

## V - Modelo de Gestão, Planejamento e Acompanhamento

### **Orçamento Participativo e demais fóruns de planejamento e gestão**

O Planejamento e a Gestão do município do Recife estão hoje apoiados por um sistema de participação que se realiza a partir de dois formatos:

a) Os Fóruns e Conselhos municipais de participação cidadã dos quais participam representantes do poder público e da sociedade civil e cuja função é definir diretrizes, deliberar e, alguns deles, administrar os respectivos fundos. São eles: o Fórum do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis); o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), o Conselho do Meio Ambiente (COMAM) e os conselhos setoriais das diversas áreas.

b) O Orçamento Participativo - cujo espaço de diálogo com a sociedade são as dezoito microrregiões agrupadas em seis Regiões Político-Administrativas - RPA, os Fóruns Temáticos, as Conferências Setoriais e a Conferência da Cidade.

A partir de 2001, a gestão municipal elegeu o Orçamento Participativo como instrumento central de descentralização das suas atividades.

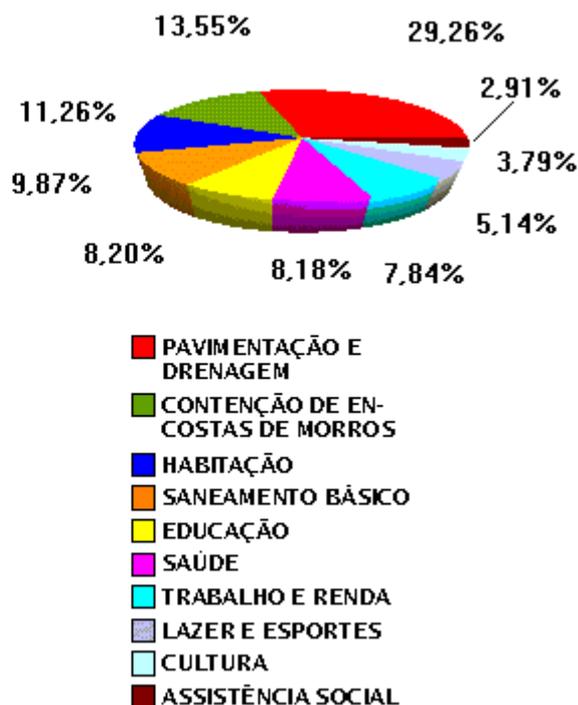
O Ciclo do Orçamento Participativo do Recife consiste numa seqüência de reuniões que ocorrem a cada ano. No primeiro semestre, o Ciclo é composto de reuniões onde há a participação direta da população, onde qualquer cidadão tem direito a votar e ser votado. São as Reuniões de Metodologia, e as Plenárias Regionais, Intermediárias e Temáticas. Já durante todo o ano, ocorrem reuniões com a participação de representantes da sociedade - os delegados - através dos Fóruns Regionais e Temáticos e do Conselho da Gestão Democrática do Orçamento Público.

De janeiro a março de cada ano ocorrem reuniões sobre a metodologia do OP. Depois, até junho, realizam-se as Plenárias Regionais, em que são definidas as prioridades de investimentos dentre os diversos setores de atuação do poder público e a definição do número de delegados que serão eleitos para o Fórum de Delegados, conforme o número de participantes das Plenárias Regionais. De abril a julho ocorrem as plenárias Intermediárias, em que são definidas as ações de maior prioridade dentro das prioridades temáticas indicadas na Plenária Regional. Também são eleitos os delegados da área para compor o fórum do programa. Em junho realizam-se as Plenárias Temáticas, em número de sete - educação, saúde, assistência social, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano e ambiental, mulher e cultura. Estas são abertas a toda a população e buscam realizar uma discussão do Município como um todo, definindo políticas e diretrizes setoriais. Como no processo das regionais, o número de delegados é

proporcional à quantidade de pessoas presentes nas reuniões, na razão de um delegado para cada dez participantes. Em julho e agosto o novo fórum de delegados se instala, para discutir e votar em agosto e setembro a matriz orçamentária no Conselho do Orçamento Participativo, que vai à Câmara de Vereadores. Em dezembro, discute-se o Plano de Investimentos.

A seguir, o quadro das prioridades temáticas da Cidade do Recife 2005:

PRIORIDADES TEMÁTICAS DA CIDADE DO RECIFE 2005	
TEMA	PONTOS
1 PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	59306
3 CONTENÇÃO DE ENCOSTAS DE MORROS	27458
2 HABITAÇÃO	22830
6 SANEAMENTO BÁSICO	20003
7 EDUCAÇÃO	16615
4 SAÚDE	16589
5 TRABALHO E RENDA	15881
8 LAZER E ESPORTES	10409
9 CULTURA	7678
10 ASSISTÊNCIA SOCIAL	5904
<b>TOTAL</b>	<b>202673</b>



### Comitês Gestores e metodologia do modelo de gestão

Considerando a complexidade da tarefa a ser enfrentada pelo governo e a decisão de que a pauta do planejamento e do modelo de gestão fosse uma prioridade política e administrativa, foram estabelecidos parâmetros para instituir a cultura gerencial pretendida:

- Foco no cidadão em oposição à gestão centrada em normas e procedimentos, em geral alheia às necessidades da população;
- orientação para resultados e não a procedimentos e rotinas que são difíceis de terem sua eficácia mensurada;
- ampliação da responsabilização gerencial para valorizar o exercício da atividade profissional dos gestores e servidores públicos;

- ampliação da formação dos profissionais como forma de gerar níveis maiores de autonomia e iniciativa;
- instituição de um processo de aprendizagem organizacional gerador de mudanças em métodos e processos de trabalho;
- desenvolvimento de lideranças e competências organizacionais que impulsionem o "saber fazer" existente na administração;
- criação de formas participativas de gerenciamento que reforcem o trabalho coletivo, a delegação e a descentralização;
- aproximação da prestação dos serviços ao cidadão através da descentralização regional;
- ampliação da flexibilidade administrativa para responder com mais agilidade e eficácia às demandas da cidadania e;
- ampliação da transparência administrativa e do controle social, de forma combinada com o aprofundamento de processos de descentralização, para permitir maior proximidade entre Estado e Sociedade.

A tradução operacional dessas premissas da ação governamental foram estruturadas em uma metodologia de implementação do modelo de gestão a ser aprovada pelo governo durante seminários de planejamento estratégico ao longo de 2005. Esta Metodologia está amparada nos seguintes elementos:

- Qualificação para desenvolver análises organizacionais: capacitação dos gestores em metodologias e instrumentos para construir análises de realidade que embasem sua ação;
- Desenvolvimento do foco estratégico da gestão e seu planejamento: definição das marcas e eixos estratégicos para orientar o planejamento e os esforços organizacionais de todo o governo;
- Uniformização e padronização da metodologia de gestão: definição um padrão gerencial para racionalizar e simplificar o funcionamento da estrutura administrativa, além de permitir de forma mais clara a comparação de desempenho entre as diversas áreas. Estabelecer um processo rigorosamente padronizado, eficaz por permitir o controle, democrático e participativo por envolver os principais gestores de forma integrada e confiável para estabelecer a segurança necessária no tratamento das ações;
- Estruturação dos fóruns gerenciais: Construção de instâncias de organização coletiva e descentralizada do trabalho, que contribuem

para criar uma sistema de controle, apropriação e fortalecimento do modelo de gestão em toda a administração;

- Utilização de sistema *on line* de gestão: administrar uma estrutura complexa e formada por várias unidades organizacionais em diversos níveis hierárquicos e localidades distantes entre si, exige a adoção de um sistema ágil e confiável de informações gerenciais, o Portal de Gestão, onde devem ser detalhados os projetos das diversas áreas bem como os estratégicos, seu monitoramento, indicadores, registros de reuniões, eventos e agendas;

- Estruturação de um sistema de educação permanente dos servidores: para garantir um processo de desenvolvimento estratégico sustentado na valorização da cidadania no trabalho como mote central de sua sustentação.

- Desenvolvimento das habilidades de liderança e gestão: qualificação das lideranças coletivas em todos os órgãos, qualificando-a para agir com base em instrumentos e ferramentas de gestão que ampliem a eficácia das ações, sustentadas na ampliação da responsabilização, descentralização e delegação.

- Avaliação do planejamento governamental: estabelecimento de uma metodologia para avaliar e medir resultados, rever metas e definir ações com base em informações derivadas da análise de indicadores. Essa avaliação também contribui para ampliar a responsabilidade dos administradores ao aferir o seu próprio desempenho.

- Envolvimento dos profissionais com a construção do modelo de gestão: criação de mecanismos de participação que contribuam para ampliar a descentralização gerencial, a delegação e ampliar os níveis de responsabilização.

Para tanto, as estruturas criadas para dar concretude à metodologia do modelo de gestão, acompanhamento e desenvolvimento estratégico e que também estão sujeitas à aprovação do governo para sua implantação integral se apresentam a seguir:

**a) Coordenação de Governo**, que reúne sistematicamente o Prefeito e o Vice Prefeito com os secretários das áreas consideradas estratégicas para o governo.

**b) Secretariado**, que reúne sistematicamente o Prefeito e o Vice Prefeito com os secretários titulares das áreas do governo.

**c) Fórum de Governo**, que reúne sistematicamente os Secretários, os presidentes de empresas e autarquias e os Coordenadores.

**d) Conselho de Política Financeira**, que realiza a análise da execução orçamentária, análise e definição de ações relativas ao previsto e realizado das despesas e receitas, e delibera sobre liberação de valores solicitados pelos órgãos do governo, apresentando sugestões ao Prefeito, à Coordenação de Governo e ao Secretariado de medidas relacionadas ao assunto.

**e) Fóruns Temáticos**

Reunindo sistematicamente Secretarias, Empresas e Coordenações que atuam em áreas afins, constituem instâncias de formulação e deliberação de políticas integradas, devendo ser instituídos pelo menos quatro fóruns integrados - Políticas Sociais, Infraestrutura, Atividades Meio e Planejamento/ Desenvolvimento.

Constituem importantes núcleos de formulação das políticas, sendo cenário muitas vezes de resolução de problemas complexos, que a setorialidade não dá conta de esgotar, assim como responsável pela proposição de soluções criativas superando um contexto de alternativas técnicas, por um lado, e carências financeiras, por outro. Também é o espaço privilegiado de disputas conceituais e de articulação de políticas e ações para a constituição do projeto político.

**f) Comitê Gestor**

É uma estrutura coletiva de trabalho através da qual deverão ser efetivadas formas de gestão que propiciem o envolvimento e comprometimento do grupo gestor nas propostas de ações e resultados decorrentes. É uma instância de consulta e apoio ao gestor, onde são geradas as diretrizes de atuação da área, reunindo cada titular de órgão e seus assessores e diretores na construção da proposição e gerenciamento do Plano de Ação Imediato, do Planejamento Estratégico, na construção de Indicadores Estratégicos, sempre propondo ações e oportunidades de melhorias. É o momento para debater e aprofundar temas específicos da área e definir correções nas ações frente à avaliação dos serviços. Cada diretoria e gerência, no desdobramento do trabalho, deve instalar comitê gestor com as mesmas atribuições, consolidando em todos os níveis da gestão a análise e a deliberação coletiva.

O Comitê Gestor trabalha na construção das marcas de governo, identificando os símbolos concretos que permitirão à população reconhecer e perceber o resultado dos trabalhos realizados pela organização ao longo da gestão. Isso exige a priorização de eixos gerais de atuação que orientam os projetos e demais ações.

Os projetos de melhoria a serem estabelecidos nesta instância logo em seguida, a partir do reconhecimento dos problemas a serem enfrentados, sua extensão e causas, representam o detalhamento uniforme de todas as ações propostas. Devem responder às seguintes questões: o que, por que, como, quem, onde, quando, quanto, e realizar a verificação do resultado pretendido.

Finalmente, a construção do sistema de indicadores, a representação quantificável da qualidade, produtividade e confiabilidade de um produto ou serviço capaz de expressar o seu nível de desempenho, julgado e estabelecido a partir das necessidades e demandas existentes, é o próximo desafio do comitê gestor, pois este procedimento garantirá o acompanhamento e o controle dos resultados das ações realizadas, alimentando o planejamento estratégico e atualizando-o permanentemente.

### **A Conferência da Cidade e o Plano Diretor**

A cidade do Recife acumulou, nos últimos 50 anos, uma rica experiência de planejamento normativo e gestão, essencialmente voltados para os planos e legislações de ordenamento físico-territorial, controle do parcelamento, da ocupação e do uso do solo, e para ampliação e operação de serviços e da infra-estrutura urbana.

Em 1998, a Prefeitura promoveu a elaboração de um Plano Estratégico para o Recife, o chamado Projeto Capital, seguindo o "modelo Catalão". Realizado em dez meses, concluído e aclamado em março de 1999, e também apoiado por um grande esquema de participação, o Projeto Capital teve um específico Conselho Coordenador, apoiado por uma Câmara Técnica e por um Fórum com cerca de 250 representantes da sociedade. Inexplicavelmente, esse Plano Estratégico teve sua implementação interrompida poucos meses após sua apresentação à sociedade.

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife - PDCR, (Lei nº 15.547/91) teve sua elaboração entre os anos de 1989 (Termo de Referência) e 1991 (Proposta do Executivo, Processo Legislativo e Aprovação), com uma ampliada participação da sociedade, através de três grandes comissões, num total aproximado de 80 representantes de órgãos públicos e de entidades representativas dos diversos grupos sociais.

Embora legitimada por essa expressiva participação da sociedade, a proposta do Executivo foi profundamente modificada durante sua tramitação no Legislativo, no segundo semestre de 1991. Esse PDCR, mesmo representando um importante referencial do planejamento urbano desta cidade, não teve satisfatória implementação, execução, nem acompanhamento. Sua utilidade foi muito limitada, quase exclusivamente como embasamento legal para a (nova)

Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS nº 16.176/96, que somente veio a ser elaborada durante o ano de 1995.

Considerando o Estatuto da Cidade, que indica a revisão periódica do Plano Diretor, a necessidade de rever objetivos, metas, procedimentos e estratégias, bem como a dinâmica urbanística da cidade, que exige ajustes para o trabalho do governo, em 2005 este plano está sendo revisto, a partir da realização do II Congresso da Cidade e da I Conferência do Plano Diretor da Cidade do Recife.

A Conferência se reveste de importante significado na medida em que oferece oportunidade para que a cidade reflita, discuta, opine e defina o que deve ser feito para que todos possam viver numa cidade melhor, mais justa, mais bonita, mais saudável, mais atraente e prazerosa.

O primeiro momento da revisão do plano diretor se deu através de um amplo diagnóstico, setorial e preliminar, produzido por grupos de trabalho temáticos compostos por integrantes dos órgãos da administração municipal, nos temas relacionados a seguir:

- | GT Território, discutindo os temas: uso e ocupação do solo, habitação, meio ambiente.
- | GT Cidade Saudável, discutindo saneamento, política de saúde, meio ambiente, drenagem, resíduos sólidos.
- | GT Desenvolvimento Econômico, com foco em geração de trabalho e renda, cadeias produtivas da cultura, turismo, abastecimento.
- | GT Cidadania, discutindo temas da educação, da segurança, da assistência e inclusão social, de esporte e lazer.

Em seguida, técnicos e consultores contratados realizaram estudos e diagnósticos necessários para o embasamento técnico especialista, sobre a leitura morfológica e tipológica da cidade, macrozoneamento e projetos especiais, diagnóstico do modelo de gestão, política municipal de habitação e sistema de informações.

Para a proposição de um projeto de lei preliminar para o plano diretor, novos grupos de trabalho foram constituídos, desta vez agrupando os temas da seguinte forma:

- | GT Território, com três sub-Grupos: 1 - Paisagem Urbana, 2 - Saneamento Ambiental e 3 - Mobilidade, discutindo os temas: uso e ocupação do solo, meio ambiente, saneamento ambiental, transporte e trânsito, drenagem, resíduos sólidos.
- | GT Gestão, discutindo os temas: modelo de gestão do Plano, mecanismos de democratização da gestão urbana, sistema de informações.
- | GT Desenvolvimento Econômico e Cidadania, discutindo os temas do conteúdo econômico: geração de trabalho e renda, atividades econômicas, turismo, cultura e aqueles de conteúdo mais

específico, "setorial", da Lei com enfoque físico-espacial: educação, saúde, assistência social, habitação.

A Conferência Municipal do Plano Diretor ocorreu simultaneamente à II Conferência da Cidade do Recife, e reuniu um total de 570 delegados, 80% destes representantes da sociedade civil, para garantir que o processo de planejamento leve em consideração as diversas concepções de cidade e para contemplar a negociação dos interesses dos diversos setores, obtendo assim uma visão ampla de cidade.

Conforme a apresentação do documento base elaborado pelo governo para fundamentar a discussão, a proposta é "construir um planejamento a partir dos potenciais sociais, econômicos e ambientais, para garantir, tanto no presente quanto no futuro, o uso democrático e sustentado dos recursos disponíveis"(2004).

### **Planejamento Plurianual 2006 - 2009**

Os princípios, diretrizes e objetivos gerais da política urbana, assim como as diretrizes setoriais da política urbana - desenvolvimento econômico, políticas sociais e infra-estrutura urbana que constituem as bases do documento preliminar do Plano Diretor são inspiradores do Planejamento Plurianual 2006 - 2009, juntamente com os Eixos Estratégicos de Governo definidos no início do mandato da atual gestão. Todos, em consonância com as deliberações do Orçamento Participativo, se constituem nas bases dos programas, projetos e ações indicados neste Planejamento Plurianual, pois expressam tanto a realidade local, o projeto político em andamento e as necessidades e prioridades elencadas pela população.

O PPA integra todos os programas, projetos e atividades a serem implementados nos anos 2006-2009 no Recife, que constituem os grandes Programas do Governo. Eles devem ser objeto de acompanhamento através de sistema informatizado, permitindo que o prefeito e os secretários municipais monitorem o andamento de sua execução.

O sistema de acompanhamento será alimentado desde o primeiro ano de realização deste PPA e deve expressar as tarefas dos Comitês Gestores através do Portal de Gestão da Prefeitura do Recife, ferramenta informatizada que permite o registro de todas as ações dos diversos órgãos, sistematizando as reuniões em atas e o detalhamento das ações em projetos/planos de ações, bem como permitindo a criação detalhada de indicadores de desempenho para os órgãos e para os projetos desenvolvidos. Esta ferramenta já está em uso desde 2002, porém deve ser integrada ao sistema de acompanhamento do planejamento da Prefeitura e atualizado com o conjunto de programas, projetos e ações propostos pelo Governo. Desde o início de 2005, o Portal de Gestão tem sido já utilizado para o

levantamento dos problemas imediatos da gestão e para o planejamento das ações emergenciais do primeiro ano de mandato do atual governo.

Os antigos Programas Integrados constantes do Plano Plurianual - PPA anterior foram suprimidos tendo em vista estratégia atual de dar o caráter da transversalidade e integração ao conjunto das ações operadas no governo, ampliando a intersetorialidade a todas os projetos do governo que a discussão das diversas políticas entenderem necessário, tendo como base a metodologia de Fóruns Integrados abordada anteriormente. Desta forma, cada Programa deverá ser discutido dentro daquele Fórum Temático específico que o acolhe, recebendo desta forma atenção de todos os órgãos envolvidos.

Os programas prioritários deverão ser elencados com precisão pelo Secretariado do Governo a partir de Seminários a serem realizados depois das Conferências da Cidade e do Plano Diretor, dentro ainda do ano de 2005, enquanto o balanço da execução do PPA anterior também se opere.