

Governança x Governabilidade: os Desafios do Executivo Municipal de Olinda-PE no Estabelecimento de Políticas Públicas

Governance x Governability: the Challenges of the Municipal Executive of Olinda-PE in the Establishment of Public Policies

Carlos Alberto Costa de Sena¹,
Eliabe Roberto de Souza¹

¹Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia, Recife, PE, Brasil.

Resumo

Objetivo: A governança pública e a governabilidade só se materializam quando os atores estatais representados pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário compactuam com as mesmas ideias, processos e normas legais para atender aos interesses da coletividade. Logo, pesquisa busca investigar os desafios que o Poder Executivo de Olinda-PE enfrenta, sob a concepção de governança e governabilidade.

Método/abordagem: A metodologia empregada na pesquisa foi de ordem qualitativa e foram realizadas entrevistas estruturadas com atores políticos e gestores municipais de Olinda.

Contribuições teóricas/práticas/sociais: Os discursos dos entrevistados revelam que os recursos financeiros para o estabelecimento de políticas públicas resultam da articulação entre atores políticos das casas legislativas das esferas municipal, estadual e federal. Assim, a articulação com instituições públicas e privadas auxilia na construção de relações sociais para atendimento das necessidades sociais municipais.

Originalidade/relevância: Conclui-se que o estabelecimento das políticas públicas no município de Olinda resulta do atendimento rigoroso do plano de governo do prefeito, observância do Plano Plurianual, da garantia dos direitos sociais e através de instrumentos de gestão pública.

Palavras-chave: Governança; Governabilidade; Política pública; Problemas sociais.

Abstract

Purpose: Public governance and governance only materialize when state actors represented by the Executive, Legislative and Judiciary branches compact with the same ideas, processes and legal norms to meet the interests of the collective. Thus, the research seeks to investigate the challenges that the Executive Branch of Olinda faces, under the concept of governance and governance.

Design/methodology/approach: The methodology used in the research was qualitative and structured interviews were conducted with political actors and municipal managers of Olinda.

Research, Practical & Social implications: The interviewees' discourses reveal that the financial resources for the establishment of public policies result from the articulation between political actors of legislative houses of the municipal, state and federal levels. Thus, the articulation with public and private institutions helps in the construction of social relations to meet municipal social needs.

Originality/value: It is concluded that the establishment of public policies in the municipality of Olinda results from the strict attendance of the mayor's government plan, compliance with the Multiannual Plan, the guarantee of social rights and through public management instruments.

Keywords: Governance; Governability; Public policy; Social problems.

Introdução

Os vocábulos governança e governabilidade têm sido muito utilizados nos discursos dos agentes que fazem a gestão pública, sejam eles atores políticos, servidores públicos efetivos e cargos comissionados. Autores e pesquisadores como Ivo, Fadul e Heber (1998); Kissler e Heidemann (2006); Junquilha (2010), Rezende (2012) e Nasser (2018) têm procurado esclarecer como essas temáticas permeiam o desenvolvimento das atividades no setor público. No entender de Rezende (2012, p. 16) “[...] a governabilidade diz respeito às condições do exercício da autoridade política, a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade”.

Um dos grandes desafios da gestão pública é o atendimento das necessidades urgentes ou dos problemas considerados como relevantes para a sociedade. No caso do município de Olinda, situado na Região Metropolitana de Recife, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou 391.835 pessoas como sendo a população local em 2018 (IBGE, 2018). Para o ano anterior, isto é 2017, a Base de Dados do Estado de Pernambuco (BDE) publicou a estimativa de residentes em Olinda em 390.771 pessoas (Pernambuco, 2017a). Percebe-se que a diferença entre as duas estimativas populacionais resulta em um aumento populacional local de 1.064 pessoas no transcorrer de um ano.

Dados mais recentes da BDE revelam que no ano 2017, no município de Olinda, ocorreram 20.997 desligamentos de pessoas do emprego formal contra 20.573 admissões no emprego formal, resultando em um déficit de 424 postos de trabalhos formais (Pernambuco, 2017b). A BDE também apresenta dados sobre o Ensino Fundamental em Olinda, modalidade de ensino determinada como prioritária municipal na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.9.394/96 (Brasil, 1996), que em 2017 foram 17.382 alunos(as) matriculados(as), sendo 13.797 alunos(as) matriculados nos Anos Iniciais [1º ao 5º ano] e 3.585 alunos(as) matriculados nos Anos Finais [6º ao 9º ano] (Pernambuco, 2017c). A mesma base também revela que a taxa de reprovação, na mesma modalidade de ensino, foi de 9,6% nos Anos iniciais e 15,8% nos Anos Finais (Pernambuco, 2017d).

Diante do exposto questiona-se: Quais os desafios que o Poder Executivo municipal de Olinda enfrenta, em termos de governança e governabilidade, no estabelecimento de políticas públicas? O objetivo geral desta pesquisa foi investigar quais os desafios que o Poder Executivo de Olinda enfrenta sob a concepção de governança e governabilidade, no estabelecimento das políticas públicas.

Decorrem do objetivo geral os seguintes objetivos específicos: identificar o estabelecimento das políticas públicas no âmbito municipal; relatar a mobilização dos recursos financeiros e

técnicos no estabelecimento das políticas públicas; descrever a participação dos atores políticos e sociais no processo de formulação e estabelecimento de políticas públicas. Este artigo está seccionado em cinco partes textuais: a primeira parte é referente à introdução. A parte seguinte está relacionada ao referencial teórico como aporte conceitual para fundamentação da pesquisa. A terceira parte, procedimentos metodológicos, refere-se aos caminhos que foram trilhados para atender as ações dos objetivos da pesquisa. Os resultados e discussões é a seção quarta, na qual são apresentados os achados da pesquisa. As considerações finais correspondem à última parte textual e que traz a resposta ao questionamento da pesquisa, assim como as visões dos pesquisadores sobre a temática em estudo.

Fundamentação Teórica

A partir do ano de 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, o país passou a adotar o Estado democrático de direito como modelo de administração pública “[...] para disciplinar a formulação e a gestão das políticas públicas nas três esferas de governo no Brasil” (Queiroz, 2009, p. 35).

De acordo com Ivo, Fadul e Heber (1998, p. 64) esse novo modelo ampliava

[...] as possibilidades de participação de diversos segmentos sociais, ampliando as modalidades de comunicação

entre eles e com as esferas institucionais do executivo municipal, sem desprezar os padrões de justiça social capazes de atenuar conflitos e enfrentar desigualdades sociais.

No processo de política pública, Secchi (2012, p. 77) chama a atenção sobre os articuladores, também denominados de atores, visto que possuem a:

[...] capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” e, ainda, “[...] interação, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político.

Das articulações dos atores políticos com a legitimidade das ações governamentais decorre a concepção de governabilidade. Para Rezende (2012) a governabilidade está relacionada às condições do exercício da autoridade política e a capacidade política de governar.

De acordo com Préve, Moritz e Pereira (2010, p. 154), a governabilidade

[...] pressupõe confiança e disposição da sociedade para colaborar voluntariamente com as decisões do governo e implica a demonstração, por parte dele, das seguintes características: atendimento das demandas e pressões sociais; transparência, considerando que o Estado deve ser permanentemente submetido ao escrutínio público e que a clandestinidade das suas ações constitui uma das causas óbvias de abuso e de corrupção; e liderança, entendida como a capacidade governamental de perceber e catalisar as aspirações da população e tomar decisões coerentes com essas demandas.

Segundo Diniz (1995 apud Junquilha, 2010, p. 32) a governabilidade vincula-se a três dimensões. A primeira faz menção à “capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento”. A segunda dimensão corresponde à mobilização de meios e recursos para execução das políticas públicas e a tomada de decisão. Por fim, a capacidade de liderança estatal.

Secchi (2012) nos faz lembrar que para a execução das políticas existe um processo de elaboração, também conhecido como ciclo de políticas públicas. Este ciclo é uma forma de esquematizar a vida de uma política pública pelo fato de possuir sete fases sequenciais e interdependentes. Essas fases correspondem à identificação do problema, a formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (Ver Figura 1).

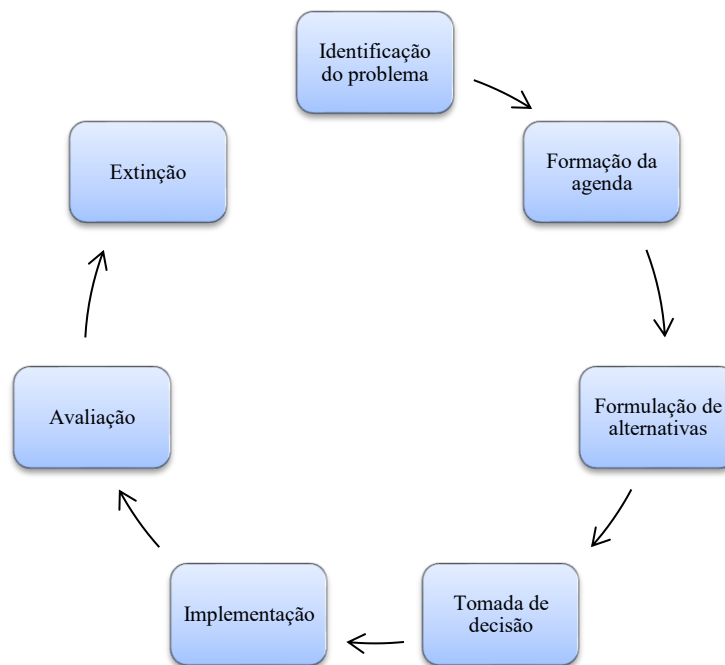


Figura 1. Ciclo de políticas públicas
Fonte: Secchi (2012).

Para Secchi (2012, p. 33-34), não necessariamente, o ciclo de políticas públicas pode apresentar a real dinâmica de uma política pública e as fases podem ter sequências que se alternam, porém,

[...] o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos.

A implementação de políticas públicas encontra-se relacionada à

compreensão sobre o conceito de governança.

Para Bresser-Pereira (1997, p. 40):

existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

De acordo com Ferreira (2017, p. 8) a expressão governança teve origem em documentos do Banco Mundial na década de 90, ao apresentar condições para garantir um Estado eficiente, porém a partir das três últimas décadas do século XX o entendimento:

[...] ampliou-se o sentido para uma nova forma de gestão, abarcando todas as formas de gestão e seus múltiplos atores dos problemas nas sociedades.

Para Kissler e Heidmann (2006, p. 482), na governança os atores políticos locais e regionais são movidos por uma ação conjunta no sentido de melhor avaliar os problemas regionais e a rede de:

[...] cooperação entre os agentes regionais são significativamente elevadas, por exemplo, no campo do mercado de trabalho e das políticas de emprego, desenvolvimento municipal, combate à pobreza etc.

No entender de Satterthwaite et al. (2007, p. 268, tradução dos autores)

a governança participativa da sociedade nas cidades ocorre:

[...] no governo por razões óbvias: tentar fazer com que as agências governamentais atendam às suas necessidades, apoiem as suas prioridades e protejam os seus direitos. Eles se envolvem para fazer com que os governos façam algo ou mudem a maneira como fazem as coisas.

Kissler e Heidmann (2006, p. 482) afirmam ainda que a governança:

“trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU) a governança no setor público:

[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 5).

O TCU (Brasil, 2014) revela que para a Administração Pública executar e conduzir as suas ações para condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, são necessários à observância de dez passos, conforme Quadro 1.

LISTA DE PASSOS	
1 - Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos;	6 - Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las;
2 - Lidere com ética e combata os desvios;	7 - Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações;
3 - Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas;	8 - Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários;
4 - Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação;	9 - Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização;
5 - Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas;	10 - Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Quadro 1. Dez passos para a boa governança

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de TCU (Brasil, 2014).

Por outro lado, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) relata que nos Municípios, a necessidade de articulação com diversos atores em busca da boa governança exige o envolvimento de todos os gestores, servidores e funcionários das mais diversas áreas – educação, saúde, segurança, infraestrutura, esporte e lazer, controle e finanças municipais etc. – tanto na definição de novas agendas políticas como para a implantação de novos projetos de gestão (CNM, 2018, p. 12).

Ekundayo (2017, p. 154, tradução dos autores) adverte que “quando há um mau serviço, os cidadãos têm o

direito de protestar e responsabilizar os políticos”.

No entender de Ekundayo (2017, p. 154, tradução dos autores):

outros requisitos para a boa governança incluem um auditor público independente responsável por um legislador representativo, o respeito pela lei e os direitos humanos a todos os níveis de governo e uma estrutura institucional pluralista.

O Banco Mundial (2007 apud CNM, 2018, p. 15-16) elenca sete princípios que devem ser observados para a boa governança no setor público (Ver Figura 2). São eles:

- Legitimidade - Não basta verificar se a lei foi cumprida, é preciso saber se o interesse público e o bem comum foram alcançados.
- Equidade - devem ser garantidas as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, acesso à informação etc.).
- Responsabilidade - os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade da entidade, visando a sua longevidade.
- Eficiência - fazer o que precisa ser feito com a qualidade adequada e o menor custo possível.
- Probidade - os gestores devem observar as regras e procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Os gestores devem observar as regras e procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.
- Transparência - deve ser estabelecido um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
- Accountability - os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

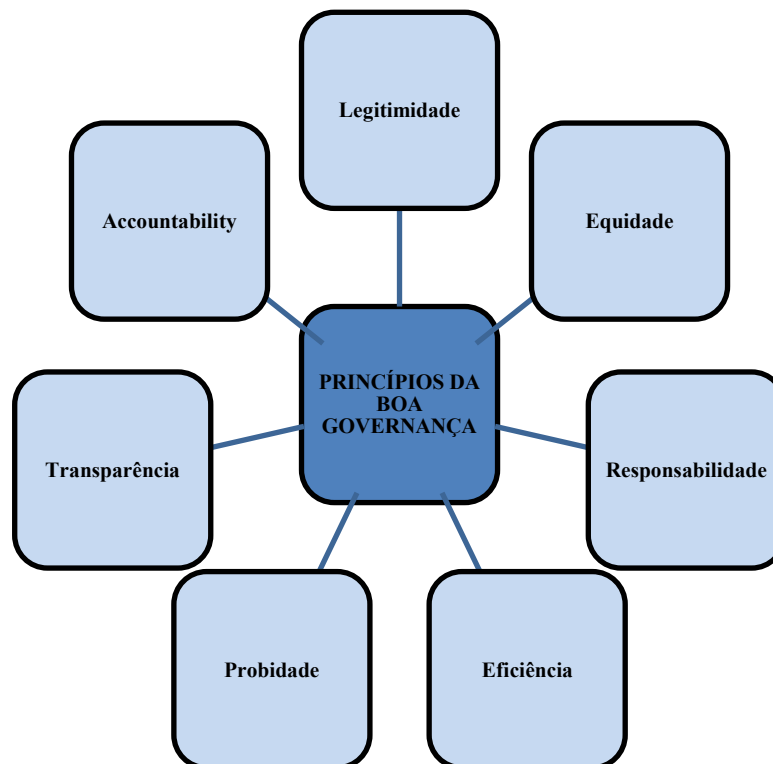


Figura 2. Princípios da Boa Governança segundo o Banco Mundial (2007)
Fonte: Elaborada pelos autores a partir de CNM (2018).

Nasser (2018, p. 733) chama atenção sobre a prática da governança:

A ideia geral a que o termo remete é aquela de ordenação e gerenciamento do mundo, da sociedade, de conjuntos de problemas e relações.

De acordo com Nasser (2018, p. 740):

em governança parece só haver poder executivo. Quem produz as regras, administra sua aplicação, resolve controvérsias, toma decisões, o faz sempre como administrador [...] qualquer noção de equilíbrio de poderes não se verifica entre as funções, mas sim entre os vários administradores distribuídos na governança.

Metodologia

Dentro do universo e contexto político atual, onde vários atores estão envolvidos direta ou indiretamente nas ações do Poder Executivo, faz-se necessária a compreensão dos fenômenos referentes à governança e a governabilidade para conhecimento de como se materializam as ações de estabelecimento de políticas públicas na esfera municipal.

Sendo assim, a presente pesquisa se enquadra no método qualitativo devido à forma e o método de abordar o problema em estudo.

Para Richardson (2007, apud Zanella, 2009, p. 75), o método qualitativo caracteriza-se:

[...] em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade.

Descrição do universo da pesquisa

A pesquisa foi realizada nas seguintes secretarias do Governo Municipal de Olinda: Secretaria de Governo, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação.

A escolha da Secretaria de Governo decorre do fato que é a responsável pela coordenação política e ações do governo em consonância com os Poderes públicos. Já a Secretaria da Fazenda tem a competência de formular as políticas administrativas. A Secretaria de Educação é a responsável pela coordenação da política municipal de educação. Por fim, a Secretaria da Saúde está encarregada de planejar, coordenar e executar a política municipal de saúde.

Coleta de dados

Para a coleta de dados, foi realizada uma entrevista individual com cada ator político e/ou representante executivo de 4 (quatro) secretarias municipais de Olinda-PE, agendada de forma prévia. As amostras estiveram relacionadas à articulação governamental e as áreas de desenvolvimento institucional, econômica, educação e saúde.

As entrevistas foram estruturadas em três eixos: o primeiro eixo tratou do perfil sociodemográfico dos entrevistados. O segundo eixo esteve relacionado à governabilidade com vistas à identificação de problemas sociais; mobilização de meios e recursos; capacidade de liderança política. O eixo seguinte, relativo à governança abordou o processo de gestão das políticas públicas; integração entre as unidades de governo; implementação de políticas públicas. Foi realizado um teste piloto anterior a aplicação da entrevista para a realização de ajustes necessários.

As entrevistas foram utilizadas, enquanto instrumentos de pesquisa, pois, conforme Duarte (2004, p. 2015):

[...] são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados.

As entrevistas realizadas com os representantes e atores políticos das secretarias supracitadas foram gravadas, por meio digital, com consentimento dos entrevistados e transcritas para posterior análise.

Análise dos dados

O resultado das entrevistas decorre da multiplicidade de discursos. Nesse sentido a forma de conceber a

gestão pública em termos de governança e governabilidade é revestida de simbolismos, crenças e de diferentes modos de concepção de mundo.

De acordo com Bourdieu (1996 apud Rodrigues & Dellagnelo, 2013, p. 623):

determinado discurso, quando ideologicamente comprometido com os valores vigentes, torna-se responsável por consolidar, ou melhor, por legitimar, determinada posição ideológica e, por isso, repassa, por meio da linguagem essa posição, de modo que se faça com que as posições de uns sejam aceitas e tidas como válidas por outros.

Sendo assim, a análise dos dados foi baseada na análise do discurso. Caregnato e Mutti (2006, p. 680) revelam que:

o processo de análise discursiva tem a pretensão de interrogar os sentidos estabelecidos em diversas formas de produção, que podem ser verbais e não verbais, bastando que sua materialidade produza sentidos para interpretação [...].

A análise do discurso foi baseada nas dimensões propostas por Fairclough (2001 apud Rodrigues & Dellagnelo, 2013, p. 630), ou seja, identidades sociais e posições de sujeito; construção das relações sociais, prática política e ideológica, construção de sistemas de conhecimento e crença.

Resultados e Discussões

Esta pesquisa teve por objetivo geral investigar quais os desafios que o Poder Executivo de Olinda enfrenta sob a concepção de governança e governabilidade no estabelecimento das políticas públicas.

Os primeiros resultados da investigação apresentam o perfil sociodemográfico dos entrevistados, enquanto atores políticos e sociais envolvidos na esfera municipal com vistas à concepção, elaboração e implementação das políticas públicas municipais e locais (Ver Quadro 2).

SECRETÁRIOS(AS) MUNICIPAIS DE OLINDA				
DADOS	Secretário Executivo de Relações Institucionais	Secretário Executivo da Fazenda	Secretária Executiva de Programas e Políticas Educacionais	Secretária Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde
1. Formação	Superior	Superior	Superior	Superior
2. Graduação	Administração de Empresas	Bacharel em Contabilidade, Administração e Direito	Licenciatura plena em Letras	Enfermeira Sanitarista
3. Pós-graduação	Especialização em gestão pública	Seis especializações e um mestrado em gestão pública	Mestre em Teoria da Literatura	Mestrado em Avaliação em Saúde
4. Servidor público	Empresário	Não	Servidora pública da Rede Estadual de Ensino	Sempre em cargo comissionado
5. Tempo no cargo	3 anos e 11 meses	3 anos	3 anos	60 dias
6. Filiação partidária	Sem partido	Não	Não	Não

Quadro 2. Perfil sociodemográfico de atores políticos e sociais das Secretarias de Olinda
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

De acordo com os dados da pesquisa apresentados no Quadro 2, os quatro entrevistados e representantes

executivos, que respondem efetivamente pelas secretarias municipais de Olinda-PE, possuem formação de nível

superior e pós-graduação *latu sensu* ou *stricto sensu* nas áreas de suas graduações e atribuições em curso. Ressalta-se que apenas um dos ocupantes das secretarias é servidor público estadual efetivo e os demais não possuem vínculo efetivo com a Administração Pública. Quanto ao tempo de exercício na atual gestão municipal, três secretários estão no exercício do cargo, no mínimo, por trinta e seis meses. Embora, a ocupação dos cargos de secretaria mu-

nicipal seja de cunho político partidário, os entrevistados afirmam que não possuem filiação partidária.

A ocupação de cargo público, com a designação de chefia, pressupõe o envolvimento nas ações para execução de políticas públicas e atendimento aos interesses reais e demandantes da sociedade. Neste sentido, existem motivações que levam os atores políticos e sociais a aceitarem o cargo público, conforme descrição no Quadro 3.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	
ENTREVISTADO(A)	Identities sociais e posições de sujeito
Secretário Executivo de Relações Institucionais	<i>“Veja, eu tenho uma vida pública aqui em Olinda desde os meus 14 anos de idade, que eu acompanhava meu pai quando era vereador. Mas, já fui vereador, dois mandatos, já fui vice-prefeito do município e passei 16 anos fazendo oposição ao Governo do PC do B, não é? O governo que eu entendia que não melhorava a qualidade de vida da população, que não tinha objetivo, não é? De prestar os serviços relevantes ao município; era um partido que tinha como uma seita dentro da cidade e que queria só trabalhar a questão do voto”.</i>
Secretário Executivo da Fazenda	<i>“A oportunidade de contribuir com a gestão da minha cidade e me identifico com as propostas políticas do prefeito”.</i>
Secretária Executiva de Programas e Políticas Educacionais	<i>“Trabalhar em educação é sempre um desafio e, também, eu tenho experiência nesse cargo, por que eu já fui Secretária de Educação no Município do Cabo e no Município de Jaboatão; e exerci, também, cargo comissionado no Governo do Estado, Chefia de Gestão de Rede Metropolitana Norte”.</i>
Secretária Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde	<i>“Primeiramente o desafio de um cargo público com tantas adversidades, mas com possibilidade de melhorar e melhorar os indicadores e a saúde da população”.</i>

Quadro 3. Motivações para o exercício de cargo de chefia em secretaria municipal

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

De acordo com as respostas dos entrevistados sobre as motivações que levaram a aceitar o cargo em exercício, compreende-se que a familiarização com a vivência política é um dos motivos para a perpetuação na vida pública. Também, a identificação com posicionamentos políticos favorece a aceitação do cargo público. A identificação com a terra natal e possível retribuição para melhoria da região são apontados como motivos para exercer o cargo público. Nota-se que o desafio face às adversidades que ocorrem na esfera

pública, leva ao comprometimento com a coisa pública.

A governabilidade pode estar relacionada à identificação de problemas sociais, mobilização de meios e recursos e, também, com a capacidade de liderança política.

Os atores políticos e sociais possuem concepções diferentes quanto à mobilização dos recursos financeiros e técnicos no estabelecimento das políticas públicas, conforme pode ser encontrado nos discursos materializados através das entrevistas (ver Quadro 4)

DIMENSÃO DE ANÁLISE	
ENTREVISTADO(A)	Construção das relações sociais
Secretário Executivo de Relações Institucionais	<i>“Veja, primeiro lugar a gente, a gente tenta, não é? Esse caminho, que é o caminho das emendas parlamentares, que é dos deputados estaduais, que são um milhão e oitocentos, e os deputados federais que cada um tem direito a quinze milhões. Então, a gente articula muito com eles para que eles ajudem nessa condução, não é? Porque a gente não pode ficar aqui chorando o leite derramado”.</i>
Secretário Executivo da Fazenda	<i>“[...] então há muitos recursos disponíveis que dependem de articulação política, mas muitas vezes não só essa articulação política depende de se ter um instrumento um projeto tecnicamente bem elaborado para que essa articulação política, que se dá num segundo momento, ela se efetive, todavia, principalmente no nível do legislativo. É muito importante essa articulação, ou seja, desenvolver projetos que tenham essa articulação com o Poder Legislativo, tanto municipal, quanto estadual e no caso específico de captação de recursos, federal, onde se concentra a maioria das disponibilidades de verbas relativas aos convênios”.</i>

Quadro 4. Recursos financeiros e técnicos no estabelecimento de políticas públicas
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

DIMENSÃO DE ANÁLISE	
ENTREVISTADO(A)	
Construção das relações sociais	
Secretária Executiva de Programas e Políticas Educacionais	<i>“Quanto à questão de recursos, Olinda é uma cidade de fato, que a questão de recursos é limitada. Mas, a gente tem a articulação, enquanto Secretaria de Educação, a gente tem também recursos do Governo Federal que já são verbas carimbadas, [...] então, a gente tem o repasse de recursos do Governo Federal, esse repasse para educação ele já vem definido para atendimento e para o que agente deve fazer, bem como a gente tem também algumas articulações, algumas parcerias com o Governo Estadual [...]”.</i>
Secretária Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde	<i>“Bem, eu acredito que a melhor maneira são as articulações com as universidades, as instituições públicas, privadas. O Município, ele tem vários convênios com algumas universidades e essas universidades podem estar dando esse fortalecimento que a gestão pública precisa, tanto concedendo profissionais. Agente tem muitos residentes aqui de universidades que dão esse suporte técnico e trazendo essa visão, é da universidade para dentro do município. Eu acho que essa contribuição e essa articulação é muito importante no tempo de escassez”.</i>

Quadro 4. Recursos financeiros e técnicos no estabelecimento de políticas públicas
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O Quadro 4 apresenta os discursos dos ocupantes das secretarias municipais de Olinda referentes aos recursos financeiros para o estabelecimento de políticas públicas que, em sua maioria, é concebido como sendo o resultado da articulação entre atores políticos das casas legislativas das esferas municipal, estadual e federal. Nota-se maior atenção aos repasses financeiros como sendo os garantidores da execução dos projetos municipais para atendimento das demandas sociais. Por outro lado, o Secretário Executivo da Fazenda chama a atenção para o “projeto tecnicamente bem elaborado” como uma forma de captação de recursos financeiros. Já a Secretária

Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde, volta-se para a articulação com instituições públicas e privadas para utilização de suporte técnico como forma de construção das relações sociais para atendimento das necessidades de saúde municipais.

A governança está relacionada ao processo de gestão das políticas, sendo assim, a participação dos atores políticos e sociais no processo de formulação e estabelecimento de políticas públicas torna-se um exercício prático de conteúdo político e ideológico, conforme apresentado no Quadro 5, de acordo com as falas proferidas dos secretários municipais olindenses.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	
ENTREVISTADO(A)	Prática política e ideológica
Secretário Executivo de Relações Institucionais	<i>“Veja, na verdade a gente, a organização nossa é o atendimento direto ao público. E aí muita coisa, muita não, quase todos os pedidos não são resolvidos diretamente por, por esta secretaria. Esta secretaria é uma secretaria institucional de articulação, entendeu? Nós agimos em articular o encaminhamento. A pessoa vem aqui e tem uma demanda da secretaria da Saúde: o posto não está funcionando, o remédio não tá saindo, o atendimento... Então, nós aqui tomamos a decisão de enviar para a Secretaria de Saúde, não é? E lá a pessoa é atendida, em 90% das demandas são resolvidas. Agora, a gente não tem o poder, é de resolver as coisas de imediato aqui, por exemplo, não tem uma coisa que o cara venha aqui para dizer: ó, a Secretaria de Governo pode resolver isso? Pode! O nome de uma rua, um projeto de lei, uma articulação com a câmara, com a câmara dos deputados; aí agente faz a articulação, mas a política realmente de execução, da tarefa não cabe a nossa secretaria”.</i>
Secretário Executivo da Fazenda	<i>“[...] a fazenda trata-se de uma secretaria meio, então a gente tá mais organizado pra dentro do que pra o externo, todavia, nós temos uma parte diretamente ligada à sociedade que é a parte onde se dá a cobrança dos tributos, é a parte da administração tributária, e aí a gente dialoga através de todos os instrumentos, principalmente, do Portal da Transparência, onde a gente presta conta de toda movimentação econômica, contábil e financeira da prefeitura, da gestão”.</i>
Secretária Executiva de Programas e Políticas Educacionais	<i>“Na Secretaria de Educação existem três conselhos, os conselhos que a gente chama os conselhos setoriais da Secretaria de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho de Educação e Conselho de FUNDEB. Esses conselhos eles são órgãos que fiscalizam nessa instância a Secretaria de Educação. Dentro desses conselhos têm representantes da sociedade civil e têm representantes do governo, pra que a gente esteja prestando contas do que a gente tá fazendo, pra que eles possam tá acompanhando a política de educação, as diretrizes da educação, as instruções normativas da secretaria [...]”.</i>
Secretária Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde	<i>“Bem, a gente realiza fóruns com a comunidade. É, também, dentro da estratégia de saúde da família. A gente tem reuniões semanais, mensais com a comunidade, que é justamente uma porta que a comunidade tem para estar debatendo os principais problemas de saúde daquela comunidade e, também, de estar discutindo o processo de trabalho das equipes”.</i>

Quadro 5. Participação dos atores políticos e sociais no processo de formulação e estabelecimento de políticas públicas

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No que diz respeito à participação dos atores políticos e sociais no processo de formulação e estabelecimento de políticas públicas, o Secretário Executivo de Relações Institucionais denomina a sua secretaria como sendo uma “secretaria institucional de articulação”, de apoio e não de execução de políticas públicas. O Secretário Executivo da Fazenda afirma que as ações de sua secretaria estão mais voltadas para atribuições internas e o relacionamento com o público externo é realizado principalmente pelo Portal da Transparência. Já a Secretária Executiva de Programas e Políticas Educa-

cionais revela que representantes da sociedade civil e do governo têm participação no acompanhamento das ações da secretaria. Percebe-se que a prática política e ideológica se efetiva na Secretaria Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde através de atividades com a comunidade local e com as equipes da referida secretaria.

O estabelecimento das políticas públicas no âmbito municipal é um exercício que decorre da governança e sendo assim, as secretarias municipais, em estudo, estabelecem ações para as suas consecuições, conforme apresentadas no Quadro 6.

DIMENSÃO DE ANÁLISE	
ENTREVISTADO(A)	Construção de sistemas de conhecimento e crença
Secretário Executivo de Relações Institucionais	<i>“Veja, aqui a política pública, a gente obedece rigorosamente o plano de governo do prefeito, o que o prefeito determinou como política pública agente traça. Se a pessoa vem aqui e vem de encontro a uma política pública que tá lá escrita, que é compromisso do prefeito, nós não arredamos o pé. A gente diz que não pode, que a gente não vai fazer isso. Aqui, a gente trata a política pública que é definida pelas diretrizes do prefeito, do governo”.</i>
Secretário Executivo da Fazenda	<i>“Contribuição, né? Principalmente quando nós somos provocados em reuniões específicas para tá discutindo, por exemplo, o PPA, né? Aí, pontualmente, a gente contribui”.</i>

Quadro 6. Estabelecimento das políticas públicas no âmbito municipal

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

ENTREVISTADO(A)		DIMENSÃO DE ANÁLISE
		Construção de sistemas de conhecimento e crença
Secretária Executiva de Programas e Políticas Educacionais	<i>"[...] toda a política de educação ela é pensada na perspectiva de garantir o acesso, garantir a permanência e garantir o sucesso da criança, jovem ou adulto que a gente esteja atendendo, quando a gente diz, o acesso é garantir a matrícula, a permanência é que a gente não tenha a evasão escolar e quando a gente diz o sucesso é que a pessoa consiga se apropriar das competências e habilidades que estão definidas para cada ano de escolaridade".</i>	
Secretária Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde	<i>"Bem, através, de novo, dos instrumentos de gestão, que aí a gente tem os planos municipais de saúde, que assim, vai ser o principal norteador de implementação das políticas e, também, a gente tem a diretoria de políticas estratégicas, que é outra maneira que a gente está vendo através do território, identificando essas políticas que são fragilizadas dentro de cada território e o que precisa ser implementado para dentro do território. Então, assim, uma pergunta que eu faço hoje para os técnicos: será que em todos os territórios, hoje agente tem cinco territórios de saúde dentro do Município de Olinda, mas, será que em todos os territórios eu preciso implementar todas as políticas? Então, o que é que está demandando dentro do território? Então, acho que essa leitura, a partir do território que agente precisa começar a fazer para poder as políticas ganharem a força que elas precisam".</i>	

Quadro 6. Estabelecimento das políticas públicas no âmbito municipal (cont.)

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

De acordo com o Quadro 6, o estabelecimento das políticas públicas no âmbito municipal de Olinda, resulta do atendimento rigoroso do plano de governo do prefeito, do que é estabelecido no Plano Plurianual, como forma de garantir direitos sociais e através de instrumentos de gestão.

Considerações Finais

No intuito de responder quais os desafios que o Poder Executivo municipal de Olinda enfrenta, em termos de governança e governabilidade, para

o estabelecimento de políticas públicas, obtivemos algumas respostas, que claro não esgota toda a temática em estudo.

A primeira resposta está relacionada ao perfil dos ocupantes dos cargos executivos de quatro secretarias municipais, ou seja, Secretaria de Governo, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação. Constatou-se que apenas um é servidor público efetivo da esfera estadual, os demais não são servidores públicos de carreira e nem possuem vínculo partidário. Destaca-se ainda que as

motivações para aceitação do cargo em secretaria executiva se dá pela familiarização com a vivência política, com a identificação de posicionamentos políticos e pelo desafio face às adversidades que ocorrem na esfera pública.

A segunda resposta vincula-se a mobilização dos recursos financeiros e técnicos no estabelecimento das políticas públicas. Os discursos dos entrevistados revelam que os recursos financeiros para o estabelecimento de políticas públicas resultam da articulação entre atores políticos das casas legislativas das esferas municipal, estadual e federal. Também um “projeto tecnicamente bem elaborado” é uma forma de captação de recursos financeiros. Relata-se que a articulação com instituições públicas e privadas, para utilização de suporte técnico auxiliam na construção de relações sociais para atendimento das necessidades sociais municipais.

O argumento sobre a participação dos atores políticos e sociais no processo de formulação e estabelecimento de políticas públicas, sendo a terceira resposta, difere quando as conformações e funções de cada secretaria executiva municipal. A Secretaria Executiva de Relações Institucionais se caracteriza como sendo uma “secretaria institucional de articulação”, de apoio e não de execução de políticas públicas. A Secretaria Executiva da Fazenda tem as suas ações mais voltadas para atribuições internas e o relacionamento com o público externo realiza-se principalmente pelo Portal da

Transparência. A Secretaria Executiva de Programas e Políticas Educacionais revela a participação de representantes da sociedade civil e do governo em suas ações. Já a Secretaria Executiva de Atenção, Vigilância e Saúde relata atividades de interação entre a comunidade local e com as equipes integrantes da secretaria.

A última resposta está relacionada ao estabelecimento das políticas públicas no âmbito municipal. Estas resultam do atendimento rigoroso do plano de governo do prefeito, da observância do Plano Plurianual, da garantia dos direitos sociais e por instrumentos de gestão pública.

Esta foi uma pesquisa inicial, porém, sugere-se outras pesquisas com as secretarias municipais não elencadas no estudo. Também, recomenda-se o estudo em outras secretarias de outros municípios, assim como nas esferas estadual e federal, como forma de esclarecer os desafios que o poder executivo enfrenta, em termos de governança e governabilidade, para o estabelecimento de políticas públicas efetivas.

Referências

Brasil. (1996). Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm.

Brasil. (2014). Tribunal de Contas da União. *Dez passos para a boa governança*. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto Enfermagem*, 15(4), 679-684.

Confederação Nacional de Municípios. (2018). *Como promover a boa governança na gestão municipal*. Brasília [DF]: CNM.

Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*, 24, 213-225.

Ekundayo, W. J. (2017). Good governance theory and the quest for good governance in Nigeria. *International Journal of Humanities and Social Science*, 7(5), 154-161.

Ferreira, V. M. (2017). *A boa governança pública e o seu reflexo na pobreza* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Porto, Porto, Portugal.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). Cidades e Estado: Olinda. População estimada 2018. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/olinda.html?>

Ivo, A. B. L., Fadul, E. M. C., & Heber, F. (1998). Limites e potencialidades da governabilidade e da governança urbana: o caso de Salvador. *Organizações & Sociedade*, 5(13), 63-85.

Junquilha, G. S. (2010). *Teorias da administração pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília [DF]: CAPES: UAB.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-99.

Nasser, S. H. (2018). O que se diz e o que se cala: a governança entre a fuga do direito e a busca pelo controle. *NOMOS*, 38(2), 731-743.

Pereira, L. C. B. (1997). *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Pernambuco. (2017a). Base de Dados do Estado de Pernambuco. *Olinda: Estimativa da população residente*. Recuperado de http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=876&CodInformacao=288&Cod=3.

Pernambuco. (2017b). Base de Dados do Estado de Pernambuco. *Olinda: Admissões e desligamentos no emprego formal, por setores de atividades*. Recuperado de http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=1486&CodInformacao=1234&Cod=3.

Pernambuco. (2017c). Base de Dados do Estado de Pernambuco. *Olinda: Matrícula inicial no ensino fundamental, por dependência administrativa*. Recuperado de http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codForm

ata-
cao=978&CodInformacao=813&Cod=3.
Pernambuco. (2017d). Base de Dados
do Estado de Pernambuco. *Olinda:Taxa
de reprovação no ensino fundamental*. Re-
cuperado de
http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=1218&CodInformacao=1113&Cod=3.

Préve, A. D., Moritz, G. O., & Pereira, M. F. (2010). *Organização, processos e tomada de decisão*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília [DF]: CAPES: UAB.

Queiroz, R. B. (2009). *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: Ibpx.

Rezende, D. A. (2012). *Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios*. São Paulo: Atlas.

Rodrigues, M. S., & Dellagnelo, E. H. L. (2013). Do discurso e de sua análise: reflexões sobre limites e possibilidades na Ciência da Administração. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(4), 621-635.

Satterthwaite, D., Boonyabancha, S., D'Cruz, C., Cabannes, Y., Mitlin, D., Patel, S., & STEIN, A. Participatory governance in cities. In: Rondinelli, D. A. (Ed.). (2007). *Public administration and democratic governance: governments serving citizens*. United States of America: United Nations.

Secchi, L. (2012). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Zanella, L. C. H. (2009). *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília [DF]: CAPES: UAB.

Carlos Alberto Costa de Sena (carlos.senape@gmail.com) trabalhou na concepção e elaboração do artigo.

Eliabe Roberto de Souza (elroso2009@gmail.com) trabalhou na elaboração do artigo.

Data de Submissão: 08/01/2020 Data de Aprovação: 23/04/2022

Editor-Chefe: André Luiz Maranhão de Souza-Leão.

Editor Adjunto: Bruno Melo Moura.

Editores da submissão: Denis Silva da Silveira e Jairo Simião Dornelas.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY NC 4.0). Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. Texto da licença: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt_BR.