

Cadernos do  
Observatório da Governança  
Municipal de Fortaleza



VOLUME I

# O QUE É O OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA?



**Prefeitura de  
Fortaleza**

Instituto de Planejamento  
de Fortaleza





# Prefeitura de Fortaleza

PREFEITO MUNICIPAL DE FORTALEZA  
**ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA**

VICE-PREFEITO DE FORTALEZA  
**GAUDENCIO GONÇALVES DE LUCENA**

SECRETÁRIO CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO  
**FRANCISCO JOSÉ QUEIROZ MAIA FILHO**

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO  
**PRISCO RODRIGUES BEZERRA**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
**JOSÉ LEITE JUCÁ FILHO**

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
**VICENTE FERRER AUGUSTO GONÇALVES**

SECRETARIA MUNICIPAL DA SEGURANÇA CIDADÃ  
**FRANCISCO JOSÉ VERAS**

SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS  
**JURANDIR GURGEL GONDIM FILHO**

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
**PHILPE THEÓPHILO NOTTINGHAM**

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO  
**JAIME CAVALCANTE DE ALBUQUERQUE FILHO**

SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE  
**MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO MARTINS BRECKENFELD**

SECRETARIA MUNICIPAL DA INFRAESTRUTURA  
**SAMUEL ANTÔNIO SILVA DIAS**

SECRETARIA MUNICIPAL DA CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS  
**JOÃO DE AGUIAR PUPO**

SECRETARIA MUNICIPAL DO ESPORTE E LAZER  
**MÁRCIO EDUARDO E LIMA LOPES**

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
**ROBINSON PASSOS DE CASTRO E SILVA**

SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE  
**MARIA ÁGUEDA PONTES CAMINHA MUNIZ**

SECRETARIA MUNICIPAL DO TURISMO DE FORTALEZA  
**ELPÍDIO NOGUEIRA MOREIRA**

SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
**CLAÚDIO RICARDO GOMES DE LIMA**

SECRETARIA MUNICIPAL DA CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS  
**KARLO MEIRELES KARDOZO**

SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA DE FORTALEZA  
**FRANCISCO GERALDO DE MAGELA LIMA FILHO**

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA  
**FRANCISCA ELIANA GOMES DOS SANTOS**

SECRETARIA REGIONAL I  
**GUILHERME TELES GOUVEIA NETO**

SECRETARIA REGIONAL II  
**CLÁUDIO NELSON ARAÚJO BRANDÃO**

SECRETARIA REGIONAL III  
**MARIA DE FÁTIMA VASCONCELOS CANUTO**

SECRETARIA REGIONAL IV  
**FRANCISCO AIRTON MORAIS MOURÃO**

SECRETARIA REGIONAL V  
**JULIO RAMON SOARES OLIVEIRA**

SECRETARIA REGIONAL VI  
**RENATO CÉSAR PEREIRA LIMA**

SECRETARIA REGIONAL DO CENTRO  
**RICARDO PEREIRA SALES**

COORDENADORIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA  
**LÚCIO ALBUQUERQUE BRUNO FIGUEIREDO**

COORDENADORIA ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR  
**JOÃO BATISTA ARRUDA PONTES**

COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS  
**JULIANA MARA DE FREITAS SENA MOTA**

COORDENADORIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA JUVENTUDE  
**JÚLIO BRIZZI NETO**

COORDENADORIA ESPECIAL DE ARTICULAÇÃO DAS SECRETARIAS REGIONAIS  
**FRANCISCO ADAIL DE CARVALHO FONTENELE**

COORDENADORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS  
**PATRICIA MARIA ALENCAR MONTEIRO DE MACEDO**

FUNDAÇÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DE FORTALEZA  
**TARCÍSIO HAROLDO CAVALCANTE PEQUENO**

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DA FAMÍLIA CIDADÃ  
**TANIA DE FÁTIMA GURGEL NOBRE**

INSTITUTO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS  
**ANDRÉ RAMOS SILVA**

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA  
**EUDORO WALTER DE SANTANA**

AUTARQUIA DE REGULARIZAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL  
**HOMERO CALS SILVA**

AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA  
**MARCELO BORGES PINHEIRO**

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO  
**JOSÉ BARBOSA PORTO**

INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA  
**FRANCISCO WALTER FROTA DE PAIVA**

AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E CIDADANIA  
**FRANCISCO ARCELINO ARAÚJO LIMA**

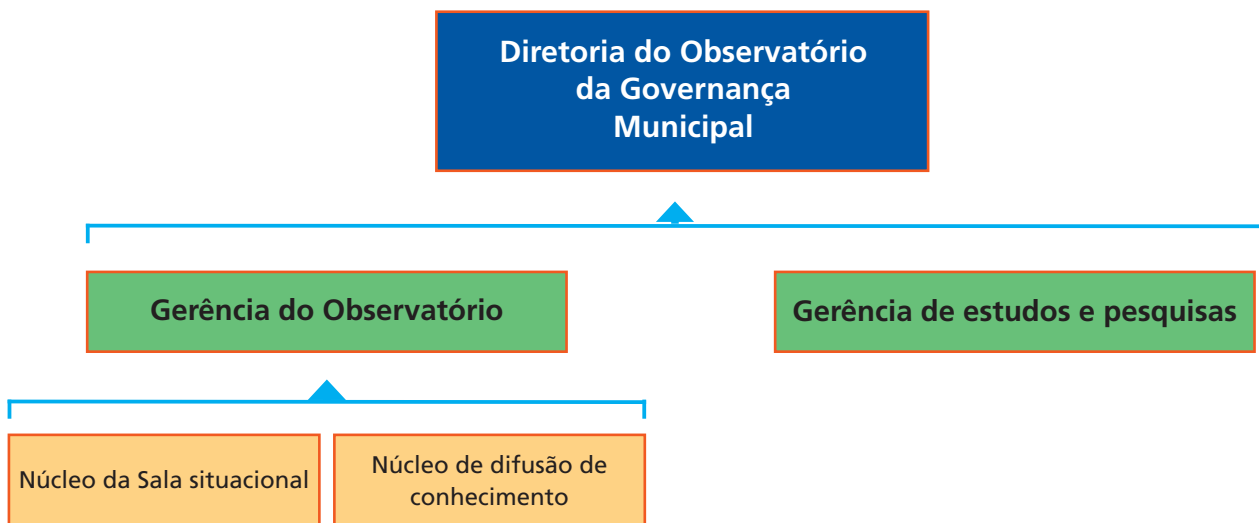
INSTITUTO DE PESOS E MEDIDAS  
**FERNANDO ROSSAS FREIRE**

EMPRESA MUNICIPAL DE LIMPEZA E URBANIZAÇÃO  
**JOSÉ RONALDO ROCHA NOGUEIRA**

EMPRESA DE TRANSPORTE URBANO DE FORTALEZA  
**ANTONIO FERREIRA SILVA**

COMPANHIA DE TRANSPORTE COLETIVO  
**CARLOS ALBERTO ALVES DE SOUSA**

# ORGANOGRAMA DO OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL





**Cadernos do  
Observatório da Governança  
Municipal de Fortaleza**

VOLUME I

**O QUE É O  
OBSERVATÓRIO DA  
GOVERNANÇA?**



**Prefeitura de  
Fortaleza**  
Instituto de Planejamento  
de Fortaleza

## **Expediente**

### **Edições IPLANFOR Cadernos do Observatório da Governança Municipal - Volume I**

#### **Comissão Editorial:**

A. Assaoka  
Jorge Washington Laffite  
Luiz Santos  
Paula Bessa

#### **Edição de Arte:**

A. Assaoka  
Eduardo Aparício

#### **Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR**

Rua 25 de março, 268 - Centro  
telefone: (85) 31051283 - diobs.iplanfor@fortaleza.ce.gov.br

#### **Superintendente**

Eudoro Walter de Santana

#### **Superintendente adjunto**

Mário Fracalossi Júnior

#### **Diretores**

Ana Cláudia Teixeira  
Conceição Cidrack  
Jorge Washington Laffite  
Lia Parente  
Luíza Perdigão

#### **Jornalista Responsável:**

Ademar Assaoka  
Mtb: 17.150 SP

### **Ficha catalográfica**

Cadernos do Observatório da Governança / Prefeitura Municipal de  
Fortaleza. – V.1,  
n.1, (2015)- . – Fortaleza : IPLANFOR, 2015-  
v. : il. Color. ; 21,5 cm

1. Cadernos do Observatório da Governança. 2 Planejamento Urbano.  
3. Governança Urbana. I. IPLANFOR (Instituto de Planejamento de  
Fortaleza).

CDD: 658.4



## ÍNDICE

- 8** O Observatório da Governança Municipal e a Governança Urbana de Fortaleza
- 11** Observatório – modos de conhecer.
- 21** Como estamos governando?
- 29** Minha Cidade, Meus Serviços: conceitos e temáticas

## O Observatório da Governança Municipal e a Governança Urbana de Fortaleza

**JORGE LAFFITE**

*Cientista político*  
Diretor do  
Observatório  
da Governança  
Municipal de  
Fortaleza

Criado em 2014, a proposta do Observatório da Governança Municipal de Fortaleza consiste em desenvolver uma sistemática de aprendizagem e ação para tratar de aspectos essenciais da governança urbana.

Governança urbana é compreendida como “[...] o somatório das muitas maneiras com que indivíduos e instituições públicas e privadas planejam e manejam assuntos comuns da cidade. É um processo contínuo que acomoda interesses conflitantes e diversos, a partir do qual uma ação cooperativa pode ser tomada. Essa ação inclui tanto entidades formais como acordos informais e o capital social dos cidadãos ” (UN-HABITAT & CAMPAIGN SECRETARIAT, 2002).

O Observatório pode ser definido como um espaço multidimensional, tanto físico como virtual, que organiza – de forma consistente e sistemática – atividades relacionadas com a identificação, captação, análise e interpretação de dados e informações de um fenômeno ou uma situação particular.

Três princípios orientam esse trabalho no Observatório: a) a pesquisa-ação, que permite aumentar a capacidade adaptativa institucional e a habilidade de aprender a partir do campo, com aptidão para identificar a emergência de novas questões e situações; b) a interdisciplinaridade, na premissa de que os métodos são definidos a partir das questões, ao invés de questões que são definidas pelos métodos; c) originalidade e consistência de informação, que guiam a gestão de conhecimento institucional.

Esse último ponto, de gestão de conhecimento institucional, prevê a existência de dois componentes distintos: a) Sistemas de Informações Gerenciais (os “SIGs”) e b) um conjunto de painéis (*dashboards*) que produzem relatórios e visualização de dados para diferentes tomadores de decisão (*decision-makers*), como o Prefeito e os Secretários do município de Fortaleza.

Dados e informações são ativos gerenciais valiosos. Informação é um dado em contexto; um dado sem contexto não tem significado. O trabalho do Observatório consiste justamente em interpretar o contexto em que foram registrados os dados, na intenção de produzir informações com significado.

Dessa forma, conhecimento é uma informação numa perspectiva integrada. Essa perspectiva é um ponto de vista dedicado a reconhecer e interpretar padrões e tendências.

---

1 Tradução do autor a partir do original: “Urban governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, plan and manage the common affairs of the city. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action can be taken. It includes formal institutions as well as informal arrangements and the social capital of citizens”.



DESEJAMOS  
CONSTRUIR UM  
VOCABULÁRIO E UMA  
ARQUITETURA DE  
DADOS COMUNS EM  
TORNO DO QUE É  
BOA GOVERNANÇA  
URBANA E CONHECER  
A SATISFAÇÃO DE  
USUÁRIOS COM  
SERVIÇOS MUNICIPAIS

Pontos de vista se conformam em articulação com outras informações e experiências.

Em qualquer organização, os pré-requisitos de uma informação efetiva para a tomada de decisão são a alta qualidade, a precisão, a disponibilidade e o tempo oportuno. Consequentemente, o Observatório da Governança Municipal considera que seu negócio prioritário é o planejamento e a execução de programas, práticas e projetos que agreguem, controlem, protejam, possibilitem e intensifiquem o valor dos dados, a fim de produzir informações que alimentem seus sistemas de gestão de conhecimento.

No médio prazo, o objetivo é possibilitar que o Observatório se torne um *hub* informacional em Metadados de Governança, um trabalho que só é possível em cooperação com outros observatórios (inter)nacionais, *thinktanks* e com órgãos da própria gestão municipal.



Acesso à Sala Situacional



Olá, seja bem vindo!

No curto prazo (2015-2017), o Observatório dedica-se a dois eixos temáticos (figura abaixo): **“Como Estamos Governando?”**, para produzir informação confiável para a tomada de decisão. Desejamos, dessa maneira, construir um vocabulário e uma arquitetura de dados comuns em torno do que é boa governança urbana, e **“Minha Cidade, Meus Serviços”**, para conhecer a satisfação de usuários com serviços municipais

Boa governança não é governo. Boa governança urbana é um processo de relações complexas que envolvem governo, sociedade civil e setor privado. Acrescentar o qualificativo “Boa” significa possibilitar que cidadãos comuns – mulheres e homens – façam uso de seus talentos e conhecimentos tácitos para se beneficiar da cidadania urbana, em aspectos materiais, culturais e espirituais.

A satisfação de usuários com serviços vincula-se, evidentemente, ao bem-estar dos cidadãos e ao nível de acesso que têm a serviços municipais que deveriam atender suas necessidades básicas. São dois os objetivos principais do eixo “Minha Cidade, Meus Serviços”. O primeiro refere-se a mapear não apenas a satisfação material, mas, também, a conformação de uma agenda partilhada de “bem comum”. O segundo objetivo é implementar iniciativas de pesquisas aplicadas de curta duração e cruzar os resultados com as ações planejadas no Plano Plurianual (PPA) de Fortaleza.

O segundo eixo, “Como Estamos Governando?”, refere-se à produção de informações confiáveis para os tomadores de decisão da administração municipal. O Observatório tem realizado esse trabalho procurando detectar e solucionar necessidades e lacunas informacionais, com o objetivo de incrementar a eficiência operacional da gestão e proporcionar uma massa crítica de informações para implementar uma renovação da governança municipal em Fortaleza.

Essas ações buscam concretizar a missão do Observatório de trabalhar com gestão e difusão de conhecimento e abrem caminho para que possa se consolidar, até o ano de 2017, como um hub informacional de referência para a boa governança urbana do município de Fortaleza.

#### Referências Bibliográficas

UN-HABITAT & CAMPAIGN SECRETARIAT. **Conceptpaper**: Global Campaign on Urban Governance. 2 ed. Nova York: UN-HABITAT, 2002. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1537&alt=1>>. Acesso em 21 set. 2015.



## Observatórios - modos de conhecer<sup>2</sup>



**PAULA BESSA BRAZ**

Graduada em  
Ciências Sociais  
Estagiária do  
Observatório  
da Governança  
Municipal

Este artigo se propõe a conhecer modelos e estratégias brasileiras de observatórios “sociais”, e surge principalmente da necessidade de identificar o contexto paradigmático em que o Observatório de Governança Municipal de Fortaleza pode se inserir. Para tanto, nós realizamos um breve pesquisa a fim de obter um panorama geral das experiências que encontramos de observatórios no Brasil, e a partir delas elaboramos quatro tipologias que as categorizam segundo sua institucionalidade.

### **Apresentação**

Discutir a concepção de um Observatório, tarefa à qual este *paper* se propõe, é bastante desafiador. O processo de elaboração conceitual - que, sem dúvida, não se encerra nos resultados que obtivemos -, foi orientado por alguns questionamentos-chave, como: o que são, de fato, observatórios? Em que estes diferem de laboratórios ou grupos de pesquisa? Como se organiza seu corpo profissional? Que observatórios podemos identificar em um contexto nacional? Quais as temáticas às quais eles se voltam e como atuam sobre elas? Como elaborar tipologias que contemplem as experiências de observatório que encontramos? Por fim, como podemos compreender o Observatório de Governança Municipal de Fortaleza a partir dessas experiências?

Com essas questões em mente, organizamos este artigo em quatro momentos: inicialmente, apresentamos algumas definições conceituais de Observatório que buscamos na literatura científica - aqui, ainda referente a diversas áreas do conhecimento (ciências naturais, sociais e da saúde, por exemplo). Procuramos entender o contexto de

---

<sup>2</sup> Este trabalho é um excerto do artigo “Observatórios - concepções e modos de conhecer” produzido como atividade de estágio para a Diretoria do Observatório, no Instituto de Planejamento de Fortaleza, finalizado em Junho de 2015. Sua elaboração só foi possível graças à supervisão atenta e criteriosa de Jorge Laffitte (Diretor do Observatório) e à especial contribuição de Daniel de Castro, Ellen Garcia, Graça Lessa e João Miguel Lima durante todo o processo. Esse trabalho, nesse sentido, é de toda a equipe do Observatório.



**AINDA QUE O TERMO OBSERVATÓRIO POSSA SUGERIR UMA ATITUDE DE DISTANCIAMENTO, A ORIENTAÇÃO DE SEUS OBJETIVOS NO SENTIDO DE UMA ATUAÇÃO PRÁTICA DESLOCA SUAS ATIVIDADES PARA ALÉM DA OBSERVAÇÃO EM SI**

surgimento desse modelo de organização de pesquisa, nacional e internacionalmente, para melhor situar suas “características centrais” e verificar o que permanece ou não nas experiências atuais. Compreender as circunstâncias nas quais os primeiros observatórios foram sendo desenhados é entender, também, elementos que os distinguem dos demais instrumentos de pesquisa, como laboratórios ou grupos de pesquisa. De quê estamos falando quando nos referimos a observatórios?

Em um segundo momento, discutimos a possível construção de alguns modelos segundo a institucionalidade do observatório. Esses enquadramentos nos permitem pensar a elaboração de uma definição geral, que retoma a discussão sobre Observatório da Governança em um terceiro momento: nesse contexto, o que seria um observatório de governança? Procurando responder a esse questionamento, elencamos algumas experiências cuja abrangência se aproxima, em parte, de uma proposta de Observatório de Governança, e discutimos os conceitos de governança e governabilidade. Interessa-nos delimitar as especificidades do Observatório da Governança Municipal de Fortaleza frente aos demais e, a partir dessa concepção, apresentar suas propostas de atuação.

### **Opções metodológicas**

Encontramos na literatura científica algumas definições que contribuem para responder a essa pergunta. De forma breve, Kirsch (2004) traz uma reflexão acerca do “isolamento” enquanto característica comum aos laboratórios, representado seja na exigência de um ambiente esterilizado em laboratórios médicos, seja em um pretenso isolamento social em laboratórios sociais. Conclui: “Esses laboratórios surgiram como ambientes de concentração de trabalho científico e técnico em contextos sociais específicos” (KIRSCH, 2004), voltados fundamentalmente para a produção de conhecimento científico. Em contrapartida, os observatórios possuem referenciais de ordem prática na produção do conhecimento - tanto os observatórios “naturais” como os observatórios que aqui tratamos por “sociais”. Beuttenmuller (2007) assinala, em sua dissertação de mestrado, que um aspecto em comum entre um observatório astronômico e um observatório de políticas públicas, por exemplo, é o caráter prático de suas atividades de pesquisa e observação. Ainda que o termo “observatório” possa sugerir uma atitude de distanciamento ou uma certa passividade, a orientação de seus objetivos no sentido de uma atuação prática desloca suas atividades para além da “observação” em si. Em concordância com essa perspectiva, Debordeaux (1996) constata que os observatórios sociais

*[...] têm por objetivo amenizar as insuficiências do sistema de informação e coleta de dados existente, mas orientado especificamente para a produção de uma informação operacional, útil à ação, isto é, integra uma dimensão estratégica, e não apenas a produção de conhecimento. [...] Definiremos, portanto, a observação como um tipo de informação mais próxima das preocupações dos diretamente envolvidos e dos responsáveis por políticas públicas (DEBORDEAUX, 1996, p.15)*





**NO BRASIL,  
AS PRIMEIRAS  
EXPERIÊNCIAS DE  
OBSERVATÓRIOS  
DATAM DA DÉCADA DE  
1990, RELACIONADAS  
FUNDAMENTALMENTE  
AO PROCESSO DE  
REDEMOCRATIZAÇÃO  
PELO QUAL O PAÍS  
PASSAVA**

Embora não consideremos que a constatação de Debordeaux componha uma definição completa de observatórios sociais, é interessante contrastá-la ao que se definiu anteriormente como laboratórios e grupos de pesquisa, e, assim, explorar as diferenças entre eles.

De fato, a perspectiva de uma orientação prática das atividades de pesquisa dos observatórios é esboçada desde o seu surgimento. Desconsiderando observatórios astronômicos, cuja origem remonta à antiguidade, os observatórios contemporâneos têm sua origem associada, embora muito vagamente, às estações de campo desenvolvidas nos Estados Unidos durante a primeira metade do século XX, voltadas para a coleta de dados primários, como traz Beuttenmuller (2007). A coleta de dados era seguida de análises científicas voltadas para as áreas de ciências naturais, principalmente a biologia, identificando irregularidades e apontando possíveis soluções. Limitamo-nos, entretanto, à origem dos observatórios sociais, em função das especificidades que esse recorte temático implica em relação às demais áreas do conhecimento. Nesse sentido, os primeiros estudos de campo que podem ser associados a observatórios sociais foram as pesquisas em ambientes urbanos, iniciadas por instituições acadêmicas durante a década de 1970, também nos Estados Unidos. Essa rede de instituições se articulava em torno da National League of Cities: Urban Observatory Program (1977), e teve como primeiro estudo a realização de um survey sobre as atitudes dos cidadãos em relação a governos locais em determinadas cidades. Para esses “observatórios urbanos”, a coleta e análise de informações sociocomportamentais se sobrepunha às informações relativas ao meio físico ou natural, pois interessava-os conhecer a relação das populações urbanas com a cidade e com o governo local. Pode-se ressaltar, também, a perspectiva de uma análise comparativa, empreendida por sua organização em rede.

No Brasil, as primeiras experiências de observatórios datam da década de 1990, como assinala Grau (2000), relacionadas fundamentalmente ao processo de redemocratização pelo qual o país passava. Seu surgimento foi paralelo ao aparecimento de instituições que se voltavam à manutenção e fortalecimento da democracia, principalmente em relação à participação da sociedade civil e ao controle social dos governos municipais. A criação de leis de acesso à informação, por exemplo, foi de grande importância para o desenvolvimento dos observatórios no Brasil.

Há uma tradição na produção científica que estuda as trajetórias de observatórios ibero-americanos de agrupar as experiências de observatórios em dois grandes conjuntos - que comportam uma grande diversidade de modelos. Como assinalam Albornoz e Herschmann (2006), há dois enfoques primários: um primeiro grupo, que é tido como articulador de cidadania e a partir do qual se realizam atividades de monitoramento fiscal - o chamado “observatório fiscal”; e um segundo grupo, que se associa à colaboração para intervenções e formulações de políticas públicas - conhecido por “observatório ‘think tank’”. Essa segunda concepção caracteriza, segundo os autores, um tipo de observatório que



**EXPLORAR A DIVERSIDADE DE OBSERVATÓRIOS NOS PERMITE IDENTIFICAR CARACTERÍSTICAS HETEROGÊNEAS RELATIVAS A ESTRATÉGIAS EPISTEMOLÓGICAS, OBJETO DE OBSERVAÇÃO, ESTRUTURA E METODOLOGIA DE TRABALHO, OBJETIVOS, FUNÇÕES, DENTRE OUTRAS**

*[...] pretende articular as suas pesquisas e intervenções com a elaboração de políticas públicas, através da construção de diagnósticos, avaliando o comportamento de um ou mais setores e/ou planejamento de projetos. Para a implementação dessas atividades, os coordenadores desses organismos dispõe de indicadores e ferramentas metodológicas, de caráter quantitativo e qualitativo. Em geral, este tipo de observatório está inserido na própria estrutura do aparato estatal e, portanto, é financiado com recursos públicos. (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006, p.6*

Essa divisão entre “observatórios fiscais” e “observatório think tank” tornou-se bastante clara durante o levantamento feito, embora essa delimitação por funções seja apenas uma das formas de conhecer e acessar a atuação de observatórios. A proposta de definição de observatórios sociais elaborada pela National Science Foundation em 2006, que Beuttenmuller (2007) nos apresenta, também traz um conceito que nos serviu de base para pensar as dimensões analíticas a serem utilizadas em nosso levantamento:

*[...] um observatório tem a pretensão de colaborar para a transformação de sua área temática, atuando: no desenvolvimento de novas tecnologias de monitoramento; na manutenção de uma rotina de monitoramento, que facilite a identificação de processos básicos e o desenvolvimento de novas teorias, modelagens e capacidade de realizar prognósticos, além de subsidiar um gerenciamento – que seja adaptável – de processos de tomada de decisão; na criação de um centro de excelência em monitoramento, análise de dados e simulação, que funcione como catalisador da evolução da pesquisa científica na área em questão (BEUTTENMULLER, 2007, p.56-57)*

Ao determinar como finalidade do observatório a transformação da área temática a que ele se associa, são listadas as diversas atividades que seriam características da atuação dos observatórios. Sabendo que estas são características pensadas de forma generalizante e profundamente associadas a uma experiência específica de observatório (a do contexto estadunidense), buscamos identificar como (e se) essas ações se manifestam em observatórios no cenário brasileiro, tendo em vista os diferentes contextos que caracterizam esses observatórios desde o seu surgimento. Que tipos de observatórios existem no Brasil? Que temáticas eles abrangem? Que funções desempenham? Como se organizam? Como pensam suas atuações e como atuam? Essas, dentre outras que foram surgindo no processo, foram as questões que nortearam o nosso levantamento, que detalhamos a seguir.

Na tentativa de construir um quadro geral de experiências de observatório em contexto nacional, realizamos um levantamento que, longe de alcançar a totalidade de observatórios existentes, procurou dar conta da variedade com que se apresentam. Explorar a diversidade de observatórios nos permite identificar características heterogêneas relativas a: estratégias epistemológicas (como observa?), objeto de observação (o

quê observa?), estrutura e metodologia de trabalho, objetivos, funções, transferência à sociedade, institucionalidade, dentre outras. Dessa forma, são muitas as categorias a partir das quais se pode conhecer diferentes observatórios.

Para fazer, portanto, um melhor estudo da amostra que obtivemos, elaboramos tipologias analíticas que nos permitem construir modelos de observatórios segundo critérios específicos. A elaboração desses tipos ideais é um recurso metodológico que facilita a compreensão de um fenômeno a partir da generalização ou exacerbação de aspectos encontrados na realidade. Isto é, construímos modelos que nos auxiliam na compreensão das diferentes experiências de observatórios no Brasil sem que tenham equivalentes estritamente idênticos na realidade. Os modelos construídos, que apresentamos logo em seguida, foram organizados em função da institucionalidade dos observatórios por uma opção metodológica. Mas, a partir deles, é possível discutirmos as demais categorias a que se associam, como funções, temáticas e até mesmo estruturação do corpo profissional. Na tabela 1, esquematizamos os modelos de compreensão e as características relativas à sua estruturação.

Tabela 1: Modelos de compreensão

Modelo segundo institucionalidade						
Modelo	Orientação	Equipe	Sociedade-civil	Agenda	Sustentabilidade	Intervenção
Modelo universitário - acadêmico	Formação e aprendizado de seus integrantes	Relativo desenvolvimento de um corpo profissional especializado	Pouca inclusão	Ampla - pouca convergência de objetivos	Sustentabilidade limitada - associada à programas de bolsa de pesquisa e projetos de extensão	Possível intervenção a longo prazo
Modelo público - institucional	Monitoramento das ações públicas inicialmente e posteriormente, produção de diagnósticos ou prognósticos	Alto desenvolvimento de um corpo profissional especializado	Potencial empoderamento da sociedade civil	Foco na validação da tomada de decisões	Sustentabilidade institucional no setor público	Intervenção a curto prazo
Modelo iniciativa local	Formação e aprendizado de seus integrantes, com desdobramento para atividades de fiscalização	Desenvolvimento profissional variável, com tendência à cooperação informal	Composta fundamentalmente por membros da sociedade civil	Foco em fiscalização e monitoramento dos serviços públicos à sociedade civil	Sustentabilidade partilhada entre os membros e apoio institucional	Intervenção em curto e longo prazo
Modelo rede global	Formação da sociedade civil	Desenvolvimento de uma rede internacional de profissionais, com atuação descentralizada	Presença relativa da sociedade civil – nível local	Agenda ampla voltada para o monitoramento internacional e cruzamento global de dados locais	Internacionalmente sustenta-se internacionalmente, mas em nível local, sustentabilidade partilhada com a sociedade civil	Pouca intervenção local. Se existente, é a longo prazo



**O OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL DE FORTALEZA PODE SER COMPREENDIDO COMO UM DISPOSITIVO QUE GERA CONHECIMENTO, MONITORA AS AÇÕES DOS SERVIÇOS E RESPONSABILIZA-SE TAMBÉM POR COMUNICAR SEUS RESULTADOS**

Na coluna de “orientação”, listamos o sentido da atuação do observatório, independentemente da sua temática. Em “equipe”, pensamos na estrutura de um corpo profissional que varia entre mais profissionais especializados e menos profissionais especializados, dedicados à área temática em que o observatório atua. No eixo da “sociedade civil”, pondera-se em que medida a sociedade civil faz parte ou atua nas ações do observatório. A coluna de “agenda” indica, segundo a institucionalidade, as pautas e ações a que se voltam os observatórios. No eixo de sustentabilidade, pensamos nas condições de manutenção do observatório e, por fim, no item de “intervenção”, indicamos em que medida o observatório pensa sua atuação frente à temática ‘observada’. A partir dessas categorias, compreendemos que um observatório é melhor definido como: uma entidade de corpo técnico mais ou menos especializado que se dedica a uma temática de atuação e realiza acompanhamento de fenômenos do tempo presente para produção de informação/conhecimento, com diferentes níveis de abertura para a sociedade civil, a fim de influenciar ações e decisões e/ou para antecipação de cenários, produzindo algum tipo de intervenção.

Dentre as atividades listadas por esses observatórios, traçamos algumas funções mais comuns para chegarmos, portanto, a uma definição operacional. As funções variam desde atividades de produção e coleta de dados, até atividades de formação, assessoria e produção de diagnósticos ou prognósticos. Entretanto, as que se mostram mais frequentes são as atividades de divulgação e difusão, pesquisa e monitoramento da sua respectiva área temática. São, portanto, funções que podem ser consideradas transversais a todos os modelos, em uma visão mais ampla.

Como, a partir da discussão dessas categorias, poderíamos então situar um observatório de governança? Suas funções, seus objetivos e sua estrutura são coincidentes a essas apresentadas anteriormente? E, nesse contexto, como compreender o Observatório da Governança Municipal de Fortaleza? Em que este difere das demais experiências, e porque? Esses questionamentos dão início ao terceiro momento de nosso artigo.

Para indicarmos, inicialmente, uma definição operacional de um observatório de governança, buscamos alguns exemplos de observatórios que poderiam se aproximar de possíveis temas que um observatório de governança pautaria. Porém, falar de um observatório de governança sem problematizar o que se entende por Governança nos afasta de uma compreensão operacional do que é, de fato, esse observatório. Como traz Zapata (2009),

*É importante, no entanto, não confundir o conceito de governança com o de governo. O conceito de governança antecipa e ultrapassa o de governo. Governança contempla a capacidade institucional na gestão pública, com a participação de diferentes atores, ou seja, governo, agentes do mercado e sociedade civil. Estamos falando de um conceito que contempla a articulação de interesses de atores públicos e privados, com a perspectiva do interesse coletivo, visando ao longo prazo. (ZAPATA, 2009, p.2)*



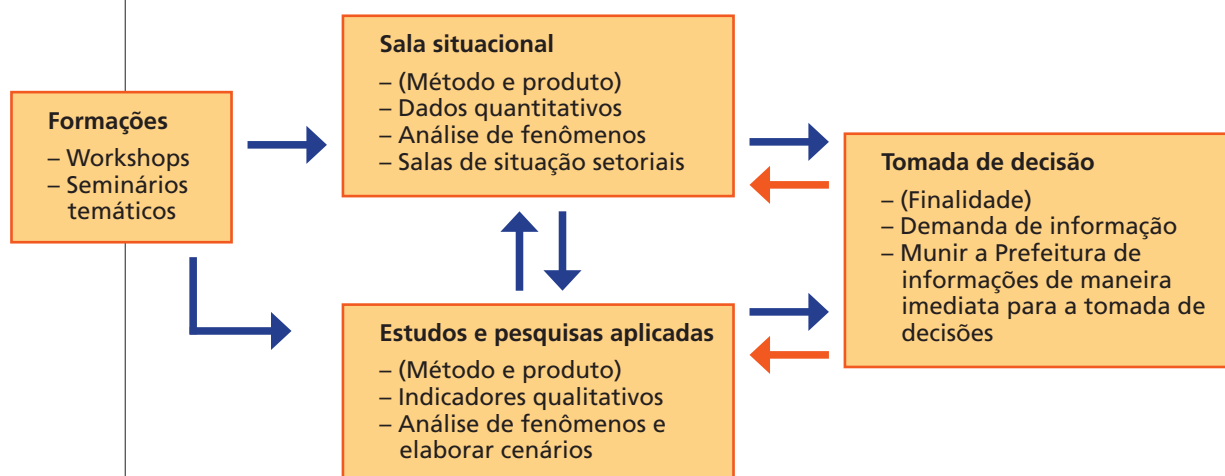
A CIRCULAÇÃO DE DADOS E PESQUISAS, BEM COMO DOS RESULTADOS DAS AÇÕES E DECISÕES TOMADAS É ESSENCIAL PARA QUE O OBSERVATÓRIO CRIE UM FLUXO DE TROCA DE CONHECIMENTO E EXPERIÊNCIAS, AVALIE O SEU PRÓPRIO CONTEXTO DE ATUAÇÃO E POSSA TORNÁ-LO MAIS EFICIENTE

Governança associa-se à competência de um governo em tomar decisões e realizá-las com efetividade, articulando distintos setores da sociedade no processo. Para nós, essa distinção é importante para sabermos o que um observatório de governança não é de governabilidade. Governabilidade aqui é entendida por um conjunto de condições favoráveis ao exercício do poder por um governo. Esse conceito se associa à relação entre os poderes e ao próprio sistema partidário, na garantia da manutenção de uma 'estrutura de sustentação' para o exercício do poder.

O Observatório da Governança de Fortaleza pode ser compreendido como um dispositivo que gera conhecimento, monitora as ações dos serviços (no caso, municipais) e responsabiliza-se também por comunicar seus resultados ou efeitos. A partir do monitoramento dos serviços prestados à sociedade, analisa a efetividade dessas ações e desenvolve diagnósticos e/ou prognósticos. A produção do conhecimento é voltada, fundamentalmente, para a ação e inovação em políticas públicas. Além disso, deve dispor também de ferramentas e produtos que deem melhores condições à gestão para a tomada de decisões. Nesse sentido, a antecipação de cenários associa-se a uma indicação de situações de alerta e formas de evitá-las - um gerenciamento de crises -, mas não só; também pode ser associada a uma atuação propositiva, identificando cenários desejáveis e traçando formas de alcançá-los.

## Considerações finais

Tendo em vista as particularidades apresentadas, um Observatório de Governança integraria em suas pesquisas tanto métodos quantitativos quanto qualitativos - estes de maior relevância na pesquisa aplicada -, fazendo uso de diferentes estratégias de análise e cruzamento de dados e buscando elaborar cenários antecipativos. Uma característica que também o distingue é a perspectiva de continuidade e de interação contínua com aqueles que estão diretamente envolvidos. A composição da equipe é pensada de forma operacional, sendo constantemente trabalhada a partir de seminários, formações



e workshops temáticos. A dimensão da difusão também se mostra importante na estruturação do observatório, que deve gerar canais de diálogo e associar-se em rede com demais entidades de pesquisa avaliação, tanto para a contribuição de pesquisas como para o compartilhamento de dados. A circulação de dados e pesquisas, bem como dos resultados das ações e decisões tomadas é essencial para que o observatório crie um fluxo de troca de conhecimento e experiências, avalie o seu próprio contexto de atuação e possa torná-lo mais eficiente.

O Observatório da Governança Municipal de Fortaleza é pensado a partir desses caminhos de atuação, que se estruturam em quatro eixos: os dois eixos centrais são os Estudos e Pesquisas Aplicadas e a Sala Situacional (cuja atuação abordaremos melhor em breve). A esses dois eixos se associam o eixo das formações e o da Tomada de decisões, como esquematizamos abaixo:

O Observatório da Governança Municipal de Fortaleza pretende atuar com monitoramento, mas de forma qualitativa. Por isso as pesquisas aplicadas, associadas ao aparato tecnológico da Sala Situacional, são tão centrais na estrutura do observatório, pois compõem instrumentos para a realização de um monitoramento qualitativo.

O fluxograma ilustra o processo de atuação do observatório com finalidade no auxílio à tomada de decisões. As setas em vermelho, entretanto, indicam que não só os dados fornecem condições para a boa tomada de decisões, mas que esta também cria suas próprias demandas de dados e pesquisas, para atuação em situações específicas. O Observatório da Governança Municipal de Fortaleza procura, portanto, apoiar a gestão na tomada de decisões a partir de: produção, análise e difusão de informações sobre as necessidades, demandas e tendências dos setores sociais emergentes na Região Metropolitana de Fortaleza; detecção de fenômenos ou aspectos emergentes relativos aos serviços municipais; realização de estudos e pesquisas prospectivos desses fenômenos ou aspectos emergentes; análise da efetividade das políticas do Município para com os usuários; difusão de boas práticas e iniciativas na análise da boa governança municipal em relação à satisfação do cliente com os serviços municipais; elaboração de quadros comparativos das políticas de serviços públicos municipais e, por fim, contribuir para o conhecimento e intercâmbio de informação com demais observatórios nacionais e internacionais. A respeito desse último item, é importante pensar a articulação em rede. A dimensão de intercâmbio entre observatórios é imperativa para a sua sustentabilidade e atualidade.

A sala situacional constitui uma ferramenta tecnológica que, como indicamos no fluxograma acima, é tanto um método quanto um produto do observatório, estruturada tanto em um ambiente físico como em ambiente virtual. Seu ambiente virtual é um dispositivo que permite o agrupamento de dados quantitativos e a análise de fenômenos a partir do trabalho sobre eles, visualizado em ambiente físico - a Sala Situacional propriamente dita, em que esses dados possam ser acessados e cruzados para debate e tomada de decisão. A articulação de Salas de Situação Setoriais promove uma integração dos dados produzidos em demais setores, secretarias e/ou órgãos interessados em organizar





**A DIMENSÃO DE  
INTERCÂMBIO ENTRE  
OBSERVATÓRIOS  
É IMPERATIVA  
PARA A SUA  
SUSTENTABILIDADE E  
ATUALIDADE**

seus dados em um software eficiente. Esse software permite a criação de formulários, moldados conforme se queira preenchê-los, e a posterior organização desses dados em gráficos e planilhas que permitam uma melhor visualização de seus produtos. A Sala Situacional é o ponto em que as demais salas de situação setoriais convergem para a produção de dados precisos e prontos para serem analisados, trabalhados e verificados, na produção e avaliação de indicadores.

Só podemos, entretanto, compreender a atuação do Observatório frente a seus objetivos se conhecermos os instrumentos de que ele se vale para exercer suas funções. Na tentativa de pensar o “como?” das suas atividades, retornamos, então, ao tema central da questão metodológica: como as estratégias de pesquisa colaboram para estabelecer uma relação de maior qualidade e transparência entre o governo e os setores sociais envolvidos?

Antes de mais nada, é preciso determinar: que setores são esses? Em um contexto social complexo, existem demandas explícitas e necessidades fragmentadas. Priorizar determinados segmentos é imperativo para compreender as distintas formas com que os serviços municipais são utilizados, avaliados e até mesmo oferecidos. O que justifica a priorização de alguns setores sociais, e como isso dialoga com as questões que envolvem uma boa governança? Como podemos, tendo em vista essas premissas, situar as atividades do Observatório de Governança Municipal de Fortaleza? Associado à responsabilidade de auxiliar a gestão municipal na tomada de decisões está o desafio de identificar os usos e os alcances dos serviços municipais e projetá-los de forma que melhor atendam à população visada, fornecendo soluções fundamentadas em pesquisas e dados coletados, antecipando cenários e prevendo situações a partir dessa troca. Para tanto, é preciso antes que o Observatório conheça os órgãos da prefeitura, os indicadores que produzem e os objetivos que buscam alcançar em suas ações, tendo em vista o planejamento estratégico municipal. Adentramos, aqui, em uma questão mais específica do trabalho do Observatório de Governança Municipal: de que forma é feito o trabalho com os dados e como garantir a sua consistência?

Primeiramente, é preciso garantir um modelo de armazenamento e uma política de segurança para os dados, alimentando as Salas de Situação Setoriais (como demonstramos no tópico 3). Essa normatização, que garante a confiabilidade das informações, é chamada de sanitização dos dados. A partir disso, é possível avaliar qualitativamente as informações fornecidas, analisando a consistência dos dados e de determinados indicadores frente aos objetivos estratégicos, verificando se são indicadores adequados. Em seguida, é possível cruzar dados de diferentes órgãos e secretarias, produzindo um novo olhar sobre questões estratégicas. Por fim, a formatação final dos dados em uma apresentação visual analítica organiza essas análises e cruzamentos e, assim, dá suporte à tomada de decisão. Esse processo descrito é um trabalho de governança de dados. A integração de dados de órgãos e secretarias e o trabalho com os indicadores através do acesso à base de dados expressam a importância das salas de situação setoriais nesse processo, e são atividades centrais para o monitoramento do plano estratégico municipal.

### Referências Bibliográficas

- ALBORNOZ, Luis; HERSCHMANN, Micael. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação, Rio de Janeiro, Dez/2006.
- BALDISSERA, Adelina. Pesquisa-ação: uma metodologia do 'conhecer' e do 'agir' coletivo. Rev. Sociedade em Debate, Pelotas, 7(2):5-25, Agosto/2001
- BARROS, R. et alii. A nova classe média brasileira: desafios que representa para a formulação de políticas públicas. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011.
- BEUTTENMULLER, Gustavo. Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2007.
- CHEBROUX, Jean-Bernard. Les observatoires locaux: quelle méthodologie pour les conduire?. Socio-logos - Revue de l'association française de sociologie, 2011.
- CUNILL, N. Responsabilización por el control social. In: CLAD. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Buenos Aires: CLAD. BID. Eudeba. 2000.
- DEBORDEAUX, Daniëlle. L'observation sociale au service de l'action. Rv. Recherches et Prévisions n.46, 1996.
- FARAH, Jihad. A draft for a typology of urban observatories. In international Conference "Sustainable economics with in the new culture of development", Liège 2011, Sep 2011.
- IBOPE, Media. Classe urbana do Brasil (Target Group Index). Ibope, 2010.
- KOERICH, M. S; Backes DS; Sousa FGM; Erdmann AL; Albuquerque GL. Pesquisa-ação: ferramenta metodológica para a pesquisa qualitativa. Rev. Eletr. Enf. [Internet].2009;11(3):717-23.
- NOGUERA, Carlos; Millet Fenollar; Alicia Millet y M<sup>a</sup> Consuelo Pons Pons. Propuesta de un observatório del refugio en la comunidad valenciana. Estudio para la creación del observatório del refugio. Cap. IV PNUD, Uruguay. Clases medias en Uruguay, entre la consolidación y la vulnerabilidad. El futuro en foco - Cuadernos sobre desarrollo humano. 06. Montevidéo, 2014.
- SCHOMMER, P. C.; MORAES, R. L. Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010
- TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. Rev. Educação e Pesquisa, São Paulo, v;31, n.3, p.443-466, set/dez. 2005
- ZAPATA, T. A importância da nova governança para construir uma outra cultura política no Brasil. In T. Zapata, T (Org). Desenvolvimento Local e a Nova Governança (pp. 201-229). Pernambuco: Livro Rápido – Elógica, 2009



## Como estamos governando?



**Daniel Castro**

*Sociólogo*  
Gerente do  
Observatório

**Luiz Santos**

*Analista de Sistemas*  
Chefe do Núcleo de  
Difusão  
de Conhecimento

**Ellen Garcia**

*Socióloga do*  
Observatório

“Como estamos governando?” se refere ao propósito do Observatório de prover, em diferentes níveis, informação e conhecimento sobre o resultado de políticas e ações desenvolvidas pela Prefeitura. Atualmente, quatro produtos são propostos pelo Observatório para cumprir essa finalidade: o Gerenciamento da Qualidade da Informação na Prefeitura; a Sala Situacional da Governança; a Rede de Salas Setoriais; e a avaliação qualitativa dos indicadores estratégicos da Prefeitura. “Como estamos governando?” compreende também a exposição da importância estratégica que o gerenciamento e análise de Big Data podem ter para a governança municipal. Por fim, a comunicação das informações e do conhecimento gerado, tanto para o público interno da Prefeitura – Secretariado e Prefeito –, quanto para a sociedade civil, também é parte essencial da realização do eixo “Como estamos governando?”.

### 1. Governança

A definição moderna de governança trata de localizá-la como um processo não monopolizado pelo Estado. Isso significa que a governança é um processo amplo, que envolve múltiplos atores sociais, inseridos em um ambiente normativo e institucional comum, que garante o gerenciamento das tomadas de decisão e mediação de interesses, que podem ser comuns, diversos e até conflitivos, contribuindo diretamente para o sucesso ou fracasso da administração de uma cidade.

A compreensão do significado de governança demanda o entendimento de que os espaços de participação e decisão política sobre questões de interesse público envolvem múltiplos atores sociais, com diferentes obrigações e responsabilidades. Dentre esses atores, o poder público é um que possui papel e responsabilidades singulares, pois implicam diretamente:

- (i) na aplicação e garantia de conformidade ao conjunto de regulações básicas para



**OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E DECISÃO POLÍTICA SOBRE QUESTÕES DE INTERESSE PÚBLICO ENVOLVEM MÚLTIPLOS ATORES SOCIAIS. DENTRE ESSES ATORES, O PODER PÚBLICO É UM QUE POSSUI PAPEL E RESPONSABILIDADES SINGULARES**

a interação e negociação entre os diferentes atores sociais;

(ii) responsabilidade final sobre a entrega e qualidade de uma série de serviços de interesse público.

No caso específico do Observatório da Governança, o foco de trabalho incide especificamente sobre a governança urbana (UN-HABITAT & CAMPAIGN SECRETARIAT, 2002). Orientada para a garantia de acesso a bens e serviços básicos por homens, mulheres, crianças e idosos, a governança urbana demanda, como central para a população nas cidades, uma condição mínima de bem-estar social. Essa condição mínima é definida a partir do conceito de cidadania urbana, que indica como direitos fundamentais para a vida nos centros urbanos o acesso a: moradia adequada, água potável, esgotamento sanitário, saúde, educação, emprego, segurança pública e mobilidade.

A garantia dessa cidadania urbana para todos os cidadãos representa, em grande medida, a realização de um bom processo de governança, em outras palavras, a “boa governança”. O que precisamente significa essa “boa governança”, porém, demanda uma melhor elaboração conceitual, assim como o que de fato implica o seu exercício.

## **2. Boa Governança**

A boa governança deve ser avaliada a partir não apenas da entrega de bens e serviços públicos, mas pela garantia de uma estrutura de participação e tomada de decisão aberta, transparente, que envolva e facilite o engajamento da sociedade civil, possibilite o trabalho integrado e planejado para o gerenciamento da cidade, através de parcerias entre setor público e privado, e esteja ancorada nos anseios e interesses da população, assim como na constatação da gradativa mudança desses anseios e interesses.

Um aspecto mais recente da “boa governança” compreende a promoção da melhora na administração das cidades, através do desenvolvimento e expansão da tecnologia de informação relativa à *e-governance*, i.e. governança eletrônica. A *e-governance* abrange a aplicação de novas ferramentas e aplicativos eletrônicos que sirvam ao gerenciamento mais eficiente, efetivo e oportuno de serviços de interesse público.

No caso específico da cidade de Fortaleza, a promoção da *e-governance* compreende um desafio adicional: a necessidade de se desenvolver, concomitantemente às iniciativas específicas de *e-governance*, uma estratégia de melhoria na infraestrutura e de acesso da população a soluções digitais. O contexto socioeconômico da cidade explica em grande parte a limitação e a desigualdade de acesso da população a essas soluções. O planejamento e execução de soluções de *e-governance*, portanto, devem levar em consideração não apenas esse contexto adverso, como também projetar modificar esse contexto.

## **3. O papel do Observatório na promoção da Boa Governança**

Para melhor entender de que forma e em quais dimensões da boa governança o Observatório propõe influir, é necessário ter em mente a proposta central do Observatório de garantir informação disponível, verídica e atualizada, assim como prover análises do



A GARANTIA DA CIDADANIA URBANA PARA TODOS OS CIDADÃOS REPRESENTA, EM GRANDE MEDIDA, A REALIZAÇÃO DE UM BOM PROCESSO DE GOVERNANÇA. EM OUTRAS PALAVRAS, A “BOA GOVERNANÇA”

comportamento de um fenômeno, para fins de tomada de decisão e orientação de ações.

Nesse sentido, por meio da garantia da qualidade da informação; transformação dessa informação em conhecimento útil para o tomador de decisão; e comunicação desse conhecimento ao gestor público e à sociedade civil, fica claro que o negócio do Observatório abrange o melhor reconhecimento, por parte do executivo municipal, da qualidade de bens, serviços públicos e políticas sob responsabilidade da Prefeitura.

“Como estamos governando?”, portanto, é um eixo de ação do Observatório que serve como estratégia para a garantia da cidadania urbana, através da produção constante de análises e conhecimento sobre a cidade, a partir de informações produzidas pela própria Prefeitura. “Como estamos governando?” é também uma forma de contribuir para uma avaliação aberta e transparente da governança municipal e, ao mesmo tempo, propor e promover soluções inovadoras para problemas relacionados à realização de políticas pela Prefeitura.

Finalmente, estabelecido esse quadro conceitual inicial, vale indicar e explicar ações de nível operacional a serem realizadas pelo Observatório. Para ilustrar essas ações, são apresentados a seguir quatro produtos resultantes do eixo “Como estamos governando?” que servem para prover diagnósticos orientados à melhoria da governança urbana em Fortaleza.

#### 4. Produtos do Observatório para a Boa Governança

Os quatro produtos atualmente propostos pelo Observatório, no eixo “Como estamos governando?”, para melhorar a governança municipal são: o Gerenciamento da Qualidade da Informação da Prefeitura; a Sala Situacional da Governança; a Rede de Salas Setoriais, baseada em um aplicativo desenvolvido pelo Observatório da Governança; e a avaliação dos indicadores estratégicos da Gestão.

##### Gerenciamento da Qualidade da Informação

O processo de captura de dados para o Observatório da Governança e para a Sala Situacional consiste na transmissão direta de dados das Secretarias Setoriais, downloads de dados de entidades privadas e públicas, estaduais e federais, além disso, outra forma de aquisição de dados se dá pela Rede de Salas Setoriais. Os dados obtidos têm diversas formas, mídias, formatos, tipos de bancos de dados, etc. e, quando acessados, geralmente esses dados estão incompletos e sem padronização.

Essas massas de dados, antes de serem disponibilizadas para os gestores da Prefeitura de Fortaleza, devem passar por um processo de qualificação, que é planejado e dirigido pela equipe do Observatório da Governança, com suporte da equipe técnica da Diretoria de Sistemas de Informação – IPLANFOR.

O processo de qualificação dos dados é composto por cinco etapas (*Directmarketing*, 2015):

- Unificação dos Dados: Independente do tipo e quantidade, as bases de dados devem ser inseridas em um layout padrão através da construção de uma visão unificada e uma interface homogênea dos dados, sem a necessidade de realizar alterações nos



**A SALA SITUACIONAL DA GOVERNANÇA É UM AMBIENTE FÍSICO E VIRTUAL QUE SERVE PARA DAR SUPORTE AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL E SEU SECRETARIADO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO**

bancos de dados existentes. Desta forma, a integridade dos bancos de dados do legado das Setoriais será preservada. Esta etapa é responsabilidade do Núcleo da Sala Situacional - NUSIT e do Administrador de dados - DBA da Diretoria de Sistemas de Informação - DISIN;

- Higienização: Neste processo, são retirados os caracteres indevidos, corrigidas as falhas de digitação, incluídos os dados ausentes (quando identificado o padrão) e corrigidos os desvios de entrada de dados na origem, facilitando o processo de tratamento e enriquecimento de dados. Esta etapa é responsabilidade do Núcleo da Sala Situacional – NUSIT e Administrador de dados - DBA da Diretoria de Sistemas de Informação - DISIN;
- Padronização e Tratamento de dados: Após os passos anteriores, será realizado o tratamento dos dados, aplicando padrões e técnicas, que consistem em eliminar inconsistências, duplicidades de registros e erros de persistência do Banco de Dados. Esta etapa é responsabilidade do Núcleo da Sala Situacional - NUSIT e do Administrador de dados - DBA da Diretoria de Sistemas de Informação - DISIN;
- Enriquecimento de dados: Após a padronização e tratamento, é realizado o enriquecimento de dados com variáveis e informações potenciais para as ações requeridas pelo Observatório da Governança e pela Sala Situacional. Este enriquecimento de Dados pode ser feito através do cruzamento com outras bases de dados, pelo contato direto com o Órgão Setorial de origem dos dados para obtenção de informações adicionais. Esta etapa é responsabilidade do Núcleo da Sala Situacional - NUSIT;
- Relatórios Operacionais: Ao fim das etapas de qualificação dos dados, o Núcleo de Difusão do Conhecimento - NUDIF emite relatório operacional detalhando os processos realizados e atribuídos ao projeto: entrada de dados, unificação, higienização, padronização / tratamento e enriquecimento de dados.

## Sala Situacional da Governança

A Sala Situacional da Governança é um ambiente físico e virtual que serve para dar suporte ao Chefe do Executivo Municipal e seu Secretariado no processo de tomada de decisão. O ambiente físico da Sala Situacional da Governança é uma sala climatizada com *VideoWall*, *DataCenter*, localizada no Paço Municipal, ao lado do gabinete do Prefeito.

O ambiente virtual da Sala Situacional da Governança compreende um sistema completo de Business Intelligence (BI), o aplicativo Sala Setorial e o aplicativo Módulo de Gerenciamento de Postos de Saúde. O BI da Sala Situacional da Governança compreende todo o processo de captação, armazenagem, análise e informação do conhecimento gerado ao Prefeito e Secretariado.

## Rede de Salas Setoriais

A Sala Setorial é um aplicativo produzido pela Diretoria do Observatório da Governança (DIOBS), sendo um ambiente completamente virtual que pode ser acessada de



**AVALIAÇÕES  
QUALITATIVAS,  
ALÉM DE SEREM  
FERRAMENTAS DE  
TRANSPARÊNCIA,  
CONTRIBUEM  
AO PROCESSO  
DE GERAÇÃO DE  
CONHECIMENTO, POIS  
AGREGAM INOVAÇÃO  
NA MANEIRA COMO  
AS DECISÕES SÃO  
TOMADAS**

qualquer local e equipamento eletrônico (computador, *notebook*, celular, *tablet*), desde que possua acesso à internet.

A Rede de Salas Setoriais foi desenvolvida com enfoque no armazenamento e monitoramento de dados referentes a resultados finais de programas e políticas.

A Sala Setorial foi desenvolvida para ofertar aos órgãos setoriais da Prefeitura a possibilidade de:

- Possuírem um repositório de único, digital e seguro para seus dados e informações produzidos pelos órgãos internamente;
- Permitir uma visualização rápida dos dados e informações em representações gráficas produzidas pelos órgãos;
- Facilitar aos gerentes, coordenadores e funcionários, o manejo dos dados e informações produzidas pelos órgãos;
- Melhorar a eficiência no processo de reportagem de resultados dos órgãos setoriais da Prefeitura para os Chefes das áreas Setoriais e o Chefe do Executivo;
- Facilitar o processo de ETL (Extração, Transformação e Carga) dos dados produzidos e gerenciados pelos órgãos setoriais para a Sala Situacional da Governança.

## **Avaliação dos indicadores estratégicos da Gestão**

Como parte da missão institucional do Instituto de Planejamento de Fortaleza – IPLANFOR, cabe ao Observatório da Governança realizar uma avaliação qualitativa da Governança da Prefeitura, através dos indicadores estratégicos produzidos pelos órgãos setoriais da Prefeitura. Esse processo de avaliação ocorre em compasso com o trabalho de monitoramento realizado pela Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Monitoramento (COPLAM), da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão, e de validação dos indicadores pelo Grupo Técnico de Resultados (GTR).

O trabalho de avaliação enseja apreender, a partir da finalidade da política desenvolvida, a consistência dos resultados alcançados, incluindo a perspectiva da relação da população com os benefícios acarretados pela ação. O resultado do trabalho de avaliação qualitativa verifica e explicita os efeitos obtidos pela política pública em execução, como vetor de transformação de determinada realidade, incorporando sugestões e inovações ao processo.

Avaliações qualitativas, além de serem ferramentas de transparência, contribuem ao processo de geração de conhecimento, pois agregam inovação na maneira como as decisões são tomadas. Os gestores passam a reconhecer na inter-relação com os mais distintos atores a importância do conhecimento tácito, materializado em novas práticas e saberes.

## **5. Big Data, Análise Preditiva e a Boa Governança Municipal**

O que é Big Data? Conceito de Big Data e suas Aplicações sobre Fenômenos Sociais

Diante de um cenário globalizado, o ambiente organizacional deve estar preparado para mudanças sociais, econômicas e tecnológicas que ocorrem de maneira rápida e





TRABALHAR  
EFETIVAMENTE COM  
GRANDES VOLUMES  
DE DADOS SIGNIFICA  
INTERPRETAR  
CORRETAMENTE AS  
CORRELAÇÕES ENTRE  
OS NÚMEROS

imprevisível, exigindo planejamento, antecipação e respostas imediatas. Nesse contexto, o *Business Intelligence* surge como forte aliado por dispor de recursos capazes de oferecer suporte às tomadas de decisões dos gestores da Prefeitura. Dentro dos processos de B.I., o papel do Big Data é de contribuir para que as organizações tomem as decisões com maior segurança e objetividade.

A primeira definição para Big Data surgiu em 2000, com Doug Laney, da empresa GartnerGroup, abordando suas três principais dimensões: o volume, a variedade e a velocidade para lidar com dados digitais, sejam eles estruturados ou não estruturados (HENRIQUES; COSTA, 2014, p. 03). A análise de Big Data demanda, então, um conjunto de tecnologias que são capazes de analisar e processar grandes quantidades de dados de diferentes fontes, usando ferramentas e recursos que sejam capazes de fazer isso em alta velocidade.

Trabalhar efetivamente com grandes volumes de dados significa interpretar corretamente as correlações entre os números. Para isso, além de manter os bancos de dados atualizados com as informações necessárias, é preciso utilizar ou desenvolver ferramentas para decodificá-los e traçar estratégias para colocá-los em prática.

## Cases

A seguir, apresentamos alguns exemplos da utilização do Big Data em órgãos públicos, no intuito de contextualizar a diversidade de análises que podem ser realizadas com este vasto volume de dados:

- **Ministério da Justiça:** possui um data *warehouse* com mais de 1 bilhão de registros, além de um supercomputador IBM Watson, capaz de coletar, agrupar e processar *petabytes* em frações de segundos. O objetivo do Ministério da Justiça com o uso do Big Data é identificar indícios de ações ilícitas, sobretudo ligadas à lavagem de dinheiro (BIG DATA BUSINESS, 2015);
- **Prefeitura de São Paulo:** durante o período de 22 de janeiro a 04 de fevereiro de 2015, foram monitoradas as opiniões e comentários na Internet sobre o tema “crise hídrica”. O objetivo era compreender quais foram as percepções acerca da questão da falta d’água que afetava parte do Brasil; identificar as regiões em que as conversas sobre o assunto estavam mais presentes; e quais foram os principais responsáveis por pautar e disseminar o assunto. Nas conclusões, no que se referia a culpa pela escassez de água, os governos estaduais foram responsabilizados de maneira mais enfática do que o governo federal. Os hábitos e os usos da água pela população não foram lembrados pelos usuários como culpados pela crise (BIG DATA BUSINESS, 2015);
- **Prefeitura de Boston:** as análises de Big Data têm contribuído para a prevenção dos gastos com internações hospitalares, por meio das melhorias na assistência aos pacientes. Com o auxílio de diagnósticos, resultados de exames, prescrições médicas, entradas na emergência e internações anteriores, é possível verificar o risco que o paciente tem de retornar para o hospital e, com essas informações, prevenir problemas futuros (BIG DATA BUSINESS, 2015).



**ANALISANDO OS DADOS DE BIG DATA, CONHECEREMOS MELHOR OS CIDADÃOS, SEUS DESEJOS E SUAS NECESSIDADES, E COMO ELES SE ORGANIZAM PARA ALCANÇAREM OS SEUS OBJETIVOS**

Analisando os dados de Big Data, conheceremos melhor os cidadãos, seus desejos e suas necessidades, e como eles se organizam para alcançarem os seus objetivos. Teremos insights significativos sobre os impactos das escolhas que fazemos no ambiente à nossa volta. Encontraremos correlações relevantes entre eventos aparentemente díspares, que dificilmente seriam vislumbradas sem a ajuda da análise de um grande volume e variedade de dados.

### **Operacionalidade do Big Data na Governança de Dados da Prefeitura Municipal de Fortaleza**

Os dados que atualmente estão disponibilizados para análise da Diretoria do Observatório da Governança Municipal – DIOBS estão categorizados no que é definido por “Small Data”, que se refere aos dados que não correspondem aos requisitos de volume, velocidade e variedade comuns ao Big Data.

Com a associação da plataforma *Pentaho* ao sistema de *Business Intelligence* da Sala Situacional, o processo de extração, transformação e carga de bases de dados, para posterior análise, possibilitará ao Observatório da Governança trabalhar com um maior volume e variedade de dados (premissa fundamental para um sistema de Big Data).

Além da massa de dados obtida nos órgãos municipais, a tecnologia do Big Data busca dados em redes sociais, sites, blogs (como exemplo desses dados, podemos citar os tipos de acesso e busca no site da Prefeitura; os comentários produzidos por usuários nos perfis do Facebook e Twitter da Prefeitura, etc.) e outras fontes variadas que auxiliem na criação dos *insights*, que compreendam as demandas e a satisfação com os serviços prestados pela Prefeitura de Fortaleza.

### **Análise Preditiva: Demanda e Qualidade dos Serviços da Prefeitura Municipal de Fortaleza**

*Predictive Analytics*, ou análise preditiva, é a utilização dos dados para prever tendências ou eventos futuros. Ao coletar, organizar e analisar esses dados se torna possível antecipar comportamentos de um público-alvo, adequando os serviços oferecidos e as tomadas de decisões.

Dentro do escopo do setor público, a análise preditiva contribui para melhorar o serviço e desempenho da organização; detectar e evitar fraudes, uso indevido de fundos e dinheiro do contribuinte; e futuras demandas provenientes da população. Diversos governos municipais, como no caso de Boston, já mencionado neste artigo, utilizam análises preditivas para visualizar e analisar grandes quantidades de dados não estruturados, no intuito de prever e resolver reclamações públicas.

O *Pentaho Predictive Analytics* é uma ferramenta de preparação, visualização e análise preditiva dos dados. Possui dezenas de algoritmos que executam regressões, clusterizações e análises associativas. Também apresenta análises de séries temporais e o sistema de “*scoring*”, que propicia modelos de classificação e atribui uma previsão para cada linha de entrada de dados, aferindo categorias dentro do *Pentaho Data Integracion*.

Outra ferramenta para a realização de análises preditivas é o GMDH Shell, um dos mais conhecidos *softwares* disponíveis no mercado. A origem do software remonta à década de 1960, quando a empresa petrolífera Shell passa a se interessar em uma forma de planejamento fundamenta no “pensamento casual qualitativo”, e não probabilístico (KILIMNIK; OLIVEIRA; JUNIOR; 2010, p. 10).

O GMDH Shell abrange uma gama de ferramentas e recursos necessários para construir um modelo preditivo de qualidade, usando vários métodos de aproximação (linear, polinomial, Gaussian, redes neurais e assim por diante). Devido a algoritmos matemáticos subjacentes ao *software*, este oferece alta velocidade para análise preditiva. Outro recurso presente no GMDH Shell é a modelagem preditiva, que tem como objetivo construir um modelo matemático plausível, que não só descreve determinado processo ou objeto, mas também produz uma previsão confiável sobre o mesmo.

### Referências Bibliográficas

- BIESDORF, Stefan; COURT, David; WILLMOTT, Paul. Big Data: What's your plan?.McKinseyQuartely, 2003.
- BIG DATA BUSINESS. Cientista de Dados: que profissão é essa?. Disponível em: <<http://bigdatabusiness.com.br/cientista-de-dados-que-profissao-e-essa-2/>>. Acesso em: 01 set. 2015.
- \_\_\_\_\_. Você Sabe o que é Big Data Analytics?. Disponível em: <<http://bigdatabusiness.com.br/voce-sabe-o-que-e-big-data-analytics/>>. Acesso em: 01 set. 2015.
- DIRECTMARKETING. Qualificação de dados. Disponível em: <<http://www.directmkt.com.br/qualificacao-de-dados/>>. Acesso em: 12 set. 2015.
- JUNIOR, Antonio Lourenço; OLIVEIRA, Luiz Cláudio Vieira de; KILIMNIK, Zélia Miranda. O Planejamento de Cenários como Aprendizado. São Paulo: Future StudiesResearchJournal, v. 2, nº 1, p. 03-22, jan/jun, 2010.
- RIBEIRO, Marcelo de Paula Mascarenhas. Planejamento por Cenários: uma ferramenta para a era do conhecimento. Revista Intersaberes, v. 1, nº 1, p. 186-202, jan/jun, 2006.



## Minha Cidade, Meus Serviços: Conceitos e temáticas



### JOÃO MIGUEL LIMA

Sociólogo  
Gerente de Estudos e  
Pesquisas

Em 2015, as ações do Observatório da Governança Municipal passaram a se orientar entre dois eixos temáticos: *Minha Cidade, Meus Serviços* e *Como estamos Governando?* Este *paper*<sup>3</sup> delinea os conceitos e as temáticas que orientam a agenda de ações da Gerência de Estudos e Pesquisas no eixo temático *Minha Cidade, Meus Serviços*. Argumenta-se pela realização de pesquisas aplicadas para desenhar perfis da população e conhecer seus níveis de satisfação com serviços municipais; dessa maneira, com dados qualificados, busca-se contribuir o aprimoramento de serviços, visando o bem-estar da população.

### 1. CONCEITOS

Criado em dezembro de 2014<sup>4</sup>, o Observatório da Governança Municipal tem desenvolvido uma agenda de ações baseada na geração e na gestão de conhecimento para a melhoria da governança municipal na cidade de Fortaleza. Mas o que queremos dizer com governança?

Governança advém do termo em inglês *governance*, que foi amplamente difundido a partir dos anos 1990, fazendo que outros países adotassem e traduzissem o termo. Ao discutir as possibilidades de tradução da palavra para o castelhano e o catalão, o espanhol Amadeu Solà (2001) traçou os sentidos da palavra em língua inglesa em torno de três discussões: a) governança corporativa, relativa à responsabilidade pública de um governo e *accountability*; b) boa governança, que se diferencia de governabilidade,

<sup>3</sup> Esta é uma versão revisada de um trabalho de mesmo título, apresentado em 30 de setembro de 2015, no Workshop do Observatório, realizado no Salão de Atos do Paço Municipal, Prefeitura Municipal de Fortaleza.

<sup>4</sup> Lei complementar nº 0184, de 19 de dezembro de 2014, publicada no Diário Oficial do Município de Fortaleza de nº 15.429.



**GOVERNANÇA É  
COMPREENDIDA  
COMO UM AMBIENTE  
EM QUE AS PAUTAS  
PARA A TOMADA DE  
DECISÃO SÃO FRUTO  
DE NEGOCIAÇÕES,  
DISPUTAS, CONFLITOS  
E CONSENSOS  
COTIDIANAMENTE  
PRODUZIDOS ENTRE  
INSTITUIÇÕES E  
SOCIEDADE CIVIL**

como uma competência de um governo em tomar decisões e realizá-las com efetividade; e c) governança em rede, como um modelo novo do mundo globalizado, em que governança ultrapassa os limites institucionais de um governo, pensando as práticas de poder em relações dinâmicas (e menos como estruturas) entre governo, sociedade civil e setor privado, orientados por marcos globais.

A brasileira Tania Zapata (2009) propôs uma concepção que poderíamos associar à noção de governança em rede ressaltada por Solà (2001), porém localizada e “operacionalizável”. Trata-se “de um novo contexto em que as decisões estratégicas são produto de uma pauta de concertação entre as instituições e a sociedade” (ZAPATA, 2009, p. 02).

Compreende governança como um ambiente em que as pautas para a tomada de decisão são fruto de negociações, disputas, conflitos e consensos cotidianamente produzidos na relação entre as instituições e a sociedade civil. A concertação – os ajustes para a decisão de um ponto comum – em torno de pautas é atravessada, portanto, de relações de poder.

E qual é o impacto de ações em torno da governança na cidade – e mais especificamente na cidade de Fortaleza? Para responder a essa questão, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) tem promovido a noção de governança urbana. Em 2002, o UN-HABITAT propôs a definição de governança urbana como:

*[...] o somatório das muitas maneiras com que indivíduos e instituições públicas e privadas planejam e gerenciam assuntos comuns da cidade. É um processo contínuo que acomoda interesses conflitantes e diversos, a partir do qual uma ação cooperativa pode ser tomada. Essa ação envolve instituições formais, coletivos informais e o capital social dos cidadãos<sup>5</sup>. (UN-HABITAT/CAMPAIGN SECRETARIAT, 2002)*

Nesse sentido, governança urbana envolve necessariamente as noções de conflito<sup>6</sup> e de capital social, e refere-se a um processo contínuo capaz de acomodar interesses diversos para a tomada de ações.

Lidar com conflito é particularmente desafiador, considerando-o como uma divergência que emerge quando as partes têm interesses opostos a respeito de uma dada

5 Tradução do autor a partir do original: “Urban governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, plan and manage the common affairs of the city. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action can be taken. It includes formal institutions as well as informal arrangements and the social capital of citizens”.

6 Os mapeamentos colaborativos realizados pelo Projeto Fortaleza 2040, na fase “Fortaleza que Temos”, identificaram, a partir das experiências de moradores, conflitos existentes em diversos bairros da cidade (FORTALEZA 2040, 2015). Essa atividade, realizada entre os meses de março e junho de 2015, constitui relevante contribuição para processos de identificação de fenômenos e de atores sociais que podem ser envolvidos em pautas de concertação para a tomada de decisão.



**O OBSERVATÓRIO  
RECONHECE AS  
POSSIBILIDADES  
DESIGUAIS DE  
INFLUENCIAR  
PROCESSOS DE  
TOMADA DE DECISÃO  
COMO UM DESAFIO EM  
ABERTO**

questão, como define Dean Pruitt (1998). Mas os conflitos, embora sejam os acontecimentos mais intensos entre forças contrárias, são constitutivos da vida social, possibilitando renovação de laços e formação de alianças, como refletiu Georg Simmel (2002).

Esse processo deve ser construído e, para tanto, deve ser compreendido como um “software” que possibilita o funcionamento do “hardware” urbano, como um “ambiente propício [...] para responder às necessidades dos cidadãos” (UN-HABITAT, 2015, p. 1). Nessa concepção, as cidades:

*[...] precisam incluir mais e mais vozes para responder aos desafios da governança urbana. Uma governança urbana efetiva requer uma relação mais sofisticada, com responsabilidades claramente designadas, forte colaboração entre diferentes níveis de governo (governança em múltiplos níveis), e meios regulares e mais criativos de interação com a sociedade civil. (UN-HABITAT, 2015, p. 4)<sup>7</sup>*

Pensando com Bourdieu (1987), poder é compreendido como espaços de relações de força entre agentes providos de recursos e poderes desiguais – na terminologia do autor, são os diferentes tipos de capital<sup>8</sup>. Trazendo para a nossa realidade, estamos nos referindo às possibilidades desiguais de influenciar processos de tomada de decisão. O Observatório da Governança Municipal reconhece tais assimetrias de poder como um desafio em aberto, sem respostas prontas. Trata-se de reconhecer que (1) as dinâmicas sociais são complexas e que estão em transformação; (2) tomar decisões em meio a essa complexidade demanda processos de geração e gestão de conhecimento especializado e sensível; e (3) que estas mesmas decisões, quando envolvem a coisa pública, precisam gerar valor público<sup>9</sup> em processos de tomada de decisão que acomodem interesses conflitantes e diversos, a partir de redes sociais informais, coletivos emergentes e grupos institucionalizados que movimentam os debates na cidade.

Para influenciar a boa tomada de decisão na gestão pública municipal, em concertação com a sociedade civil, o Observatório faz da gestão de conhecimento a sua atividade principal, através da realização de pesquisas de perfis, satisfação e percepção

---

7 Tradução do autor a partir do original: “Cities need to include more and more voices to respond to the challenges of urban governance. Effective urban governance requires a more sophisticated relationship with clearly assigned responsibilities, a stronger collaboration between different levels of government (multi level governance), and regular and more creative means of interaction with civil society.

8 Na teoria de Bourdieu (1978), conhecer a distribuição de capitais num dado recorte de tempo representa a estrutura imanente do mundo social, ou seja, não se começa “do zero”; o mundo social se constrói sobre a partir de suas próprias condições. O autor compreende que os agentes mobilizam capitais, como o capital econômico (propriedades, herança, renda) e o capital cultural (disposições de mente e corpo que são transmitidas, bens culturais como pinturas e livros, qualificações educacionais) na vida social.

9 Entendemos valor público como a “[...] melhoria das condições de vida da população, com equidade, [...] com acesso generalizado a bens e serviços que produzem bem-estar. Gera-se valor público quando a pobreza diminui, e a educação e a saúde melhoram. Em geral, a satisfação das necessidades humanas não é obtida de forma imediata e direta senão como resultado de um processo de investimento de recursos que gere distribuição de bens em cadeia.” (BERRETTA & KAUFMANN, 2011) (Tradução do autor).



O ENFOQUE ESTÁ EM COMPREENDER AS EXPECTATIVAS E DEMANDAS, BEM COMO AS DINÂMICAS SOCIAIS DOS SUJEITOS QUE USAM OS SERVIÇOS MUNICIPAIS

de bem-estar – no eixo *Minha Cidade, Meus Serviços* e da construção de um banco de dados sensível e confiável a partir de processos de governança de dados da gestão – no eixo *Como estamos Governando?* – para auxiliar nas pautas de concertação. Busca-se, portanto, contribuir para a execução de políticas e serviços que atendam às demandas e necessidades da população com efetividade, garantindo bem-estar.

Um dos caminhos propostos se dá pela realização de estudos e pesquisas, que são responsabilidade da Gerência de Estudos e Pesquisas no eixo temático *Minha Cidade, Meus Serviços*, a fim de conhecer a diversidade das experiências cotidianas relacionadas aos serviços municipais nos territórios da cidade.

## 1.2. Minha Cidade, Meus Serviços

Para que políticas públicas e serviços sejam ofertados de forma adequada, é necessário conhecer quem os utiliza, suas demandas, seus anseios, suas expectativas, seus valores. Falamos, portanto, de perfis de usuários. Esta é a premissa básica do eixo *Minha Cidade, Meus Serviços*.

Conhecer os perfis de usuários de serviços da Prefeitura é pertinente para a governança municipal na medida em que esse dado é vinculado aos níveis de satisfação que eles têm com os serviços municipais que demandam e utilizam. Nesse sentido, no eixo *Minha Cidade, Meus Serviços*, o Observatório procura modos de contribuir para a efetivação da cidadania, que toca necessariamente na noção de direito à cidade, compreendendo-a como um direito à vida urbana (LEFEBVRE, 2001), ao usufruto das oportunidades e estruturas na cidade.

Mas a cidade não é vivida como um todo homogêneo (BARREIRA & MATTOS, 2014). A experiência urbana cotidiana é atravessada por marcadores sociais e práticas diversas, como classe econômica, local de moradia, cor/etnia, lazer etc. Nesse sentido, com Haesbaert & Limonad (2007), compreende-se território como a espacialização de relações sociais e históricas de poder, perpassada pela dimensão subjetiva dos cidadãos. Portanto, para a formulação e realização de pesquisas, bem como para a aplicabilidade das recomendações de aprimoramento de serviços, os territórios exercem relevante influência.

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, garantindo, em última instância, o maior objetivo do trabalho na gestão pública: o bem-estar dos cidadãos.

## 1.3. Pesquisas aplicadas

Estudos e pesquisa são mecanismos de conhecimento e descoberta, reflexão e ponderação. Com relação às políticas públicas e aos serviços municipais, estudos e pesquisas – de abordagens qualitativa e quantitativa – são importantes na medida em que trazem novos dados sobre acolhimento por parte dos servidores, qualidade dos serviços e critérios de valoração dos usuários.



**O OBSERVATÓRIO  
TRABALHA COM  
DUAS DISCUSSÕES  
TRANSVERSAIS: A  
CLASSE C COMO UM  
FENÔMENO SOCIAL  
EMERGENTE E A  
PERCEPÇÃO DE BEM-  
ESTAR E QUALIDADE  
DE VIDA**

Para que os estudos e as pesquisas possam contribuir para a governança, faz-se necessário adotar uma perspectiva aplicada, ou seja, ter como premissa a geração de um impacto, de uma intervenção ou de uma ação, de modo a aplicar o conhecimento produzido para aprimorar serviços e políticas.

Tendo em mãos os pontos positivos e críticos dos serviços municipais, espera-se influenciar a reorientação de, e o (re)desenho de políticas e serviços para a boa governança e o bem-estar da população. Os níveis de satisfação com serviços municipais são uma maneira de a sociedade civil dar indicativos de seus interesses para a gestão pública. Têm o potencial de orientar e reorientar ações, projetos, políticas e recursos públicos, em relação com os anseios e as percepções da sociedade civil.

## 2. TEMÁTICAS

A governança envolve uma conexão entre os cidadãos, os serviços municipais e os territórios da cidade – em Fortaleza, é relevante incorporar a dimensão da pobreza e da desigualdade de acesso a serviços. Por um lado, essa conexão nos traz a noção de direito à cidade para a discussão; por outro, demanda uma compreensão da pobreza como multidimensional. Conforme ressalta um relatório do Banco Mundial (NARAYAN et al, 1999), há aspectos subjetivos que impactam o bem-estar dos mais pobres, para além dos fatores unicamente econômicos, tais como a sensação de falta de influência nas decisões políticas e os laços sociais com a vizinhança.

É nesse sentido que o Observatório trabalha atualmente com duas discussões transversais: a) Classe C, como um fenômeno social emergente<sup>10</sup>, ainda em transformação, que demanda mais conhecimentos; e b) a percepção de bem-estar e qualidade de vida<sup>11</sup>. Essas duas discussões perpassam os temas que o Observatório tem discutido para a realização de pesquisas de perfil e satisfação, tais como na temática de saúde, com foco nas unidades básicas de saúde.

Em paralelo, na Gerência de Estudos e Pesquisas são desenvolvidos estudos que contribuem para o seu próprio trabalho. São produções internas de estudo conceitual, de identificação de experiências e de mapeamento de produções, que visam a incrementar o embasamento teórico e metodológico da equipe em temáticas que o Observatório considera estratégicas para a cidade e a região metropolitana.

Esse trabalho foi iniciado em maio de 2015, com um levantamento de observatórios sociais existentes no Brasil. Paula Bessa Braz produziu o *paper* “Observatórios – Concepções e Modos de Conhecer”<sup>12</sup>, que tece uma discussão conceitual sobre o surgimento dos observatórios e suas propostas, bem como os diferenciais propostos pelo

10 Neste tema, recomendamos a leitura de Abílio (2011); Barros et al (2011); PNUD (2014)

11 Para conhecer as experiências internacionais de construção de índices de felicidade e bem-estar, recomendamos a leitura de Delhey e Kroll (2012).

12 Este trabalho foi apresentado via conferência Skype por Paula Braz no V Seminário Observatórios, Metodologias e Impactos: Dados e Participação, dia 29 de setembro de 2015, sob o título de “Observatório: modos de conhecer”. Seminário foi realizado na Unisinos, em São Leopoldo-RS.



**É IMPRESCINDÍVEL CONSIDERAR OS RISCOS DE EXCLUSÃO DIGITAL E AS POTENCIALIDADES DE INOVAÇÃO NESTE PROCESSO EM CURSO DE DESLOCAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA AS INTERFACES WEB**

Observatório da Governança Municipal.

Com a intenção de aprofundar as discussões desse estudo, Paula Bessa Braz construiu o *paper* “O Pensar e o Agir – A Pesquisa no Observatório”, que aborda métodos de pesquisa aplicada, com destaque para a pesquisa-ação, modalidade de pesquisa adotada pelo Observatório por aliar reflexão, conhecimento empírico e propostas de intervenção.

O terceiro estudo desenvolvido abordou o fenômeno social da chamada classe C, um segmento social que utiliza serviços públicos da Prefeitura e está passando por transformações em suas práticas de consumo e em seus valores. Explorando relatórios governamentais, artigos acadêmicos e pesquisas contratadas por empresas de publicidade, Lara Saraiva elaborou o *paper* “Classe C: a nova cara do Brasil”, para identificar as produções que visam a compreender não apenas as condições de vida e o poder de compra desse segmento populacional, mas, em especial, seus desejos e suas expectativas de futuro, procurando traçar perfis subjetivos.

Estudos atualmente em desenvolvimento no Observatório versam sobre os modos de fazer pesquisa no virtual, abrangendo websites, abordagens metodológicas de Antropologia e softwares que possam contribuir para pesquisas on-line. A utilização da Internet por diversos segmentos sociais tem modificado práticas cotidianas e formas de obter e produzir conhecimento – e poderá trazer mais mudanças no futuro. Na medida em que política e mercado se “digitalizam”, o fenômeno do digital divide ou abismo digital tem o potencial de impactar a governança de maneira crescente. Acessar ou não acessar a Internet, e mesmo a qualidade e a velocidade desse serviço são elementos que provocam assimetrias de usufruto do “novo direito humano”<sup>13</sup>.

Portanto, é imprescindível considerar os riscos de exclusão digital e as potencialidades de inovação neste processo em curso de deslocamento de serviços públicos e mecanismos de participação social para as interfaces web.

Pesquisas com juventudes urbanas, por exemplo, devem considerar a inclusão de procedimentos metodológicos via web, uma vez que as gerações mais novas crescem de forma mais “online” que as gerações anteriores. Constituem suas subjetividades e amizades entre a Internet e a rua, assim como a prática política têm se dado de novas formas, com reclamações individuais, petições coletivas, *hashtags*, fóruns virtuais e mobilizações de rua (MALINI e ANTOUN, 2013).

Há softwares já disponíveis no mercado que possibilitam análises de discussões e modos de pensar de grupos, organizações e coletivos, tais como Gephi e os pacotes da empresa *Cognitive Edge*, que serão apresentados a seguir. O *software* livre Gephi permite a criação de visualizações gráficas de redes sociais a partir, por exemplo, de dados de plataformas online de redes sociais, possibilitando a identificação de clusters

---

<sup>13</sup> A compreensão do acesso à Internet como um direito humano tem sido desenvolvida em diversas partes do mundo. Dentre elas, citamos três experiências: o Marco Civil da Internet, promulgado em 2014 no Brasil, as atividades da Fundação World Wide Web, capitaneada por Tim Berners-Lee, um dos pioneiros da Internet, e a Declaração Africana de Direitos e Liberdades na Internet, escrita em 2014.





O PROCESSO DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS ENVOLVE CONTATOS E REUNIÕES COM AS PARTES ENVOLVIDAS, SEJAM SETORES POPULARES E/OU EMERGENTES, ÓRGÃOS DA PREFEITURA OU EMPRESAS”

e palavras mais recorrentes, assim como de redes sociais organizacionais.

A *Cognitive Edge*, coordenada por Dave Snowden, tem despontado como líder internacional em geração de conhecimento sensível a partir de narrativas em ambientes organizacionais. O *software SenseMaker* possibilita a criação de perfis e mapas mentais que organizam valores, posicionamentos e modos de tomar ações. Em setembro, a equipe da Gerência de Estudos e Pesquisas se dedicou a conhecer o software e seus métodos específicos, culminando na produção de um relatório descritivo sobre suas possibilidades e os casos em que foram utilizados.

### 3. AGENDA DE AÇÕES

Como realizar esses projetos? Enquanto os estudos em grande parte são realizados internamente, na Gerência de Estudos e Pesquisas, as pesquisas vão exigir equipes de campo e organização específicas.

O processo de realização de estudos e pesquisas envolve contatos e reuniões com as partes envolvidas, sejam setores populares e/ou emergentes, órgãos da Prefeitura ou empresas. Envolve também, nesse processo, a formulação de questões de pesquisa com base em evidências empíricas consistentes.

O conhecimento gerado servirá de suporte para a produção de relatórios com análises situacionais e recomendações de aprimoramento de serviços. A relevância desse trabalho pode ser enriquecida em reuniões para a formação de uma agenda de cooperação com órgãos da Prefeitura, como ouvidorias e conselhos setoriais das secretarias, e com os projetos desenvolvidos dentro do IPLANFOR, como o Projeto Fortaleza 2040, da Diretoria de Planejamento (DIPLA), e as reuniões dos comitês das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), organizadas pela Diretoria de Articulação e Políticas Públicas (DIART). Tais iniciativas contribuem para a governança municipal, e caberá ao Observatório a realização de visitas e discussões com esses setores a fim de constituir uma agenda de cooperação.

O Observatório, a partir das produções do eixo temático Minha cidade, Meus Serviços, pode contribuir com a) a elaboração de diagnósticos situacionais de perfis de usuários e de servidores, envolvendo setores da sociedade civil, que podem influenciar na remodelação de programas e serviços; b) relatórios de recomendações de aprimoramento de serviços e de incorporação de boas práticas; e c) a realização de ações cooperativas com órgãos setoriais da Prefeitura.

Espera-se, desta maneira, contribuir para o cumprimento da missão do Observatório e do IPLANFOR para a construção coletiva de uma cidade acolhedora, mais justa e bem cuidada, para o bem-estar da população de Fortaleza.

#### Referências Bibliográficas

ABILIO, Ludmila C. A nova classe média vai ao paraíso?. In: Anais da II Conferência Nacional do Desenvolvimento. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area11/area11-artigo7.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2015.

BARREIRA, I. & MATTOS, G. The city as an object of research: microsociology of urban spaces in Bra-

zil. *Current Urban Studies*. V. 2, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4236/cus.2014.22013>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

BARROS, R. et alii. A nova classe média brasileira: desafios que representa para a formulação de políticas públicas. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/EuiqqP>>

BERRETTA, N. & KAUFMANN, J. La planificación orientada a resultados. Módulo 2. Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Washington, DC: BID; INDES; PRODEV, 2011.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: KARABEL, J. & HALSEY, A. H. (eds.). *Power and ideology in education*. Oxford: Oxford University Press, 1978, pp. 511-534. Disponível em: <<http://faculty.georgetown.edu/irvinem/theory/Bourdieu-Forms-of-Capital.pdf>>. Acesso em 18 set. 2015.

DELHEY, J. & KROLL, C. A 'happiness-test' for the new measures of national well-being: How much better than GDP are they? WZB Discussion Paper SP I 2012 201, Junho 2012. Disponível em: <<http://econstor.eu/bitstream/10419/60235/1/720093910.pdf>>. Acesso 03 mar. 2015.

FORTALEZA 2040. Revista Fortaleza 2040: o olhar dos moradores. Edições IPLANFOR. Série Fortaleza 2040. V. 3, n. 1. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2015. Disponível em: [http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_revista-fortaleza-olhar-dos-bairros\\_15-09-2015.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_revista-fortaleza-olhar-dos-bairros_15-09-2015.pdf). Acesso em: 18 set. 2015.

HAESBAERT, R., & LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. Etc, Espaço, Tempo e Crítica, n. 2, vol.1, 2007. Pp. 39-52. Disponível em: <[http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007\\_2\\_4.pdf](http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf)>. Acesso em 18 nov. 2015.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MALINI, F. e ANTOUN, H. A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina, 2013. Disponível em: <<http://ainternetearua.com.br/download/a-internet-e-a-rua-online-pdf/>>.

NARAYAN, D. et al. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Nova York: Oxford University Press, 1999. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124115187705/vol1.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2015.

PNUD Uruguay. Clases medias em Uruguay: entre la consolidación y la vulnerabilidad. El futuro en foco - Cuadernos sobre desarrollo humano. 06. Montevideu: 2014. Disponível em: <<http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/cuadernodh06/undp-uy-cuadernodh06-2015.pdf>>. Acesso em 01 jul. 2015.

PRUITT, Dean G. Social conflict. In: GILBERT, D. T.; FISKE, S. T. & LINDZEY, G. (Orgs.). *The handbook of Social Psychology*. 4 ed. Nova York: McGraw-Hill, 1998. Pp. 470- 502.

SIMMEL, Georg. The sociology of conflict. *American Journal of Sociology*. Vol. 9, 4. Chicago: The University of Chicago Press, 2002. Disponível em: <<http://www.d.umn.edu/cia/faculty/jhamlin/4111/Readings/SimmelConflict1.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2015.

SOLÀ, Amadeu. Governança i governabilitat: una proposta terminològica. *Revista de Llengua i Dret*. N. 35. Barcelona: 2001. Disponível em:

<[http://www10.gencat.net/eapc\\_rld/revistes/revista.2008-09-19.5848911738/Governanca\\_i\\_governabilitat\\_\\_una\\_proposta\\_terminologica/ca/at\\_download/adjunt](http://www10.gencat.net/eapc_rld/revistes/revista.2008-09-19.5848911738/Governanca_i_governabilitat__una_proposta_terminologica/ca/at_download/adjunt)>. Acesso em 28 maio 2015.

UN-HABITAT/CAMPAIGN SECRETARIAT. Concept paper: Global Campaign on Urban Governance. 2 ed. Nova York: UN-HABITAT, 2002. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=1537&alt=1>>. Acesso em 21 set. 2015.

UN-HABITAT. Habitat III – Issue papers 6 – Urban Governance. Nova York: UN-HABITAT, 2015. Disponível em: <[http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-6\\_Urban-Governance.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-6_Urban-Governance.pdf)>. Acesso em 16 set. 2015.

ZAPATA, Tania. (2009). A importância da nova governança para construir uma outra cultura política no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org). *Desenvolvimento Local e a Nova Governança*. Pernambuco: Livro Rápido – Elógica. Pp. 201-229. Disponível em: <[http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/u2544/a\\_nova\\_governanza.pdf](http://www.fortaleza.ce.gov.br/sites/default/files/u2544/a_nova_governanza.pdf)>. Acesso em 02 ago. 2015.







**Prefeitura de  
Fortaleza**  
Instituto de Planejamento  
de Fortaleza