

## Observatório da Governança: lições aprendidas e perspectivas futuras

**JORGE LAFFITTE**

Diretor do Observatório  
da Governança Municipa

**PAULA BESSA BRAZ**

Gerente de Estudos e  
Pesquisas

O Observatório da Governança vem trilhando, desde sua idealização até suas primeiras experiências propriamente ditas, um caminho bastante singular na Prefeitura Municipal de Fortaleza. De 2013 até o final do ano de 2016, têm sido vários os desafios e as questões que surgem frente ao Observatório e suas propostas de atuação, implicando, por vezes, um novo desenho de atribuições e prioridades, bem como a adoção de estratégias distintas para a produção de conhecimento orientado para a gestão pública municipal. É, portanto, com a intenção de ponderar as atividades que integram esse processo que damos início ao IV volume da publicação Cadernos do Observatório da Governança Municipal, buscando articular as lições aprendidas à própria concepção do Observatório da Governança e seus desdobramentos conceituais.

Originalmente pensado em 2013 com o objetivo de produzir conhecimentos e prover informações para o processo de tomada de decisão do gestor municipal, o Observatório da Governança Municipal elaborou em 2014 o primeiro protótipo da Sala Situacional - um ambiente físico e virtual para acesso de informações confiáveis e atualizadas de cinco Secretarias: Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal da Educação (SME), Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN), Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e Secretaria da Infraestrutura de Fortaleza (SEINF), uma vez que estas dispunham de bancos de dados mais completos e estruturados.

Dessa forma, como exploramos em artigos anteriores, a Sala Situacional avançou bastante na consolidação de um sistema de informação na Prefeitura Municipal. Ficaram evidentes, entretanto, as grandes diferenças entre as Secretarias e os bancos de dados existentes, tanto em função da ausência de equipamentos de tecnologia de informação, como pela própria fragmentação dos sistemas de informação da Prefeitura. Foi com a intenção de fornecer um sistema de armazenamento de dados para órgãos com menor capacidade operativa que o Observatório desenhou o sistema das Salas Setoriais, que poderiam ser diretamente operacionalizadas pelos usuários de qualquer órgão municipal, como apontam Castro e Lessa (2016, p.23). A articulação desta ferramenta junto às Secretarias era realizada pela Gerência do Observatório, dedicada à identificação, captação, negociação e verificação dos dados dos órgãos municipais para composição de painéis na Sala Situacional.



O AVANÇO ESTÁ NA COMPREENSÃO DE QUE A SATISFAÇÃO COM OS SERVIÇOS E POLÍTICAS MUNICIPAIS, BEM COMO O DESENHO DE PERFIS DE USUÁRIOS DESSES SERVIÇOS, SÃO PARTES COMPONENTES DE UM ESTUDO DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUE DEVE SER MAIS AMPLO.

Por ser uma ferramenta única destinada a distintos órgãos da Prefeitura, percebemos que suas funcionalidades devem ser adequadas às demandas específicas de cada órgão, que, com o tempo de uso e de capacitação, foram surgindo. Contudo, vemos de forma bastante salutar que alguns órgãos municipais tenham atentado para a importância de um sistema de informação próprio e apropriado, e tenham buscado constituir seus próprios sistemas.

Nesse sentido, a ferramenta das Salas Setoriais constitui um importante passo para a consolidação dessas atividades. Entendemos que, dessa forma (com bancos de dados já estruturados pelos próprios órgãos), o Observatório possa, de fato, se dedicar à análise e à triangulação dos dados acessados. Para tanto, precisamos antes retomar algumas questões relativas a outro grande eixo do Observatório: a realização de pesquisas aplicadas.

No decorrer do ano de 2015, a Gerência de Estudos e Pesquisas trabalhou concepções metodológicas e propostas temáticas transversais às políticas públicas na cidade de Fortaleza, focando, essencialmente, na perspectiva dos perfis de usuários e sua satisfação com determinados serviços públicos municipais:

*O enfoque está em compreender as expectativas e demandas, bem como as dinâmicas sociais dos sujeitos que usam os serviços municipais, conhecer seus níveis de satisfação e, com esses dados, contribuir para a efetividade e a qualidade dos serviços. (LIMA, 2015, p. 32)*

Para além das proposições temáticas (relativas aos estudos sobre Classe C e Bem-Estar), o Observatório dedicou-se a duas experiências de pesquisa-piloto: a pesquisa Converse Conosco, realizada junto à Ouvidoria da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), a partir de uma experiência de “ouvidoria ativa” (LIMA, 2016); e a pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Terminais de Ônibus de Fortaleza, cuja primeira etapa consistiu na realização de grupos focais com profissionais dos sete terminais fechados em Fortaleza, com o objetivo de levantar questões e hipóteses a respeito desses espaços (SARAIVA, 2016).

Em julho de 2016, contudo, o Observatório deu um segundo passo na concepção de suas pesquisas ao ampliar a sua visão para a governança de projetos e/ou políticas da Prefeitura. O avanço está na compreensão de que a satisfação com os serviços e políticas municipais, bem como o desenho de perfis de usuários desses serviços, são partes componentes de um estudo de governança de políticas públicas, que deve ser mais amplo. Isto é: ao se debruçar sobre uma política, projeto ou serviço da Prefeitura, o Observatório deve pensar também nas suas articulações intersetoriais, na sua gestão, nas redes estabelecidas para seu êxito, nas formas de apropriação dos diretamente envolvidos (usuários, profissionais e população adjacente) e nas negociações engendradas no interior do seu funcionamento. Em resumo,

*Entendemos que a governança não é apenas a boa gestão dos assuntos públicos, mas que implica o desenvolvimento de redes e de normas formais*



SE COMPREENDEREMOS QUE O OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA TEM COMO OBJETIVO SUBSIDIAR MELHORIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CIDADE ATRAVÉS DA TRIANGULAÇÃO DE DADOS (PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS, INTERNOS E EXTERNOS À PMF), ENTENDEREMOS TAMBÉM QUE A FERRAMENTA DA SALA SITUACIONAL DEVE ESTAR APROPRIADA PARA O MANEJO DESSE TIPO DE CONTEÚDO

*e informais, explícitas e implícitas, isto é, a definição de um marco institucional à luz do qual se estabelece quem são os atores relevantes, quais os canais, com quais recursos e de que maneira estes se posicionam e se relacionam uns com os outros. Nesse sentido, a governança tem duas dimensões: (a) uma dimensão estrutural que faz referência aos arranjos institucionais existentes em uma sociedade e (b) uma dimensão dinâmica, ou de processo, que se refere às ações dos atores que podem afetar a dimensão institucional. (ROJAS; LONDON, 2015. p. 4)*

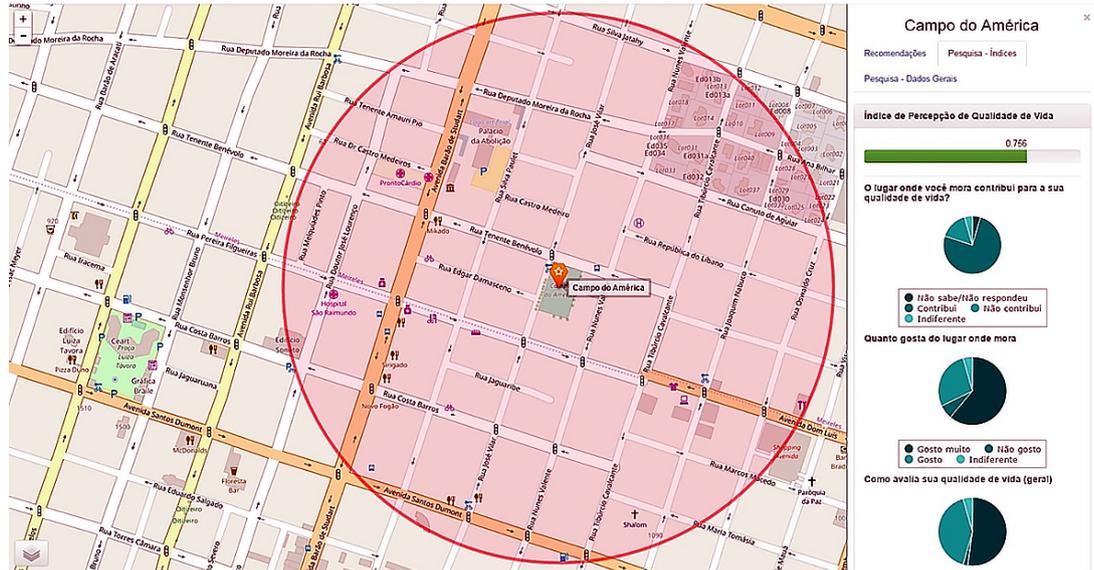
É sob este ponto de vista que o Observatório da Governança Municipal deu início, em meados de 2016, a um protótipo de pesquisa voltado para o projeto das Areninhas. Essa experiência e seus resultados serão melhor explorados nos artigos subsequentes; aqui, na realidade, interessa-nos seus desdobramentos para estruturação do Observatório.

Isto porque a elaboração de um protótipo de análise de governança implica mudanças não só conceituais, mas também operacionais. Ao realizarmos um balanço dos trajetos percorridos e das atividades desenvolvidas pelo Observatório para que chegássemos a este ponto, percebemos a importância de cada escolha tomada, mas reconhecemos, também, reestruturações necessárias para que sigamos. Estas reestruturações passam tanto pela composição e organização da equipe como pela reformulação da Sala Situacional.

Se compreendermos que o Observatório da Governança tem como objetivo subsidiar melhorias nas políticas públicas para a cidade através da triangulação de dados (primários e secundários, internos e externos à PMF), entenderemos também que a ferramenta da Sala Situacional deve estar apropriada para o manejo desse tipo de conteúdo: os grandes dados oriundos das Secretarias devem construir o pano de fundo da Sala Situacional para a triangulação com outros dados, junto a dados secundários externos. A ferramenta, entretanto, deve **priorizar as análises e recomendações** produzidas através dessa triangulação para, a partir destas, explorar os dados que subsidiam as proposições apresentadas.

Para tanto, é imprescindível que a Sala Situacional possa contemplar dados de caráter qualitativo na visualização de conteúdos - tais como citações extraídas de grupos focais realizados, inferências obtidas a partir de cruzamentos ou análises, e as próprias recomendações produzidas pela equipe.

### Reformulação da Sala Situacional



ISTO QUER DIZER QUE APENAS A ARTICULAÇÃO ENTRE AS ATIVIDADES REALIZADAS NAS DUAS GERÊNCIAS, COM UMA MESMA ORIENTAÇÃO TEMÁTICA, RESULTA NA PRODUÇÃO DE CONTEÚDO ESTRATÉGICO E INOVADOR PARA A CIDADE

Dessa forma, o conteúdo a ser acessado passa a ter um direcionamento temático estratégico, relativo especificamente à política, projeto ou serviço pesquisado. No fluxo de atividades do Observatório, esse direcionamento estratégico está associado à interação entre as duas gerências - Gerência do Observatório (GEOBS) e Gerência de Estudos e Pesquisas (GESPE) - para a elaboração dos produtos finais. Isto quer dizer que apenas a articulação entre as atividades realizadas nas duas gerências, com uma mesma orientação temática, resulta na produção de conteúdo estratégico e inovador para a cidade. De um lado, tem-se a captação de dados das secretarias e órgãos municipais e o desenho das visualizações em sala situacional (GEOBS); de outro, tem-se a realização de pesquisas e produção de dados primários (GESPE). A articulação entre essas atividades traduz-se, portanto, na ideia da triangulação, considerando também dados secundários externos disponíveis. No diagrama abaixo, ilustramos essa dinâmica:





Os produtos oriundos das atividades do Observatório possuem naturezas distintas. Enquanto a Sala Situacional é orientada para o gestor municipal e demais gestores de órgãos municipais envolvidos, a revista Cadernos do Observatório e os seminários devolutivos são de caráter público. Os artigos e ensaios publicados na revista buscam tanto documentar como discutir atividades em andamento e experiências com pesquisas e bancos de dados, explorando sua fundamentação teórica e conceitual. Os seminários devolutivos, por sua vez, caracterizam um retorno dos resultados obtidos na pesquisa àqueles que participaram e contribuíram para sua realização.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UN-HABITAT & CAMPAIGN SECRETARIAT. Concept paper: Global Campaign on Urban Governance. 2 ed. Nova York: UN- HABITAT, 2002.

LIMA, João Miguel. Minha Cidade, Meus Serviços: Conceitos e temáticas. Cadernos do Observatório da Governança Municipal de Fortaleza, v. I, 2015, p. 29-36.

CASTRO, Daniel; LESSA, Maria das Graças. Governança de dados para a governança urbana: Sala Situacional e Rede de Salas Setoriais. Cadernos do Observatório da Governança Municipal de Fortaleza, v. II, 2016, p. 23-29.

