

Construindo o olhar do Observatório da Governança

MAÍRA LANDULPHO
Gerente do Observatório da Governança

O Observatório da Governança Municipal é o organismo da prefeitura que se propõe a transformar Fortaleza em uma cidade justa, inclusiva e acolhedora por meio de uma gestão pública mais eficaz. Situado em posição estratégica dentro do organograma da prefeitura, ele produz conhecimentos para o gestor: faz a triangulação entre dados produzidos pelo secretariado, dados secundários produzidos por outras fontes (IBGE, ONU, IPEA, Assembleia Legislativa do Ceará, etc.) e dados primários, qualitativos e quantitativos, coletados em campo pela própria equipe do Observatório ou coletados por consultorias contratadas.

Assim, as pesquisas realizadas pelo Observatório devem levantar questões que possam orientar as tomadas de decisão do(a) prefeito(a) no sentido de melhorar a governança¹ das políticas públicas municipais: de que forma as diversas secretarias e órgãos da prefeitura compartilham concepções, articulam ações e dividem competências nos projetos e programas intersetoriais? De que maneiras se integram, em campo, as diferentes políticas públicas? De que maneira o monitoramento e avaliação de políticas intersetoriais retroalimenta as ações da prefeitura? Como as secretarias e órgãos da prefeitura apreendem, conciliam e respondem aos interesses manifestos e latentes da sociedade? Como se articulam as estruturas já existentes nos territórios, formais e informais, com aquelas propostas pelas políticas municipais?

Para responder a tais questionamentos, ao longo dos seus quase três anos de existência, o Observatório conseguiu consolidar uma série de práticas de pesquisa de campo e uma rede de bancos de dados setoriais relevante. Em 2016, com o objetivo de dar um passo importante na consolidação do olhar do Observatório sobre a governança municipal, optou-se pelo desenvolvimento de um protótipo de análise de governança, triangulando dados oriundos das secretarias, dados externos à gestão e aqueles coletados em campo.

O PROTÓTIPO

A definição de um protótipo de análise da governança deveria cumprir alguns critérios definidos pela equipe do Observatório que levavam em consideração o contexto

1) O Observatório se apoia no conceito de governança definido pela UN-HABITAT explicitado mais adiante no artigo.



O OBSERVATÓRIO ENTENDE A GOVERNANÇA COMO SENDO “(...) O SOMATÓRIO DAS MUITAS MANEIRAS COM QUE INDIVÍDUOS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS PLANEJAM E MANEJAM ASSUNTOS COMUNS DA CIDADE”

político-institucional pelo qual passava a cidade de Fortaleza em julho de 2016: as restrições legais referentes ao conteúdo da consulta à população em período pré-eleitoral foram determinantes. Ademais, havia a necessidade de estudar um tema que fosse de relevância para a população e para a própria gestão municipal. Esse tema deveria ser ao mesmo tempo intersetorial, para que a questão da governança pudesse ser estudada na sua complexidade, e ser suficientemente delimitado para que a equipe do Observatório desse conta de apreender suas diversas dimensões em curto prazo.

A escolha pelo estudo da governança do projeto Areninhas atendia aos critérios levantados pela equipe além de possuir outros aspectos relevantes:

1. Forte componente de participação social: o equipamento é administrado por Conselhos Gestores compostos por membros da prefeitura e das comunidades circunvizinhas.

2. Bem delimitado espacialmente: permitiu a definição de uma amostra populacional diversificada e representativa.

3. Envolve a construção/reforma de estruturas duráveis: nesse sentido, o impacto da intervenção da prefeitura poderá ser analisado também no longo prazo.

O Observatório entende a governança como sendo “(...) 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”², nesse sentido, estudar a governança do projeto das Areninhas pressupunha tratar de questões como: Como se dá a divisão de tarefas entre os envolvidos no projeto Areninhas (internamente e externamente à prefeitura)? Como se articulam as relações entre o poder público e a comunidade? Como ocorre a mediação de interesses e a resolução de conflitos? Qual o nível de integração entre as políticas relacionadas?

METODOLOGIA

Para tratar das questões relativas à governança das Areninhas, a partir das opções teóricas do Observatório, foram analisadas uma série de referências. Dentre elas, duas serviram de base para a definição da metodologia que adotamos para o protótipo: o Guia para Medição da Governança Local, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)³ e o Referencial para Análise de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴.

O referencial disponibilizado pelo TCU foi utilizado fundamentalmente para subsidiar a análise dos aspectos formais do projeto Areninhas. A partir dele, conseguimos estabe-

2) UN-HABITAT & CAMPAIGN SECRETARIAT, 2002

3) United Nations Development Programme Oslo Governance Centre, User's Guide to Measuring Local Governance, Oslo: UNDP, 2009. Disponível em http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html

4) BRASIL, Tribunal de Contas da União, Referencial para análise de governança de políticas públicas Brasília: TCU, 2014. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/>



EM CONSEQUÊNCIA, A EQUIPE DO OBSERVATÓRIO RECORREU AO GUIA PARA MEDIÇÃO DE GOVERNANÇA LOCAL DO PNUD. NELE SÃO DISPONIBILIZADOS UMA SÉRIE DE FERRAMENTAS METODOLÓGICAS, UTILIZADAS POR CIDADES DOS CINCO CONTINENTES, PARA ANALISAR POLÍTICAS PÚBLICAS, GOVERNOS, PROCESSOS, ETC

lecer cinco critérios para a avaliação do nível de institucionalização de uma política pública. São eles: 1) A definição de objetivos de curto, médio e longo prazos; 2) A escolha de indicadores e a previsão da disponibilidade de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho; 3) A elaboração de uma matriz de atribuições e responsabilidades para todos os stakeholders; 4) A realização de um marco zero que permita o diagnóstico do contexto socioeconômico e ambiental anterior à intervenção e; 5) A definição orçamentária contendo identificação e provisão de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para implantação e operação.

Como podemos ver, os cinco critérios inspirados pelo referencial do TCU são res- tritos ao ambiente interno da prefeitura (ou de outro órgão executivo). Essencialmente ligados à fase de planejamento, esses critérios podem servir para análise de documentos programáticos, leis, discursos públicos e etc. No entanto, se retomarmos o conceito de governança adotado pelo Observatório, percebemos que há necessidade de identificar e analisar outros aspectos, tácitos e explícitos, para uma análise de governança em toda sua complexidade.

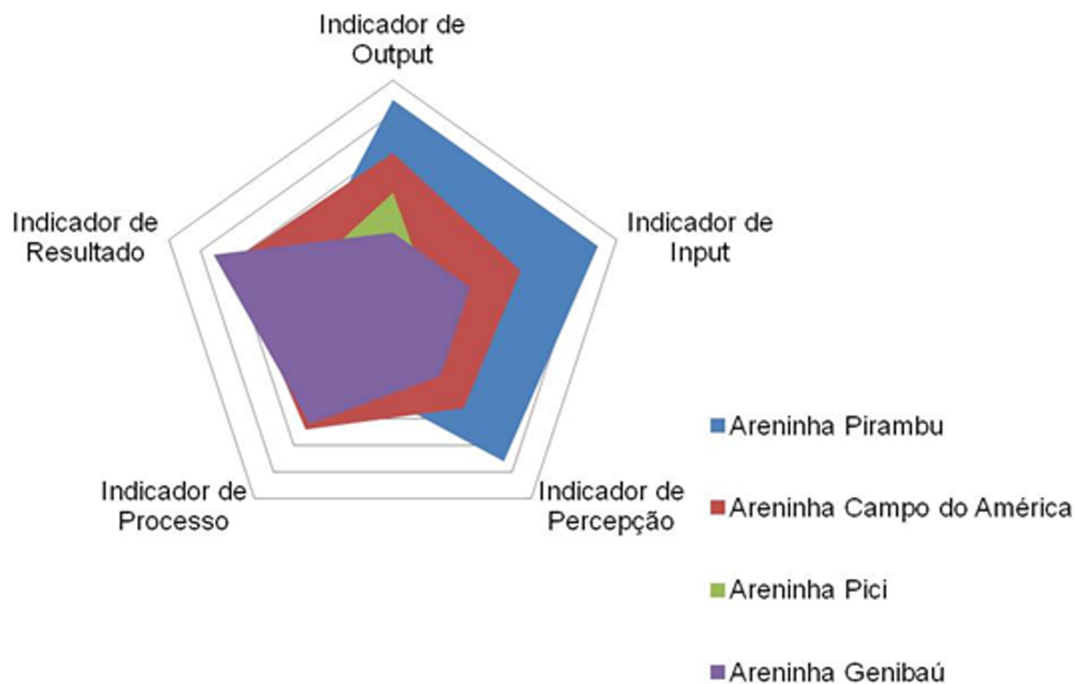
Em consequência, a equipe do Observatório recorreu ao Guia para Medição de Go- vernança Local do PNUD. Nele são disponibilizados uma série de ferramentas metodo- lógicas, utilizadas por cidades dos cinco continentes, para analisar políticas públicas, governos, processos, etc. As mais de vinte ferramentas apresentadas pelo PNUD podem ser contempladas em cinco tipos de indicadores:

- Indicadores de Input: medem recursos humanos, financeiros e materiais empregados no projeto.
- Indicadores de Output: medem elementos externos visíveis, como equipamentos construídos, bens adquiridos, eventos realizados, instalações, etc.
- Indicadores de processo: medem o planejamento da ação, os procedimentos e mecanismos de implementação (participação, transparência, equidade, etc.)
- Indicadores de percepção: opinião dos cidadãos sobre diversos temas (satisfação com serviços, transparência, equidade, etc.)
- Indicadores de resultado e de impacto: análise da realização de objetivos a longo prazo, ou de benefícios oriundos do processo.

Atribuindo valores proporcionais a cada um desses indicadores, seria possível estabe- lecer um gráfico de radar referente à governança das políticas públicas estudadas:



A PARTIR DA ANÁLISE DE DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS, DADOS DE EXECUÇÃO E OPERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PESQUISAS DE PERCEPÇÃO COM OS USUÁRIOS E GESTORES, COMBINADOS POR MEIO DOS INDICADORES SUPRACITADOS, A EQUIPE DO OBSERVATÓRIO DA GOVERNANÇA ELABORA RECOMENDAÇÕES PARA O(A) PREFEITO(A) E PARA O GESTOR DIRETO DA POLÍTICA EM QUESTÃO (SECRETÁRIO). AS RECOMENDAÇÕES SÃO O PRODUTO PRIMORDIAL DO OBSERVATÓRIO.



O PRODUTO

A partir da análise de documentos programáticos, dados de execução e operação das políticas públicas e pesquisas de percepção com os usuários e gestores, combinados por meio dos indicadores supracitados, a equipe do Observatório da Governança elabora recomendações para o(a) prefeito(a) e para o gestor direto da política em questão (secretário). As recomendações são o produto primordial do Observatório.

O banco de dados constituído por meio das pesquisas de percepção é adicionado aos dados dinâmicos presentes no data center da Sala Situacional do Observatório⁵. Desta forma, criamos uma visualização das recomendações elaboradas pela equipe de maneira que os dados que as subsidiam, sejam eles primários ou secundários, qualitativos ou quantitativos, fiquem à disposição do gestor e de futuras análises. O estabelecimento de correlações e possivelmente de cruzamentos entre os dados dinâmicos, oriundos dos sistemas setoriais, e os dados estáticos, oriundos das pesquisas de percepção, favorecem a elaboração de análises de risco e de análises preditivas. Fazer recomendações baseadas em evidências (evidence-based policies) para a melhoria de políticas públicas municipais de Fortaleza é a maneira do Observatório da Governança contribuir para uma cidade justa, inclusiva e acolhedora.

5) Para maiores informações sobre o funcionamento da Sala Situacional do Observatório da Governança ver artigo de CASTRO e LESSA, 2016 publicado no segundo volume dos Cadernos do Observatório

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Tribunal de Contas da União, Referencial para análise de governança de políticas públicas Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/>

CASTRO, Daniel e LESSA, Maria das Graças G. Governança de dados para governança urbana: Sala Situacional e Rede de Salas Setoriais In Cadernos do Observatório vol. 2 Fortaleza: IPLANFOR, 2016.

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

United Nations Development Programme Oslo Governance Centre, User's Guide to Measuring Local Governance, Oslo: UNDP, 2009. Disponível em: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html

[//www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html)



