1.2, foram relacionados requisitos funcionais que definem o que o sistema de monitoramento fará, e os requisitos não funcionais que definem como o sistema fará. Esses requisitos possibilitam o desenvolvimento, aquisição ou licenciamento de um software capaz de fornecer apoio ao modelo proposto e tiveram como orientação as seguintes referências:

- a) O relatório do Projeto de Apoio ao Fortalecimento da Participação Cidadã no Planejamento e Monitoramento das Políticas, Planos, Projetos no Governo do Estado do Ceará (Projeto do Governo do Estado do Ceará que visa contribuir para o fortalecimento da Gestão Pública por Resultados (GPR) do estado, ampliando os canais de participação cidadã, com a aplicação de novas metodologias e recursos de auscultação à população, e de corresponsabilização no planejamento e monitoramento do projeto de desenvolvimento estadual);
- b) Os subsídios obtidos em reunião com a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará sobre a Plataforma de Monitoramento por ela utilizada;
- c) O estudo básico de diversos sistemas de informação existentes no mercado com características e funcionalidades que possam suprir as necessidades de um sistema que apoie o modelo de governança proposto por esse Consórcio e atenda à demanda por um processo de monitoramento eficiente e democrático, e
- d) O relatório do Produto 2.1 - Benchmarking Ceará 2050, produzido pela Macroplan, que trouxe como referências dois estudos de casos apresentados pela consultoria no relatório do Produto 2.1 - Benchmarking Ceará 2050, a partir do qual foi aprofundado o estudo em relação às soluções tecnológicas adotadas pelo Chile e pelo Estado de Santa Catarina. Considerou-se também, as soluções adotadas no Estado de São Paulo.

Visando facilitar a compreensão acerca do que foi especificado, foi desenvolvida uma série de mockups (desenhos modelo), além de apresentada como se dará a interação com a plataforma já utilizada pelo Governo do Estado do Ceará, e também com o cidadão no processo de monitoramento do Ceará 2050.

## 2.3 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.3 MODELO DE ALINHAMENTO DO PLANO DE LONGO PRAZO

Para a elaboração do subproduto foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais e na rede mundial computadores sobre o tema, bem como realizadas entrevistas com altos funcionários da SEPLAG do Ceará e de Pernambuco ( que alinha o PE 2035 com outras peças de planejamento governamental), sobre a experiência das instituições na elaboração do PPA (Plano Plurianual) e no alinhamento de Planos Estratégicos ou de Governo com os diversos instrumentos convencionais de planejamento instituídos a partir das Constituições Federal e Estaduais.

Uma primeira versão do documento sistematizando os aspectos fundamentais do Modelo de Alinhamento foi apresentada, em Fortaleza, na sede da SEPLAG, perante representantes da Coordenação do Projeto Ceará 2050, no início de dezembro de 2018. As sugestões e críticas oriundas dos participantes dessa Oficina, foram sistematizadas, transformando-se em melhorias assimiladas pelo Modelo de Alinhamento.

Após a Oficina, foi elaborada a versão do Produto, posteriormente discutida com a Coordenação. Críticas e sugestões dos coordenadores foram consideradas na versão final.

## 2.4 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.4 MODELO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E DO MODELO DE GOVERNANÇA

Os procedimentos para a elaboração do Modelo de Institucionalização consistiram de entrevistas, pesquisa documental, bibliográfica e na rede mundial de computadores.

No que diz respeito à institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo, foram realizadas entrevistas com altos funcionários da SEPLAG dos Governos dos Estados de Pernambuco e do Ceará, que já haviam adotado iniciativas neste sentido, mas que ainda não foram concretizadas. Identificou-se, no caso do Governo do Estado do Ceará, proposta preliminar de mudança constitucional para a institucionalização do Plano de Desenvolvimento. Tal proposta, com base nas

análises feitas, foi ajustada e apresentada como recomendação do Consórcio Ceplan-Personal (Produto 5.1.4).

No que se refere ao modelo de institucionalização do MGC, utilizou-se como documento básico de referência, Plano de Negócios elaborado pela Personal Consultoria para o Geopark Araripe (conforme consta da bibliografia anexada ao relatório do Produto 5.1.4).

A leitura e análise dessas fontes documentais e dos conteúdos obtidos das entrevistas realizadas permitiu que se elaborasse proposta de institucionalização do MGC, que foi apresentada, em Fortaleza, juntamente com a proposta de institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo, perante representantes da Coordenação do Projeto Ceará 2050, no início de dezembro de 2018. As críticas e sugestões que emergiram dessa discussão permitiram elaborar a versão final do relatório que ainda recebeu sugestões da equipe de coordenação do Ceará 2050.

## 2.5 METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PRODUTO 5.1.5 PLANO DE CAPACITAÇÃO

O processo de construção do Plano de Capacitação baseou-se nas seguintes estratégias metodológicas principais:

- a) Análise dos fundamentos do Plano Ceará 2050 e de seu Modelo de Governança Compartilhada, e de seus desdobramentos para o Plano de Capacitação, com construção de design básico do seu modelo estrutural;
- b) Reflexões sobre necessidades e expectativas acerca da sustentabilidade e dos benefícios do Plano Ceará 2050 e do MGC e de sua relação com os elementos preliminares do design do Plano de Capacitação, em reuniões com integrantes da Coordenação representante da FASTEF;
- c) Realização de visitas e reuniões técnicas com representantes:
  - do IPLANFOR (Instituto de Planejamento de Fortaleza): compartilhamento de experiências de sensibilização e de capacitação no âmbito do Plano Fortaleza 2040;
  - da EGPCE (Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará) e da ESP (Escola de Saúde Pública do Estado do Ceará): discussão de proposições e disponibilização de informações sobre programas de capacitação com temáticas voltadas para a gestão ofertados pelas respectivas instituições;

- da SEPLAG: compartilhamento sobre a essência metodológica, os propósitos e as conquistas de iniciativas promovidas pela Secretaria nos últimos anos e suas correlações com a capacitação de agentes das diversas esferas de interesse da gestão do estado.

Em todas as interfaces com as instituições, foram discutidas ideias preliminares sobre o design do Plano de Capacitação, em conexão com o Plano Ceará 2050 e o seu modelo de governança, o que em muito contribuiu para a construção do Produto 5.1.5.

- d) Apresentação e discussão da proposta de design do Plano de Capacitação, composta por fundamentos, objetivos, modelo estrutural, catálogo de iniciativas e rede de parceiros, em oficina com integrantes da Coordenação representante da FASTEF, proporcionando evoluções que resultaram na elaboração da versão final do Plano de Capacitação.

### 3 DESCRITIVO TÉCNICO GERAL

Neste capítulo, são apresentados de forma sintética os descritores técnicos referentes aos cinco produtos que compõem o PLANO DE GOVERNANÇA E GESTÃO MULTI-INSTITUCIONAL DO CEARÁ 2050, considerando que as descrições completas desses produtos foram expostas nos cinco relatórios finais a eles referentes.

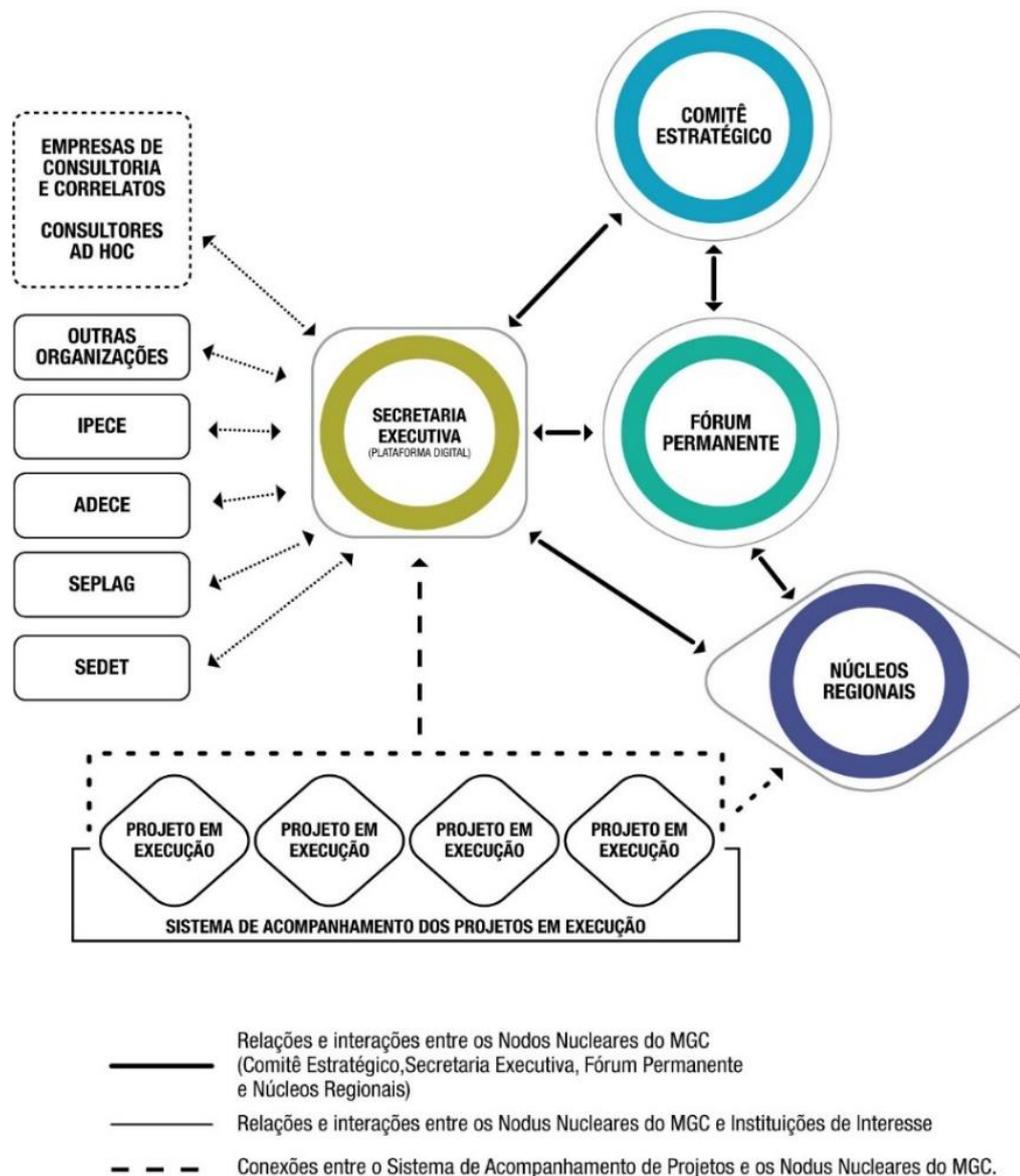
#### 3.1 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE DO PRODUTO 5.1.1 MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO

A identidade do modelo se encontra descrita em detalhes no Produto 5.1.1. Para efeito deste documento consolidado, apresenta-se a missão conforme versão compartilhada com a 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 da participação e engajamento da sociedade nas decisões sobre políticas de desenvolvimento.*

O Modelo de Governança Compartilhada enquanto uma proposição de um esquema de governança e gerenciamento do Plano, sob o formato de redes multi-institucionais com arquitetura dinâmica ao longo do tempo”, conforme prescreve o Termo de Referência encontra-se ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Nodos Nucleares do Modelo de Governança Compartilhada e suas relações com outros integrantes da RGC



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

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 .

Completam a descrição do modelo, seis 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), compartilhados com a Coordenação em Oficinas destinadas a essa atividade e detalhados no Produto 5.1.1.

### 3.2 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.2 DESENHO DE MONITORAMENTO

O Produto 5.1.2 especifica os requisitos de um sistema de informações baseado na WEB, operando em tempo real e alinhado aos sistemas informatizados de Planejamento e Monitoramento do Governo do Estado do Ceará, viabilizando o gerenciamento do monitoramento do Modelo de Governança Compartilhada, com uma concepção de gestão multi-institucional do Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará, considerando os níveis estratégico (objetivos, metas e indicadores), tático-operacional (projetos do portfólio e ações) e regional (projetos do portfólio e projetos locais).

Para a sua construção, foram utilizados como referência os estudos de caso apresentados no relatório do Produto 2.1 – Benchmarking Ceará 2050 (MACROPLAN, 2018), que destacam exemplos como os do Chile, do Governo de Santa Catarina e da Prefeitura de São Paulo.

O sistema desenhado deverá promover uma navegação fluida e lógica pelas informações, permitir o acesso de forma compartilhada e abrigar a sistematização das reuniões de monitoramento.

A partir das perspectivas de quem administra, quem insere e atualiza os dados e quem só consulta dados no sistema, pôde-se definir quais funcionalidades os agentes utilizarão, bem como em quais funcionalidades serão capacitados. Para isso, foram apresentados um conjunto de requisitos funcionais e não funcionais.

Os requisitos funcionais do sistema compreendem todas as necessidades, características ou funcionalidades esperadas em um processo que podem ser atendidos pelo software e foram agrupados em:

- Cadastramento e edição - Conjunto de funcionalidades que permite o cadastro de edição do Plano;
- Navegação e monitoramento - Conjunto de funcionalidades e características que devem promover uma navegação intuitiva, fácil e rápida pelo sistema e apoiar as reuniões de monitoramento e todo seu processo;

- Aplicativo operacional do sistema - Descrição da versão mobile do sistema;
- Interação com a plataforma do governo - Descrição de que maneira técnica se dará essa interação;
- Interação com a sociedade - Descrição do site que promove a participação cidadã no monitoramento do Plano.

Os requisitos não funcionais que não estão relacionados diretamente às funcionalidades de um sistema, sendo praticamente todas as necessidades que não podem ser atendidas por meio de funcionalidades, foram apresentadas em uma lista com doze requisitos.

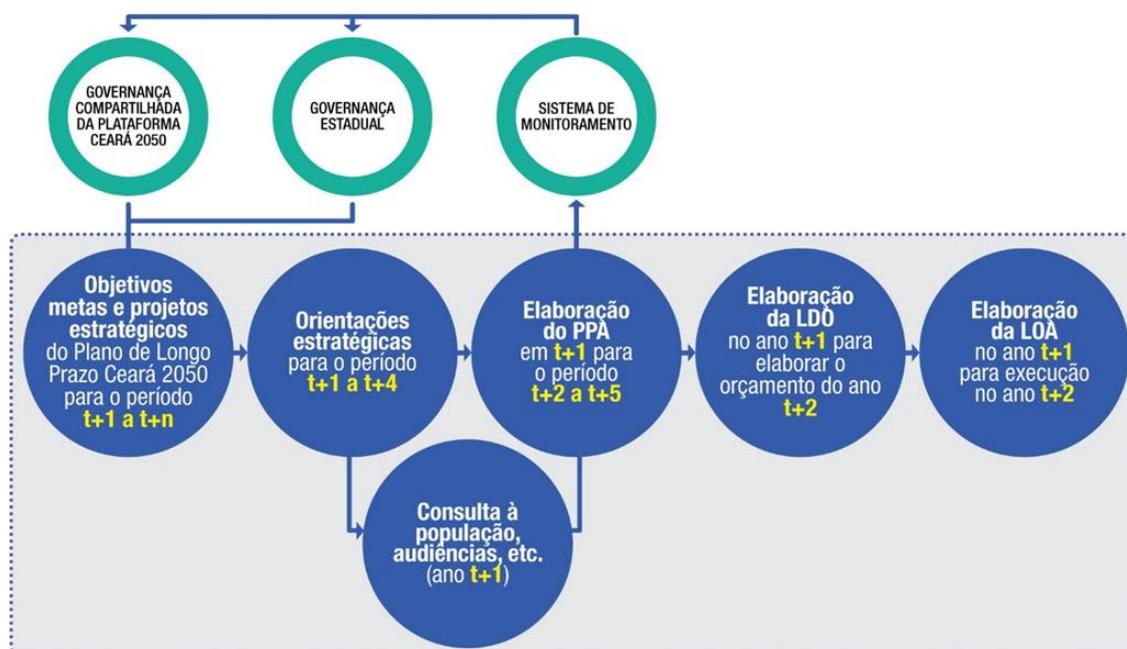
De forma a tornar mais claras e didáticas as funcionalidades requeridas pelo sistema, além dos requisitos funcionais e não funcionais descritos, foram desenvolvidos mockups (desenho modelo) de parte do sistema, que não têm pretensão de servir como referência ou exigência no layout do software, mas ajudam a uma melhor compreensão do mesmo.

O trabalho realizado também apresenta proposições sobre a sala de situação, composta por uma lista de equipamentos internos e móveis. Propõe ainda, como se dará o suporte e atualizações do sistema e a capacitação para a utilização do mesmo.

### 3.3 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.3 MODELO DE ALINHAMENTO DO PLANO DE LONGO PRAZO

O Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo Ceará 2050 com seus objetivos, metas, projetos e indicadores por eixo ou área de resultado, deverão estar alinhados aos demais instrumentos do sistema de planejamento estadual quais sejam, o PPA, a LDO e a LOA. Como se observa na Figura 3, do plano de desenvolvimento de longo prazo, derivam-se, inicialmente, as **orientações estratégicas** para os três anos restantes do governo em curso e mais um ano do governo seguinte. Com base nas orientações estratégicas e na consulta pública regionalizada, elaboram-se o PPA, o qual, intermediado pela LDO deverá alocar anualmente os recursos pela via orçamentária aos programas, projetos e atividades na LOA.

Figura 3 - Fluxograma do Processo de Alinhamento



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

O ciclo de planejamento - dinâmico por natureza - exige alinhamento, concatenação, consistência e aderência entre os seus vários instrumentos, tempos e etapas. São, portanto, necessárias revisões e adequações periódicas do plano de longo prazo e das orientações estratégicas dele extraídas para o período de cada novo governo e do PPA. As orientações estratégicas que se materializam por meio de projetos e atividades no PPA, devem ser revistas a cada quatro anos para se ajustarem às mudanças observadas no ambiente econômico de forma a orientar a formulação da LDO e da LOA em cada ano. A revisão estratégica do Plano Ceará 2050 deverá ocorrer com a participação do Comitê Estratégico, do Fórum e dos Núcleos Regionais, em seminários estruturados pela Secretaria Executiva.

O sistema de monitoramento (execução e controle) instalado a partir das especificações contidas no subproduto 5.1.2, alimentará a Plataforma Ceará 2050 sobre o andamento das ações (projetos e atividades) compartilhadas contidas no PPA e na LOA (Figura 3). A governança compartilhada terá a Plataforma Ceará 2050 alimentada com as informações advindas do sistema de execução e controle daqueles projetos e atividades que são compartilhados

Municípios, isoladamente ou consorciados, que tiverem projetos em parceria com o governo estadual e entidade privada, poderão alinhar seus instrumentos de planejamento aos da Plataforma Ceará 2050, a partir de orientações definidas pela Governança Compartilhada. Por sua vez, acordos técnicos e políticos poderão assegurar articulações entre a Plataforma Ceará 2050 e outros governos estaduais, em projetos estratégicos exclusivos de um único estado ou de conjuntos de estados que se consorciem para tal fim, e o governo federal.

### 3.4 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.4 MODELO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANO E DA GOVERNANÇA

A institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo deverá se dar por meio de legislação constitucional e infraconstitucional (leis ordinárias e decretos). As leis ordinárias e decretos dos governos estadual e municipal deverão regulamentar o que está inscrito na Constituição Estadual, estendendo a todos os níveis de governo, outros poderes e à sociedade como um todo, os princípios e mecanismos que deverão orientar a elaboração, execução, monitoramento e avaliação do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará. A proposta de emenda à Constituição para esse fim e a minuta de Lei Ordinária que complementa a institucionalização estão contidas em Apêndices do Produto 5.1.4.

A institucionalização do Modelo de Governança Compartilhada (MGC) poderia, transitoriamente, ser hospedada em entidade ou associação já existente, fora do âmbito do setor público estadual. Uma pactuação multipartite poderia decidir que o MGC da Plataforma Ceará 2050 poderia se instalar em entidade como a FASTEF ou assemelhada, sendo condição essencial que tivesse representação qualificada de gestores e profissionais do setor público, de empresários, da academia e da sociedade civil. O financiamento para que tal configuração funcione adequadamente seria plural, ou seja, teria quota ou participação de cada um dos entes responsáveis pela governança compartilhada da Plataforma Ceará 2050, ou seja, governo, entidades empresariais, universitárias e da sociedade civil. As quotas teriam valores iguais e a dotação inicial também teria que ser igualmente distribuída por todas as instituições integrantes do MGC. O estudo do modelo de financiamento teria que ser

aprofundado a partir de eventuais experiências semelhantes em nível internacional. Agências multilaterais (BID e Banco Mundial) poderiam auxiliar nesta modelagem.

Essa configuração funcionaria como um projeto piloto que, se bem-sucedido, poderia assumir caráter permanente. Caso o experimento enfrente dificuldades, poder-se-ia avançar para conceber uma instituição pública não governamental de caráter plural na gestão e no financiamento, alternativa que se explora a seguir.

Nessa versão mais permanente, o MGC, poderia repousar institucionalmente em associação da sociedade civil sem fins lucrativos, devendo, após um período de três anos, assumir a condição de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A Diretoria da Associação assumiria as funções de Secretaria Executiva e o Conselho de Administração assumiria o papel de Comitê Estratégico do MGC da Plataforma Ceará 2050. Os papéis a serem exercidos pela Secretaria Executiva e pelo Comitê Estratégico no MGC estão detalhados no subproduto 5.1.1.

O Consórcio comparou as características de Organização da Sociedade Civil de Interesse público (OSCIP) com as de Organização Social (OS), recomendando que a associação da sociedade civil sem fins lucrativos seja qualificada como uma **OSCIP**. As exigências para a qualificação como OSCIP estão contidas na Lei 9.790/99 modificada pela Lei 13.019/2014<sup>2</sup> e regulamentada pelo Decreto 3.100/99. O Consórcio fundamenta essa recomendação nos seguintes argumentos:

- a) Na OSCIP, há previsão, mas sem obrigatoriedade, de participação do setor público. Em Organizações Sociais (OSs), a participação do poder público no Conselho de Administração é obrigatória, podendo chegar a 40% (Lei nº 9.637/98);
- b) Na relação com o poder público, o fomento da OSCIP ocorre por meio de termo de parceria (pacto). Na OS, isso se daria via contrato de gestão com o Estado;
- c) A OSCIP não exige fiscalização estatal pelo emprego de dinheiro público, apenas prestação de contas;
- d) A OSCIP desenvolve atividades de natureza privada, enquanto a OS exerce atividades de interesse público anteriormente desempenhadas pelo Estado;

---

<sup>2</sup> Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

- e) No recebimento de recursos públicos, a OSCIP recebe transferência a título de fomento para a execução do Termo de Parceria. Na OS, há mais rigidez, pois, a transferência só ocorre, a título de fomento, para a execução do Contrato de Gestão.

Uma OS tem um peso muito grande do Estado e não pode fazer pactos, apenas, seguir metas definidas pelo Governo, via Contrato de Gestão. Uma OSCIP seria mais independente, não podendo ser tutelada pelo poder público. Em ambas, todavia, não pode haver cessão de servidores públicos.

### 3.5 DESCRITIVO TÉCNICO REFERENTE AO PRODUTO 5.1.5 PLANO DE CAPACITAÇÃO

O Plano de Capacitação, no âmbito da modelagem da Governança Compartilhada do Plano Ceará 2050, foi estruturado visando a sensibilização permanente, a adequada preparação para fases, etapas e eventos, a instrumentalização efetiva e a formação em ação dos agentes diretamente envolvidos com a Governança Compartilhada, somando e multiplicando, ao máximo, resultantes eficazes das parcerias institucionais, para o desenvolvimento de competências necessárias ao alcance dos resultados planejados pela e para a sociedade cearense.

As iniciativas de capacitação propostas são flexíveis para que possam se adequar à dinâmica de transformações nos resultados e definições do Plano Ceará 2050, às mudanças nas alternativas de aprendizagem e às necessidades e expectativas dos agentes, considerando um Modelo Estrutural composto por diagnóstico, planejamento, implementação – resultados, competências, eixos de aprendizagem e temáticas, metodologias e públicos-alvo (Figura 4); bem como as prioridades, tempo disponível X tempo necessário, orçamento e parcerias.

Figura 4 – Modelo Estrutural



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

O Plano de Capacitação assumiu um caráter mais abrangente do que o inicialmente previsto no Termo de Referência, incorporando aos Eixos de Aprendizagem, além da *Gestão de Projetos* em suas diversas etapas, também o *Plano Ceará 2050* em seus elementos e vetores, a *Multiplicação* do Plano como papel de disseminação e de internalização, o *Monitoramento* enquanto atividade técnica de suporte à gestão, fundamental para a oxigenação e aferição de resultados, a *Gestão Estratégica e Planejamento* atribuindo significados e facilitando a compreensão da importância do Plano, e a *Governança Compartilhada* que estabelece referenciais que asseguram o caráter cooperativo, incluyente, sistêmico, interconectado e participativo do Plano.

## 4 LINHA DO TEMPO E RECOMENDAÇÕES

Nos tópicos a seguir o Consórcio Ceplan-Personal apresenta, a título de contribuição, as suas sugestões visando a implantação do Modelo de Governança Compartilhada e do Plano Ceará 2050.

### 4.1 LINHA DO TEMPO DA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA

O escopo geral de implantação do Modelo de Governança Compartilhada sugerido pelo Consórcio Ceplan-Personal contempla as seguintes atividades principais:

- a) Identificação das inter-relações e promoção da harmonização entre o Modelo de Governança Compartilhada e o Modelo de Gestão Participativa do Governo (PPA, 7 CEARÁS, Ouvidoria, Ceará Pacífico, Conselhos, etc.);
- b) Estruturação e instalação dos nodos nucleares do MGC (Comitê, Secretaria, Fórum);
- c) Estruturação e instalação dos modelos de gestão compartilhada dos projetos;
- d) Compatibilização e integração dos projetos do PLANO CEARÁ 2050 com projetos específicos de cada região;
- e) Estruturação e instalação dos modelos de gestão compartilhada regionais;
- f) Desenvolvimento e instalação do sistema de monitoramento;
- g) Capacitação de gestores e multiplicadores dos modelos de gestão compartilhada;
- h) Institucionalização do Plano e do Modelo de Governança Compartilhada, e
- i) Elaboração, Avaliação e Revisão do Plano de Implantação.

#### 4.1.1 Linha do tempo geral

A Linha do Tempo demonstrada na Figura 5 apresenta uma proposta de implantação do Modelo de Governança Compartilhada em um formato panorâmico, a partir da data de decisão e início dessa implantação, na qual são trabalhadas três macro fases: Modelo parcialmente implantado, Modelo completamente implantado e Modelo consolidado e aperfeiçoado.

Figura 5 – Linha do Tempo Geral – Ano I ao Ano VIII

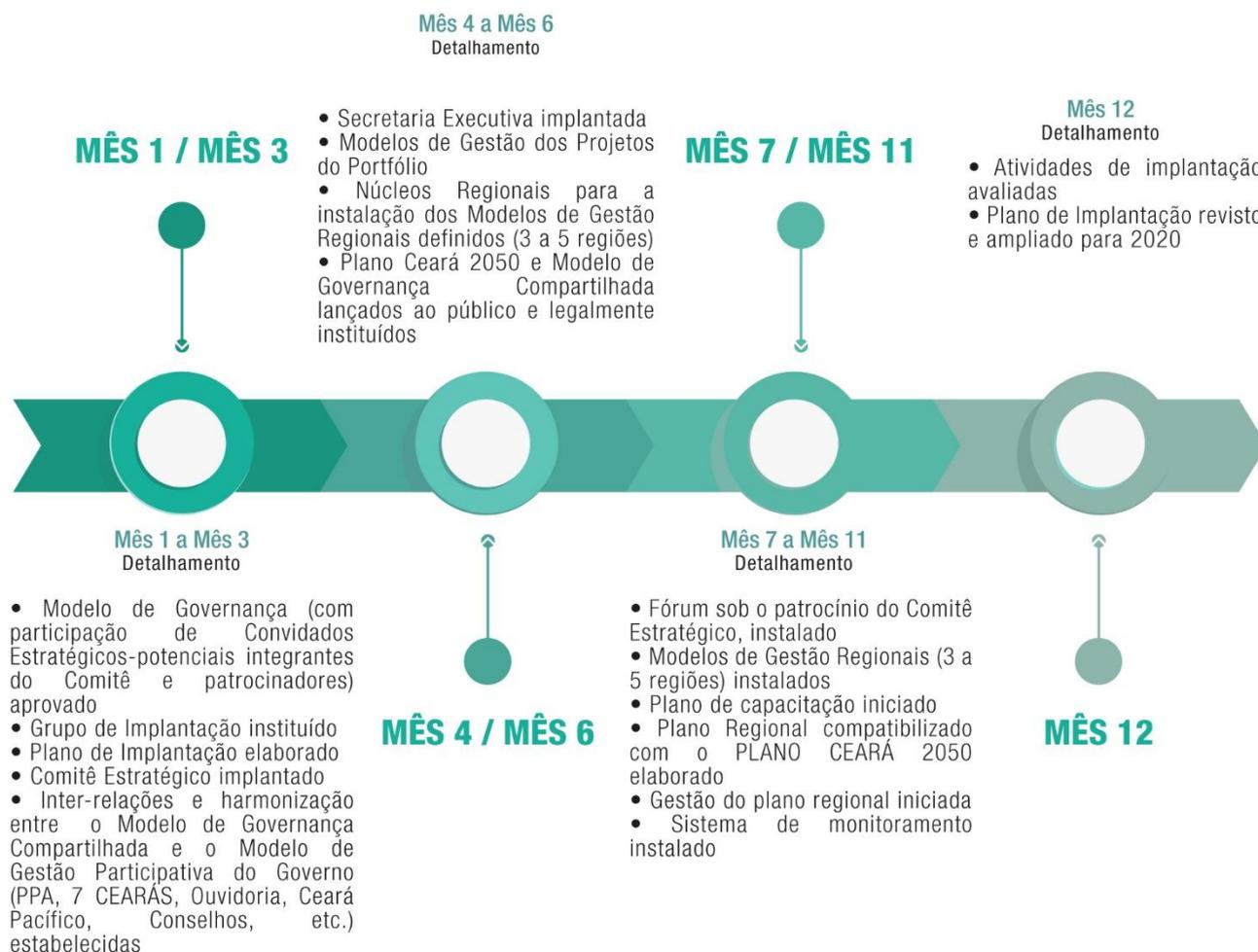


Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

#### 4.1.2 Linha do tempo – Etapa 1 – Ano 1

A Linha do Tempo representada na Figura 6 apresenta uma proposta de marcos que se configuram nos passos iniciais da implantação do Modelo de Governança Compartilhada, no primeiro ano da sua implantação.

Figura 6 – Linha do Tempo: Etapa 1 - Ano 1 - Primeiros passos



Fonte: Consórcio CEPLAN-PERSONAL (2019).

## 4.2 RECOMENDAÇÕES

### 4.2.1 Recomendações relativas ao Modelo de Governança Compartilhada

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-Delos, tendo em vista que os dois modelos possuem áreas de abordagens e propostas similares (como a necessidade de instituição de mecanismos de gestão regionais) e outras complementares (como a visão de longo prazo do 7 Ceará e do Plano Ceará 2050).

### 4.2.2 Recomendações relativas ao Desenho do Monitoramento do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo

O monitoramento online foi demanda da coordenação do Ceará 2050. Para implementá-lo, recomenda-se que seja adquirido ou licenciado no mercado, um sistema já pronto ou que demande apenas pequenos ajustes, que contemple as necessidades do monitoramento proposto neste relatório, em vez de optar por desenvolver esta solução, o que possibilitará que:

- a) Sua utilização seja imediata após a instalação;
- b) O sistema esteja sempre atualizado em sua última versão;
- c) A empresa contratada possa fornecer o suporte necessário para uma boa utilização;
- d) A empresa contratada possa capacitar toda a equipe que utilizará o sistema de forma sistemática e efetiva, e
- e) Pequenos ajustes possam ser feitos com celeridade.

Como é quase impossível prever as novas tecnologias a longo prazo e as formas de interação e redes sociais, recomendamos que sejam realizadas reuniões a cada dois anos, onde sejam discutidas formas de aprimoramento do software e interação com a sociedade.

### 4.2.3 Recomendações relativas ao Modelo de Alinhamento do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo

Sugere-se priorizar o alinhamento do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo Ceará 2050 com seus objetivos, metas, projetos e indicadores, definidos por eixo ou

área de resultado, aos demais instrumentos do sistema de planejamento estadual quais sejam o PPA, a LDO e a LOA, já nesse momento, quando o Governo (proveniente de reeleição) constrói novas versões destes instrumentos. Do plano de desenvolvimento de longo prazo derivam-se, inicialmente, as **orientações estratégicas** para os três anos restantes do governo corrente e mais um ano do governo que se sucederá. Com base nas orientações estratégicas e na consulta pública regionalizada, é que se elaborará o PPA, o qual, intermediado pela LDO alocará os recursos pela via orçamentária aos programas, projetos e atividades na LOA.

O sistema de monitoramento (execução e controle) instalado a partir das especificações contidas no Produto 5.1.2 alimentará a Plataforma Ceará 2050 sobre o andamento das ações (projetos e atividades) compartilhadas contidas no PPA e na LOA.

Recomenda-se atuar para que municípios, isoladamente ou consorciados, que tiverem projetos em parceria com o governo estadual e entidade privada, alinhem seus instrumentos de planejamento aos da Plataforma Ceará 2050, a partir de orientações definidas pelas instâncias da Governança Compartilhada que a SEPLAG integra. Por sua vez, acordos técnicos e políticos poderão assegurar articulações entre a Plataforma Ceará 2050 e outros governos estaduais, em projetos estratégicos exclusivos de um único estado ou de um conjunto de estados que se consorciem para tal fim, e o Governo Federal.

#### **4.2.4 Recomendações relativas à Institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo e do Modelo de Governança**

A proposta de institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo por meio de emenda à Constituição Estadual deverá – se forem aceitas as modificações propostas no Anexo 2 ao Produto 5.1.4 - ser reencaminhada à Procuradoria Geral do Estado para apreciação, ainda neste início de segundo semestre de 2019, para depois, ser enviada para avaliação final e eventual aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, ainda neste ano. O mesmo procedimento deverá ser adotado para a proposta de Projeto de Lei que regulamenta a institucionalização do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo.

No que se relaciona à institucionalização do MGC, enquanto não se concluem os procedimentos legais para a criação de associação da sociedade civil sem fins lucrativos sugerida para abrigá-la, recomenda-se, de imediato, que o Comitê Estratégico e a Secretaria Executiva sejam instalados.

#### **4.2.5 Recomendações relativas ao Plano de Capacitação**

Visando contribuir para uma maior efetividade da capacitação no âmbito do Modelo de Governança Compartilhada, recomenda-se:

- a) Concepção de aprendizagem permanente/continuada, trabalhando todas as iniciativas como possibilidades de transformação e aferição de benefícios para o alcance dos objetivos do Plano Ceará 2050;
- b) Adequação das propostas aos públicos-alvo, às peculiaridades regionais e ao papel dos nodos integrantes do Modelo de Governança Compartilhada – MGC;
- c) Percepção pelos agentes de sua capacidade para a aplicação de competências transformadoras em seu cotidiano e de seus concidadãos;
- d) Manutenção do foco em resultados que trabalhem a aquisição e o desenvolvimento de competências para a governança compartilhada voltada à efetividade do Plano;
- e) Aplicação de metodologias ativas, utilizando tecnologias que facilitem o acesso a informações e a novos conhecimentos e otimizem a aprendizagem, e
- f) Colaboração, cocriação e capilaridade assegurada pelo comprometimento de parceiros que integram a Rede de Gestão Compartilhada, assegurando trocas, ampliação e diversificação de alternativas, e potencialização da efetividade.

## REFERÊNCIAS

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. **Del miedo a la esperanza**. Medellín: 2008.

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.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei 10.406** de 10 de janeiro de 2002, Publicado no DOU do 11 de Janeiro de 2002.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei 9.790** de 23 de Março de 1999.

BRASIL. Leis e Decretos. **Decreto 3.100/99** (regulamenta Lei 9.790).

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei 13.019** de 31 de Julho de 2014 que só entrou em vigor em 23 de Janeiro de 2016 (modifica Lei 9.790/1999).

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei 9.637** de 15 de Maio de 1998.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Brasília, DF, 2015.

CAVALCANTI, Murilo (org) As lições de Bogotá e Medellín: do caos à referência mundial. Recife, Editora INTG. 2013.

ERNST & YOUNG. **Construção de cenários e consolidação da análise da ambiência externa**. Relatório. Fortaleza: Ernst & Young, 2018. 49p.

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.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual (PPA): 2016-2019**. Projeto de Lei. Livro 1: Mensagem do Governo. Concepção do Plano. Metodologia para Elaboração do PPA. Fortaleza, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Pernambuco 2035: Plano de desenvolvimento de longo prazo: Pernambuco 2035**. Recife, 2014.

IPEA. **Planejamento e gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Relatório Consolidado, Brasília, DF, 2013.

INSTITUTO PUBLIX. **Resultados da Oficina de Sistematização de Insumos: Visão de Futuro e Objetivos Estratégicos**. Fortaleza: Instituto Publix, Maio 2018. 03 p.

INSTITUTO PUBLIX. **Resultados da Oficina de Consolidação da Visão de Futuro e dos Objetivos Estratégicos**. Fortaleza: Instituto Publix, Julho 2018. 21 p.

INSTITUTO PUBLIX. **Resultados da Oficina de Indicação de Indicadores - Governança**. Fortaleza: Instituto Publix, Agosto 2018. 2 p.

MACROPLAN. **Benchmarking Ceará 2050**. Relatório. Fortaleza: Macroplan, Maio 2018. 263p.

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.

PERSONAL CONSULTORIA. **Plano de Negócios do Geopark Araripe (PNGA)**: versão final do plano de negócios do Geopark Araripe e sumário executivo (Produto 4). Fortaleza, 2015.

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

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – SÍNTESE DOS PRINCIPAIS INSUMOS

**1 Do Diagnóstico quantitativo (Produto 1.2), Tomo 1, “Diagnóstico Institucional, Fiscal e Financeiro”, elaborado pelo Professor *Jair Amaral*, ressaltam-se três características institucionais que marcaram nas últimas décadas o Ceará:**

- A missão catalisadora e disseminadora da cultura da cultura da gestão compartilhada do Pacto de Cooperação do Ceará.
- A busca pelo equilíbrio fiscal como tradição na gestão pública estadual.
- Tentativas de planejamento regionalizado da gestão pública estadual.

**2 Do “Relatório CEARÁ 2050, Movimentos e Redes Sociais”, coordenado pela Professora *Irllys Firmo Barreira*, parte integrante das atividades de Diagnóstico do Ceará 2050, os desafios e recomendações podem ser sintetizados nos seguintes itens:**

- A valorização e ampliação de formas diversificadas de participação de setores organizados da sociedade por meio de projetos, criação de espaços variados de comunicação presencial e por meio de redes.
- A ampliação da escuta não só em momentos de elaboração de planos, estendendo-se a um processo de *accountability* capaz de redefinir planos e estratégias de ação em curso.
- A realização de seminários e fóruns permanentes, com participação de representantes de entidades.
- A rediscussão das concepções de desenvolvimento, verificando o significado da sustentabilidade do ponto de vista social, cultural e econômico.
- Articulação entre projetos e diálogos entre iniciativas potencialmente convergentes.

**3 Dos estudos do BENCHMARKING (Chile e Nova Zelândia), Benchmarking Ceará 2050 (Produto 2.2), apresentados pela *Consultoria Macroplan*, destacaram-se, em relação ao modelo de governança:**

- O desenvolvimento institucional como processo gradual e contínuo, com comprometimento do governo e apoio da sociedade (Chile).
- A ênfase na gestão pública orientada por resultados (Chile e Nova Zelândia).

- A redução da burocracia, o investimento em TI e a melhoria do acesso a informação para população (Chile).
- A prioridade pelo regime fiscal eficiente e responsável (Nova Zelândia).
- A introjeção da cultura do monitoramento e avaliação de políticas e desempenho de instituições (Nova Zelândia).
- A transparência plena das contas públicas e dos órgãos públicos em geral (Nova Zelândia).
- A adoção de sistema de planejamento discutido e pactuado com a sociedade e o parlamento (Nova Zelândia).

**4 Da experiência do estado de Santa Catarina, também sistematizada pela *Macroplan (Produto 2.2)*, vale destacar:**

- O processo de regionalização da gestão pública, com a definição de instâncias de coparticipação tripartite (Fóruns, Secretarias e Agências visando o desenvolvimento regional integrado).
- A valorização do sentido de identidade local e regional, com o engajamento da participação de instâncias locais, via participação das associações de municípios no processo de desenvolvimento.
- O estímulo à cultura cooperativa e colaborativa entre os agentes públicos, empresariais e da sociedade.

**5 Do estudo de “Tendências de Longo Prazo” (Produto 2.2), apresentado pela *Consultoria Ernst Young*, que orientaram a definição dos cenários no âmbito da Plataforma Ceará 2050, ressaltou-se, na perspectiva institucional:**

- A reinvenção das instituições públicas, significando a “necessidade de reestruturação das capacidades estatais”, por meio de quatro grandes eixos:
  - (i) Eficiência das Instituições Públicas;
  - (ii) Adaptação do papel do estado;
  - (iii) Recuperação da capacidade regulatória e
  - (iv) Governo digital

**6 Da “Construção de Cenários e Consolidação da Análise da Ambiência Externa” (Produto 2.3)**, também desenvolvido pela *Ernst Young*, observando a contribuição para a Plataforma Ceará 2050, em particular, para o gerenciamento do seu modelo de governança, podem ser ressaltados os seguintes aspectos:

- A importância de se considerar os **Cenários Alternativos do macroambiente** no Plano de Longo Prazo do Estado do Ceará e, no caso particular, no gerenciamento do seu modelo de governança. Não obstante, sugere-se oportunamente que se desenvolva os Cenários Alternativos da Região Nordeste, e, sobretudo, os Cenários Alternativos para o estado do Ceará, não ficando restritos aos Cenários Mundial e Nacional. Este material enriqueceria a perspectiva estratégica da elaboração e revisões do Plano de Longo Prazo; e facilitaria o entendimento dos possíveis desdobramentos regionais e locais da análise da perspectiva político-institucional do futuro Ceará; e, por conseguinte, na análise da governança do plano.
- Foram identificadas duas grandes incertezas em relação ao futuro do Brasil (com rebatimentos nas economias do Nordeste e do Ceará: i) os desdobramentos da conjuntura socioeconômica e ii) o nível de coordenação sociopolítica. Considerando a segunda incerteza como relevante para o gerenciamento do modelo de governança do Ceará 2050, vale destacar, como reflexão na elaboração desse modelo, as duas questões levantadas pela EY: i) Como se organizarão os agentes sociopolíticos do Brasil, do Nordeste e do Ceará? ii) Qual será o nível de coordenação e harmonia entre esses agentes? Por conseguinte, os desdobramentos das incertezas e destes questionamentos nos quatro cenários alternativos traçados pela consultoria: a) Cenário Verde – **Coordenação sociopolítica** e conjuntura socioeconômica favoráveis; b) Cenário Vermelho – Coordenação Política e Conjuntura socioeconômica desfavorável; c) Cenário Azul – Coordenação Sociopolítica favorável e conjuntura socioeconômica desfavorável; e d) Cenário Amarelo - Coordenação Sociopolítica desfavorável e conjuntura socioeconômica favorável.
- O relatório de Cenários é finalizado com a identificação e priorização de oportunidades e ameaças identificados em cada um dos cenários alternativos para o Ceará. Em termos do modelo de governança da Plataforma Ceará 2050

destacam-se, de uma lista de 12 oportunidades, aquelas associadas (i) a aplicação de boas práticas para melhoria da eficiência na gestão pública, com ganhos de transparência e combate à corrupção e (ii) expansão do setor privado, com redução de participação do Estado, através de parcerias público-privado (PPP) e programas de desestatização. Já de um rol de 10 ameaças, realçam-se aquelas ligadas ao (i) aumento do nível de corrupção, em função do desenvolvimento econômico favorável e (ii) desequilíbrio fiscal devido a redução da arrecadação ou queda dos repasses dos recursos federais.

**7 Das Formulações de Objetivos Estratégicos resultantes da Atividade 3 de elaboração do Plano Ceará 2050, destaca-se o seguinte:**

### **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.

**8 Dos encontros regionais para a elaboração da Visão de Futuro e dos Objetivos Estratégicos, coordenados pelo Instituto Publix, foram considerados os itens a seguir:**

- Ser referência nos modelos de consulta à sociedade civil sobre os investimentos do governo;
- Fortalecimento e modernização das ouvidorias;
- Aparentamento e configuração de uma rede dos conselhos;
- Autonomia e poder de decisão dos conselhos, garantindo a paridade entre os componentes;
- Implementação da democracia direta digital;
- Ser uma plataforma de controle social e transparência, gerenciado pelas universidades;
- Criar uma rede de E-Governança Participativa;

- Atualização em tempo real dos portais de transparência;
- Consolidação de Fóruns regionais permanentes de planejamento e gestão;
- Criação de Conselhos Deliberativos Regionalizados;
- Fortalecimento dos Conselhos Federativos;
- Realização de cursos ou oficinas sobre governança compartilhada, controle social e territorialidade nas escolas, seja em caráter eletivo ou obrigatória, bem como nas associações comunitárias e/ou locais;
- Incentivar e reconhecer instância de governança propostas pela sociedade – uma premiação social, como por exemplo um selo;
- Desenvolvimento de uma rede de planejamento estadual para assessoramento e fomento à cultura do planejamento estratégico dos municípios;
- Modelo no incentivo e promoção de campanhas de associativismo e cooperação, de modo que se promova a qualificação das entidades regionais que já atuam com governança;
- Estado com regiões administrativas integradas e com uma cultura de governança compartilhada para que todos os municípios sejam contemplados com equidade;
- Sociedade civil engajada e atuante no processo por meio de uma ferramenta tecnológica pública de gestão;
- Recursos do estado obedecendo a critérios de distribuição a partir do desenvolvimento regional;
- Participação integral da sociedade de todas as regiões do Estado nas estratégias do governo;
- Alinhar os planos de governo municipais à plataforma Ceará 2050;
- Estado sendo referência na participação das juventudes nas formações de políticas públicas;
- Ser modelo de integração e continuidade da governança compartilhada em todas as regiões do estado;
- Que o estado seja a maior referência em participação popular nas instâncias governamentais;
- Tornar o estado referência na América Latina em desenvolvimento territorial;
- Descentralização dos investimentos de acordo com as regiões e atendendo a todas as regiões;

- Integração das políticas de acordo com as regiões de planejamento;
- Ceará desenvolve modelo de governança regional compartilhada focado nas especificidades identitárias e culturais dos seus lugares;
- O Ceará ser referência na sustentabilidade da alta capacidade de investimento e no planejamento e saúde fiscal no âmbito do estado, das regiões e dos municípios, e
- O sistema de governança do Ceará institucionalizado, descentralizado, regionalizado e fortemente valorizado pela população é referência nacional.

**9 Das reuniões realizadas pelo Consórcio Ceplan-Personal com instituições, destacam-se os seguintes itens:**

- A existência de várias iniciativas e modelos de gestão compartilhada no Ceará tais como: Câmaras Setoriais da ADECE, Rotas Estratégicas da FIEC, Comitês de Bacias, AECIPP, Agropacto, Planejamento dos territórios rurais (DAS), Fortaleza 2040.
- A atuação em sub-regiões em partes do território do estado ou em todo o território (Sindicatos do Agropacto, territórios de planejamento rural).
- O Modelo de Gestão Participativa do Governo, com fortes características de governança compartilhada (PPA, Ceará Pacífico, Conselhos Setoriais) e visão de longo prazo (7 Cearás).

Considerando-se os insumos acima relacionados, ressaltam-se as seguintes ideias-força que podem orientar o desempenho futuro do Modelo de Governança Compartilhada:

- A crescente relevância da difusão da cultura da cooperação e da corresponsabilidade;
- O foco na governança voltada para a efetividade (produtos e seus efeitos sobre a realidade);
- A crescente importância da implantação de canais transparentes e democráticos de participação efetiva da sociedade, não restrita a consultas;
- A crescente necessidade de as instituições originarem iniciativas de gestão compartilhada, mantendo suas autonomias;

- A configuração de gestão regionalizada, com ênfase na coparticipação tripartite;
- A necessidade de rever o modelo de regionalização adotado na elaboração dos PPAs;
- A introjeção da cultura institucional do monitoramento e avaliação das políticas e do desempenho das instituições envolvidas no modelo de governança;
- A contínua modernização dos processos e instrumentos de gestão e comunicação (sintonia com a Era Digital);
- A perspectiva de difusão das organizações em rede como base da governança compartilhada;
- A ênfase na perspectiva da integração de iniciativas (mundo cada vez mais integrado e menos fragmentado);
- A valorização das identidades locais e regionais, do sentido de pertencimento;
- A necessidade crescente da abordagem da intersetorialidade (ou transversalidade) para solucionar os problemas cada vez mais complexos (múltiplas causas) da sociedade;
- A constatação de que, dada a complexidade e visão de longo prazo, a governança compartilhada coloca-se como um imperativo para o sucesso do Plano CE 2050, e
- A importância de acompanhamento e avaliação, em tempo real, da evolução das variáveis externas (macro-regionais, nacionais e mundiais) para manter as formulações estratégicas em permanente congruência com as tendências e cenários do ambiente externo.

## APÊNDICE B – EXPERIÊNCIAS REFERENCIAIS

Os modelos diversificados em funcionamento, admitem a aplicação de recursos presenciais (reuniões, oficinas, seminários, etc.) e cada vez mais, a utilização de ambientes *web*, que agilizam os processos de atualização de informações das atividades planejadas, o controle da evolução dos objetivos e metas a serem alcançados e as tomadas de decisões em tempo ágil.

A seguir, são apresentados exemplos de modelos desses arranjos apenas com a finalidade de exemplificar experiências que guardam semelhanças, mesmo que parciais, com a proposta de adoção do Modelo de Governança Compartilhada, visando a implantação do Plano Ceará 2050. Antes, porém, para efeito de comparação, importa destacar duas características específicas desse modelo:

- A) Trata-se de um modelo que tem como OBJETO central de atuação um plano estratégico de desenvolvimento de um estado: o Ceará, e
- B) O modelo restringe-se a abordagem das questões desse plano (objetivos, indicadores, metas, projetos) que exigem, por questões técnicas e políticas, a intervenção de múltiplas instituições.

### **Exemplos de modelos:**

#### EXPERIÊNCIA DE MEDELLÍN (COLÔMBIA)

Medellín vivia profunda crise econômica, institucional e social nas décadas finais do século XX. A violência e o terrorismo avançavam, sob forte liderança do narcotráfico.

Inicia, no entanto, um novo momento com iniciativa na qual se destaca a estrutura de governança - a “Consejería Presidencial para Medellín e área metropolitana” - criada em 1990 no Governo do Presidente Cesar Gaviria Trujillo. Seu funcionamento gerou muitos processos de convergência a partir da articulação de vários setores da sociedade, incluindo o tecido empresarial e com importante presença da Academia, para enfrentar a crise.

Num **processo aberto, desburocratizado e horizontal**, agentes múltiplos **compartilham** diagnóstico adequado e uma estratégia de longo prazo, explicitada num “Planejamento Estratégico” cujo eixo norteador é a **INOVAÇÃO** e o objetivo final perseguido é o de reinventar o modelo de desenvolvimento da cidade (transitando para a economia do conhecimento) e redefinir sua organização urbana de forma a

incluir ao máximo os cidadãos, valorizando o convívio em vez da segregação antes dominante.

Esse norte estratégico gera acordo em torno de programas e iniciativas de instituições diversas, influenciando especialmente as políticas públicas. Após anos de trabalho, Medellín foi escolhida em 2013, como “a cidade mais inovadora do mundo” pelo Urban Land Institute.

Um instrumento importante é o **PACTO pela INOVAÇÃO (RUTA N)**, assinado por mais de 4 mil organizações, segundo o site anuncia, tendo como motivação central atender a demandas sociais (combater a fome e a violência, gerar oportunidades educacionais e culturais...) e reinventar a base econômica da cidade.

Um exemplo recente é o do “Pacto pelo TeleTrabalho” para adoção em larga escala desse modelo de trabalho, como forma de diminuir de modo significativo o número de deslocamentos motorizados individuais desnecessários, reduzindo a poluição. A meta definida era obter 500 adesões e, em dois meses, 352 organizações públicas e privadas da Área Metropolitana de Medellín assinaram um Pacto com o Governo Metropolitano para implementar o TeleTrabalho, estimulando também a utilização eficaz das TIC nas empresas e em outras organizações. Prova da sintonia construída entre os anseios da população e as iniciativas propostas pela RUTA N, que como essa, sinalizam para tendências do mercado de trabalho do século XXI.

O foco principal das iniciativas era, e é, a **população jovem** (antes facilmente recrutada pelo narcotráfico), com prioridade a políticas educacionais e culturais, políticas de promoção do emprego, de saúde e de desenvolvimento urbano. Um desafio central é o de combater a segregação social, posto que as comunidades pobres das regiões norte oriental e norte ocidental eram cooptadas pelos carteis da droga.

Criaram também um Fundo (Fondo Medellín Ciudad para la vida) que tem um portfólio de operações urbanas.

O processo tem resistido ao tempo e a mudanças de governantes. Duas grandes etapas se destacam:

- Anos 90 – momento de instalação do diálogo social e concepção de políticas, ancorado num sistema municipal de planejamento no qual agentes públicos e do setor privado dialogam com agentes da cultura e da Academia . Estruturou-

se um “Consejo Rector” integrado por 60 líderes da cidade (que inclui lideranças empresariais relevantes).

- Anos 2000 – etapa de consolidação e de cocriação de acordos sociais e políticos com convergência de setores diversos da sociedade em torno de um “projeto de cidade” expresso num plano de ordenamento territorial - POT (instrumento semelhante ao Plano Diretor usado no Brasil).

Desde o início dos anos 2000, mais exatamente desde 2004, ocupa papel central o **CUEE (Comitê Universidade, Empresa e Estado)**, nascido com Academia e Empresas, com a adesão posterior do Estado. Coordenado por 3 pessoas, representantes da Universidade (Antioquia é a maior e muito atuante, mas pode ser outra), do setor empresarial (representante da Câmara de Comércio e Indústria) e do Governo (Prefeito ou seu representante). Ele se reúne sempre nas primeiras sextas-feiras do mês. Sem interrupção, em uma discussão com duas horas de duração sobre estudos e propostas de interesse da cidade, análise de resultados alcançados por iniciativas dos agentes da cidade, novas propostas de intervenção no desenvolvimento urbano... Das resultantes dessa discussão, se originam iniciativas para serem detalhadas e viabilizadas por quem de direito. Exemplo: metrocable (que revolucionou o sistema de transporte urbano), parque bibliotecas, e muitas outras.

A experiência, portanto, é orientada por um **projeto de longo prazo** (tal como o Ceará 2050) que, **na escala urbana**, valoriza espaços públicos, implanta equipamentos e sistemas públicos de qualidade, empreendimentos organizados sob novos modelos de negócios, etc., tendo como finalidade estratégica romper com a forte desigualdade social e sinalizar para as vantagens da vida urbana saudável e construir uma base produtiva competitiva na era da economia do conhecimento. A escala, no caso do Ceará 2050, embute desafio maior, posto que se trata de espaço físico e população muito maior, além de portador de grandes diferenciações internas.

Guarda especificidades importantes, tendo alguns méritos principais: a) promove a capacidade de iniciativa dos cidadãos (gerando alto nível de resolutividade aos desafios estratégicos), e b) não se burocratiza (mantendo a vitalidade das instituições atuantes na cidade). Os resultados alcançados são evidentes.

## OS ESTADOS DE SANTA CATARINA E RIO GRANDE DO SUL:

Santa Catarina e Rio Grande do Sul são destaques nacionais na adoção de modelos de governança estadual tendo como base os modelos regionais. Os processos de implantação e os formatos dos modelos foram e são distintos, mas ambos se destinam a, de um lado, promover um maior equilíbrio no desenvolvimento do estado por meio da descentralização, e, de outro, considerar as peculiaridades regionais, sejam elas culturais, econômicas ou sociais, explorando as potencialidades específicas e priorizando os seus problemas mais acentuados.

### SANTA CATARINA

Em Santa Catarina, o processo de regionalização remonta à década de 1960, e durante muito tempo, foi protagonizado pelos municípios, ou seja, se deu “de baixo para cima”.

Em 1961, foi fundada a primeira associação de municípios com o objetivo de abordar, em conjunto, problemas que ultrapassavam os interesses de um só município isoladamente. O exemplo deu origem a iniciativas de outras regiões (hoje, existem 21 associações regionais). A existência de várias associações regionais conduziu à instituição do Fórum de Desenvolvimento Regional - FORUMCAT, que, além de reunir as associações, apoia as regiões que desejam instalar as suas associações específicas.

Em 2003, o governador do estado de Santa Catarina, Luís Henrique da Silveira, reconhecendo a importância da regionalização, em especial, como instrumento de descentralização do desenvolvimento estadual, instituiu uma Secretaria em cada região com o mesmo status das Secretarias Centrais. Dessa forma, foram instaladas 36 Secretarias Regionais. Em cada região, a Secretaria deveria manter articulação com um Conselho de Desenvolvimento – fórum deliberativo com ampla participação da sociedade nos debates sobre a aplicação dos orçamentos regionalizados e definição das prioridades. Para completar a estrutura de governança em cada região, foram instalados Comitês Temáticos que prestam consultoria técnica às demandas do Conselho ou da Secretaria na análise de problemas e estudos de viabilidade de projetos.

Tendo em vista o peso burocrático e de custos das Secretarias Regionais, estas foram substituídas por Agências de Desenvolvimento Regional através da Lei 16.795 de 2015.

### RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, o modelo de governança é conduzido pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Além das funções normais de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Orçamento Anual, a Secretaria exerce outras atividades que ampliam o modelo de governança, como a realização de Consultas Populares e, principalmente, a formulação dos Planos Regionais de Desenvolvimento.

Da mesma forma que Santa Catarina, o Rio Grande do Sul se destaca pela existência de modelos de governança com grande ênfase para as regiões do estado. No RS, cada região possui um Conselho de Desenvolvimento Regional - base do seu planejamento e gestão e da governança do estado, considerando a descentralização e a consideração das peculiaridades regionais no desenvolvimento equilibrado do estado. São 22 Conselhos (COREDES), todos com a mesma composição: Assembleia Geral Regional, Conselho de Representantes, Diretoria Executiva e Comissões Setoriais.

Segundo o Consórcio IADH-DELOS (2017), os COREDES foram estruturados a partir do início de 1991, mas instituídos legalmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados por meio do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996, todo o território do Rio Grande do Sul estava dividido em 22 regiões. Conforme estabelece em Lei, eles têm os seguintes objetivos:

- a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
  - a integração dos recursos e das ações do Governo e da região;
  - a melhoria da qualidade de vida da população;
  - a distribuição equitativa da riqueza produzida;
  - o estímulo à permanência do homem em sua região;
- a preservação e recuperação do meio ambiente.

## ESPÍTO SANTO

Em 2005, o Espírito elaborou um Plano de Desenvolvimento de longo prazo para um horizonte de 20 anos. O plano foi depois revisto e teve prolongado o seu horizonte, para 2030, e, em 2018, para 2035. Na sua concepção original, foi definido o conceito de governança compartilhada (Estado, Setor Privado e Terceiro Setor) como base para a implementação do plano, sob a liderança do Governador do Estado.

Segundo essa concepção, foi proposta a configuração da governança:

- a) Comitê Espírito Santo 2050: concebido como instância estratégica “guardião” da implementação do Plano;
- b) Núcleo Gestor: equipe multidisciplinar formada por profissionais do governo, de outras instituições públicas ou cedidos pela iniciativa privada;
- c) Gerentes de Projetos: com composição do setor governamental e/ou privado em conformidade com a natureza do projeto.

Vale ressaltar, o papel desempenhado pelo setor privado tanto na elaboração do plano, como em sua implantação, principalmente, por meio da organização Espírito Santo e Ação (ESAÇÃO), fundada em 2003, constituída por um Conselho Deliberativo composto por 16 representantes de empresas privadas, que é o órgão máximo de decisões da organização. Um Conselho Operacional e 7 Comitês temáticos ou setoriais, a saber: Comitê 1: Gestão Pública e Social; Comitê 2: Educação; Comitê 3: Desenvolvimento; Comitê 4: Infraestrutura/Logística; Comitê 5: Meio Ambiente; Comitê 6: Inserção Competitiva, e Comitê 7: Energias Renováveis.

Além dos Comitês, a ESAÇÃO articula duas redes: Rede Empresarial (Potencialização da Rede Empresarial, Formação do Secretário Executivo, Ensina Brasil) e a Rede Capixaba de Inteligência.

Inspirados nas estratégias do plano de desenvolvimento de longo prazo, os Comitês atuam em projetos, por meio da articulação compartilhada com governo, municípios, setor privado e sociedade.

A instituição é mantida por mais de 30 empresas privadas.

## CÂMARA DO GRANDE ABC

A Câmara do Grande ABC se constitui num Pacto de Governança para a gestão regional pública, democrática e compartilhada. Engloba os municípios de Santo

André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A região, com cerca de 2.500.000 habitantes, foi o berço da segunda revolução industrial no Brasil.

Importa destacar, que a Câmara do ABC foi constituída com inspiração em outros instrumentos de gestão compartilhada que a precederam na região, tais como Câmaras Setoriais, Consórcio Intermunicipal e Fórum da Cidadania.

A Câmara é constituída por um Conselho Deliberativo, uma Coordenadoria Executiva e por Grupos Temáticos. Em todas as instâncias, o processo decisório é baseado na busca do consenso.

O Conselho Deliberativo é composto pelo Governador do Estado (presidente de honra), pelo Secretário de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, pelo Secretário de Emprego e Relações do Trabalho, pelos sete Prefeitos da região e pelos Presidentes das Câmaras. Cabe ao Conselho Deliberativo, as propostas e Ações dos Grupos Temáticos.

A Coordenadoria Executiva é composta por um representante do Consórcio Municipal do Grande ABC, pelo governo do estado, por um representante do Fórum da Cidadania do Grande ABC, por um representante das organizações representativas de trabalhadores e por um representante das organizações representativas do setor econômico.

Cabe à Coordenadoria Executiva, que se reúne quinzenalmente, gerenciar e acompanhar os trabalhos temáticos, viabilizando sua integração e divulgação, e garantindo o necessário apoio logístico.

Os Grupos Temáticos, interdisciplinares e interinstitucionais, são compostos de acordo com o tema a ser tratado, buscando a formalização de termos de acordo integrados para cada tema. Sua composição é aberta aos interessados, variando de acordo com o tema a ser tratado, com a representação de entidades comunitárias, trabalhadores, empresários, prefeituras e governo estadual. Aos Grupos Temáticos compete a elaboração de diagnósticos e recomendações de ações e políticas para o desenvolvimento econômico, observando-se o princípio da sustentabilidade.

Os integrantes da Câmara do ABC consideram que o principal resultado alcançado pela Câmara foi ter conseguido a adesão e o comprometimento de pessoas realmente representativas dos sete municípios para elaborar e implementar políticas de interesse

para a região, apesar das diferenças ideológicas e partidárias de seus membros. Foi criada uma nova relação entre as esferas pública e privada, sendo que a pública cresceu não pelo aumento do aparato estatal, mas por abarcar novos atores que participam ativamente e de maneira transparente do processo de formulação e implementação das políticas públicas.

### CONSELHO NACIONAL DO TURISMO – CNT

O CNT é um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e implementação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados. É formado por instituições públicas, entidades privadas, sociedade civil organizada e indicações da Presidência da República, entre brasileiros de notório saber e atuação na área de turismo. O Conselho é assessorado por Câmaras Temáticas que aprofundam as discussões técnicas sobre assuntos específicos, promovendo maior objetividade aos encaminhamentos. No momento do resgate (existiu antes vinculado à EMBRATUR) e reformulação do CNT quando da criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, teve a sua composição ampliada, passando de 25 para 54 membros, e, desde então, o Conselho vem crescendo em número e diversificação do colegiado, porém, sempre com predominância do setor privado. Suas reuniões são trimestrais, presididas pelo Ministro de Estado de Turismo, com alta participação das instituições e entidades que o integram.

A estrutura organizacional do Conselho inclui os Conselhos e/ou Fóruns Estaduais (implantados um a um pelo Ministério do Turismo, pelo próprio Ministro, no ano de 2003), e os Fóruns Regionais de Turismo dos Estados.

Os Conselhos Estaduais de Turismo/ou Fóruns Estaduais são instâncias de representação do turismo nas Unidades Federativas, formados também por representantes dos setores público e privado, incluindo entidades estaduais, da iniciativa privada e do terceiro setor, além de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo e representantes públicos das regiões. Cumprem um papel fundamental na descentralização e operacionalização das políticas, programas e recomendações, constituindo-se em um canal de interlocução entre o Governo Federal e os destinos nas Unidades Federativas das regiões turísticas e municípios.

Ainda em âmbito Regional, os Fóruns Regionais de Turismo, formados também por representantes dos setores público e privado, incluindo entidades regionais, da iniciativa privada e do terceiro setor, além de outras entidades de relevância regional vinculadas ao turismo e representantes públicos dos municípios. Complementarmente, ainda foi criado o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – FORNATUR, órgão consultivo, constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, os quais se reúnem periodicamente com a função de auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando demandas oriundas dos estados e municípios.

Para cumprir a função de articulação em todos os elos da cadeia de relacionamento, a gestão descentralizada da Política Nacional do Turismo teve a sua ação complementada com a instituição de uma estrutura de gestão que chegasse às instâncias de representação regional do turismo e nos municípios, onde a atividade turística se realizava.

Neste sentido, é que os municípios foram incentivados a criar os conselhos municipais de turismo e a organizarem-se em instâncias de representação regional, possibilitando a criação de ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas escalas regionais e assim complementando o Sistema Nacional de Gestão do Turismo.

A execução dos programas e da agenda decorrente do Plano Nacional de Turismo, elaborado a cada quatro anos, na verdade, não ocorreu de forma adequada em função de mudanças sistemáticas na titularidade da pasta do Turismo. Mesmo assim, o Conselho Nacional de Turismo permanece como órgão integrante da estrutura básica do Ministério do Turismo, prestando apoio decisivo nas questões relevantes e no aprimoramento da política estratégica do setor, configurada na execução de cada Plano Nacional de Turismo.

Por sua vez, a política regional do turismo incrementada através do Programa de Regionalização do Turismo, adotou a mesma estrutura da gestão de governança, seguindo a modelagem do Conselho Nacional de composição pública e privada, com a adoção de um aparato legal traduzido em Leis e Decretos necessários à formalização do setor.

Não obstante, o modelo adotado pelo Ministério do Turismo, ao longo dos anos, sofreu alterações em função das mudanças sistemáticas ocorridas na pasta, refletindo

sobremaneira na continuidade da implementação da gestão descentralizada, junto às Unidades da Federação.

Notadamente, no Ceará, em 2009, por iniciativa da própria Secretaria do Turismo, foi desativado o Conselho Estadual de Turismo. O Ceará possuía uma estrutura bem montada de competências descentralizadas com um Programa de Regionalização implantado a partir de 1995 pelo Governo do Estado, portanto, anterior à criação do Ministério do Turismo.

Nessa perspectiva, durante vários anos, o Ceará se constituiu em uma referência nacional na implementação do modelo descentralizado do turismo, funcionando de forma relevante no estabelecimento de ações cooperadas em favor do setor.

## **CONCLUSÕES**

- 1) Os modelos de governança e gestão compartilhada possuem formatos e processos de implantação muito diversificados, mesmo quando seu objeto e propósitos são os mesmos (ver diferenças entre os modelos regionais de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Grande ABC);
- 2) Órgãos deliberativos máximos também possuem diferenças significativas como o Conselho Nacional do Turismo e o Conselho Deliberativo da Câmara do ABC;
- 3) O Conselho Nacional do Turismo assemelha-se a uma rede de gestão compartilhada onde os nodos são estaduais (Fóruns ou Conselhos), mas estes assumem formatos diferenciados, muitos são um “braço da Secretaria de Turismo do Estado” com pouco poder de decisão e outros são mais autônomos;
- 4) Alguns estados instituíram Comitês Estratégicos com base no plano de longo prazo, mas não se instalaram efetivamente (Espírito Santo, Pernambuco);
- 5) O Fórum Permanente proposto no Modelo de Governança Compartilhada do Plano Ceará 2050 assemelha-se ao Pacto de Cooperação do Ceará. Porém, este último não tinha como objeto de atuação um plano estratégico de longo prazo.

- 6) Todos os órgãos deliberativos dispõem de uma estrutura de apoio, como a Coordenadoria Executiva da Câmara do ABC ou, no caso do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG).
- 7) A experiência do **ESAÇÃO** demonstra como o plano estratégico de longo prazo pode orientar iniciativas inovadoras e a formação de nodos a serem integrados na RGC. Por outro lado, destaca a possibilidade da existência de instituições privadas atuarem como catalisadoras de iniciativas compartilhadas (governos estaduais e municipais, sociedade e setor privado) para fortalecer e dinamizar a implantação do plano. Em muitos dos seus papéis assemelha-se à Secretaria Executiva do MGC aqui proposto para o Plano Ceará 2050.
- 8) O caso de Medellín guarda especificidade importante, dado o contexto que lhe deu origem; mas algumas lições podem ser aprendidas, com destaque para: a) a importância das dimensões social e cultural como elementos chave de um projeto de futuro sustentável e inovador; b) a desburocratização e a horizontalidade como práticas centrais no funcionamento de um modelo de governança organizado em rede, o que estimula a iniciativa dos agentes sociais envolvidos, aumentando a resolutividade no enfrentamento de desafios complexos.