

Neiara de Morais Bezerra

**OBSERVATÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM ESTUDO SOBRE A MOBILIZAÇÃO DE CONHECIMENTOS PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DA ELABORAÇÃO E CONTROLE DAS POLÍTICAS**

Tese de doutoramento em Democracia no Século XXI, orientada pelo Dr. Giovanni Allegretti e pela Dr.^a Sílvia Rodríguez Maeso
e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Junho de 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Neiara de Moraes Bezerra

Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas

Tese de doutoramento em Democracia no Século XXI, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Doutor

Orientadores: Dr. Giovanni Allegretti e Dr.^a Silvia Rodríguez Maeso

Coimbra, junho/2018

DEDICATÓRIA

Aos que resistem.

Este trabalho é dedicado aos homens e mulheres de esperança-teimosa que hoje lutam pela democracia no Brasil e no mundo.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe (*in memoriam*), que um dia dançou comigo para comemorar a entrada na universidade e que, agora, certamente dançaria de novo. Ao meu pai, por todo o amor e cuidado.

Aos meus irmãos, Franci, Cristiane, Alexandre e Alan, amores de toda a vida, e aos irmãos que eles me deram, David, Andréa e Jean.

À Idália, a sobrinha amada, por encher minha vida de *emojis* felizes.

À Ana Cláudia, minha amiga-irmã, por tudo. Sem ela não haveria tese, não haveria alegria.

Ao Giovanni Allegretti e à Silvia Maeso, meus orientadores nesta jornada. Ela, que orienta perguntando “quais são as questões de fundo, os pressupostos, as relações de poder envolvidas?”. Ele, que vive e orienta perguntando “como isso poderia ser melhor?”. Obrigada, foram suas perguntas que alargaram os horizontes desta pesquisa.

À Thais, que, além do coração, abriu para mim as portas de uma vida nova além-mar. Ao Leo, que dividiu tudo comigo nos anos de estudo. À Lidi, com quem me perco e me acho. Nada teria sido igual sem dividir com vocês o teto, a varanda, a música, a comida, as angústias e os sonhos.

À Débora e à Mara, as meninas de Fortaleza que conheci e aprendi a amar em Lisboa. São as meninas do “Dao”, um grupo que é um exagero de generosidade, com quem pretendo dividir amor e sushi para sempre. Obrigada por tudo, voltar pra casa sem manter o contato diário com vocês teria sido muito mais difícil.

Ao Alexandre Barbalho, pela leitura deste trabalho, pelas sugestões e por sempre dizer “mas claro que faz sentido”.

À Casa feliz de Galeara e Eudes, lugar de convergência dos melhores afetos, lugar que também é meu.

Aos amigos que acompanharam essa jornada, que seguraram a barra, a mão e a espera: Adriana Santiago, Carol Dumaresq, Kadja, Renata Farias, Adriana Conti, Cecília, Flavinho, Erick, Isaurora e Andréa Luz.

Ao Luiz César e a toda a equipe do Observatório das Metrópoles, pela generosidade com que abriram as portas para a realização do estudo de caso e concederam longas entrevistas. Obrigada por proporcionar tantas guinadas neste estudo.

A todos os meus colegas do doutoramento, minha “turma do Democracia XXI”, pelas conversas instigantes. Quantas vezes, depois de uma aula do Clemens Zobel, ficamos na faculdade sem querer “largar o debate”?

Aos amigos que ganhei em Portugal: Marga Rossal, Sofia Antunes, Lays Helena, Juliana, Karine Queiróz, Nelson Dias, Juliano e Fernanda.

À Laura Centemeri, pelos primeiros diálogos sobre os observatórios e por me fazer vê-los para além dos espaços da democracia participativa, onde teimava em me fixar.

Ao Felipe Plauska, por dar cor às práticas democratizantes.

À FCT pelo apoio financeiro.

Este projeto contou com o apoio financeiro da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, no âmbito do programa POPH – QREN, participado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do Ministério da Educação e Ciências de Portugal.



Uma hipótese.
A alegria é um catalisador de uma experiência científica;
a tristeza, um inibidor.
A tristeza encolhe;
como pode um homem triste descobrir algo?
Só quem é alegre arrisca.
A tristeza é anticientífica.

Gonçalo M. Tavares – *Breves notas sobre a ciência.*

RESUMO

Os observatórios de políticas públicas são mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de um determinado território, tema ou segmento social. Há duas décadas, em diferentes países, a designação “observatório” tem sido utilizada por uma grande diversidade de organizações criadas por instituições acadêmicas, governamentais ou da sociedade civil com o objetivo de ampliar o acesso à informação sobre a ação pública e democratizar os processos de elaboração e controle social das políticas. O presente estudo parte do entendimento de que a democratização passa não apenas pela questão do acesso, mas também por processos mais democráticos de produção e circulação de conhecimentos. Assim, a pesquisa é iniciada com a realização de intenso trabalho empírico em observatórios de políticas públicas de Portugal e do Brasil, por meio da análise dos *sites* de mais de sessenta observatórios, um conjunto de vinte e três entrevistas e um estudo de caso desenvolvido no Observatório das Metrópoles, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro. O estudo estrutura-se a partir da pergunta sobre os papéis que esses dispositivos podem desempenhar na circulação de conhecimentos em favor da democratização das políticas. Sua hipótese central é a de que observatórios que atuam proporcionando o encontro entre diferentes saberes sobre as políticas têm maior possibilidade de transformar-se em um espaço de conexão, conflito e implicação mútua e podem promover mais intensamente a coprodução e democratização dos conhecimentos que informam as políticas. Por meio da análise de elementos como atores, objetivos, produtos disponibilizados, estratégias e discursos para a construção de legitimidade, o estudo apresenta uma proposta de tipologia de observatórios composta por *Observatório Transparência*, *Observatório Perito*, *Observatório Visibilidade* e *Observatório Intervenção*. Cada um dos tipos é problematizado em um diálogo com teorias de outros autores acerca das relações entre os diferentes tipos de saberes na ação pública. Ao final, a tese avança para a formulação de uma nova tipologia, desta vez centrada em tipos de práticas democratizantes que podem ser desenvolvidas pelos vários tipos de observatórios de políticas públicas.

Palavras-chave: Observatórios; políticas públicas; democracia; participação; conhecimentos.

ABSTRACT

Public policy observatories are mechanisms focused on the compilation, production and dissemination of information and knowledge about public policies within a given territory, subject or social segment. For two decades, in different countries, the designation “Observatory” has been used by a wide variety of organizations created by academic, governmental or civil society institutions with the objective of expanding access to information on public actions and democratizing the processes of elaboration and social control of policies. This study understands that democratization entails not only the issue of access to but also more democratic processes of production and circulation of knowledge. Thus, the present research is initiated with an intense empirical fieldwork in public policy observatories of Portugal and Brazil, through the analysis of websites of more than sixty observatories, a set of twenty-three interviews and a case study developed at the Observatory of the Metropolises, linked to the Federal University of Rio de Janeiro. The study is structured from the question about the roles that these arrangements/mechanisms can play in the circulation of knowledge in favour of the democratization of policies. The central hypothesis of this study is that the observatories that provide the encounter between different knowledges about politics are more likely to become a space of connection, conflict and mutual implication and can promote more intensely the coproduction and democratization of the knowledge that informs the policies. Through the analysis of elements such as actors, objectives, available products, strategies and discourses for the construction of legitimacy, the study presents a proposal of a typology of the observatories: Transparency Observatory, Expert Observatory, Visibility Observatory and Intervention Observatory. Each of these types is problematized in a dialogue with different authors’ theories about the relationships between different types of knowledge in public action. Ultimately, the thesis advances to the formulation of a new typology, this time centered on types of democratizing practices that can be developed by the various types of public policy observatories.

Keywords: Observatories; public policy; democracy; participation; knowledge.

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Matéria divulgada pela RTP Notícias, em 14/06/2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.	105
<i>Figura 2.</i> Matéria divulgada pela SIC Notícias, em 14/06/2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.	106
<i>Figura 3.</i> Matéria divulgada pelo DN Portugal, em 14/06/2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.	106
<i>Figura 4.</i> Matéria divulgada pela SIC Notícias, em 14/06/2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.	107
<i>Figura 5.</i> Artigo divulgado pelo Expresso, em 13/06/2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.	107
<i>Figura 6.</i> Matéria divulgada pelo Jornal de Negócios, em 14/06/2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.	108
<i>Figura 7.</i> Postagem de 02/09/2016 na página da Má Despesa Pública no Facebook.	109
<i>Figura 8.</i> Seção “linha do tempo” do <i>site</i> do Observatório do Plano Nacional de Educação.	126
<i>Figura 9.</i> Página de entrada do Observatório das Violências Policiais.	132
<i>Figura 10.</i> Imagem do vídeo “Redes sociais e escolas”, produzido pelo Observatório Jovem.	135
<i>Figura 11.</i> Imagem do cacique Mestre Mirim no vídeo “Preservar é resistir”, produzido pelo Observatório dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina.	137
<i>Figura 12.</i> Imagem do vídeo “Preservar é resistir”, produzido pelo Observatório dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina.	137
<i>Figura 13.</i> Imagem da seção “Indicadores” do <i>site</i> do Observatório de Porto Alegre.	141
<i>Figura 14.</i> Imagem da seção “Infográficos” do <i>site</i> do Observatório do Vale do Rio do Sinos.	141
<i>Figura 15.</i> Imagem da seção “Cenários da Infância” do <i>site</i> do Observatório da Criança e do Adolescente.	142

<i>Figura 16.</i> Imagem de atividade do projeto “Saneamento Ecológico” desenvolvido pelo Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina.	148
<i>Figura 17.</i> Carta de um recluso da Cadeia de Vale de Judeus divulgada pelo Observatório das Prisões Portuguesas.....	185
<i>Figura 18.</i> Casa do Morro da Providência marcada para remoção.	223
<i>Figura 19.</i> Manifestação no Centro do Rio de Janeiro, em 20/06/2014.	225
<i>Figura 20.</i> Entrada da casa do ex-prefeito Eduardo Paes, no Bairro da Gávea, após ação de ativistas. Foto de Isabela Marinho, publicada no <i>site</i> de notícias G1.....	234
<i>Figura 21.</i> Seção “microdados” do <i>site</i> do Observatório das Migrações Internacionais (Brasil).....	244
<i>Figura 22.</i> Seção “cenários da infância” do <i>site</i> do Observatório da Criança e do Adolescente (Brasil).....	244
<i>Figura 23.</i> Seção “produção acadêmica” do <i>site</i> do Observatório das Metrôpoles (Brasil).....	246
<i>Figura 24.</i> Seção “publicações” do <i>site</i> do Observatório da Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa (Portugal).....	247
<i>Figura 25.</i> Artigo publicado na <i>Revista E.Metropolis</i> , do Observatório das Metrôpoles (Brasil), com questionamentos sobre as bases dos próprios estudos urbanos.	250
<i>Figura 26.</i> Vídeo “#Ocupar Educa”, produzido pelo Observatório Jovem (Brasil), no qual não especialistas problematizam visões geradoras das políticas educacionais.	251
<i>Figura 27.</i> Seção “Projeto ‘Onlajes’” do <i>site</i> do Observatório de Favelas (Brasil).	254
<i>Figura 28.</i> Vídeo “O atravessador”, produzido por alunos da Escola Popular de Comunicação Crítica do Observatório de Favelas (Brasil).....	255
<i>Figura 29.</i> Publicação “Barômetro das Crises nº 13 – Crise no mercado de trabalho: menos emprego sem mais emprego?” do Observatório sobre Crises e Alternativas (Portugal).....	261
<i>Figura 30.</i> <i>Site</i> do Observatório das Metrôpoles (Brasil) divulgando o vídeo “Cartas Urbanas” com falas de atores sociais diversos sobre o planejamento urbano hegemônico.	262

<i>Figura 31.</i> Prática da “disseminação do conhecimento perito” em entrecruzamento com outras práticas democratizantes.....	265
<i>Figura 32.</i> Prática da “ecologia de saberes” em entrecruzamento com outras práticas democratizantes.....	266

Lista de quadros

Quadro 1. Grupos temáticos e temas dos observatórios portugueses.	96
Quadro 2. Objetivos dos observatórios portugueses de políticas públicas – quadro resumo.	102
Quadro 3. Estratégias: produtos e ações dos observatórios portugueses – quadro resumo.	115
Quadro 4. Objetivos dos observatórios de políticas públicas no corpus brasileiro.....	133
Quadro 5. Estratégias – produtos e ações dos observatórios do corpus brasileiro.....	150
Quadro 6. Quadro resumo da primeira tipologia sobre a atuação dos observatórios.....	195
Quadro 7. Sistematização da evolução dos eixos priorizados nos projetos, agregação de núcleos e agências financiadoras da Rede Observatório das Metrôpoles.	203

Lista de tabelas

Tabela 1 Observatórios portugueses e atores envolvidos	87
Tabela 2 Escala de atuação dos observatórios portugueses	89
Tabela 3 Relação ano e número de observatórios portugueses criados	89
Tabela 4 Atores e redes responsáveis pela criação dos observatórios portugueses	94
Tabela 5 Lista de observatórios de políticas públicas do <i>corpus</i> brasileiro.....	125

Lista de siglas e abreviaturas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CES – Centro de Estudos Sociais

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

EPCC – Escola Popular de Comunicação Crítica

EVIPNet – Rede de Políticas Públicas Baseadas em Evidências Científicas (da sigla em inglês para *Evidence-Informed Policy Network*)

FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

FIFA – Federação Internacional de Futebol (da sigla em francês para *Fédération Internationale de Football Association*)

ICS – Instituto de Ciências Sociais

INCT – Instituto de Ciência e Tecnologia

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

LGBT – Lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros

OBSERVAPOA – Observatório de Porto Alegre

OBSERVASINOS – Observatório do Vale do Rio do Sinos

OBVIE – Observatório da Vida nas Escolas

OGIVA – Observatório Género e Violência Armada

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OM – Observatório das Metrópoles

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPJ – Observatório Permanente de Justiça

OPPS – Observatório Português dos Sistemas de Saúde

OSIRIS – Observatório do Risco

OTTS – Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis

PNE – Plano Nacional de Educação

PRONEX – Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência

UC – Universidade de Coimbra

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UL – Universidade de Lisboa

UMAR – União das Mulheres Alternativa e Resposta

UNIFOJ – Unidade de Formação Jurídica e Judicial

SUMÁRIO

Dedicatória	iii
Agradecimentos	v
Resumo	xi
Abstract	xiii
Lista de figuras	xv
Lista de quadros	xix
Lista de tabelas	xxi
Lista de siglas e abreviaturas	xxiii
Sumário	xxv
Introdução	29
Capítulo 1. Teorias de partida	35
1.1. Quem define a crise?	35
1.2. A potência da desconfiança	38
1.3. Os “nós” da participação	44
1.4. Políticas públicas e o “desperdício da experiência”	49
1.5. Quantas vozes fazem uma política?	52
1.6. “O olho que olha” e a ação de observar	54
Capítulo 2. Instrumentos e percursos metodológicos: A construção dos campos de pesquisa	63
2.1. Pergunta e hipóteses da investigação	64
2.2. Revisão teórica	66
2.3. A escolha de Brasil e Portugal como campos de pesquisa	67
2.4. O inventário dos observatórios de Portugal: “Quem somos”	69
2.5. A construção do “conjunto espelho” de observatórios do Brasil	72
2.6. Análise das informações e elaboração de uma tipologia dos observatórios	74
2.7. Trabalho exploratório e a escolha do Observatório das Metrôpoles	75
2.8. Estudo do caso alargado – em busca da diversidade de atores e conexão de saberes	79

Capítulo 3. Observatórios de Portugal: “Quem somos”	83
3.1. O contexto de surgimento dos observatórios em Portugal	84
3.2. O inventário dos observatórios	86
3.2.1. Atores e redes	91
3.2.2. Temas	95
3.3. O comum e o incomum no “Quem somos”	97
3.3.1. Objetivos	98
3.3.2. Estratégias	103
Capítulo 4. Observatórios brasileiros – “Quem somos”	117
4.1. Contexto	118
4.2. Informações gerais sobre o <i>corpus</i> brasileiro	122
4.3. Comum e o incomum no “Quem somos” do <i>corpus</i> brasileiro	128
4.3.1. Objetivos	129
4.3.2. Estratégias	134
Capítulo 5. Observatórios de políticas públicas – um olhar sobre os panoramas de Portugal e do Brasil: primeiro exercício de construção de uma tipologia	151
5.1. O comum nos dois panoramas	151
5.2. O incomum nos dois panoramas	154
5.3. Tipologia dos observatórios: produção e disseminação de conhecimentos	164
5.3.1. Tipo 1 – Observatório Transparência	167
5.3.2. Tipo 2 – Observatório <i>Perito</i>	176
5.3.3. Tipo 3 – Observatório <i>Visibilidade</i>	183
5.3.4. Tipo 4 – Observatório <i>Intervenção</i>	190
Capítulo 6. Observatório das Metrôpoles	197
6.1. O Observatório das Metrôpoles – aspectos gerais	199
6.2. Observatório formador	207
6.2.1. Falas do Observatório das Metrôpoles e parceiros sobre a formação	211
6.3. Observatório ator: o caso do Comitê Popular da Copa	223
6.4. Reflexões sobre o Observatório das Metrôpoles	234
Capítulo 7. Práticas democratizantes dos observatórios de políticas públicas	241
7.1. Promoção da transparência	243

7.2.	Disseminação do conhecimento perito	245
7.3.	Problematização das ideias geradoras das políticas	248
7.4.	Abertura à polifonia	252
7.5.	Promoção da “ecologia de saberes”	256
7.6.	Difusão de conhecimentos contra-hegemônicos	259
7.7.	Práticas entrecruzadas e a construção de contranarrativas	263
	Reflexões finais	269
	Referências Bibliográficas	279
	Lista de Entrevistas	287

INTRODUÇÃO

Os observatórios de políticas públicas são mecanismos voltados à compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de um determinado território, tema ou segmento social. Há duas décadas, em diferentes países, a designação “observatório” tem sido utilizada por uma grande diversidade de organizações criadas por instituições acadêmicas, governamentais ou da sociedade civil com os objetivos de ampliar o acesso à informação sobre a ação pública e democratizar os processos de elaboração e controle social das políticas.

Por que estudar os observatórios? Há alguns anos, quando estava envolvida na formulação de uma política pública de participação na cidade de Fortaleza, surgiu a ideia de criar um Observatório Local da Participação¹. Foi nos debates sobre os objetivos e estratégias que deveriam ser adotados nesse projeto que me deparei com uma série de questões, como: Para que um observatório? Que informações e conhecimentos ele difundiria? Seria um canal de prestação de contas do governo ou um espaço aberto à cidadania? Que conhecimentos ele mobilizaria para produzir seu conteúdo? Seria possível usar o observatório para gerar um espaço de diálogo entre diferentes saberes sobre as políticas?

Esse observatório não chegou a nascer, mas, ali, compreendi que o instrumento era importante demais para não ser problematizado. Percebi ainda que aquelas questões não estavam restritas apenas aos observatórios, mas que abarcavam outras situações vividas na minha trajetória profissional como assessora jurídica de movimentos populares ou como consultora sobre a participação de crianças e adolescentes. Aquilo tinha a ver com as formas como o conhecimento especializado relaciona-se com outros saberes e como alguns conhecimentos são subalternizados, ou produzidos como não existentes (Santos, 2009), nos debates sobre a ação pública. Olhando mais de longe, elas tratavam das relações entre conhecimentos, políticas públicas e democracia.

¹ O projeto para criação de “Observatórios Locais da Participação” foi desenvolvido no âmbito de uma parceria entre o Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) e o Programa de Cooperação Descentralizada URB-AL da Comissão Europeia.

Por que, então, pensar a democratização das políticas a partir dos conhecimentos? É interessante perceber como o discurso de abertura do debate das políticas para a cidadania ganhou força sem que perdesse terreno o discurso de que as políticas públicas devem ser elaboradas e controladas a partir da mobilização do conhecimento técnico-científico. A relação entre o saber científico e o saber não científico é o ponto central na questão da produção dos saberes que informam as políticas públicas, uma vez que essa relação tem sido marcada pela hierarquização. Se a relação entre os diferentes saberes é central para as políticas públicas, a relação hierárquica entre eles é central para a questão da democratização das políticas públicas.

Duas ideias de Boaventura de Sousa Santos são fundamentais para a compreensão do que se está aqui a chamar de democratização das políticas públicas. A primeira delas é que “democracia é todo processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, onde quer que haja luta contra o poder desigual há processo de democratização” (Santos, 2010, p. 129). A segunda ideia é que “por mais que se democratizem as práticas sociais, elas nunca se democratizam o suficiente se o conhecimento que as orienta não for ele mesmo democratizado” (Santos, 2008b, p. 10). É a partir dessas ideias matrizes que a democratização das políticas públicas é aqui tratada como processos de transformação das relações desiguais de poder na produção dos conhecimentos que informam essas mesmas políticas.

Por que realizar o estudo a partir dos observatórios de Portugal e do Brasil? Para melhor compreender os papéis que os observatórios definiram para si, era preciso ter em conta que os contextos moldam não apenas as políticas públicas que estão a ser observadas, mas também o próprio elemento que observa. Os observatórios são formas de resposta e intervenção política, cujo desenho varia conforme o contexto. Trazer dois países, um no contexto europeu e outro no contexto latino-americano, representaria enriquecer significativamente a cartografia dos observatórios. Tomá-los em um mesmo lapso temporal e relacionados às mesmas políticas foi a opção metodológica para melhor perceber a diversidade e coincidência de elementos necessários ao desenho de uma tipologia.

Este estudo estrutura-se em torno da pergunta: “Que papéis os observatórios de políticas públicas podem desempenhar na circulação de conhecimentos em favor da democratização das políticas?”. Sua hipótese central é que os observatórios que atuam

proporcionando o encontro entre diferentes saberes sobre as políticas têm maior possibilidade de transformar-se em um espaço de conexão, conflito e implicação mútua e podem promover mais intensamente a coprodução e democratização dos conhecimentos que informam as políticas.

Ao longo dos anos de investigação, muitas vezes disse em tom de brincadeira: “Minha tese tem um tanto de vingativa, ela observa os observatórios”. Mas, na verdade, ao trazê-los para este estudo, entendia que tinha em mãos a incerteza das respostas provisórias e a certeza da importância da pergunta. A escolha dos observatórios como lugar para pensar as relações entre conhecimento, democracia e políticas públicas se deu pelo seu potencial. A intenção foi evitar o tom celebratório da maior parte da literatura sobre o tema e problematizá-los sem perder de vista suas possibilidades.

Além do capítulo dedicado aos aspectos metodológicos, esta tese é composta por três capítulos de natureza mais descritiva e outros três mais analíticos. Essa distinção teve como objetivo explorar melhor o intenso trabalho empírico que foi realizado no decorrer da investigação por meio da análise dos *sites* de mais de sessenta observatórios de Portugal e do Brasil, de um conjunto de vinte e três entrevistas e do estudo de caso alargado (Burawoy, 1998) realizado em um observatório ao longo de mais de três meses. Esse material compôs um mosaico de informações que busquei descrever e sistematizar para, em seguida, analisar.

O leitor certamente perceberá que nos capítulos mais descritivos, imersa no universo dos observatórios dos dois países, tecei uma narrativa em primeira pessoa que buscava partilhar os passos do estudo. Já nos demais capítulos, os mais analíticos, travei um diálogo mais formal com outros autores e narrei em estilo indireto. Embora essa discrepância narrativa não tenha sido definida *a priori*, é provável que decorra da minha trajetória pessoal, menos teórica e mais militante. De uma forma ou de outra, compreendi que mantê-la assim era não só uma maneira de respeitar o modo como o que foi pesquisado repercutiu em mim, mas também uma maneira de transformar a tese numa espécie de percurso fotográfico do próprio estudo.

O primeiro capítulo, intitulado “Teorias de Partida”, apresenta as construções teóricas de autores que guiaram o desenho e desenvolvimento inicial do presente estudo. Partindo da ideia de que existem diferentes formas de definir a propalada crise da democracia, o estudo enquadra os observatórios de políticas públicas como instrumentos

da “desconfiança democrática” (Rosanvallon, 2007), que atuam por meio da vigilância e denúncia para qualificar as políticas. Em razão da ainda incipiente produção teórica acerca dos observatórios, toma-se a discussão sobre os processos participativos, já vivenciados e teorizados há mais tempo do que os observatórios, para refletir sobre os limites e as possibilidades da intervenção cidadã na elaboração e no controle das políticas públicas. As reflexões sobre as relações entre os diferentes conhecimentos no interior desses processos são construídas a partir, principalmente, das elaborações teóricas de Boaventura de Sousa Santos (2006, 2008a, 2009) e João Arriscado Nunes (2007). Em sua seção final, o capítulo trata do surgimento dos observatórios, trazendo reflexões sobre a ação de observar políticas e sobre a relevância de problematizar também esse novo “olho” que olha as políticas.

O segundo capítulo trata dos instrumentos e percursos metodológicos da investigação e apresenta, passo a passo, a construção dos campos de pesquisa desde sua fase exploratória. É, por isso, o capítulo no qual me coloco de forma mais direta no contexto da pesquisa. O capítulo apresenta também a pergunta de partida, premissas e hipóteses que desenharam esta investigação. Em seguida, são tratadas as razões para a escolha de Portugal e Brasil como campos de pesquisa e a forma como foram constituídos e analisados esses dois campos, bem como o estudo do caso alargado (Burawoy, 1998) realizado no Observatório das Metrópoles da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O terceiro capítulo, intitulado “Observatórios de Portugal: ‘Quem somos’”, traz o trabalho cartográfico realizado em Portugal, a partir da seção “Quem somos” dos *sites* dos observatórios. No contexto português, o trabalho assumiu caráter de inventário, buscando localizar todos os observatórios de políticas públicas em funcionamento entre os anos de 2012 e 2015, perfazendo um total de quarenta e um observatórios. O material foi apresentado por categorias como: temas, escalas, atores, objetivos e estratégias empreendidas pelos observatórios de políticas públicas. Esse material, sistematizado, possibilitou um trabalho analítico que resultou na elaboração de categorias utilizadas para a formação e leitura do grupo brasileiro.

“Observatórios do Brasil: ‘Quem somos’” é o título do quarto capítulo. Partindo do contexto brasileiro para o surgimento dos observatórios, esse capítulo é dedicado à apresentação e análise de um conjunto de vinte e um observatórios brasileiros. No caso do Brasil, o conjunto de observatórios foi constituído como um grupo-espelho de modo a

refletir, em menor escala, os percentuais de atores e temas encontrados no cenário português. É essa a matéria-prima que dá lugar a análises também centradas nos objetivos anunciados e estratégias empreendidas pelos observatórios.

O quinto capítulo tem como título: “Observatórios de políticas públicas – um olhar sobre os panoramas de Portugal e do Brasil: primeiro exercício de construção de uma tipologia”. Suas duas seções iniciais destacam pontos comuns e incomuns identificados entre os contextos português e brasileiro. A seguir, a partir da leitura conjunta dos atores envolvidos, objetivos anunciados, produtos disponibilizados, estratégias adotadas e discursos utilizados para a construção de legitimidade, é proposta uma tipologia de observatórios, composta pelos seguintes tipos: *Observatório Transparência*; *Observatório Perito*; *Observatório Visibilidade*; e *Observatório Intervenção*. O capítulo é desenvolvido a partir de costuras entre análises, problematizações e teorias acerca de cada um dos tipos elencados.

O sexto capítulo nasce da necessidade de analisar mais detidamente o tipo designado *Observatório Intervenção*, a fim de verificar a hipótese central desta investigação. Intitulado “Observatório das Metrôpoles”, o capítulo, em todo seu conteúdo, é fruto do estudo de caso alargado realizado nesse observatório vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Partindo dos aspectos gerais da experiência, o estudo converge para a atuação do observatório quando em interação com parceiros considerados não especialistas. O capítulo divide-se em dois temas: *Observatório-formador*, composto a partir das falas do observatório e dos parceiros sobre as atividades de formação; e *Observatório-ator*, com o caso da atuação do Observatório no Comitê Popular da Copa. Conclui-se com reflexões críticas sobre a atuação do Observatório das Metrôpoles e sobre as relações entre os diferentes conhecimentos em seus processos.

O sétimo e último capítulo, intitulado “Práticas democratizantes dos observatórios de políticas públicas”, responde à necessidade de rever a primeira tipologia à luz do que foi apreendido no estudo de caso. Partindo, dessa vez, de uma perspectiva mais dinâmica e não centrada nos atores, o capítulo avança para uma nova proposta de tipologia, agora baseada não em tipos de observatórios, mas em tipos de práticas com potencial democratizante que poderão ser desenvolvidas, de forma isolada ou simultânea, por

qualquer observatório de políticas públicas. Ao final do capítulo, são tecidas reflexões sobre o potencial dos entrecruzamentos entre essas práticas.

Os observatórios, ainda que coletivos, são também sujeitos e, como lembrou Ana Mouraz Lopes, “o ato de olhar ilumina, mas também esconde, porque só ilumina uma pequena parte” (2010, p. 79). Assim, a tese que ora se apresenta é o resultado de um esforço para iluminar determinados aspectos dos observatórios de políticas públicas, um esforço de entendimento maior sobre o “olho que olha”, mas que, também como um olhar, sabe-se limitado.

Capítulo 1. Teorias de partida

1.1. Quem define a crise?

O termo “crise” nos remete à ideia de um momento de mudanças, de instabilidade, de perigo e de deterioração de uma situação anterior mais estável. Boaventura de Sousa Santos (2011) alerta para o fato de que o modo como uma crise é definida e suas causas são apontadas tem influência direta na escolha de medidas para a sua superação e que, portanto, a disputa pela definição da crise é, ela mesma, um ato político.

As declarações de que “a democracia está em crise” estão em toda parte. Não é raro que artigos científicos e livros sobre a teoria democrática sejam iniciados com um rol de indícios que revelariam tal crise, entre eles, o aumento dos índices de abstenção eleitoral, a erosão da confiança dos eleitores nas instituições políticas e, principalmente, nos próprios políticos, a interferência de agentes não eleitos nas decisões públicas; porém, o principal indício são os cartazes empunhados em protestos populares em várias partes do mundo a reivindicar “Mais Democracia” ou “Democracia Real”. Essa crise também pode ser, e o é, definida de diferentes maneiras e apresentada sob as mais diversas abordagens, variando o conjunto de razões e as proporções apontadas, configurando, aqui também, um quadro de disputa política acerca da definição da “crise da democracia”.

Para alguns autores, o que vivemos hoje é o esgotamento da democracia na sua versão liberal. Ellen Wood (2003) afirma que o capitalismo redefiniu a democracia, reduzindo-a aos parâmetros do liberalismo, deixando intocada, e intocável, toda uma esfera de dominação criada pelo capitalismo por meio, principalmente, da transferência de poderes do Estado para a sociedade civil, a propriedade privada e o mercado. Assim, a esfera do poder econômico teria se expandido para muito além da capacidade de enfrentamento da democracia e, conseqüentemente, não podemos falar do triunfo da democracia liberal, mas sim, que ela se aproximou dos seus limites.

O neoliberalismo e a globalização econômica empenham-se para assinalar a imposição do sistema econômico global sobre os Estados e sobre o campo político e atuam na tensão mercado/democracia a fim de garantir o mercado como princípio único, configurando a construção de um tempo que Crouch (2000) denominou “pós-

democrático”, caracterizado pelo enfraquecimento da democracia em razão da interação entre governos eleitos e elites econômicas. Um tempo no qual agências de *rating* (agências de classificação de riscos de crédito), corporações multinacionais e instituições financeiras, como o Banco Europeu ou o Banco Mundial, decidem muito mais do que governos eleitos; um tempo no qual a financeirização do mundo e da vida estaria esvaziando, de poder e de sentido, não só as instituições democráticas associadas à ideia do Estado-nação, mas também a própria ideia de democracia (Crouch, 2000; Sung, 2012).

É assim que, para alguns autores, não há paradoxo no quadro que revela, ao mesmo tempo, o consenso em torno da democracia como regime e a incredulidade dos cidadãos na representação política, uma das bases do mesmo regime. Não haveria, portanto, paradoxo, e sim uma relação de proporcionalidade direta: a democracia tornou-se consenso exatamente por ter sido trivializada (Santos, 2009) e os direitos políticos, ao passo que foram tornando-se menos exclusivos, perderam muito do seu poder (Wood, 2003); em outras palavras, “o consenso favorável à democracia cresce conforme seu conteúdo se dilui...” (Miguel, 2002, p. 507).

De fato, globalização, neoliberalismo, fascismo social e mercantilização da vida são alguns dos desafios atuais para o aprofundamento da democracia que estão a demandar respostas atuais. Não há como negar a complexidade da encruzilhada. Porém, se é verdade que a insatisfação cresce, é também verdade que os ideais democráticos continuam fortes, de forma que o que se pede não é o fim da democracia, e sim mais democracia, “democracia real”, democracia de alta intensidade.

Assim, antes de partir para a decretação da derrocada ou completo esvaziamento da democracia em seu apogeu liberal, parece-me mais adequado buscar entendê-la dentro desse conflito vital que, antes de descaracterizá-la, define-a, pois “a indeterminação radical é característica da democracia moderna” (Mouffe, 1996, p. 25). Sublinho também a formulação de Pierre Rosanvallon (2010), para quem a vida da democracia é a exploração de um problema a resolver, e não a confrontação com um modelo ideal, de forma que sua definição permanece, e permanecerá, incompleta:

Longe de corresponder a uma simples incerteza prática sobre os meios de seu estabelecimento, o caráter vacilante da democracia participa mais profundamente de sua própria essência. Ela sugere um tipo de regime que jamais deixa de resistir a uma categorização livre de discussões. É daí, aliás, que provém a particularidade do mal-estar subjacente à sua história. O cortejo de decepções e a sensação de traição que sempre a acompanham têm sido tão intensos justamente pelo fato de que sua definição permanece incompleta. Tal vacilação constitui o

impulso de uma busca e de uma insatisfação que se esforçam simultaneamente por se explicitar. É necessário partir daí para compreender a democracia: nela se entrelaçam a história de um desencantamento e a história de uma indeterminação. (Rosanvallon, 2010, p. 74)

São as contestações à democracia que a colocam em movimento. Nesse sentido, são precisas as palavras de Jacques Rancière (2010, p. 39), para quem a ruína da contestação da democracia é terrível para a democracia, já que “a verdadeira democracia é precisamente a democracia contestando a si mesma, se expondo ao próprio limite”. A ideia de democracia, portanto, não está ligada a uma definição estática, mas sim a experimentações e ao surgimento permanente de novos problemas e tensões.

Por isso, a definição da “crise da democracia” a ser adotada pode gerar paralisia ou movimento. Pode paralisar se for pautada pelo entendimento de que estamos diante da mais completa impossibilidade de mudança e vivermos da saudade de um “tempo democrático” que, de resto, jamais existiu (Rosanvallon, 2007); ou pode inspirar novas lutas se partirmos da compreensão de que “o capitalismo só é inflexível até sentir a necessidade de se adaptar às novas condições” (Santos, 2015) e apostarmos em uma espécie de “desencanto criativo”, que conteste a democracia que temos enquanto a reinventa. Filio-me à segunda corrente.

Um ponto fundamental na disputa da definição da crise da democracia consiste também em não reduzir o todo a uma de suas partes, em outras palavras, reduzir democracia a democracia representativa. A democracia representativa é uma parte importantíssima do exercício democrático; mesmo em arranjos da chamada “democracia participativa” a representação está presente, de modo que ainda não é possível imaginar o regime sem a figura da representação, mas, ainda assim, trata-se apenas de uma parte dentro da vasta experiência democrática.

De fato, desde a segunda metade do século XX, a ideia dominante de democracia foi fortemente marcada pela teoria de Joseph Schumpeter, apresentada em *Capitalismo, socialismo e democracia* (1947), que argumentava a inadequação do sentido de soberania popular, como entendida nos modelos clássicos, para democracias de massa, propondo a ênfase na agregação de preferências, por meio de partidos políticos nos quais a população votaria em intervalos regulares, portanto, o modelo agregativo (Mouffe, 2005).

O medo das “massas ignorantes” e potencialmente revolucionárias precisava garantir o distanciamento entre representantes e representados e que a participação dos cidadãos não fosse demasiadamente ativa, assim, elitismo e procedimentalismo foram

trazidos para o centro do regime democrático arquitetado pelos teóricos liberais. A democracia representativa prioriza o momento da autorização e tem como seu ponto máximo a escolha dos representantes e decisores, em detrimento de uma participação mais ativa dos cidadãos (Santos, 2010). Poder do povo sim, porém, impreterivelmente, mediado.

A expansão da democracia ocorreu no mesmo período em que as democracias ditas mais consolidadas padeciam da chamada “dupla patologia”: a patologia da participação, evidenciada notadamente no aumento da abstenção eleitoral em países onde o voto não é obrigatório; e a patologia da representação, manifestada pela corrosão da confiança dos eleitores em seus eleitos (Santos & Avritzer, 2003). Ou, como afirma Dahl (2000, como citado em Miguel, 2004, p. 08), o “paradoxo democrático”, cidadãos apegados às normas democráticas, mas profundamente descrentes das instituições que deveriam efetivá-las.

Como na democracia representativa clássica o centro do exercício democrático está no momento da autorização, está no voto, muitas vezes as propostas de aprofundamento da democracia centram-se em correções do sistema eleitoral. Busca-se reforçar a legitimidade procedimental, por exemplo, realizando mais eleições, garantindo o multipartidarismo, melhorando as regras sobre inelegibilidades etc. O que ocorre aqui é mais uma redução, desta feita, a redução das questões relacionadas à democracia representativa às questões meramente eleitorais, deixando de lado o debate sobre as relações entre representantes e representados ou sobre as formas possíveis de complementaridade entre democracia representativa e participativa.

A tradição elitista e o medo das “massas ignorantes e potencialmente revolucionárias” arrastam-se pela história e não se restringem às questões eleitorais. Ao contrário, perpassam toda a ideia de gestão pública e incidem diretamente no tema deste estudo: as relações entre democracia, conhecimentos e políticas públicas.

1.2. A potência da desconfiança

Como referido, a concepção de democracia abraçada por esta investigação é aquela que reconhece seu caráter incerto, sempre aberto ao surgimento de novos problemas e tensões e, dentro dessa concepção, a desconfiança também não é matéria nova, alheia ou

estranha, ao contrário, a ideia de democracia é permanentemente atravessada pela desconfiança, assim como é atravessada por frustração e esperança.

A confiança é uma expectativa positiva sobre alguém ou alguma coisa, uma crença de que o que está por vir, em termos de ações e resultados, será o mais próximo possível do que é tomado como certo, justo, decente e eficaz. A desconfiança é o contrário disso e, assim como a confiança, manifesta-se em diferentes graus, podendo ir da total credibilidade à absoluta descrença. Simmel (como citado em Rosanvallon, 2007, p. 23) destaca que a confiança é uma hipótese sobre uma conduta futura e “um estado intermediário entre o saber e o não saber sobre o próximo. O que sabe tudo não necessita de confiança. O que não sabe nada não pode razoavelmente ter confiança” (tradução minha).

Rosanvallon (2007) aponta que a dissociação entre confiança e legitimidade – esta última aqui entendida em seu aspecto jurídico e procedimental – constitui um problema central na história da democracia, sempre esteve presente. No entanto, também reconhece o advento de uma sociedade mais marcada pela incerteza diante do futuro, uma “sociedade da desconfiança”, impulsionada, principalmente, por fatores científicos, macroeconômicos e sociológicos.

No campo das ciências, anteriormente associado apenas à ideia de progresso e modernidade, vivemos o rompimento do otimismo industrial e tecnológico. O papel dos cientistas passou a ser, a um só tempo, imprescindível e problemático. Catástrofes e incertezas reforçam a noção de risco e a desconfiança e evocam, cada vez mais, o princípio da precaução. Na esfera macroeconômica, a regressão da confiança manifesta-se por termos hoje um sistema econômico menos previsível, visto que mais aberto, complexo e sujeito às interações globais. Diante das mútuas e múltiplas implicações entre os mercados financeiros nacionais, as políticas públicas locais também perderam potência. Além disso, as grandes instituições responsáveis por prognósticos econômicos e proposição de medidas também perderam credibilidade em razão de sucessivos equívocos e da compreensão mesma da ciência como conhecimento falível e despido do caráter exclusivamente tecnicista, crenças onde outrora repousava sua força (Rosanvallon, 2007, p. 28).

No que diz respeito ao campo sociológico, indica-se um crescente distanciamento entre os indivíduos e a perda das bases para o estabelecimento da confiança; as pessoas confiam menos umas nas outras porque se conhecem menos. Existe forte relação entre a

desconfiança em relação ao próximo e em relação ao governante². Enfim, esses diferentes fatores são fortes ingredientes para que se fale de uma “sociedade da desconfiança generalizada” para qualificar o mundo contemporâneo. Desconfiança democrática e desconfiança estrutural não apenas coincidem, como alimentam-se uma da outra e se consolidam mutuamente. (Rosanvallon, 2007, pp. 27-29).

Diante dos problemas da representação, há atualmente uma forte aposta na geração de sistemas de controle sobre os governantes (Miguel, 2010), os instrumentos de *accountability*, assim entendidos os mecanismos de controle dos poderes estabelecidos, uns sobre os outros (*accountability* horizontal) e de submissão ao veredito da população (*accountability* vertical), este último efetivado, principalmente, por meio da eleição. O conceito de *accountability*, no entanto, não é ponto pacífico, restando como perspectiva comum apenas a ideia de que se refere ao controle das ações dos agentes públicos.

Ceneviva (2006) apresenta um amplo panorama acerca das divergências conceituais de *accountability* no que toca aos seus sujeitos, meios, objetos e escopo. Um conceito mais restritivo limita a noção de *accountability* a um conjunto de mecanismos de controle formais e institucionalizados, excluindo, assim, a imprensa e organizações da sociedade civil do rol de agentes, podendo até mesmo vincular a ideia de *accountability* à capacidade de aplicação de sanção ao agente público. No entanto, há uma visão bem mais abrangente, que insere o *accountability* em um cenário aberto a quaisquer atividades de controle, fiscalização e monitorização dos agentes públicos. Nessa concepção, *accountability* pública pode ter como agente qualquer ator, individual ou coletivo, interessado em zelar pelo melhor funcionamento dos serviços públicos e envolve amplo conjunto de abordagens, mecanismos e práticas (Ceneviva, 2006, pp. 1-3).

Outra divergência muito significativa diz respeito ao objeto de *accountability*. A cisão dá-se entre aqueles que defendem a restrição do objeto aos aspectos legais da ação ou omissão dos agentes públicos e os que defendem uma ação controladora que abranja também o aspecto qualitativo da ação ou desempenho das políticas e programas

² O autor ratifica sua compreensão de que a desconfiança no próximo mantém forte vinculação com a desconfiança nos governantes utilizando dados do *Human Beliefs and Values: a Cross-Cultural Sourcebook on the 1999-2002*, de 2004, no qual o Brasil aparece como o país de maior desconfiança política e é também o país com os piores indicadores de desconfiança interpessoal. A situação da Dinamarca é exatamente o contrário. Enquanto somente 2,8% dos brasileiros declaram que podem confiar na maioria das pessoas, na Dinamarca essa cifra chega a 66,5%, e em ambos os casos isso reflete o receio em relação aos governantes.

governamentais, implicando, portanto, em sanções políticas, e não apenas jurídicas (Ceneviva, 2006, p. 4).

Este estudo adota as abordagens mais amplas de *accountability*, tanto no que diz respeito ao rol de agentes de controle quanto aos aspectos do objeto da ação controladora, por isso destaca-se o conceito de “*accountability* social” avançado por Peruzzotti (2013), que reconhece um conjunto heterogêneo de atores e recursos que se somam ao repertório formal de instrumentos legais e eleitorais de controle das ações governamentais:

Utilizamos o conceito de *accountability* social para englobar um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. Tal conjunto de atores e iniciativas incluem diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam. (Peruzzotti, 2013, pp. 2-3)

Assim, o forte declínio dos indicadores de confiança dos cidadãos nas instituições políticas e a abstenção eleitoral não podem ser vistos isoladamente, mas sim recolocados dentro de uma visão mais ampla da participação cidadã e suas transformações. Rosanvallon (2007) destaca o “mito do cidadão passivo” e aponta que, mais que um declínio, há uma mutação da participação, uma diversificação nos repertórios da expressão política, seus vetores e objetivos.

Temos visto a experimentação de um vasto leque de iniciativas que visam aprimorar a democracia, ações que ocorrem isolada ou simultaneamente e em diferentes frentes, como: aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais, utilização de instrumentos de democracia direta, ampliação dos mecanismos de *accountability*, implementação de inovações participativas que visam reduzir as distâncias entre eleitores e eleitos e a participação em manifestações e protestos.

Em outras palavras, o incremento da desconfiança não gerou imobilidade, mas fez surgir um cruzamento de práticas, “de contrapoderes sociais informais e também institucionais destinados a compensar a erosão da confiança mediante a organização da desconfiança” (Rosanvallon, 2007, p. 24). Se, por um lado, o papel dos partidos políticos e das grandes instituições de representação e negociação se apequenou, por outro lado multiplicaram-se as formas de atividade democrática. Peruzzotti também destaca essa diversificação:

Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo. Semelhante mudança cultural leva inevitavelmente a uma atitude mais crítica do trabalho da classe política: o representado já não permanece como um sujeito passivo e assume um papel de monitoramento ativo. Esta nova interpretação do contrato representativo enfatiza o estabelecimento de mecanismos e recursos para monitorar e disciplinar os representantes políticos. Já não se trata simplesmente de delegar a confiança nas qualidades pessoais de um líder; o que existe é uma preocupação por complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle do poder. (Peruzzotti, 2013, p. 3)

A participação em manifestações, o uso de petições e abaixo-assinados, a expressão de formas de solidariedade coletiva, as ocupações em prédios públicos e o surgimento dos mais variados grupos de pressão são apenas alguns exemplos que sugerem que não estamos em um tempo de apatia política. Para Rosanvallon, a participação cidadã é complexa e mescla três dimensões de interação entre o povo e a esfera política, são elas:

A democracia da expressão, que corresponde à tomada da palavra por parte da sociedade, a manifestação de um sentimento coletivo, a formulação de juízos sobre os governantes e suas ações ou também a expressão de reivindicações. *A democracia da implicação*, que engloba um conjunto de meios através dos quais os cidadãos se põem em acordo e se vinculam para produzir um mundo comum. *A democracia da intervenção*, que se constitui com todas as formas de ação coletiva para obter um resultado desejado. (Rosanvallon, 2007, p. 36, tradução minha)

O enfoque democrático da desconfiança adotado por Rosanvallon (2007) está para além da simples suspeita, tem como objetivo zelar para que o poder seja fiel aos seus compromissos e buscar meios que permitam manter a exigência inicial de um serviço ao bem comum. A desconfiança democrática se organiza e se expressa de múltiplas maneiras, principalmente por meio das modalidades: poderes de controle, formas de obstrução e submissão à prova em juízo, isto é, ao povo-eleitor do contrato social se sobrepõe de maneira cada mais ativa o povo-controlador, o povo-veto e o povo-juiz. Estes três contrapoderes desenham o que o autor denomina de “contrademocracia”, que para ele não é o contrário de democracia, mas sim uma forma de democracia que se contrapõe à outra “é a democracia dos poderes indiretos disseminados no corpo social, a democracia da desconfiança organizada frente à democracia da legitimidade eleitoral” (Rosanvallon, 2007, p. 27).

Como formas de condicionar o exercício do poder dos governantes, não há qualquer dúvida sobre a relevância das modalidades apresentadas pelo autor que se referem à judicialização da política e, mais ainda, daquela que trata da “soberania da obstrução” ou “democracia do rechaço”, visto que os governos democráticos estão permanentemente confrontados com o poder de veto de diferentes grupos sociais, políticos e econômicos. No entanto, para a compreensão do surgimento e enquadramento de instrumentos como os observatórios de políticas públicas, ponto de partida deste estudo, interessa discorrer sobre o que foi designado “poderes de controle”.

Na impossibilidade de imaginar uma democracia representativa onde exista total correspondência entre representantes e representados, o controle aparece como uma prática permanente de questionamento e pressão sobre os eleitos, um contrapoder com potencial estabilizador e corretor. A sociedade civil nunca deixou de exercer formas de supervisão e controle, poderes que foram enriquecidos e diversificados ao longo da história da democracia. Enquanto o exercício da democracia eleitoral dá-se por períodos, o controle dá-se de forma permanente (Rosanvallon, 2007).

A ideia de um conjunto de dispositivos por meio dos quais os poderes penetram na intimidade do mundo para assentar sua dominação foi nomeada por Foucault como “sociedade do controle”. A eficácia desse poder de controle estaria no trabalho que não se consegue ver, mas que se dá de forma permanente, resvalando em toda a sociedade. Aqui é possível pensar o fenômeno inverso, o controle do poder pela sociedade. A contrademocracia mobiliza mecanismos de controle análogos a esses, cujas principais modalidades são: vigilância, denúncia e qualificação. Trata-se de modos de exercício indireto da soberania, formados por um complexo de efeitos, sem que procedam de uma autoridade. “A democracia eleitoral representativa e a contrademocracia dos poderes indiretos devem ser tomados em conjunto para captar, em sua complexidade, o movimento efetivo de apropriação social do poder” (Rosanvallon, 2007, p. 34).

É na perspectiva da desconfiança democrática, e enquanto mecanismos de monitoramento da ação pública, que surgem também os observatórios de políticas públicas, enquadrando-se como instrumentos, ou mesmo atores coletivos, do contrapoder de controle. Sua atuação, como tal, orbita nas modalidades da vigilância, denúncia e qualificação das políticas públicas, como mais adiante se verá.

1.3. Os “nós” da participação

O enfraquecimento do Estado, decorrente da aplicação do receituário das instituições de Bretton Woods, assentou na ideia de que o Estado seria irremediavelmente ineficaz e que, portanto, deveria ser reduzido ao mínimo necessário ao bom funcionamento do mercado (Santos, 2008a). Melhor dizendo, o Estado deveria ser fraco na intervenção social e função redistributiva, mas forte o suficiente para garantir os interesses do mercado. Tal meta seria atingida por meio da privatização de todas as funções que o Estado não tivesse que desempenhar com exclusividade e da sua submissão aos critérios próprios do mundo empresarial.

As instituições financeiras multilaterais e os Estados centrais conseguiram dar ao movimento de reforma do Estado um caráter de movimento global e, para tanto, valeram-se de “dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como a dívida externa, ajustamento estrutural, controle do déficit público e da inflação, privatização, desregulamentação” (Santos, 2008a, p. 347). No entanto, é imperioso realçar que essas mudanças tiveram feições e intensidades diferenciadas no norte e no sul global e, ainda, que a institucionalização dos diferentes modelos de gestão estatal não foi linear, não sendo raro encontrar aspectos de um e de outro em “convivência” em um mesmo espaço territorial e até em um mesmo governo.

Mais do que uma mera consequência da globalização, esse enfraquecimento do Estado foi um processo político desenvolvido com vistas à construção de um novo Estado, desta feita mais afinado com o capitalismo global. A crise provocou profundas mudanças nas lógicas do Estado-Providência e do Estado Desenvolvimentista (Santos, 2008a; Pereira, 2007) e, conseqüentemente, nas políticas públicas e na relação do Estado com a sociedade civil. Uma administração pública coerente com essa nova visão de Estado deveria afastar-se da lógica burocrática, desprendendo-se do formalismo, da morosidade e do estilo autorreferenciado. A resposta ao desafio seria a modernização da administração pública por meio da utilização da lógica “bem-sucedida” das empresas privadas. A chamada “Nova Gestão Pública”, desenhada nesse contexto, deveria basear-se nos valores da eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009).

Uma das características anunciadas do modelo pós-burocrático de gestão consiste na implantação de um “governo orientado ao cliente”, que visa combater a

autorreferencialidade estatal adotando a lógica de atenção às necessidades do cliente/cidadão (Secchi, 2009, p. 356). Portanto, o cidadão usuário dos serviços públicos deveria passar a ser ouvido e ter a sua opinião considerada quando da formulação ou avaliação de uma política pública, seguindo a mesma lógica do cliente/consumidor em relação às empresas.

Assim, as reformas efetivadas no espírito da *New Public Management* seguiram a lógica mercantil e provocaram modificações tanto no funcionamento interno da administração como em suas relações com outros atores, em especial com seus “clientes-utilizadores” que passaram a ser inseridos no círculo dos que devem ter sua opinião levada em conta (Sintomer, 2010) ou, utilizando termo mais familiar à área de Gestão, os cidadãos passam a integrar o círculo de *stakeholders*. A participação, nessa perspectiva, é assente na ideia de que a utilização de um produto ou serviço gera um saber, o saber do utilizador, e que esse saber pode levar à qualificação das políticas públicas:

A integração do saber do utilizador é um recurso fundamental e sustenta um argumento bastante forte para a participação, por vezes admitida pelas teorias elitistas. De acordo com a visão neoliberal clássica, defendida, por exemplo, na linha de Friedrich Hayek, cada um conhece os seus interesses enquanto utilizador. O conhecimento deste saber permite adaptar e melhorar a oferta de políticas públicas, de modo a que estas correspondam melhor às necessidades das pessoas às quais se destinam. (Sintomer, 2010, p. 139)

Os instrumentos utilizados para promover a participação dos cidadãos, no espírito da Nova Gestão Pública, também costumam ser construídos a partir de técnicas importadas do *marketing* empresarial, como pesquisas de satisfação, grupos focais e painéis de clientes (Sintomer, 2010). São, em sua maioria, instrumentos desenvolvidos e utilizados sob a lógica da publicidade, em que se busca perceber motivações, perfis e tendências com vistas a traçar estratégias que dissolvam resistências e gerem desejo por determinados produtos e serviços, objetivos que em muito diferem da criação de canais reais de diálogo e que, portanto, estão voltados ao cliente, e não ao cidadão (Araújo & Cardoso, 2007).

Como consumidores ou clientes, esse chamamento à participação muitas vezes não tem como objetivo o envolvimento na concepção da política, mas sim a legitimação de propostas previamente concebidas. O cidadão é chamado para ser convencido de algo, convencido de que tem determinado problema e que a solução que está sendo proposta não só é a mais acertada, como também a única possível. A comunicação nesse processo segue a mesma lógica para passar a mensagem “você precisa ter esse modelo novo de tênis

esportivo”, só que agora a mensagem será “você precisa dessa política pública para viver melhor”. O cliente/consumidor/cidadão pode até ser chamado para opinar sobre um produto, serviço ou política pública, pode falar da sua satisfação com os resultados, mas a sua percepção geral do problema não será, de fato, considerada ou, na melhor das hipóteses, terá a possibilidade de optar entre propostas já desenhadas por políticos e especialistas.

As práticas participativas dentro dessa perspectiva reducionista tendem também a apagar da participação aquilo que não foi classificado ou categorizado em suas infinitas tabelas e, principalmente, aquilo que não é mensurável, reduzindo a participação ao que cabe nas listas de indicadores que se tornaram tão correntes nos tempos da *New Public Management*. O que não couber nas tabelas e “caixinhas” dos indicadores presentes em projetos e relatórios simplesmente não existe. Como adverte Campos (2011) em seu artigo sobre a produção de significados nas experiências participativas:

O objetivo central é apontar o grande risco existente em distanciar as práticas avaliativas de todo o conjunto de ações que compõem a produção de significados presente em uma experiência de participação e que extrapolam as correlações de causalidade atreladas às noções de ‘eficiência’ e ‘eficácia’. (Campos, 2011, p. 53)

Sintomer (2010, p. 45) serve-se da metáfora “cada um sabe onde o sapato aperta”, tão utilizada quando o tema é a participação do cidadão, para refletir sobre as várias formas de envolvimento do saber do utilizador nas questões públicas e alerta para a possibilidade de que essa participação aconteça na realização de vários diagnósticos dos sapatos e na elaboração de diversas soluções para repará-los, desde a fase do fabrico. Recorrendo à mesma metáfora, é possível dizer que quem usa um sapato não somente sabe onde ele aperta, mas tem também um sentido próprio para “sapato”, sabe o que significa não possuí-lo, se precisa dele e para que, em que tipo de solo pisa, tem suas próprias expectativas sobre as mudanças que o objeto poderá trazer aos seus pés e à sua vida etc. Ou seja, entregar a confecção do sapato ao especialista e perguntar apenas onde o sapato aperta significa desperdiçar presenças, saberes e experiências.

Desde a década de 1990, a literatura relacionada a administração pública, relações internacionais, administração de empresas e ciências políticas tem tratado de um outro modelo de Estado, agora não um modelo organizacional, mas um modelo relacional

chamado de *governance*³. Cada uma dessas áreas do conhecimento tem atribuído um sentido diferenciado ao termo, porém, para o presente trabalho, interessa aquele empregado principalmente pela administração pública e pela ciência política. Toma-se aqui o conceito de *governance* como avançado por Nunes (2007, p. 22): “A passagem a formas distribuídas de governar, em que o Estado deixa de ser o protagonista central, passando a ser um parceiro ou um ator entre outros, incluindo empresas, organizações do terceiro setor ou interesses organizados”.

Portanto, a *governance* é entendida como um novo modelo de gestão política, menos pautado na hierarquia e na centralidade do Estado e mais voltado à horizontalidade e pluralidade de atores públicos e privados nos processos decisórios sobre políticas públicas, agora não mais sob a lógica do consumidor/cliente/avaliador. Para Secchi (2009, p. 359), o novo modelo representaria também “um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública”.

O papel do Estado no novo modelo bem como as razões e formas de envolvimento de atores sociais (individuais ou coletivos) nesses processos vêm sendo largamente debatidos. Apesar de pautada em inovações relacionais, a *governance* seria ainda um modelo de gestão baseado na tendência de desvinculação do Estado com alguns serviços e na transferência de ações para o setor privado ou mesmo para parcerias com agentes sociais, fazendo avançar as privatizações e a terceirização de serviços. Além disso, a organização dos processos para a tomada de decisões não estaria descentralizada de forma a conferir autonomia e igualdade aos participantes (Kissler, 2006).

É relevante destacar o deslocamento do paradigma da “boa governação” para a promoção da participação de diferentes atores sociais e a formação de redes que elaborem, implementem e avaliem políticas públicas. Os manuais de “boas práticas” disseminados por agências de cooperação internacional também serviram para difundir experiências, lamentavelmente, sem proporcionar reflexões sobre os limites e contradições desses mesmos processos. A apologia à participação tornou-se generalizada, no entanto é cada vez

³ A tradução de *governance* na literatura pertinente no Brasil tem sido feita com o termo “governança”, e em Portugal, “governação”.

mais necessário lançar questionamentos sobre os instrumentos participativos e sua capacidade de democratização das decisões públicas.

Se novos atores passam a desempenhar papéis centrais, cabe pensar: que papéis são esses? Qual o novo papel do Estado? Se estamos, por exemplo, em um contexto de repasse para a sociedade civil de funções anteriormente desempenhadas pelo Estado, nas relações políticas também teremos inversões. A sociedade civil passa a ser a executora, e o poder público, o controlador, e será com esses novos papéis que irão interagir no debate público.

Outro risco é a redução e enquadramento da participação política dos cidadãos aos processos institucionalizados de diálogo com o poder público, ocasionando o esvaziamento dos espaços de auto-organização social. Para Milani (2008, p. 572), “ao invés de formular ou veicular demandas radicais de transformação social ou combate às desigualdades, alguns métodos participativos podem pôr em evidência técnicas pretensamente universais de desenvolvimento comunitário participativo”.

E é assim que a luta dos movimentos sociais por conquistas democráticas no campo da elaboração e do controle de políticas públicas ocorre agora no contexto de um novo paradigma de regulação social, caracterizado pela redefinição dos papéis e responsabilidades entre Estado, sociedade civil e mercado em diferentes níveis. Dentro da lógica do novo paradigma, a participação se torna, a um só tempo, algo a ser promovido e controlado, já que a conflitualidade deve ser transformada em coesão, a reivindicação, em cooperação, e os direitos, em necessidades (Santos, 2005).

Para além de questões mais particulares referentes ao desenho e à execução de modelos específicos de processos participativos, o que está em questão para uma análise mais aprofundada sobre as experiências participativas é a forma de tratar conflitos. A participação, no contexto da *governance*, exigiria a adequação de todos os atores a uma formatação de linguagem, saberes, interpretações e, até, de expectativas. Uma das vocações trazidas pelo paradigma da governação é exatamente a substituição da conflitualidade pela coesão (Santos, 2005), portanto, cabe perguntar se as inovações democráticas desenvolvidas em seu contexto permitem que, de fato, os conflitos apareçam ou se, ao contrário, ela termina por implicar num freio às reivindicações por direitos e por justiça social.

Que participação é possível dentro desse novo paradigma? Quem escolhe e como são escolhidos os participantes? Que papel foi reservado ao Estado? Como ficam as relações entre quem elabora, executa e controla as políticas públicas? Que vozes circulam? O saber do cidadão é mobilizado da mesma maneira que o saber técnico-científico? Essas são reflexões necessárias sobre o sentido da participação hoje, não para “jogá-la aos cães” como um grande engodo, mas, ao contrário, para contribuir no debate sobre suas possibilidades e o seu aperfeiçoamento, o que também se faz evitando-se o risco de promover sua saudação cega como se fora uma tábua de salvação para todos os males da democracia.

Sem negar a relevância do debate acerca de cada um desses desafios levantados, a presente investigação abraça a opção de refletir sobre um deles, aquele que diz respeito à mobilização de diferentes saberes para a construção e monitoramento das políticas. A opção não tem outra razão senão o entendimento de que o tema da produção de conhecimentos é fundamental para a democratização das políticas públicas e, conseqüentemente, para os observatórios de políticas públicas.

1.4. Políticas públicas e o “desperdício da experiência”

Uma característica dos espaços híbridos de discussão e deliberação de políticas públicas é, necessariamente, a diversidade de atores, entre eles políticos, cidadãos, acadêmicos, técnicos de órgãos governamentais, gestores, representantes de organizações não governamentais, consultores etc. Reconhecer essa diversidade é reconhecer também a presença de diferentes saberes em relação contínua. Nos processos participativos de discussão de políticas públicas, importa perceber se há reconhecimento e conexão entre a diversidade de conhecimentos neles envolvidos; perceber, portanto, de que modo esses conhecimentos estão sendo mobilizados.

A oposição entre o saber científico e os demais saberes é marcada pela hierarquização e, mais do que isso, pelo não reconhecimento do saber não científico, dito alternativo, popular ou local. Para Chauí (2001), o “discurso competente” é o discurso científico instituído, assente na ideia de que existe uma verdade sobre o mundo e que a ciência a encarna. É aquele que pode ser proferido e aceito como legítimo e verdadeiro e,

consequentemente, o único autorizado, pois quem tem a competência do discurso tem o poder, tem a dominação sobre os que não estão autorizados ao discurso.

A relação entre o saber do leigo e o do especialista guarda estreitas conexões com as formas de governar nas sociedades contemporâneas e, mesmo no seio das experiências participativas, o monopólio do saber científico pode manifestar-se e reproduzir-se. Segundo Nunes (2007, p. 15):

[...] o trabalho de demarcação entre conhecimento e não-conhecimento ou, alternativamente, de articulação ou mediação entre formas de conhecimento é não só um aspecto central da produção do conhecimento, mas também uma dimensão central das artes de governar que mobilizam diferentes tipos de saberes.

A teoria de Boaventura de Sousa Santos sobre o pensamento abissal, pós-abissal e a possibilidade de uma “ecologia dos saberes” constitui uma excelente chave de leitura para a discussão sobre a democratização das políticas públicas. Santos (2006, 2009) considera que o pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal, assim constituído pela existência de linhas radicais que dividem a realidade em universos distintos, “este lado da linha” e o “outro lado da linha”. O pensamento é abissal pois o outro lado da linha desaparece enquanto realidade, é produzido como inexistente, tornando impossível a coexistência dos dois lados.

No campo do conhecimento, o pensamento abissal dá-se com a concessão à ciência moderna do monopólio da distinção universal entre o verdadeiro e o falso. Os conhecimentos populares, leigos, locais, plebeus, camponeses ou indígenas desaparecem como conhecimentos relevantes ou comensuráveis por encontrarem-se para além do universo do verdadeiro ou falso, existindo enquanto crenças, opiniões, magia, idolatria, entendimentos intuitivos ou subjetivos.

Em uma adaptação ao texto de Santos (2009)⁴, é possível dizer que a condição para que parte do conhecimento se afirme como universal é a negação sacrificial de uma outra parte do conhecimento. Essa outra parte do conhecimento, ou o outro lado da linha, assim como seus autores, é invisibilizada e compõe uma vasta gama de experiências desperdiçadas. Em uma reflexão sobre governação e participação pública, esse desperdício é assim descrito por Nunes (2007):

⁴ No original, “a negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para a outra parte da humanidade se afirmar enquanto universal” (Santos, 2009, p. 31).

Os conhecimentos locais, situados, incorporados, que constituem provavelmente o patrimônio mais vasto e precioso que as sociedades humanas têm legado às gerações futuras, são desqualificados como obstáculos à inovação e ao verdadeiro conhecimento. (Nunes, 2007, p. 2)

Para fazer frente ao “pensamento abissal” e evitar sua autorreprodução, é preciso uma resistência ativa, uma resistência política que tenha como princípio a resistência epistemológica, pois “a injustiça social global está intimamente ligada à injustiça cognitiva global. A luta pela justiça social global deve, por isso, ser também uma luta pela justiça cognitiva global” (Santos, 2009, pp. 31-32).

Se é verdade que vivemos um período no qual o discurso da participação dos cidadãos nas políticas públicas torna-se quase um consenso, é também verdade que são muitos os sentidos atribuídos ao verbo “participar”. Nunes (2007) sublinha que as experiências de participação são inovações promissoras no domínio da governação, porém seu efeito para o alargamento do controle social dependerá do modo como os distintos projetos políticos as incorporarão:

A redução da participação a um conjunto de procedimentos de consulta ou legitimação da acção do Estado aparece, assim, em contraponto com a participação enquanto capacitação e enquanto ampliação do exercício efetivo do controlo social sobre as políticas públicas por parte dos cidadãos, dos seus movimentos e das suas organizações. (Nunes, 2007, p. 3)

O desperdício da experiência, portanto, não seria apenas manter a elaboração e o controle das políticas em herméticos gabinetes oficiais, nas mãos de acadêmicos, políticos, gestores, técnicos e consultores, sem submetê-los a um processo de participação cidadã. O “desperdício da experiência” também se dá em “processos participativos” em que parte dos saberes convocados e envolvidos é antecipadamente desqualificado para o debate.

A discussão sobre os processos participativos, já vivenciados e teorizados há mais tempo do que os observatórios, ajuda a refletir sobre os limites e possibilidades da intervenção cidadã na elaboração e controle das políticas públicas. Sua problematização aqui tem o objetivo de ponderar que nem todo processo participativo implica, de fato, na democratização das políticas públicas. Alguns deles, ao contrário, são simulacros de participação, a repetição de procedimentos vazios e fragmentados que constituem um desserviço ao propósito de gerar partilha de poder nas decisões públicas e solapam as esperanças de construção de relações mais democráticas entre os atores.

1.5. Quantas vezes fazem uma política?

Duas ideias de Boaventura de Sousa Santos são fundamentais para a compreensão do que se está aqui a chamar de democratização das políticas públicas: 1) “Democracia é todo processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, onde quer que haja luta contra o poder desigual há processo de democratização” (Santos, 2010, p. 129); e 2) “Por mais que se democratizem as práticas sociais, elas nunca se democratizam o suficiente se o conhecimento que as orienta não for ele mesmo democratizado” (Santos, 2008b, p. 10)”. É a partir dessas ideias matrizes que a democratização das políticas públicas é aqui tratada como processo de transformação das relações desiguais de poder na produção dos conhecimentos que informam essas mesmas políticas.

O “pensamento pós-abissal” nega a monocultura da ciência com o reconhecimento da pluralidade de conhecimentos e sua heterogeneidade e tem como condição a copresença dos “dois lados da linha”. O monopólio do conhecimento científico é confrontado em sua relação com outros saberes, numa “ecologia de saberes” baseada no reconhecimento da diversidade epistemológica do mundo e na ideia de que conhecimento é interconhecimento. Portanto, sem negar a relevância do conhecimento científico, a “ecologia de saberes” propõe que a ciência não seja tomada como única fonte do conhecimento, mas como parte de uma relação com outros conhecimentos (Santos, 2009).

Para uma ecologia dos saberes, há que se reconhecer que nenhuma forma específica de conhecimento é capaz de responder por todas as intervenções possíveis no mundo. A incompletude é, pois, característica de todas as formas de conhecimento. A “ecologia de saberes” proposta por Santos (2009) centra-se nas relações entre os saberes, e não em saberes estanques ou petrificados, “em lugar de subscrever uma hierarquia única, universal e abstrata entre os saberes, a ecologia de saberes favorece hierarquias dependentes do contexto, à luz dos resultados concretos pretendidos ou atingidos pelas diferentes formas de saber” (Santos, 2009, p. 51).

Retomando especificamente a questão das políticas públicas e a democratização dos seus processos de elaboração e controle, é relevante lembrar, com Pierre Muller, que “toda política corresponde, inicialmente, a uma operação de recorte do real, através da qual a substância dos problemas a serem enfrentados ou a natureza das populações afetadas

serão delimitadas e formatadas” (Muller como citado em Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 43). Entendidas dessa maneira, as políticas públicas não podem ser vistas como instrumentos técnicos, neutros e universais desenhados por especialistas, por sua vez também neutros, para uma intervenção social eficiente.

Compreendendo-se uma política pública como fruto de uma determinada percepção dos problemas sociais e de escolhas políticas para o alcance das soluções, é possível afirmar que uma participação real e democratizante pressupõe o reconhecimento da existência de diferentes percepções e que essas percepções não poderão ser, *a priori*, hierarquizadas.

Ressalte-se que falar da importância da mobilização de diferentes percepções, sentidos ou saberes em um processo de democratização não é negar a relevância do conhecimento técnico-científico para a produção e controle de políticas. Tampouco faz-se aqui a apologia de um saber leigo, natural e superior, que pertenceria exclusivamente àqueles que não frequentaram as salas acadêmicas e não tiveram seu saber validado como científico. Não, essa seria uma postura equivocada, paternalista e desrespeitosa.

É verdade também que não se pode isolar um sentido, narrativa ou saber sobre uma política e afirmar “esse é um saber acadêmico” ou “esse é um saber popular”. Nenhum deles existe no mundo de forma pura, eles estão em constante implicação mútua. No entanto, há algo de revelador quando as fontes utilizadas e referenciadas na formulação de políticas são, em avassaladora maioria, fontes acadêmicas ou de técnicos vinculados a órgãos executores de políticas públicas.

Um dos efeitos do monopólio do saber científico foi sempre, de uma maneira ou de outra, o de ter tornado esse saber a base de sustentação, sentido e direção das políticas públicas, e é por isso que realizar processos participativos sem verdadeiramente problematizar as relações de poder que neles incidem pode ser uma aposta “nova” que apenas reproduz a velha forma de governar. O risco aqui seria reduzir a participação cidadã a um conjunto de ferramentas trazidas das empresas para o setor público como meros instrumentos de planejamento para a boa gestão de políticas públicas, sem considerar que esses processos envolvem política, interesses, conflitos e expectativas e que têm a potência de alterar, para o bem ou para o mal, a compreensão sobre participação política.

A democratização das políticas públicas e dos conhecimentos que as informam, como vista aqui, é, antes de tudo, relacional, dado que as diferentes percepções deverão

circular, ser colocadas em diálogo, estar em relação para a construção conjunta de perguntas e respostas sobre as políticas. Para isso, contar com mecanismos que impulsionem a circulação e o encontro de diferentes saberes parece fundamental, assim como buscar perceber que papéis os observatórios de políticas públicas podem desempenhar nesses processos.

1.6. “O olho que olha” e a ação de observar

Paralelamente à implantação de outras inovações democráticas – como novos instrumentos de *accountability*, conselhos setoriais e de políticas, conferências, orçamentos participativos e outros fóruns híbridos para discussão, deliberação e controle de políticas públicas –, a criação de observatórios tem sido uma prática bastante disseminada em diversas partes do mundo (Silva, Netto, Helou Filho & Selig, 2013). A designação “observatórios” tem sido utilizada por uma grande diversidade de organizações a partir de iniciativas de órgãos públicos, instituições acadêmicas, organizações não governamentais, movimentos sociais, ou da articulação de alguns desses atores. Têm em comum o propósito de gerar e difundir bases informacionais que apoiem a elaboração e o controle social das políticas públicas.

A utilização do termo “observatório” foi inicialmente associada a pontos de observação de objetos e fenômenos fora da atmosfera da Terra, nomeadamente, para designar os observatórios astronômicos. É a sua ideia de monitoramento sistemático e permanente que inspira a criação dos observatórios atuais (Albornoz & Herschmann, 2006). A adaptação do uso do termo para as estruturas atuais faz sentido quando lembramos que esses primeiros observatórios tinham como objetivo acompanhar para conhecer, compreender e prever os movimentos dos corpos celestes e, hoje, mantêm esses objetivos, desta vez, voltados para a observação de políticas públicas ou outros temas de relevância social. Lopes (2010, p. 78) também sustenta essa origem:

Herdeira de uma tradição positivista que elegeu o olhar externo como padrão de objectividade, a ideia de observatório radica na Luneta de Galileu e associa-se à necessidade de tornar visível e mapeável o que é longínquo e menos familiar e, por extensão, de reduzir as mudanças a fenômenos cíclicos que pudessem ser previsíveis. Daí que os Observatórios tenham estado, na sua origem, ligados a fenômenos astronômicos e meteorológicos.

No campo da democracia representativa e, mais particularmente, no tema da governação, a “democracia da desconfiança” (Rosanvallon, 2007) faz surgir cada vez mais mecanismos de acompanhamento e controle externo como forma de resposta e intervenção política. Seriam novos mecanismos de controle do poder pela sociedade atuando, principalmente, nas modalidades: vigilância, denúncia e qualificação.

Vigiar é manter o olhar metucioso e atento. Há sempre no ato de vigiar um sentido de presença, de disposição e de atenção. A vigilância seria um acompanhamento contínuo da ação governamental, realizada por meio de canais e formas diversas, cumprindo um papel de alerta, de avaliação, de inclusão de temas nos debates na sociedade e na agenda pública, que ganharam nova propulsão com a internet. Embora isoladamente a vigilância nada produza, ela pode ser considerada uma forma de ação porque cria possibilidades e estrutura um campo de ação; além disso, tem como consequência a “construção da atenção pública como uma quase-instituição, invisível e dispersa, porém, ao mesmo tempo, produtora de efeitos importantes” (Rosanvallon, 2007, p. 54, tradução minha).

Por sua vez, a denúncia está ligada à ideia de controle dos atos governamentais por via da sua publicidade. Denunciar é revelar, dar a conhecer, divulgar, tornar visível aquilo que estava oculto. A denúncia como ação política ampara-se na crença de que a transparência e a maior visibilidade das ações governamentais moldarão o exercício da função pública à retidão e fidelidade aos compromissos enunciados. Ou seja, além de buscar a correção e punição dos responsáveis pelo cometimento de atos ilegais ou questionar a qualidade e justeza das ações governamentais, a denúncia tem como objetivo evitar futuros desvios, inculcando nos governantes a permanente preocupação com sua reputação (Rosanvallon, 2007, pp. 62-65).

A qualificação, como modalidade de controle, é apresentada como uma avaliação tecnicamente argumentada, quantificada e documentada, que versaria menos sobre o que toca à reputação do governante e mais à sua qualidade e eficiência de gestão. As técnicas mais sofisticadas de avaliação, trazidas do setor privado para o poder público na perspectiva da *New Public Management*, fizeram com que todas as organizações governamentais estivessem submetidas a um certo grau de vigilância sobre os resultados de suas ações e têm tornado os governantes cada vez mais dependentes e vulneráveis a esses julgamentos. Por sua vez, os cidadãos estariam tornando-se mais capacitados para tal

atividade, valendo-se não só do seu “saber de uso”, mas também da disseminação de informações técnicas (Rosanvallon, 2007, p. 69).

No entanto, chama atenção a forma como a qualificação, enquanto modalidade de controle, é configurada na formulação de Rosanvallon (2007). Mais uma vez, “qualificar” aparece associado apenas à ideia de aporte de novas informações técnicas especializadas, sem qualquer menção à qualidade que se poderia agregar à ação pública por meio da diversidade de saberes, ou seja, mais uma vez, ratifica-se a ideia de que a qualificação das políticas tem ligação direta com o fluxo de conhecimento especializado. Essa ressalva é feita porque no centro deste estudo está a problematização do que vem sendo entendido como qualificação das políticas públicas na perspectiva dos observatórios.

A assimetria de informações especializadas entre os atores é frequentemente apontada como um fator que reproduz a desigualdade dentro dos processos participativos, ou seja, argumenta-se que o fato de os atores terem acesso a quantidades diferentes de informações técnicas sobre o tema em debate dificulta ou mesmo inviabiliza um processo real de participação. De fato, a preocupação com a assimetria de informações parece estar no centro dos objetivos traçados por grande parte dos observatórios, de forma que fazer circular informações especializadas e fiáveis torna-se, portanto, o antídoto que estão a oferecer.

A facilidade de acesso a novas informações é uma mais-valia para todos os atores envolvidos, isso não se está a negar. A questão da assimetria de informações realmente se coloca, porém, é relevante pensá-la sob diferentes aspectos, que envolvam não só o acesso ao conhecimento especializado, mas também questões ligadas à produção e circulação de informações e à hierarquização entre os diferentes tipos de saber. Para além das assimetrias de informações especializadas, existem assimetrias de outros saberes, assimetrias de posições em relação às políticas, assimetrias de experiências e muitas outras que, ademais, sempre existirão nos processos participativos, uma vez que são mesmo o reflexo da diversidade e das relações de poder presentes no mundo real. Ocorre que, a depender dos tipos de relações que se estabelecem entre os atores, é o encontro dessa diversidade que constitui, na verdade, a maior riqueza dos processos de participação cidadã.

Porém, sob a influência da *New Public Management* e da lógica da diminuição do Estado, a eficácia e a credibilidade das políticas deveriam amparar-se cada vez mais na “certeza dos números”. Como afirmou Gabriel García Márquez, se alguém disser que viu

um bando de elefantes voadores, poucos acreditarão, porém, se for dito que foram vistos 326 elefantes alados, não faltará quem acredite na afirmação⁵. Para além da perspectiva da aparente objetividade totalizante dos números, é preciso reforçar seu papel na construção da credibilidade das narrativas e perceber que esse efeito reflete-se também nas políticas públicas. Assim, o desenvolvimento atual dos observatórios, enquanto estruturas criadas para o acompanhamento e a qualificação das políticas, guarda forte ligação com a intensificação do uso dos serviços de estatística e dos instrumentos de aferição de resultados na ação governamental.

Os observatórios surgem com o objetivo de compilar, sistematizar, acompanhar, analisar, produzir e difundir informações e conhecimentos sobre um tema ou setor da vida social, facilitando assim o acesso a essas informações para o público em geral. A década de 1990 pode ser apontada como período de surgimento de observatórios de políticas públicas em diferentes países, entre eles, Brasil e Portugal. Organismos multilaterais, agências de cooperação internacional e fundações de fomento à pesquisa científica incentivaram e apoiaram a criação desses instrumentos, apresentando-os como “boa prática” de governação ou de mecanismo de controle social das políticas públicas, como se verá mais detidamente nos capítulos dedicados aos observatórios portugueses e brasileiros.

Também em razão dessa expansão, foi possível encontrar organizações que se denominam “observatório de políticas públicas”, mas que mantêm suas bases informacionais com uso restrito a determinados grupos, órgãos ou autoridades. Convém lembrar também que, por outro lado, muitas organizações sociais, conselhos, fóruns ou redes realizam trabalho de produção e difusão de informações e conhecimentos sobre políticas públicas sem que utilizem o termo “observatório” na sua própria designação⁶. Esses dois grupos não integram o presente estudo.

De todo modo, os observatórios ligados a órgãos governamentais tornaram-se também meios para o cumprimento do princípio da transparência na gestão pública,

⁵ *Link* para texto na íntegra: <https://elpais.com/diario/1981/04/29/opinion/357343203_850215.html>. Acesso em: 20 mar. 2018.

⁶ Um exemplo emblemático de organização da sociedade civil que atua como observatório sem utilizar o termo em sua designação é a “Transparência e Integridade”, representante portuguesa da *Transparency International*, rede global anticorrupção presente em mais de 100 países. Além do trabalho de investigação e formação sobre boa governança, a organização desenvolve um programa de monitoramento das políticas públicas de transparência de grande alcance no país. O principal expoente desse programa é o Índice de Transparência Municipal (ITM), um conjunto de indicadores que permite aferir o grau de transparência dos municípios portugueses por meio da análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos *websites* das Câmaras Municipais. Ver mais em <<https://transparencia.pt/itm-2017/>>. Última visualização em 15 mar. 2018.

apresentando-se como mais um instrumento de *accountability*, já que divulgam dados sobre as políticas, os gastos públicos e a evolução de indicadores sociais. Já os observatórios da sociedade civil têm como potencial ampliar a quantidade de fontes de informação e a diversidade de olhares e de atores que produzem perguntas, avaliações e respostas sobre as políticas.

Uma característica comum aos observatórios hoje é a utilização de portais virtuais como principal veículo de comunicação com seu público. A internet possibilitou o estabelecimento de um número ilimitado de plataformas de diálogo entre pessoas espalhadas por todo o globo e, a partir dela, tornou-se possível criar incalculáveis aplicações (Schiller, 2002, p. 18). Os *websites* e redes sociais virtuais constituem-se como principais meios de divulgação das bases informacionais dos observatórios, portanto, a utilização da internet conferiu grande impulso à criação de novos observatórios e ampliou o alcance da sua ação.

Porém, se é verdade que as novas tecnologias ampliaram as possibilidades de fazer circular diferentes vozes, é também verdade que isso não ocorre automaticamente. As relações sociais tendem a reproduzir-se em meios virtuais e, com elas, a reafirmação das desigualdades, por isso, a grande questão que se coloca é se as condições de produção e circulação de saberes foram alteradas ou se, também em meio virtual, as “falas autorizadas” continuam as mesmas (Araújo & Cardoso, 2007). Perceber quais são as vozes que circulam nos observatórios é uma das questões que este estudo persegue.

Retornando especificamente aos observatórios, é interessante sublinhar que esta investigação foi realizada em um contexto no qual, apesar da proliferação de experiências, os observatórios ainda não foram alvo de muitos estudos ou elaborações teóricas, fato que se reflete na escassez de publicações sobre o tema (Silva, Netto, Helou Filho & Selig, 2013). Na literatura encontrada, é possível dizer que os estudos sobre observatórios de mídia e informação têm oferecido importantes contributos para a compreensão da natureza e dos contornos atuais dos observatórios (Marcolino & Lerner, 2013; Rebouças & Cunha, 2010; Rodríguez Rosell & Curreyero Ruiz, 2008; Albornoz & Herschmann, 2006).

Dessa forma, ao mesmo passo em que sua natureza múltipla se firma, a conceituação dos observatórios segue aberta. Ainda assim, é relevante destacar e comentar aqui algumas elaborações conceituais já realizadas: “Observatórios são organismos auxiliares, colegiados e integrados de forma plural, que têm a função de facilitar o acesso

público à informação de qualidade e propiciar a tomada de decisões por parte das autoridades responsáveis” (Maiorano, 2003, p. 11); “Centros de observação e análise da realidade, que procuram reunir informações, produzir conhecimentos e reflexão crítica, e disseminar o resultado de tais ações para um determinado público” (Silva, Netto, Helou Filho & Selig, 2013, p. 1); “Observatórios são dispositivos de produção sistemática de dados, cuja finalidade é produzir análises críticas, quantitativa e qualitativa, e com isso oferecer elementos para a gestão dos bens públicos (Observatório de Saúde na Mídia como citado em Marcolino & Lerner, 2013, p. 3).

Embora os conceitos apresentados não se refiram apenas aos observatórios de políticas públicas, é a esses observatórios, no seu modelo hegemônico, que eles mais se adequam. No entanto, os conceitos também parecem excluir uma gama de experiências, deixando de contemplar, por exemplo: observatórios que não têm pluralidade em suas composições; observatórios que apenas reorganizam e disponibilizam dados oficiais; observatórios que tratam das políticas por meio de denúncias de violação de direitos; ou observatórios que se dedicam a ampliar a visibilidade de determinados grupos a quem se destinam as políticas. Nesses, e em outros casos, não são elaboradas críticas fundamentadas em análises quantitativas ou qualitativas próprias, porém entende-se que essas também são formas de observar políticas e oferecer sobre elas dados, visões e ideias que, de alguma maneira, podem influenciar a gestão dos bens públicos.

Assim, em um esforço para contemplar a pluralidade de concepções e experiências encontradas, este estudo trabalha com um conceito de caráter mais amplo, no qual os observatórios de políticas públicas são definidos apenas como dispositivos voltados para a compilação, produção e difusão de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas no âmbito de um determinado território, tema ou segmento social.

No que toca às finalidades, a literatura tem destacado a atuação dos observatórios como: acervo; centro de convergência e referência de conhecimento especializado; gestão de sistemas de indicadores; capacitação de pessoas (Silva, Netto, Helou Filho & Selig, 2013); criação de metodologias para codificar, classificar e categorizar informações; utilização de aplicações específicas de novas ferramentas técnicas; promoção de conexão entre pessoas que trabalham com o mesmo tema (Albornoz & Herschmann, 2006); conscientizar e chamar a atenção para o monopólio da fala exercido por alguns atores (Marcolino & Lerner, 2013).

No âmbito de uma investigação sobre observatórios de informação, comunicação e cultura no contexto ibero-americano, Albornoz e Herschmann (2006) apresentam uma tipologia dos observatórios que os divide em dois conjuntos: “observatórios fiscais” e “*think tank*”. Os observatórios fiscais seriam espaços articuladores da cidadania para monitorar o funcionamento dos meios de comunicação, enquanto os *think tanks* colaborariam por meio de suas intervenções e reflexões na formulação de políticas públicas (Albornoz & Herschmann, 2006, p. 5). O traço distintivo utilizado pelos autores para o desenho da tipologia reside na compreensão de que alguns observatórios constituem-se como novos núcleos de poder criados pela sociedade civil com o objetivo de analisar, publicar e difundir informações (observatório fiscal), enquanto outros mantêm o foco no aperfeiçoamento de políticas públicas (observatório *think tank*)⁷.

Para os autores, o grupo classificado como observatório fiscal estaria mais ligado aos conceitos de cidadania e democracia participativa e teria como atores principais os jornalistas, pesquisadores e usuários, enquanto os observatórios do tipo *think tank* se destacariam pela sua capacidade de intervenção nos processos de elaboração de políticas públicas, no caso, voltadas aos setores da informação, da comunicação e/ou cultura. Portanto, os observatórios *think tank* estariam menos dedicados à denúncia e à crítica e mais voltados à elaboração de estudos que contribuam para a melhoria das políticas públicas, dispondo de indicadores e ferramentas metodológicas para a realização de um trabalho de caráter quantitativo e qualitativo (Albornoz & Herschmann, 2006).

Rebouças e Cunha (2010) constroem uma tipologia, também a partir da realidade dos observatórios de mídia, na qual os dois tipos de Albornoz e Herschmann (2006) são mantidos, mas a eles são acrescentados outros cinco tipos: 1) observatório fiscal – articula a cidadania com o monitoramento dos meios de comunicação; 2) observatório *think tank* – colabora com intervenções e reflexões em prol de políticas públicas, sendo um espaço para participação e formação de *advocacy*; 3) observatório laboratório – espaço de análises, diagnósticos e teorização sobre a mídia; 4) fórum de discussão – é menos formal e se limita

⁷ A denominação *think tank* acabou por ser extremamente identificada com a experiência norte-americana. Atualmente existem mais de 1.500 *think tanks* nos Estados Unidos, atuando nas mais diversas áreas temáticas, que se caracterizam como grupos de *experts* que realizam parcerias com organizações públicas ou privadas para analisar e propor ações governamentais ou atividades nos setores industriais e comerciais a fim de difundir suas ideias nos meios de comunicação e assim influenciar o debate público (Xifra, 2008). É tão grande a influência dos *think tanks* na sociedade norte-americana que o jornalista Steve Waters, do *The Guardian*, certa vez escreveu: “Como mudar o mundo? Pois bem, existem vias evidentes, como tomar o poder, ser monstruosamente rico ou seguir processos eleitorais. E depois existem os atalhos, como o terrorismo...ou os *think tanks*” (Xifra, 2008, p. 26).

à exposição de críticas pontuais e comentários; 5) centro de aglutinação e difusão de informações – monitora a mídia e questões que a perpassam, não é participativo, é menos interativo, mais sistemático e as informações difundidas são mais “oficiais”; 6) espaços para capacitação e educação dos profissionais da área e da população em geral; 7) projetos dentro de movimentos sociais – ligados à análise de conteúdo com recortes temáticos bem definidos por grupos e movimentos sociais.

As tipologias acima apresentadas são ilustrativas e foram construídas a partir das especificidades dos observatórios de comunicação e mídia. Parte das distinções entre os tipos é marcada pela divisão entre observatórios com capacidade de intervenção nas políticas públicas e aqueles que servem à articulação da cidadania e à democracia participativa. No entanto, essa não parece ser uma fronteira clara entre os tipos exatamente porque a capacidade de elaborar e propagar denúncias e críticas às políticas tem relação direta com a capacidade de intervenção nas políticas e vice-versa. Ainda assim, essas tipologias são destacadas, primeiro, por ajudarem a ver a diversidade contida na ideia de observatório e, depois, porque podem auxiliar a tarefa que se busca empreender adiante neste trabalho, quando da elaboração de uma tipologia específica dos observatórios de políticas públicas.

Em um exercício de reflexão sobre a própria experiência, a coordenadora do Observatório da Vida das Escolas, vinculado à Universidade do Porto, chama a atenção para a importância de perceber os observatórios não apenas como estruturas com capacidade de evidenciar diagnósticos e formular conhecimentos sobre as políticas, mas também como um sujeito, constituído em determinado contexto, e com olhar próprio:

Contrariamente à associação do conhecimento à metáfora da luz, que atravessa toda a filosofia ocidental desde Platão e identifica o conhecimento como a visão clara e distinta da verdade, assumimos neste texto que o acto de olhar ilumina, mas ao mesmo tempo esconde, porque só ilumina uma pequena parte. Associada a esta redução da capacidade do conhecimento está a dependência do acto de olhar ao olho que olha, que pertence a um sujeito (mesmo colectivo), e que é a estrutura que valoriza ou desvaloriza o que vê, que depois traduz em palavras o resultado do que vê. (Lopes, 2010, p. 79)

Inseridos em um contexto maior como instrumentos da “desconfiança organizada” que busca vigiar e denunciar para qualificar a ação pública e intensificar a democracia, os observatórios são também atores e, como lembrou Lopes (2010, p. 79), “o ato de olhar ilumina, mas também esconde, porque só ilumina uma pequena parte”. Entender os contornos dos observatórios contemporâneos, portanto, exige um esforço em unir um olhar

cartográfico com um “tatear de ausências”, capaz de perceber também o que tem passado ao largo do olhar dos observatórios para compor seu próprio campo cego.

Seriam os observatórios uma nova roupagem da velha fórmula de produção e difusão de conhecimentos técnico-científicos para a capacitação dos cidadãos leigos? Apesar de afirmarem o compromisso com a democratização das políticas públicas, os observatórios tornaram-se instrumentos de circulação de outros saberes sobre as políticas que não os científicos? Ou, ainda, haveria a possibilidade de os observatórios constituírem-se como espaços promotores de novas relações entre os diferentes conhecimentos? O presente trabalho nasce do reconhecimento da relevância dos observatórios hoje e persegue, enfim, um entendimento maior sobre o “olho que olha” e sobre sua própria narrativa do que vê. Assim, buscou condensar essas questões em sua pergunta basilar acerca dos papéis que os observatórios de políticas públicas desempenham, e podem desempenhar, na circulação de conhecimentos em favor da democratização das políticas.

Capítulo 2. Instrumentos e percursos metodológicos: A construção dos campos de pesquisa

Inserir relatos sobre a minha trajetória pessoal e profissional na parte introdutória desta tese teve como propósito tematizar a minha presença no mundo estudado (Burawoy, 1998), apresentar parte do meu lugar de fala para, assim, explicitar o que acredito serem os motivos para meu entusiasmo pelo tema dos observatórios de políticas públicas. Ao iniciar o doutoramento, percebi que os observatórios poderiam estar no centro do *corpus* de meu estudo, uma vez que essa escolha possibilitaria não só uma investigação sobre um novo instrumento que estava a ser amplamente utilizado por atores diversos para o monitoramento das políticas, como possibilitaria a análise de diferentes aspectos relacionados à democratização da produção de conhecimentos e à sua aplicação na elaboração e no controle das políticas públicas.

A qualificação⁸ foi fase fundamental no desenho do projeto de investigação que dá origem a este estudo. O projeto entregue à banca examinadora, com base na apresentação dos próprios observatórios já levantados, pensava os observatórios apenas como instrumentos para fortalecer a participação cidadã nas políticas públicas, uma maneira de intervir nessa participação. Portanto, a pretensão inicial seria analisar, pelo método cartográfico, esses percursos, implicações em processos de produção de políticas e conexões de redes. Esse pode vir a ser o foco de investigação futura, quiçá uma continuidade deste trabalho, porém, como já dito, o processo de qualificação do projeto me fez ver uma questão maior e precedente, e ela dizia respeito à lógica subjacente aos próprios observatórios no que diz respeito à relação entre conhecimentos e democracia. E é assim que chego à pergunta e às hipóteses que sustentam este trabalho, como será visto adiante.

Não tendo uma trajetória pessoal mais ligada ao mundo acadêmico e, conseqüentemente, à sua linguagem, algumas precauções e sopesamentos acompanharam todo o percurso da investigação, talvez até de maneira exacerbada em alguns momentos, é forçoso reconhecer. Fugir à simplificação e não paralisar na complexificação. Seguir a intuição, sem perder o rigor. Trabalhar a partir das minhas crenças políticas e referenciais

⁸ A banca de qualificação foi composta pelos seguintes investigadores do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra: Laura Centemeri, João Arriscado Nunes, Silvia Maeso e Giovanni Allegretti. Registro minha imensa gratidão; o projeto seria outro se a composição dessa banca fosse diferente.

teóricos, mas sem persegui-los em cada passo como quem, cego, busca a confirmação de suas ideias. Ter respostas provisórias e hipóteses, mas não certezas. Enfim, manter todos os sentidos em alerta e, ao mesmo tempo, abertos ao que poderia vir. É por isso que descrever agora o percurso metodológico tem o sentido de apresentar a maneira como foi estruturado o exercício de observar os observatórios, bem como os métodos através dos quais foram feitas as ligações entre os referenciais teóricos e a força viva do empírico. Embora o percurso de construção do campo de pesquisa seja aqui apresentado de maneira desintrincada, jamais poderia ser dito que o processo de investigação seguiu uma linha reta. Dessa forma, a aparente linearidade na apresentação dos passos e capítulos não passa de uma tentativa de conferir mais inteligibilidade à descrição do percurso que foi tudo, menos linha reta.

Por todas as razões acima, fiz a opção de escrever como quem convida o leitor a caminhar comigo, como se a tese fosse um registro fotográfico desse percurso de escrita. Para isso me vali, inclusive, de alguns recursos narrativos não sempre muito usuais em textos acadêmicos. Escrevo como quem assume, inclusive, as voltas que o estudo dá e as dificuldades encontradas pela escolha de um tema tão pouco explorado na literatura científica, mas ao mesmo tempo tão instigante e complexo.

2.1. Pergunta e hipóteses da investigação

Partindo da ampla questão das relações entre democracia e conhecimento e, mais especificamente, das relações entre a democratização das políticas públicas e os conhecimentos que as informam, esta investigação adota como fio condutor uma pergunta essencial que pode ser assim resumida: que papéis os observatórios de políticas públicas podem desempenhar na circulação de conhecimentos em favor da democratização das políticas?

As hipóteses são respostas possíveis e provisórias às questões da investigação, ideias das quais partimos, mas às quais não devemos nos prender (Yin, 2010; Benzaquem, 2012). A hipótese central do presente estudo considera que um observatório pode atuar como promotor da democratização dos conhecimentos que informam as políticas públicas e que o tipo de observatório com maior potencial para tal fim é aquele com composição diversificada de atores, no qual a própria produção do conhecimento divulgado se dá no

encontro de múltiplos saberes, que contribuem tanto na produção das questões e problemas como na busca de respostas.

As perguntas e as hipóteses mais específicas nasceram de pressupostos que busquei explicitar durante o capítulo da revisão teórica, mas que passo a elencar agora de maneira mais objetiva:

1. As políticas públicas são primordialmente informadas pelo conhecimento técnico-científico (o “saber perito”), e as razões para isso fundam-se na subalternização dos demais conhecimentos.
2. Democratizar políticas é ir além da difusão de dados e informações sobre elas, passa pela democratização dos conhecimentos que as informam.
3. O crescimento do número de observatórios – criados no âmbito de universidades, governos, organismos internacionais e sociedade civil – está assente na ideia de que essas organizações têm o potencial de ampliar o controle social sobre as políticas públicas, reduzindo as assimetrias de informações entre os atores sociais.
4. Mesmo partindo de objetivos semelhantes, os observatórios podem assumir diferentes papéis na mobilização e circulação de conhecimentos em favor das políticas públicas.
5. Alguns observatórios buscam desempenhar um papel que supere a produção e difusão tradicionais do conhecimento acadêmico na avaliação de políticas, promovendo a aproximação e o diálogo com movimentos sociais, conselhos, fóruns e outros atores sociais relacionados à sua temática.

Partindo de tais premissas, a hipótese desta tese prende-se à ideia de que o diálogo entre diferentes saberes é fundamental para a democratização da elaboração e do controle social das políticas. Assim, formulada de maneira objetiva, a hipótese central deste estudo é de que os observatórios que atuam proporcionando o encontro entre diferentes saberes sobre as políticas têm maior possibilidade de transformar-se em um espaço de conexão, conflito e implicação mútua e podem promover mais intensamente a coprodução e democratização dos conhecimentos que informam as políticas.

2.2. Revisão teórica

Sérgio Veleiro é um amigo que, através de uma publicação numa rede social, ajudou-me a entender e admitir que usamos nosso “livro interno” para ler todos os livros que nos vêm parar às mãos. Nesse “livro interno”, que é também afetivo, guardamos fragmentos de nossas experiências e das de outras pessoas que nos foram narradas das mais variadas formas. É assim que o capítulo anteriormente apresentado não se esgota como uma revisão bibliográfica sobre os temas correlatos à tese. Não tem essa pretensão ou, se a tinha inicialmente, abandonou-a por entender que era preciso também partilhar com o leitor algumas ideias, fruto de experiências, conversas e impressões colhidas ao longo da vida, que jamais seria possível referenciar, mas que poderiam ajudar a compreender as crenças por trás das perguntas e pistas que são seguidas. Portanto, o primeiro capítulo revela parte do “meu livro interno” em diálogo com os outros livros.

A revisão teórica teve seu período mais intenso quando do início do trabalho, porém jamais deixou de ser feita. Durante os anos de investigação, muito aconteceu para colocar em xeque os temas ligados à democracia nos dois contextos estudados; em Portugal, a mudança do governo nacional, o recuo das políticas de austeridade e a ascensão dos processos participativos, no Brasil, uma profunda desestabilização política após o golpe parlamentar que interrompeu um mandato presidencial são alguns exemplos. Além disso, o desenvolvimento do estudo sempre levou a novas interrogações e leituras, assim, o contato com a produção teórica nunca cessou, as novas leituras acompanharam todo o desenvolvimento do trabalho.

Há também que ser destacada a dificuldade em localizar produções científicas sobre os observatórios de políticas públicas ou mesmo sobre observatórios em geral. Embora sejam, eles mesmos, grandes produtores de conhecimento sobre os seus temas ou políticas públicas, os observatórios não parecem dedicar-se muito à reflexão sobre seu próprio trabalho ou sobre a ação de observar e produzir conhecimentos sobre as políticas. Poucos foram os artigos encontrados nesse sentido, as exceções foram produções específicas sobre um ou outro observatório, que aqui se buscou incorporar. Ademais, a escolha de não analisar os observatórios como atores isolados, mas sim tomando-os em suas relações, foi uma opção que se mostrou mais pertinente para pensar em

democratização das políticas, porém foi uma escolha muito mais desafiadora no sentido da grande complexidade do tema e do baixo volume de literatura disponível.

2.3. A escolha de Brasil e Portugal como campos de pesquisa

A escolha de Portugal e Brasil como campos de pesquisa nesta investigação tem como base a presença de elementos comuns e distintos nos dois contextos no que toca à criação e atuação dos observatórios de políticas públicas. Ambos os países passaram por processos de democratização relativamente recentes; viveram, desde a década de 1990, sob a lógica neoliberal da “modernização do Estado e da gestão”; e, no que diz respeito às relações Estado/sociedade civil, mantêm atualmente um discurso de abertura das políticas públicas para a participação cidadã.

Ao mesmo tempo, as distinções entre os dois contextos, principalmente em razão dos contornos regionais que assumem, são de grande valia para a compreensão das potencialidades dos observatórios e, conseqüentemente, para o desenho de uma proposta de tipologia para a atuação dos observatórios. Suas singularidades refletem dinâmicas regionais de âmbito europeu e latino-americano que tornam mais rico um exercício cartográfico e permitem perceber, de maneira mais aprofundada, como se vão gerando as relações entre produção do conhecimento, políticas públicas, governos, cidadãos e organizações de base.

No Brasil, todo o processo de construção das políticas está diretamente relacionado a um quadro de profundas desigualdades sociais, à complexidade da organização administrativa e sua distribuição de funções entre as esferas municipal, estadual e nacional e ao recente envolvimento da sociedade civil em espaços formais de elaboração e controle das políticas. Em Portugal, uma estrutura administrativa mais centralizada e a concentração de políticas desenvolvidas a partir do governo nacional, além do pertencimento à União Europeia, são questões extremamente relevantes no tema das políticas públicas. Essas distinções marcam o cuidado necessário para a entrada de uma investigação em ambos os países, cuidado este que deveria ser redobrado se a pretensão fosse analisar a *performance* dos observatórios e suas formas de incidir sobre as políticas. No entanto, meus objetivos prendem-se mais às formas como os observatórios produzem e fazem circular informações e conhecimentos sobre as políticas e, nesse sentido, ter os dois

quadros foi uma estratégia muito mais embasada na busca da ampliação da visão do leque de possibilidades de atuação dos observatórios do que na perspectiva de uma leitura comparada, sendo mais embasada, portanto, na busca de complementaridade.

Brasil e Portugal têm hoje em funcionamento inúmeros observatórios com composições, dinâmicas, estratégias e temas variados. O período de surgimento dos primeiros observatórios em ambos os países é o mesmo, a década de 1990. Uma análise com maior acuidade poderia revelar se o fenômeno está ligado a um contexto geral semelhante, como ele envolveria movimentos sociais pela ampliação do controle sobre o Estado e as reformas de modelo de governo. A análise prévia no histórico da formação dos observatórios, por mim realizada ainda na elaboração do projeto, mostrou que em Portugal havia a preponderância de observatórios vinculados ao mundo acadêmico e a órgãos governamentais, criados na lógica da abertura do conhecimento científico e da transparência, respectivamente, e, ainda, que esse cenário foi bastante incentivado por projetos e programas da União Europeia. Por outro lado, o Brasil parecia apresentar um número maior de observatórios da sociedade civil, criados na lógica do controle social das políticas e apoio à participação dos cidadãos nos espaços recém-fortalecidos de deliberação de políticas; nesse caso, o suporte à criação dos observatórios contou com linhas de financiamento tanto das agências locais de fomento à pesquisa quanto das agências de cooperação internacional. Seria, pois, de grande interesse perceber, ao longo da investigação, se essas lógicas determinariam, *a priori*, algumas diferenças de objetivos e formas de atuação.

Além das razões expostas, ligadas ao mérito da pesquisa, convém apontar as razões pessoais que também incidiram sobre a escolha, como a nacionalidade brasileira, os seis anos de residência em Portugal, a língua portuguesa como língua materna, o fato de a bolsa de estudos que permitiu a investigação ser oriunda de uma fundação portuguesa, as facilidades de pesquisa e bons contatos nos dois campos etc.

Em suma, a realização do estudo nos dois países – um no contexto europeu, outro no contexto latino-americano – possibilitou uma cartografia muito mais rica dos observatórios e, conseqüentemente, a construção de uma tipologia que, ainda que não absoluta, como é da natureza das tipologias, permita levantar as principais relações entre conhecimentos, sua circulação e as relações de poder entre academia, governos e movimentos sociais na elaboração e controle das políticas públicas.

2.4. O inventário dos observatórios de Portugal: “Quem somos”

Como a verificação prévia sugeria não haver um número superior a cinquenta observatórios de políticas públicas em funcionamento em Portugal, a opção abraçada foi a de não criar qualquer tipo de corte ou amostragem, mas sim realizar o levantamento completo e constituir um quadro geral desse estado da arte, de modo a compor um material o mais robusto possível para a análise. Descrevo a seguir os passos percorridos para esse levantamento, bem como os seus percalços.

Ao definir um observatório de políticas públicas como um dispositivo para acompanhamento sistemático, produção e difusão de informações sobre políticas públicas, através de ações de vigilância, denúncia e qualificação, certamente seriam encontrados casos de organizações cuja atuação assemelha-se à definição, mas que optaram por não utilizar a designação “observatório” em seu nome⁹, bem como encontraria, e encontrei, casos em que, mesmo utilizando essa designação, a atuação escapa ao usual, por exemplo, por não disponibilizarem as informações ao público em geral. No entanto, não interessava a esta investigação construir um conceito prévio e aplicá-lo numa seleção de casos, mas sim construir um perfil das organizações que optaram por autodeclarar-se “observatório”, de forma que foi adotado um corte nominal na configuração do grupo estudado.

Assim, os critérios utilizados para a inclusão de um observatório no presente estudo foram:

- 1) autodeclarar-se como observatório;
- 2) não ultrapassar o âmbito nacional na sua escala de atuação – os observatórios do grupo têm atuação local, regional ou nacional;
- 3) monitorar¹⁰ uma ou mais políticas públicas – foram incluídos os observatórios vocacionados a monitorar uma só política pública e aqueles com corte territorial ou por segmento social, que acompanham diversas políticas,

⁹ Em Portugal, um exemplo de atuação que se assemelha à dos observatórios é a da organização Transparência e Integridade Associação Cívica (TIAC), integrante da rede Transparência Internacional. A associação desenvolve projeto “Índice de Transparência Municipal”, no qual foi elaborado um conjunto de 76 indicadores para a observação das políticas de transparência desenvolvidas pelas Câmaras Municipais. Os indicadores são anualmente verificados, dando origem a um *ranking*, bem como são apresentadas diversas recomendações para a ampliação da transparência. Como se vê, uma atuação muito similar à dos observatórios, mas que não compõe o grupo estudado por não se declarar observatório.

¹⁰ No português do Brasil, o termo utilizado é “monitorar”, já em Portugal utiliza-se “monitorizar”, com a forma substantiva “monitoramento” e “monitorização”, respectivamente. Assim, para manter a coerência com o restante do texto, utilizo neste trabalho a forma brasileira, porém mantendo a forma portuguesa quando das citações diretas.

respectivamente, em um território delimitado ou seus impactos em grupo social específico;

- 4) ter sido criado até o ano de 2015 – ano em que o estudo encerraria a fase de levantamento dos observatórios para voltar-se ao trabalho analítico;
- 5) manter *site* com informações disponíveis – foram incluídos apenas os observatórios que mantêm bases de dados abertas ao público.

A internet seria o local de busca, e a palavra-chave, “observatório”. Apesar de alguns observatórios valerem-se de outros recursos comunicacionais e da realização de atividades presenciais, os seus *sites*, sem dúvida, constituem o recurso mais utilizado. Na verdade, como se verá mais à frente, é possível dizer que há uma certa identificação entre o observatório e seu próprio *site*, ou seja, o observatório seria, em grande medida, aquilo que publica em seu *site*. O levantamento dos observatórios portugueses foi realizado com a utilização de três estratégias complementares:

- 1) uso dos motores de busca Google, Sapo e Yahoo, ressaltando-se que a escolha desses buscadores seguiu o critério dos mais utilizados;
- 2) uso do *Google Alert* com a palavra “observatório”, através desse dispositivo, o usuário é avisado por *e-mail*, com a periodicidade que escolher, sobre novas publicações na *web* contendo as palavras escolhidas;
- 3) constatada a existência de muitos observatórios criados no âmbito das universidades portuguesas, realizei uma busca complementar nos *sites* gerais das instituições portuguesas de Ensino Superior com o uso da palavra “observatório”, mas essa busca já não revelou número significativo de novos observatórios.

O levantamento mostrou-se mais complicado do que o esperado, pois muitos observatórios não aparecem nas primeiras opções de respostas dos buscadores¹¹. De todo

¹¹ A dificuldade em encontrar as páginas dos observatórios levou-me a procurar uma especialista na criação de *websites* para melhor entender a maneira como um buscador como o Google apresenta os resultados de busca. Em conversa informal, a especialista Júlia Casotti esclareceu que na criação de um *site*, o mais indicado é que o idealizador da página crie as chamadas “metapalavras”, as também chamadas “*tags* de busca”, e que elas não sejam palavras tão comuns para que ganhem destaque mais rápido. Isso fará com que ocorra uma identificação nos *searches*. A outra questão é a possibilidade de pagamento sobre cada entrada, pois há uma forma de pagar ao Google para que esse patrocínio ocorra, algo em torno de 50 dólares para patrocinar 1000 *cliques* em determinada matéria do *site*, o que fará com que ela se popularize, chegue a mais gente. Quanto mais acesso, mais a página ganha destaque nos *searches*, por isso o uso conjunto das duas medidas, aquela sem custos e a de pagamento, é importante. Não foi possível saber quantos observatórios valeram-se de tais estratégias para facilitar as buscas dos usuários

modo, a utilização combinada dessas estratégias possibilitou o levantamento de 27 (vinte e sete) observatórios de políticas públicas em funcionamento em Portugal. Quando já realizava a análise dos *sites* dos observatórios localizados, um *e-mail* do *Google Alert* mostrou a publicação de uma matéria no *blog* “O Insurgente”¹² com a palavra “Observatório”. O citado *blog* é de autoria do economista Carlos Guimarães Pinto e conta atualmente com mais de 14 mil *likes*. A publicação em questão¹³ chamava-se “Lista de observatórios portugueses”, foi publicada em maio de 2012, no contexto da implementação de medidas de austeridade, e tratava da necessidade apontada pelo então governo nacional de realizar cortes nas despesas do orçamento do Estado, oferecendo a seguinte sugestão: “Para dar uma ajuda ao governo que, aparentemente, anda com dificuldades em encontrar onde cortar despesa, fica aqui uma lista a observar”. Após a declaração, via-se uma lista de 111 (cento e onze) observatórios.

A publicação de Guimarães sobre a inutilidade dos observatórios foi reproduzida nas redes e por alguns outros *blogs*¹⁴, mas o mais relevante no momento é destacar a minha surpresa pela existência de tantos outros observatórios não localizados em minhas buscas anteriores utilizando as ferramentas anteriormente descritas, o que poderia fazer supor a fragilidade das estratégias por mim utilizadas. Por outro lado, alguns da minha lista não constavam na lista do blogueiro. Sendo assim, optei pelo caminho mais trabalhoso, porém muito mais seguro, e realizei a verificação de cada um dos 111 observatórios citados por Guimarães. Com a verificação individualizada, constatei inicialmente que o blogueiro utilizou como estratégia de busca as publicações oficiais, e não somente a internet, daí o maior número. No entanto, muitos dos observatórios citados eram de âmbito europeu, e não somente portugueses, outros tantos não eram de políticas públicas, e alguns não foram mesmo localizados, não sendo possível sequer confirmar a sua existência em qualquer outro lugar que não na referida lista. Ainda assim, ao final do trabalho de verificação, tive

¹² Ver mais sobre o *blog* “O Insurgente” em: <<https://oinsurgente.org>>.

¹³ Ver matéria e lista completas em: <<https://oinsurgente.org/2012/05/05/lista-de-observatorios-portugueses/>>.

¹⁴ Alguns exemplos de *blogs* que reproduziram a lista de observatórios como sugestão de opção para cortes orçamentais: *blog* “Eu acuso”, de Sérgio Passos, com o *post* “Observatórios oficiais, para que vos quero?!” (ver matéria completa em <<http://euacuso.blogs.sapo.pt/2012/06/?page=3>>), e *blog* “O Povo/Comunidade Lusa”, de Graciano Coutinho, com o *post* “Portugal e a crise financeira: Com a história das Fundações, tínhamo-nos esquecido dos observatórios...” (ver matéria completa em <<http://blog.opovo.com.br/portugalsempassaporte/portugal-e-a-crise-financeira-com-a-historia-das-fundacoes-tinhamo-nos-esquecido-dos-observatorios/>>).

acesso a mais 9 (nove) observatórios. Além desses, foram trazidos outros 5 (cinco) observatórios criados no período entre 2013-2015.

Com a lista completa de 41 (quarenta e um) observatórios portugueses, foi iniciado o trabalho de “navegação” em seus *sites*. O que interessava aqui era a maneira como os próprios observatórios apresentavam-se. Por isso, o item “Quem somos” foi sempre o lugar por onde comecei. Não há qualquer padrão nesse item, alguns apresentam-se de forma sucinta, em um ou dois parágrafos, outros subdividem essa apresentação em vários itens, entre os quais cito como mais comuns: “histórico”, “atividades”, “projetos”, “equipe” e “financiamentos”. Todos os textos utilizados no item “Quem somos” dos observatórios levantados foram copiados e arquivados por mim para posterior avaliação mais minuciosa.

Além do conteúdo do “Quem somos”, em cada um dos *sites* levantei as seguintes variáveis: ano de criação, tema, presença no Facebook, atores, escala, coordenação, objetivos, financiamentos, produtos, estratégia, participação em redes e formas de legitimação. O conjunto de informações sobre os observatórios portugueses é também composto pela realização de entrevistas com representantes de três observatórios (Observatório da Justiça Portuguesa, Observatório da Vida nas Escolas e Observatório sobre Crises e Alternativas). Ressalto que, no caso do Observatório sobre Crises e Alternativas, além da entrevista com o coordenador, várias atividades foram acompanhadas, haja vista que, nos últimos anos da investigação, esse observatório destacou-se pela realização de muitos eventos e produções realizadas em parceria com diferentes atores sociais, tendo demonstrado grande vitalidade “para além do *site*”. São essas as informações que constituem a base da análise apresentada no Capítulo 3 e, conseqüentemente, da tipologia sugerida no Capítulo 5, no que toca ao contexto português.

2.5. A construção do “conjunto espelho” de observatórios do Brasil

Ao contrário do levantamento de dados no contexto português, que se propôs a ser exaustivo dentro de um limite temporal, o levantamento dos observatórios brasileiros possui caráter diferente, e isso se dá não só pelo fato de o Brasil contar hoje com centenas de observatórios, mas em razão dos próprios objetivos da investigação. Assim, o grupo brasileiro é constituído pela metade aproximada do número de observatórios encontrados

em Portugal, selecionados de forma semialeatória de modo a manter as proporções dos tipos de atores e políticas monitoradas. Tendo o propósito de avaliar as diferentes possibilidades de produção e circulação do conhecimento sobre as políticas, a construção do referencial brasileiro dá-se a partir da montagem de uma espécie de “conjunto-espelho” das experiências portuguesas.

Isto é, diante da impossibilidade de trabalhar com cartografias completas nos dois contextos, o estudo estruturou um conjunto de observatórios brasileiros que reproduz, em menor escala, as políticas monitoradas e os números de observatórios vinculados à academia, aos governos e à sociedade civil no conjunto português. A leitura do *corpus* brasileiro também é realizada utilizando-se os indicadores de análise elaborados a partir do quadro português de objetivos e estratégias dos observatórios, como melhor se perceberá no Capítulo 4. No entanto, no caso brasileiro, por não se tratar de um inventário dos observatórios, o *corpus* não poderá ser utilizado para os mesmos tipos de análises possíveis para Portugal, em especial as quantitativas.

Nesse sentido, vale perguntar: Por que reproduzir no *corpus* brasileiro as proporções de atores envolvidos e políticas monitoradas em Portugal? Porque as políticas e os atores têm peculiaridades que interessam ao estudo e tomar experiências de monitoramento a grupos temáticos distintos de políticas ou olhar para dois grupos muito diferenciados nos tipos de atores envolvidos poderia ocultar as similitudes e diferenças que interessavam à construção da tipologia. Para melhor compreender a mobilização de conhecimentos pelos observatórios nos dois contextos, seria importante ter elementos sobre, por exemplo, diferentes formas de atores da academia produzirem conhecimentos sobre as políticas de saúde ou perceber tipos diferentes de monitoramento sobre as políticas para a juventude ou, ainda, que atores circulem conhecimentos sobre a violência.

Como o conjunto de observatórios brasileiros não pode ser uma réplica fiel do conjunto português, algumas aproximações temáticas foram utilizadas. Essa diferença era esperada porque também os temas escolhidos pelos observatórios estão profundamente ligados aos contextos. Tomemos como exemplo a questão do direito à moradia ou da mobilidade urbana no Brasil, temas que, agravados pelo fenômeno da metropolização da população, mostram-se sempre muito presentes nas agendas políticas e também como tema de observatórios, o que não ocorre em Portugal. Enfim, as políticas têm suas peculiaridades, sua maneira de chegar à população, sua história mais restrita ou não aos

círculos de peritos, como nos casos de políticas de economia, energia etc., daí termos no quadro brasileiro algumas aproximações temáticas, e não correspondências exatas de temas. Mesmo sem a exata correspondência, a criação de uma “lista espelho” no Brasil contribuiu sobremaneira para o entendimento do fenômeno do surgimento dos observatórios, para a visualização de semelhanças e diferenças nos dois contextos e para a apresentação de uma proposta de tipologia para os observatórios.

2.6. Análise das informações e elaboração de uma tipologia dos observatórios

A elaboração desta tese representa também uma espécie de percurso fotográfico daquilo que foi trilhado durante a sua construção. A decisão de apresentar a elaboração de uma tipologia que, *a priori*, já se sabe que será revista ao final faz parte dessa ideia de apresentar o percurso, mas, ao mesmo tempo, faz parte da escolha metodológica de como lidar com o material empírico. O estudo buscou fazer um movimento de mergulho nas práticas, em seguida submergir para sistematizar o que foi encontrado, pensando-o à luz das teorias selecionadas para, depois, retornar às práticas com novas questões e conclusões, através de um estudo de caso.

Enquanto os Capítulos 3 e 4, de caráter mais exploratório sobre os observatórios portugueses e brasileiros, representam esse primeiro mergulho, a sua sistematização e teorização é desenvolvida no Capítulo 5, através da elaboração de uma tipologia que ajude a responder à pergunta da investigação sobre os diferentes papéis que um observatório pode desempenhar na circulação de conhecimentos em favor da democratização das políticas.

A construção dessa tipologia toma a concepção da doutrina de Max Weber do tipo ideal, utilizando-a como uma ferramenta de análise para ressaltar certos aspectos daquilo que foi encontrado sobre os observatórios nos dois campos estudados, de forma a tornar esses aspectos relevantes ao estudo mais visíveis e até comparáveis. É uma construção que parte da escolha de características acentuadas em razão daquilo que se pretende observar na pesquisa e que não tem a pretensão de ser um reflexo da realidade. Assim, a tipologia é, assumidamente, uma construção parcial da realidade em que são ressaltados elementos

observados para a composição de um todo inteligível, entre tantos outros possíveis (Alves, 2003).

A sistematização das informações levantadas sobre os observatórios portugueses e brasileiros foi feita a partir da organização dos textos contidos no item “Quem somos” de seus *sites* e da verificação das seguintes variáveis: ano de criação, tema, presença no Facebook, atores, escala, coordenação, objetivos, financiamentos, produtos, estratégias, participação em redes e formas de legitimação. Após o cruzamento das informações levantadas nos observatórios de ambos os países, passa-se a verificar se alguma dessas variáveis, ou composição de variáveis, poderia indicar tipos de observatórios.

As tipologias destacam características particulares do que observamos e podem fornecer elementos de comparação a partir dos quais podemos fazer nossas observações (Johnson, 1997). Como já frisado, as tipologias guiam-se pela escolha de certas características como ponto de partida e deixam em segundo plano outras características, por isso, será sempre possível desenhar várias tipologias de uma mesma coisa. Ainda assim, as tipologias têm o potencial de contribuir para a compreensão dos fenômenos estudados, principalmente se são lidas com a compreensão de que são uma possibilidade de classificação entre muitas outras.

Além dos passos já ressaltados, a tipologia terá ainda o papel de auxiliar a escolha e guiar o estudo de caso. Entre os tipos identificados, qual apresenta um conjunto de elementos capaz de gerar mais perguntas e respostas sobre a mobilização de conhecimentos nos observatórios? Qual é aquele que representa maior proximidade com a hipótese central do estudo? Desde o início deste trabalho, havia a certeza da necessidade de revisão dessa tipologia ainda durante o percurso da investigação. Ainda assim, faço a opção, que sei não muito usual, de apresentar ao leitor o primeiro desenho por acreditar que mostrar o caminho percorrido e suas guinadas ajuda a compreender a própria investigação.

2.7. Trabalho exploratório e a escolha do Observatório das Metrôpoles

A escolha do Observatório das Metrôpoles para o estudo de caso teve como principal razão a peculiaridade de constituir-se, ao mesmo tempo, como um centro de excelência com uma robusta produção acadêmica na sua área e como um espaço de

articulação entre pesquisa e intervenção social em parceria com movimentos sociais, organizações de base, conselhos e fóruns sobre o fenômeno das metrópoles. Essa escolha foi precedida por um minucioso trabalho exploratório realizado inicialmente nos portais virtuais de observatórios portugueses e brasileiros e, em seguida, através das visitas, entrevistas e observação participante que passo a descrever.

As “navegações” realizadas por mim nos *sites* dos observatórios permitiram compreender que, em sua maioria, não apresentam possibilidade de interação com o usuário. Essa comunicação somente é feita de forma individualizada e fechada através de endereços eletrônicos fornecidos no item “Contatos”. A interatividade é quase inexistente. Isso significa que uma das principais características da *web 2.0* aqui não se aplica, isto é, através do *site* não há discussões abertas ou possibilidade de os usuários produzirem conteúdo.

Por isso, não há que ser enfatizada, na presente investigação, a comunicação mediada por computadores entre observatório e seu público ou parceiros. Em seus *sites* também não é possível encontrar a informação sobre quem são os usuários, ou seja, não há informação sobre o público que acessa o material disponibilizado pelos observatórios, nem mesmo sobre o perfil desse público. Posteriormente, as entrevistas também mostraram que essa não é só uma informação não compartilhada, mas sim uma informação de que os observatórios não dispõem, visto que, em sua maioria, não exigem registro do usuário para permitir o acesso às informações.

Desse modo, e a partir da definição da hipótese desta investigação, ficou claro que o levantamento das informações sobre os observatórios teria que ir além do disponibilizado pelos seus *sites* e que seria fundamental acompanhar o trabalho de um deles de maneira mais próxima, de forma a perceber a dinâmica e a mobilização de conhecimentos para a produção das informações disponibilizadas. Esse seria o segundo mergulho nas práticas. Porém, até o momento que convinha ao cronograma desta investigação, não havia sido identificado um observatório no contexto português que trabalhasse, de uma forma mais sistemática, produzindo conhecimento a partir da intervenção de uma rede diversificada de atores, como seria necessário em razão da hipótese a ser avaliada. Por isso, a escolha foi procurar no âmbito dos observatórios do Brasil.

A partir de uma pré-seleção realizada em seus *sites*, foram elencados três observatórios que reuniriam elementos capazes de proporcionar uma análise dessas

dinâmicas e entre os quais deveria escolher o caso a ser estudado. Foram eles: Observatório de Favelas, localizado na Favela da Maré no Rio de Janeiro; Observapoa, o Observatório da Cidade de Porto Alegre; e o Observatório das Metrôpoles, uma rede com núcleos em quinze metrôpoles brasileiras, com coordenação e núcleo originário no Rio de Janeiro.

Estive na Favela da Maré, na sede do Observatório de Favelas¹⁵, onde fui recepcionada pela jornalista responsável pela assessoria de comunicação, recebi informações iniciais e conheci o espaço. Posteriormente, realizei entrevista com um membro da Diretoria, Mário Pires Simão, geógrafo que está no Observatório desde 2004. A origem do Observatório está ligada à iniciativa de dois professores universitários com vínculos com a Comunidade da Maré, onde, à época, menos de 1% dos jovens chegava ao Ensino Superior. Trata-se de uma organização da sociedade civil de pesquisa, consultoria e ação pública dedicada à produção do conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e fenômenos urbanos. Seu *site* é bonito, simples, colorido e muito atrativo. Destaca-se por oferecer um espaço para a circulação dos saberes da própria Comunidade da Maré, por utilizar e produzir materiais mais diversificados. Volto a tratar desse observatório no Capítulo 4, dedicado aos observatórios brasileiros em razão das peculiaridades do seu trabalho e, em especial, pelo espaço que proporciona para a circulação da visão dos moradores da comunidade.

No Observapoa¹⁶, Observatório de Porto Alegre, tive a oportunidade de permanecer por uma semana acompanhando o trabalho cotidiano da equipe e suas reuniões e realizei entrevistas com técnicos e parceiros governamentais e da sociedade civil do observatório. O Observatório nasceu no âmbito de um projeto do Observatório Internacional da Democracia Participativa para a criação de observatórios locais que tinha como objetivo a produção e difusão de indicadores sobre o território, bem como sobre a qualidade do desenvolvimento das múltiplas formas de democracia participativa (Furtado, 2011). Durante o período de minha permanência em Porto Alegre, o observatório passava por um momento de profunda revisão da sua atuação e metodologia. O momento foi fruto de uma avaliação interna e da conclusão de que o *site* teria se tornado um espaço com muita informação disponibilizada, muitos indicadores e estudos, porém necessitava de uma

¹⁵ Ver mais sobre o Observatório de Favelas em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br/>>.

¹⁶ Ver mais sobre o Observapoa em: <<http://www.observapoa.com.br/>>.

linguagem mais simples e acessível que o tornasse mais atrativo. O Observapoa foi selecionado para a escolha do campo por duas razões: primeiro porque, na sua constituição, estão atores governamentais, acadêmicos e da sociedade civil e, depois, porque as políticas públicas que observa, primordialmente, são aquelas voltadas para o exercício da própria democracia participativa.

O Observatório das Metrópoles¹⁷ é uma rede de pesquisa criada no âmbito do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ, que hoje conta com núcleos em 15 metrópoles brasileiras, reunindo mais de 150 pesquisadores e 50 instituições acadêmicas, não governamentais e governamentais. A rede tem como finalidade o fortalecimento de uma esfera pública não estatal vinculada ao tema metropolitano, através da realização de atividades de pesquisa, formação e extensão que subsidiem a participação de atores sociais na formulação e no controle de políticas públicas. Ainda na fase exploratória, tive a oportunidade de conversar com e entrevistar membros dos núcleos do Rio de Janeiro e de Porto Alegre. A entrevista com o coordenador geral do Observatório das Metrópoles, Luiz César de Queiroz Ribeiro, foi muito importante para a minha compreensão inicial do trabalho do observatório. Curioso também foi o interesse do entrevistado na possibilidade de uma tese de doutoramento que tratasse dos observatórios de políticas públicas e, em particular, sobre o seu observatório. Acostumados a receber estudantes em intercâmbio, o Observatório já havia contribuído em inúmeras pesquisas com seu acervo e pesquisadores, no entanto, nenhuma delas tinha provocado reflexões sobre a atuação do próprio Observatório.

Durante esse trabalho de caráter exploratório, eu encontrei casos de observatórios em que o saber não especialista é muito mais mobilizado do que no observatório que acabou por ser escolhido para o estudo de caso, o maior exemplo é o próprio Observatório das Favelas. Porém a entrevista prévia mostrou que um estudo sobre a sua dinâmica não seria o mais propício para a observação do diálogo entre saberes diferentes, análise fundamental para verificação da hipótese desta investigação. Como o que se pretende é analisar em profundidade um caso que, pela sua complexidade, ofereça uma riqueza de conexões entre elementos capaz de, a um só tempo, distingui-lo e auxiliar uma releitura teórica e social da realidade em estudo (Santos, 1983), houve também a preocupação de

¹⁷ Ver mais sobre o Observatório das Metrópoles em: <<http://www.observatoriodasmetroles.net/>>.

escolher um observatório que não fosse uma exceção, isto é, que não tivesse características tão dissonantes da maioria dos observatórios.

O levantamento até ali realizado mostrava que, nos dois contextos, Brasil e Portugal, a maior parte dos observatórios existe no âmbito das universidades, característica ainda mais forte no caso europeu. Por isso, seria mais rico estudar um observatório criado no âmbito de uma universidade, porém tomando-o em suas interações com atores sociais. Assim, a escolha deveria recair sobre um observatório vinculado ao mundo acadêmico, cuja dinâmica permitisse observar mais facilmente as suas interações com atores com diferentes locais de fala. Desse modo, minha escolha para o estudo de caso foi o Observatório das Metrópoles (OM). Essa escolha não significou a seleção do que seria para mim uma experiência melhor ou superior às demais, mas sim de um observatório que reúne os elementos necessários para a análise pretendida, que possui características comuns aos demais, porém com a singularidade de fazer uma aposta explícita numa estratégia que se assemelha à minha hipótese central, a diversidade de atores e o diálogo entre diferentes saberes.

2.8. Estudo do caso alargado – em busca da diversidade de atores e conexão de saberes

O estudo de caso representa o segundo mergulho nas práticas e, na verdade, o percurso mostrou que esse retorno empírico era mais importante do que a princípio foi imaginado. A principal hipótese deste estudo é a de que observatórios que atuam produzindo e divulgando conhecimentos por meio da intervenção em redes de atores com diferentes locais de fala têm maior potencial para promover a democratização dos conhecimentos que informam as políticas públicas. Para a verificação desta hipótese, era necessário conhecer os objetivos e estratégias dos observatórios e pensar sobre os conhecimentos que convocam na sua atuação, mas era também imprescindível compreender mais sobre as dinâmicas entre os observatórios e seus parceiros, refletir sobre essas relações, seus pressupostos e práticas na coprodução de conhecimentos sobre as políticas; era necessário perceber um observatório em suas interações.

O método adotado no trabalho de campo junto ao Observatório das Metrópoles foi o “estudo do caso alargado”. No estudo do caso alargado, um caso particular é examinado

com o intuito de gerar informações a respeito de um tema, fornecer ideias a respeito dos casos em geral ou para refinar uma teoria (Benzaquem, 2012; Burawoy, 1998; Santos, 1983). A escolha do método está estreitamente relacionada aos objetivos da presente investigação, uma vez que não se tem a pretensão de uniformizar as realidades e os contextos tão díspares que incidem sobre os diversos tipos de observatórios nem, tampouco, promover um estudo comparado entre os observatórios brasileiros e portugueses. O que se pretende, como já dito, é analisar em profundidade um caso que, pela sua complexidade, ofereça uma riqueza de conexões entre elementos capaz de, a um só tempo, distingui-lo e auxiliar numa releitura teórica e social da realidade em estudo. Por essa razão, a escolha do caso se reveste da maior importância, pois “a riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (Santos, 1983, p. 11). Em artigo emblemático, no qual promove reflexões metodológicas sobre a pesquisa em Ciências Sociais, José Manuel Mendes assim afirma:

A base do estudo do caso alargado é a observação participante e caracteriza-se por quatro pontos fundamentais: intersubjectividade, processo, estruturação e reconstrução teórica. Com a intersubjectividade o observador torna-se participante, experienciando o mundo do outro. Com a lógica do processo, as observações são projectadas no tempo e no espaço, permitindo uma perspectiva enquadradora. A estruturação permite atender às forças extra-locais que moldam os acontecimentos e situações. Por último, a reconstrução teórica a que Burawoy dá ênfase especial, parte de um quadro teórico existente e procura descobrir anomalias e testar essa teoria. (Mendes, 2003, p. 4)

Permaneci por três meses acompanhando o trabalho do Observatório das Metrôpoles em seu núcleo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). No primeiro dia desse trabalho, fui convidada pelo coordenador do observatório a contribuir, durante o período, com a elaboração de material que fizesse o registro histórico da experiência do observatório, mas que também agregasse reflexões sobre seu percurso. Convite aceito, passei a ter acesso a toda a documentação existente no observatório, aqui incluídos projetos e relatórios antigos, publicações etc. Para além da parte documental, tive amplo acesso aos investigadores, que concederam longas entrevistas sobre o observatório; membros da equipe técnica, incluindo o assessor de comunicação responsável pelo *site*; e participei do encontro anual da Rede Observatório das Metrôpoles, com núcleos de outros nove estados brasileiros, momento muito importante não só pela oportunidade de participar da discussão

e definição das novas linhas de trabalho da rede, mas também pela oportunidade de dialogar e entrevistar representantes dos núcleos de outras cidades.

No total, no que toca às equipes do próprio OM, foram realizadas: seis entrevistas com investigadores do núcleo Rio de Janeiro, três entrevistas com a equipe técnica do núcleo coordenador e duas com estudantes bolsistas também da UFRJ. Dos demais núcleos, foram entrevistados representantes das seguintes metrópoles: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Maringá, Natal, Recife e São Paulo.

Em relação ao acompanhamento das atividades externas do OM, optei por selecionar espaços de interação com outros atores sociais, em especial sua atuação em dois momentos específicos: como formador em cursos para atores comunitários de cidades da Baixada Fluminense e como ator na articulação “Comitê Popular da Copa”, como será visto mais detalhadamente no capítulo dedicado ao estudo de caso.

O trabalho de formação acompanhado foi o “Curso de capacitação de agentes comunitários e conselheiros municipais”, curso que o observatório realiza anualmente desde 1999. As aulas aconteciam duas noites por semana, durante um período de dois meses, na sede da Federação de Associações Comunitárias, em São João do Meriti, na Baixada Fluminense. Compareci a todas as aulas, deslocando-me desde a UFRJ com os técnicos e formadores do observatório, o que proporcionou momentos de diálogo e entrosamento não só com a equipe, mas também entrevistas com quatro formandos do curso. O segundo espaço de atuação do OM que pude acompanhar foi a sua participação como membro do “Comitê Popular da Copa”, articulação formada por organizações não governamentais, associações de moradores, instituições acadêmicas, federações de trabalhadores, sindicatos e cidadãos atingidos pelas obras da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Acompanhei atividades e uma reunião e entrevistei três parceiros do Comitê.

Assim, no meu contato com o OM, busquei utilizar todas as ferramentas metodológicas oferecidas pelo estudo do caso alargado, como a realização de entrevistas semiestruturadas, a análise de documentos e, sobretudo, a observação participante. A aplicação do método não só proporcionou a formação de uma robusta base de informações sobre o Observatório das Metrópoles, mas, principalmente, ensejou uma gama de reflexões sobre as relações entre conhecimentos científicos e não científicos nos conhecimentos sobre as políticas públicas.

A riqueza do material colhido no estudo de caso do OM sugeriu a necessidade de rever a análise dos contextos português e brasileiro, realizada, principalmente, na construção da primeira tipologia; sugeriu, portanto, a revisão de uma etapa anterior ainda no percurso da própria pesquisa. Como já dito, as tipologias destacam características particulares do que observamos e podem fornecer elementos de comparação a partir dos quais podemos fazer nossas observações (Johnson, 1997). Assim, enquanto a primeira tipologia teve como eixos principais atores, objetivos, estratégias e produtos, a segunda tipologia, elaborada na parte final deste trabalho e após o estudo de caso, é desenhada em uma perspectiva mais dinâmica e relacional, tendo como eixo as práticas dos observatórios.

Ainda que uma tipologia seja sempre uma possibilidade de leitura e classificação, uma entre tantas outras, ela pode ser um instrumento operativo de compreensão daquilo que se observa. No caso de temas ainda tão pouco explorados, como os observatórios e suas práticas, acredito que a apresentação de uma nova proposta de tipologia, na parte conclusiva deste trabalho, poderá vir a ser mais um contributo da presente investigação.

Capítulo 3. Observatórios de Portugal: “Quem somos”

Este capítulo trata da apresentação e análise dos observatórios portugueses de políticas públicas. A opção por não trabalhar com nenhum tipo de amostragem, e sim com a totalidade dos observatórios criados até 2015, fez emergir um robusto conjunto de informações, um rico material a propiciar inúmeras leituras. Porém, era forçoso respeitar os limites traçados pelos próprios objetivos da investigação, sob pena de não os evidenciar em meio a tanta informação.

Por isso, é relevante recordar que a democratização das políticas públicas é aqui pensada como um processo, ou conjunto de processos, de transformação das relações desiguais de poder na produção dos conhecimentos que informam essas mesmas políticas, o que faz com que o “olhar” da investigação busque identificar os diferentes saberes que são convocados e mobilizados no que é produzido e divulgado pelos observatórios de políticas públicas. O arcabouço teórico, apresentado no Capítulo 1, unido à riqueza do material que será analisado neste capítulo, permitiu a formulação de uma conceituação que aponta os observatórios como dispositivos para acompanhamento sistemático da produção e difusão de informações sobre políticas públicas, por meio de ações de vigilância, denúncia e qualificação.

As informações foram colhidas em um conjunto de 41 (quarenta e um) observatórios, criados por atores da academia, governos e organizações da sociedade civil. O que há de mais comum na apresentação dos observatórios é a declaração de que seu objetivo é aprofundar o conhecimento e difundir informações sobre as políticas que monitoram. Para atingir tal objetivo, realizam o acompanhamento permanente de dados e indicadores ligados ao seu respectivo tema, bem como promovem a difusão dessas informações puras, analisadas ou simplesmente sistematizadas pelo observatório.

O capítulo está dividido em três seções: na primeira seção são tecidas considerações sobre o contexto em meio ao qual os observatórios foram criados; na segunda faz-se a apresentação do inventário dos observatórios de Portugal, incidindo sobre atores e redes envolvidos e temas tratados. Na terceira e última seção, o conjunto de textos de autoapresentação de cada um desses observatórios será a matéria-prima de um exercício de leitura sobre os objetivos anunciados e estratégias adotadas pelos observatórios. Uma busca pelo que há de comum e incomum no “Quem somos” dos observatórios.

3.1. O contexto de surgimento dos observatórios em Portugal

A década de 1990, também como efeito da adesão de Portugal à União Europeia em meados da década anterior, foi marcada por ações com vistas ao que foi denominado “modernização da gestão pública”, no sentido de promover a adequação do país aos padrões dos demais membros do bloco e às normativas europeias relacionadas à gestão pública (Araújo, 2005). Esse processo de reforma administrativa, conduzido nos marcos da *New Public Management*, foi marcado por privatizações, tentativas de desburocratização da máquina pública, inclusão da lógica empresarial na administração pública e pela adoção do princípio da transparência na relação entre a administração e os cidadãos (Madureira, 2015).

A propagação “gestão moderna” é alicerçada na lógica do setor privado e traz consigo a primazia dos valores da eficiência, eficácia e competitividade (Secchi, 2009), valores esses que deveriam ser “objetivamente verificáveis”. Nesse contexto, a adoção de instrumentos que possibilitem a aferição de resultados e verificação da eficácia das políticas públicas passa a constituir prioridade, tornando estatísticas e indicadores oficiais a linguagem corrente.

No campo das políticas públicas, ganha terreno em toda a Europa a abordagem das “Políticas Públicas Informadas por Evidências Científicas”, que se expandiu a partir da Inglaterra na última década do século passado. A política baseada em evidências científicas é uma abordagem para a tomada de decisões políticas que tem como objetivo assegurar que a tomada de decisões esteja fundamentada pela melhor evidência científica disponível (Oxman, Lavis & Lewin, 2009), uma abordagem, portanto, também assente na ideia de objetividade e tecnicidade na formulação e gestão das políticas.

Ao mesmo tempo, a transparência na ação pública começa a ser incluída no próprio conceito de modernização administrativa, fortalecida pela ideia de que quanto mais fechado for um governo, mais sujeito aos lobbies e à corrupção estará. Entre as diversas ferramentas instituídas para dar mais visibilidade às informações públicas e promover a transparência, surgem os observatórios. Assim, os observatórios criados por órgãos governamentais tornaram-se mais um instrumento de prestação de contas – que com frequência é referido pelo termo em inglês *accountability* –, já que promovem a abertura de dados sobre as políticas, os gastos públicos e a evolução de indicadores sociais. Porém,

a abertura desses dados tem ainda um outro efeito fundamental: a disponibilização maior dos dados oficiais passa a propiciar maior acesso aos dados por parte dos investigadores e das organizações da sociedade civil. Por sua vez, os observatórios vinculados à academia e à sociedade civil surgem como potenciais instrumentos de ampliação das fontes produtoras de informações sobre as políticas, trazendo maior diversidade de olhares e de atores que produzem perguntas, avaliações e respostas sobre as políticas.

A criação dos observatórios guarda estreita relação com o contexto já comentado. Em Portugal, os observatórios surgiram em 1996 com a criação dos três primeiros observatórios: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (CES/UC), Observatório de Ambiente e Sociedade (ICS/UL) e Observatório das Actividades Culturais (ICS/UL). Vale destacar, no entanto, que alguns deles existiam anteriormente como projetos de investigação, mas a data da criação do observatório é assinalada pela disponibilização das suas produções em *sites* próprios, como forma de promover a difusão desse trabalho. Esse é o caso, por exemplo, do observatório ligado ao tema da juventude, que refere em seu histórico:

O Observatório Permanente da Juventude é um programa de investigação e estudos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, instituição responsável pelo seu funcionamento e coordenação científica desde 1989. Pretendendo potenciar a produção, a troca e a difusão do conhecimento científico sobre a diversidade de realidades juvenis em Portugal e no mundo, o OPJ beneficia de um largo património e experiência de investigação nacional e internacional [...]. (Observatório Permanente da Juventude¹⁸)

Como se vê, não foi por acaso que, no mesmo período, um órgão governamental português tenha manifestado preocupação com o surgimento de muitos “centros de observação”, vindo a expedir um informativo específico sobre o tema. A Circular nº 46 da Direcção-Geral de Saúde com diretrizes para a criação de Centros de Observação, é de 2006 e anuncia em sua introdução:

À Direcção-Geral da Saúde têm chegado pedidos de orientação, oriundos de sociedades científicas e universidades, que balizem a criação, desenvolvimento e regras de articulação de centros de observação, focalizados para problemas específicos da área dos cuidados de saúde. (Circular Informativo nº 46 da Direcção-Geral de Saúde)

O texto da circular também refere que a utilização do conceito de centro de observação, enquanto unidade dedicada ao estudo da saúde das populações, era

¹⁸ Ver mais em: <<http://www.ics.ul.pt/instituto/?doc=32024146110&ctmid=6&mnid=1&ln=p&mm=7>>.

relativamente recente, tendo se expandido em todo o mundo nas duas últimas décadas, citando os casos da França, com 26 centros de observação em funcionamento à época, e da Inglaterra, com nove centros compreendendo iniciativas governamentais, acadêmicas ou da sociedade civil (CI/DGS 46/2006). É esse o contexto em que surgem e se desenvolvem os observatórios portugueses de políticas públicas. O próximo passo será inventariar seu quadro atual.

3.2. O inventário dos observatórios

O detalhamento do processo de levantamento dos observatórios portugueses foi apresentado no capítulo anterior, dedicado à apresentação da construção dos campos de pesquisa, no entanto, é relevante recordar alguns critérios utilizados para a inclusão de um observatório no presente estudo: 1) autodeclarar-se como observatório; 2) não ultrapassar o âmbito nacional na sua escala de atuação; 3) monitorar políticas públicas; 4) ter sido criado até o ano de 2015; 6) manter *site* com informações disponíveis.

O critério de corte relacionado à escala deixou de fora diversos observatórios que atuam na escala europeia ou mesmo em escala global. A razão para tal corte é o fato de o estudo estar limitado à ação dos observatórios portugueses e suas relações com instituições, atores e políticas portuguesas. Os observatórios Peoples – Participação, Inovação e Poderes Locais; Observatório das Drogas; e o Policredos – Observatório da Religião no Espaço Público – são exemplos de trabalhos que extrapolam a escala nacional e, por isso, não constam no estudo.

Outro corte a merecer destaque é aquele relacionado ao monitoramento de políticas. Alguns observatórios que tratam de problemas públicos sem analisar as políticas públicas correlatas foram excluídos do estudo, por certo, não por questionar-se sua relevância social, mas tão somente por não se adequarem ao que temos chamado “observatório de políticas públicas”. São exemplos desse tipo o Observatório do Fogo ou o Observatório da Qualidade do Ar, onde são disponibilizadas prospecções e estudos sem que sejam tratadas as políticas públicas a eles relacionadas.

Recorda-se ainda que, com relação aos meios utilizados, o levantamento foi realizado com a utilização de quatro estratégias de busca complementares: uso dos motores de busca Google, Sapo e Yahoo; uso do *Google Alert* com a palavra “observatório”; busca

complementar nos *sites* gerais das instituições portuguesas de *ensino superior*; e, finalmente, busca complementar através de lista de observatórios divulgada no *blog* “O Insurgente”. Com a aplicação dos cortes acima elencados, o estudo centrou-se, então, em um quadro total de 41 (quarenta e um) observatórios de políticas públicas, criados entre 1996 e 2015, trabalhando uma grande diversidade de temas.

Tabela 1

Observatórios portugueses e atores envolvidos

Observatório	Atores
01 Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS)	Academia
02 Observatório das Migrações	Governo e Academia
03 Observatório da Vida nas Escolas (OBVIE)	Academia
04 Observatório do Ordenamento do Território	Governo
05 Observatório das Famílias e das Políticas de Família	Academia
06 Observatório Permanente da Juventude	Academia
07 Observatório das Actividades Culturais	Outros ^a
08 Observatório do Ambiente	Sociedade Civil
09 Observatório do Turismo de Lisboa	Outros ^b
10 Observatório dos Percursos dos Estudantes	Academia
11 Observatório de Trajectos dos Estudantes do Ensino Secundário	Governo
12 Observatório da Informação e do Conhecimento	Governo
13 Observatório de Ambiente e Sociedade	Academia
14 Observatório Local da Guarda	Sociedade Civil
15 Observatório para o Desenvolvimento Estratégico da Região de Leiria	Academia e Sociedade Civil
16 Observatório Permanente de Escolas	Academia
17 Observatório Permanente da Justiça Portuguesa	Academia
18 Observatório sobre Crises e Alternativas	Academia e OIT
19 Observatório do Risco (OSIRIS)	Academia
20 Observatório Género e Violência Armada (OGIVA)	Academia
21 Observatório das Políticas de Educação e Formação	Academia
22 Observatório de Segurança, Criminalidade Organizada e Terrorismo	Sociedade Civil
23 Observatório do Desenvolvimento do Alentejo	Academia
24 Observatório dos Mercados Agrícolas e das Importações Agro-Alimentares	Governo e Sociedade Civil
25 Observatório das Mulheres Assassinadas	Sociedade Civil
26 Observatório das Desigualdades	Academia
27 Observatório Nacional da Diabetes	Sociedade Civil
28 Observatório dos Direitos Humanos	Sociedade Civil
29 Observatório das Prisões	Sociedade Civil
30 Observatório da Má Despesa Pública	Sociedade Civil
31 Observatório Nacional das Doenças Reumáticas	Sociedade Civil e Academia
32 Observatório da Cidadania e da Intervenção Social	Academia
33 Observatório da Discriminação em Função da Orientação Sexual e Identidade de Género	Sociedade Civil
34 Observatório de Educação LGBT	Sociedade Civil
35 Observatório da Emigração	Academia e Governo
36 Observatório Permanente Violência e Crime	Academia
37 Observatório da Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa	Sociedade Civil
38 Observatório das Comunidades Ciganas	Governo
39 Observatório das Condições de Vida	Academia e Sociedade Civil
40 Observatório Nacional de Violência e Género	Academia
41 Observatório do Controlo e da Repressão	Sociedade Civil

^aAssociação sem fins lucrativos que tem por fundadores o Ministério da Cultura, o ICS/IUL e o Instituto de Estatística. ^bAssociação, porém constituída de órgãos empresariais e oficiais, sob a presidência fixa da Câmara de Lisboa.

Ressalta-se que a Tabela 1 não faz referência ao número de atores, e sim aos tipos de atores que atuam nos observatórios, assim, quando faz referência a um só tipo de ator – academia, sociedade civil ou governo –, não quer dizer que apenas uma instituição esteja envolvida no seu funcionamento, pode também tratar-se uma parceria entre atores do mesmo tipo, como será comentado adiante.

Vale destacar ainda que uma forma de avaliar o alcance dos observatórios seria levantar o número de acessos dos seus *sites*, no entanto, isso não foi possível. O número de acessos foi uma das variáveis que este estudo buscou inicialmente levantar nas visitas aos *sites* de cada observatório, porém, ao final, constatou-se que somente três, dentre os quarenta e um observatórios, informavam o número de acessos, ainda assim sem deixar claro se o número se referia ao acesso total, desde a criação da página, a uma média anual ou a um período específico, razão pela qual a variável foi excluída do estudo.

No contexto português não foram localizados observatórios com tempo de existência associado a um determinado acontecimento controverso. Esse tipo de observatório existe em outros países e, embora monitorem políticas, têm como foco uma só controvérsia, encerrando suas atividades ao final do conflito. São exemplos desse tipo de observatório o Osservatorio per la Gronda Autostradale di Ponente¹⁹, criado em Gênova para acompanhar a construção de uma polêmica autoestrada, e o Observatório da Copa do Mundo Fifa 2014²⁰, criado em Goiás para monitorar os impactos do referido megaevento.

Verificou-se também que os observatórios locais existem em pequeno número, apenas o Observatório da Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa e o Observatório do Percorso dos Estudantes, ambos centralizados em Lisboa. Atuando em escala regional há maior desconcentração, com exemplos vindos das regiões do Alentejo, Leiria, Guarda e Porto. A tabela abaixo mostra a divisão dos observatórios portugueses de acordo com a escala de atuação, revelando a larga prevalência da escala nacional:

¹⁹ O Osservatorio per la Autostradale di Poente foi criado para monitorar a construção de uma grande obra na Região de Gênova, Itália. Ver mais em: <<http://www.urbancenter.comune.genova.it/node/553>>.

²⁰ O Observatório da Copa do Mundo Fifa 2014 foi criado no âmbito da Universidade Estadual de Goiás com o objetivo de difundir informações sobre os impactos do megaevento no estado de Goiás. Ver mais em: <<http://observatoriodacopa2014.blogspot.com.br/>>.

Tabela 2

Escala de atuação dos observatórios portugueses

Escala de atuação	Número de observatórios
Local	02
Regional	04
Nacional	35
Total	41

Tendo como referência o ano da criação do *site* específico do observatório, nota-se que a segunda metade da década de 2000 se destaca como o período de surgimento do maior número de observatórios em Portugal. O período compreendido entre os anos de 2006 e 2008 viu nascer um total de 15 (quinze) novos observatórios, como detalha a tabela abaixo:

Tabela 3

Relação ano e número de observatórios portugueses criados

Ano de criação	Número de observatórios criados
1996	03
2000	01
2002	02
2003	02
2004	03
2006	05
2007	02
2008	08
2010	01
2011	04
2012	02
2013	02
2014	01
2015	02
Não informa	03
Total	41

Quando o período de surgimento é analisado a partir do tipo de atores responsáveis pela criação do observatório, o estudo revela que:

- a) em relação aos observatórios da sociedade civil, 2006 é o ano com o maior número de novos observatórios, somente neste ano, pelos dados levantados no estudo, foram criados 04 (quatro) novos observatórios, os demais surgem de forma esparsa ao longo de dez anos;
- b) em relação aos observatórios acadêmicos, como já dito, o ano de 1996 traz a criação dos 03 (três) primeiros observatórios portugueses, posteriormente, o ano de 2008 destaca-se pelo surgimento de 07 (sete) novos observatórios, e os demais surgem de forma dispersa ao longo dos dezenove anos compreendidos entre a criação do primeiro observatório e o ano de 2015, data limite traçada no presente estudo; e
- c) no que diz respeito à criação dos observatórios governamentais, não houve um período mais acentuado, ela deu-se de maneira difusa durante o período analisado.

Como muitos observatórios não disponibilizam informações sobre seu financiamento, ou as disponibilizam de forma diluída e associada a projetos específicos, este estudo não teve a possibilidade de traçar um perfil das fontes de recursos que garantiram e garantem o funcionamento dos observatórios portugueses. Com a informação sobre financiamentos, teria sido possível refletir sobre a relação fonte de financiamento/tipo de ator/ano de criação, o que forneceria muito mais elementos sobre o contexto da criação e expansão dos observatórios no país. Infelizmente, isso não foi possível em razão da incompletude dos dados disponíveis.

Ainda que incompletas, as informações de alguns observatórios permitem levantar algumas possibilidades. Uma delas é de que a relação entre a grande proliferação de observatórios no espaço português no período entre 2006 e 2008 foi amparada pelo aumento da oferta de financiamentos internacionais para esse tipo de atividade, bem como pela grande aceitação dos observatórios no rol de resultados propostos em projetos de investigação acadêmicos. Uma pista para isso é o fato de que a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) – agência pública nacional de apoio à investigação em ciência, tecnologia e inovação – é, sem dúvida, um dos apoiadores que mais recursos aportou aos

observatórios. Em outras palavras, acredita-se que, no período referido, os projetos de investigação passaram a apresentar, como um de seus resultados, a criação de um instrumento capaz de disponibilizar os conhecimentos que seriam produzidos no âmbito do projeto para toda a sociedade, e esse instrumento seriam os observatórios.

3.2.1. Atores e redes

Neste inventário, são considerados “atores” as instituições, os coletivos e os cidadãos responsáveis pela criação, manutenção e coordenação dos observatórios, portanto, fala-se aqui em atores individuais e coletivos. Apesar de reconhecer a heterogeneidade de cada um desses atores, para atender ao interesse maior do estudo, optou-se por uma classificação de atores restrita a três tipos: governo, sociedade civil e academia.

Entre os atores governamentais encontram-se governo nacional, governos locais e órgãos a eles vinculados juridicamente. No inventário foram identificados observatórios ligados aos seguintes atores governamentais: Ministério da Educação e Ciência; Alto Comissariado para as Migrações²¹; Ministério da Cultura; Instituto Nacional de Estatística, Câmara de Lisboa; Ministério da Saúde; Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas; e Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

A classificação como ator da sociedade civil é feita de forma residual, abrangendo o conjunto de atores não vinculados a órgãos governamentais ou à academia. Dessa forma, o estudo toma no elenco de atores da sociedade civil uma grande diversidade de organizações formais e informais, como: associações profissionais, organizações não governamentais, sindicatos, cooperativas, confederações, associações sem fins lucrativos e, até mesmo, um pequeno grupo de cidadãos sem vínculos institucionais que se uniu para criar o Observatório da Má Despesa Pública²². Além desses, há ainda o caso do

²¹ Esse órgão passou por sucessivas mudanças em sua designação e missão: Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, de 1996 a 2002; Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), de 2002 a 2007; Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI), de 2007 a 2014; e Alto Comissariado para as Migrações (ACM), de 2014 aos dias atuais. Uma retrospectiva analítica sobre as políticas desenvolvidas pelo órgão pode ser consultada em Maeso e Araújo (2013), disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/9556_Oficina_do_CES_407.pdf>. Como consequência da última alteração, o Observatório da Imigração passou a ser Observatório das Migrações.

²² O Observatório da Má Despesa Pública apresenta-se como um grupo de cidadãos que tem como objetivo promover a cidadania. Ver mais em: <<http://madespesapublica.blogspot.com.br/>>.

Observatório do Controlo e da Repressão²³, que se apresenta como organização sem fins lucrativos em sua página do Facebook e no *site* faz a opção pelo total anonimato, por certo uma decisão prudente tendo em vista a natureza das ações que monitora, a saber, o uso excessivo e seletivo da violência por parte das forças policiais contra manifestantes.

Foram classificados como atores da academia instituições de Ensino Superior, sejam elas públicas ou privadas, e seus diferentes organismos. Universidades, centros de investigação, faculdades, instituto politécnico e grupos multicêntricos de investigadores são alguns exemplos desse tipo de ator, cujo principal traço é definido pela sua dedicação ao desenvolvimento do conhecimento científico.

Dois centros de investigação portugueses destacam-se pela quantidade de observatórios que mantêm: o Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, com seis observatórios, quatro deles constantes neste estudo; e o Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, com cinco observatórios, três deles integrantes deste estudo. A página principal do ICS contém, inclusive, um *link* chamado “observatórios”, que leva o navegador de seu *site* à entrada de cada um dos observatórios, bem como um texto que justifica a aposta da instituição:

Procurando colmatar o fosso entre ciência, sociedade e política, os observatórios têm como objectivo debater questões centrais relativas à sociedade e às instituições portuguesas. Através da promoção de parcerias com instituições locais, governamentais e privadas sem fins lucrativos, os observatórios do ICS produzem conhecimento técnico e científico orientado para as políticas e para a administração pública central e local, bem como para investigadores de outras áreas científicas. Como tal, os observatórios estão profundamente empenhados em contribuir para a inovação social e melhoria da governação nos setores público e privado.

O número e a frequência de relatórios e briefings para os meios de comunicação e audiências não especializados, de seminários envolvendo as partes interessadas, ou de ações para promover a cultura científica entre os jovens estudantes, expressam esse compromisso institucional de longo prazo no tratamento das questões sociais por meios sócio-científicos. (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa²⁴)

Ainda que os dois centros mereçam o destaque pela quantidade de observatórios que abrigam, a estratégia de manter observatórios como instrumentos de difusão do

²³ O Observatório do Controlo e da Repressão coleciona e analisa relatos, artigos e imagens de violências cometidas por agentes da força policial em manifestações ou outras ações de luta em greves gerais, bem como acompanha processos e “denúncias de que a actuação da polícia varia consoante o perfil social das populações em causa, intervindo quotidianamente em zonas consideradas «problemáticas» ou «perigosas» com níveis de violência e intimidação que não aplica noutros lugares”. Ver mais em: <<https://observatoriodocontroloerepressao.wordpress.com/>>.

²⁴ Disponível em: <<http://www.ics.ul.pt/instituto/?ln=p&mm=7&ctmid=1>>. Última visualização em 01 set. 2016.

conhecimento produzido está disseminada no ambiente acadêmico português. De fato, muitos observatórios vinculados a instituições de Ensino Superior declaram como seu maior objetivo “reduzir a distância entre a sociedade e o conhecimento ali produzido”, como nos casos do Observatório Ambiente e Sociedade e do Observatório das Desigualdades.

De uma forma ou de outra, os observatórios são sempre redes, e sua criação e manutenção dependem das relações de parceria que são estabelecidas por atores do mesmo tipo ou não. No âmbito estritamente acadêmico, pode-se falar de observatórios formados por redes de investigadores de um mesmo centro, de observatórios compostos por investigadores de diferentes centros de uma mesma universidade e da parceria entre investigadores de universidades diferentes. Porém, instituições acadêmicas também participam de observatórios do tipo que aqui será designado “misto”, por ter atores de tipos diferentes. Dessa forma, temos observatórios mistos formados pela composição de atores acadêmicos e da sociedade civil, como o Observatório das Condições de Vida ou o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, ou observatórios mistos compostos por atores da academia e de governos, como o Observatório das Atividades Culturais ou o Observatório da Migração. Foram ainda encontrados observatórios mistos compostos por atores acadêmicos e uma organização internacional, no caso a Organização Internacional do Trabalho, que compõe o Observatório sobre Crises e Alternativas, e por um observatório que tem como parceiros redes internacionais, no caso a Anistia Internacional e a Rede de Mulheres da Iansa, que figuram como parceiros do Observatório Género e Violência Armada.

No âmbito dos observatórios governamentais, também foram identificados observatórios mantidos apenas por órgãos governamentais, como o Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento ou o Observatório do Ordenamento do Território, e observatórios nos quais atores governamentais atuam em parceria com a academia, a exemplo do Observatório das Comunidades Ciganas e da Migração. A combinação de atores governamentais e da sociedade civil aparece no caso do Observatório dos Mercados Agrícolas e das Importações Agro-Alimentares, cuja lista de membros inclui ministérios, confederações, Ordem dos Engenheiros, Ordem dos Médicos e até a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP).

Embora atores da sociedade civil apareçam como parceiros em 3 (três) observatórios da academia e em 1 (um) de governo, no que diz respeito aos observatórios coordenados pela sociedade civil, a grande maioria é do tipo puro, ou seja, compostos apenas por parceiros da própria sociedade civil. A Tabela 4 a seguir mostra os números de observatórios portugueses por tipo de ator, bem como as diferentes composições encontradas nos observatórios de tipo misto:

Tabela 4

Atores e redes responsáveis pela criação dos observatórios portugueses

Atores e redes	Número de observatórios
Academia	16
Academia e sociedade civil	02
Academia e governo	01
Academia e organismo internacional	01
Governo	04
Governo e academia	01
Governo e sociedade civil	01
Sociedade civil	12
Sociedade civil e academia	01
Outros	02
Total	41

Além das redes formadas para a composição dos próprios observatórios, muitos atuam em rede, ou seja, têm na sua própria dinâmica de funcionamento uma interação com redes externas, nacionais ou internacionais, relacionadas aos seus temas. Em alguns casos, as relações com redes parceiras dão-se de forma bastante acentuada e sistemática, integrando mesmo o próprio *modus operandi* do observatório. É o caso do Observatório da Vida nas Escolas, que assim anuncia na sua apresentação:

O conceito de observatório que nos orienta não se reduz a um mero dispositivo de análise, ele pretende constituir-se numa entidade complexa que institua procedimentos sistemáticos de produção de conhecimento sobre a vida nas escolas em parceria com essas mesmas escolas e de partilha e debate com os sujeitos que vivenciam os contextos alvo da investigação desse mesmo saber, através da instituição de uma rede de comunicação fundamentada em suportes diversos. Trata-se de instituir «fóruns híbridos», entre diferentes actores e diferentes entidades sociais, que possibilitem uma análise e reflexão com base em saberes de origem e tipo diversos, possibilitando uma abordagem caleidoscópica à vida nas escolas. (Observatório da Vida nas Escolas²⁵)

²⁵ O Observatório da Vida nas Escolas está vinculado ao Centro de Investigação e Intervenção Educativas (CIEE) da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP). Ver mais em: <<http://obviept.weebly.com/>>.

De todo modo, a ação em rede é fortemente destacada pelos próprios observatórios, quer seja ao se referir à sua constituição, quer seja destacando o fortalecimento de redes como uma de suas estratégias para influenciar políticas. Por isso, não é incomum encontrar nas suas autoapresentações referências a ações com vistas a: “promover redes”; “incentivar diálogo entre investigadores”; “constituir plataforma de diálogo interdisciplinar”; ou “potenciar a ação conjunta de organizações parceiras”.

3.2.2. Temas

As políticas públicas monitoradas pelos observatórios estão profundamente ligadas aos contextos em que se inserem esses mesmos observatórios. Tratam de temas socialmente considerados relevantes ou temas aos quais alguns grupos pretendem dar visibilidade e relevância. O quadro de temas abordados pelos observatórios portugueses é bastante amplo. Alguns deles tratam o assunto com enfoque mais generalista, como é o caso do Observatório Português dos Sistemas de Saúde, outros de maneira mais específica, como é o caso do Observatório das Doenças Reumáticas ou da Diabetes. O mesmo ocorre na área da Educação, em que há o Observatório das Políticas de Educação e observatórios mais específicos dentro do mesmo tema, como o Observatório dos Trajectos dos Estudantes do Ensino Secundário.

O exercício de agrupá-los em grandes grupos temáticos mostrou a prevalência de temas relacionados à educação e à violência, e, é claro, um grande número de observatórios cujos temas não eram passíveis de agrupamento, como mostra o Quadro 1, a seguir.

Grupos temáticos	Temas dos observatórios	Número de observatórios
Educação	Educação escolar (infantil ao secundário). Escolas secundárias. Percursos dos estudantes. Políticas de educação e formação. Trajetos dos estudantes do ensino secundário. Discriminação em razão da orientação sexual e identidade de gênero no ambiente escolar.	06
Violência	Mulheres assassinadas. Segurança, crime organizado e terrorismo. Violência e crime. Violência e gênero. Gênero e violência armada. Controlo e repressão.	06
Saúde	Sistema de Saúde. Diabetes. Doenças reumáticas.	03
Ambiente e território	Ambiente e sociedade. Ambiente. Ordenamento do território.	03
Condições socioeconômicas	Desigualdades sociais. Luta contra a pobreza. Condições de vida.	03
Segmentos sociais	Família. Juventude. Comunidades ciganas.	03
Direitos humanos	Direitos humanos. Prisões portuguesas. Discriminação em razão da orientação sexual e identidade de gênero.	03
Desenvolvimento regional	Desenvolvimento da Região da Guarda. Desenvolvimento da Região de Leiria. Desenvolvimento do Alentejo.	03
Migração	Emigração portuguesa. Migração.	02
Outros	Atividades culturais. Crise econômica e alternativas. Justiça portuguesa. Despesa pública. Intervenção social. Mercado agrícola. Risco. Sociedade da informação e do conhecimento. Turismo na Região de Lisboa.	09
Total		41

Quadro 1. Grupos temáticos e temas dos observatórios portugueses.

Os temas relacionados a determinados segmentos sociais, como juventude, comunidades ciganas ou famílias, incidem não sobre uma, mas sim sobre um conjunto de políticas públicas que são dirigidas de forma transversal a esses mesmos grupos. O mesmo acontece com observatórios que monitoram as condições socioeconômicas, como condições de vida, pobreza ou desigualdades sociais, que também abrangem o

acompanhamento de diferentes políticas. Enfim, os temas e políticas têm suas peculiaridades e maneiras particulares de serem apropriados pelos cidadãos. Alguns deles têm, por exemplo, sua história mais restrita aos círculos de peritos, como nos casos de políticas relacionadas à economia ou ao mercado agrícola. Essas singularidades também se refletem na ação dos observatórios.

3.3. O comum e o incomum no “Quem somos”

Nesta etapa da pesquisa, tomam-se para análise os textos de autoapresentação abrigados nos *sites* dos observatórios, na maioria das vezes, sob a designação de “Quem somos” – *link* que remete ao texto de apresentação de um *site* ou daqueles que detêm o domínio do *site*. Seu objetivo é comunicar quem vai falar e sobre o que vai falar. Trata-se, portanto, de uma autoapresentação que, nesse caso, reveste-se de redobrada importância. Contém não só uma descrição daquilo que poderá ser encontrado no *site* como também revela o conjunto de informações que aquele que se apresenta deseja destacar sobre si mesmo.

Pelo levantamento, observou-se que as formas de autoapresentação dos observatórios são extremamente variáveis: alguns utilizam textos breves, com apenas dois ou três parágrafos, como no caso do Observatório do Ordenamento do Território, do Observatório Permanente Violência e Crime e do Observatório do Ambiente; outros optam por textos mais extensos, discorrem longamente sobre a relevância do tema trabalhado e subdividem a abordagem em tópicos como histórico, missão, objetivos, projetos, equipe etc., como no caso do Observatório Permanente das Escolas, do Observatório do Risco e do Observatório Permanente da Juventude.

Nesta análise, o texto do “Quem somos” de cada observatório foi extraído do seu respectivo *site* e, em seguida, aglutinado em um texto único compondo um mosaico de 35 páginas para leitura e análise de acordo com os objetivos da presente investigação. Após a leitura geral, para melhor percepção das variáveis, as informações foram organizadas em dois grandes blocos, objetivos anunciados e estratégias adotadas, que devem ser entendidos da seguinte forma:

- a) “Objetivos”: trechos da seção “Quem somos” que agregam os fins elencados pelos observatórios para si mesmo, sua missão, seus objetivos gerais e específicos.
- b) “Estratégias”: conteúdo referente aos produtos disponibilizados e as ações empreendidas por cada observatório para atingir seus objetivos. Nesse item, as informações disponibilizadas no “Quem somos” foram somadas a outras colhidas durante a navegação do *site* do observatório.

Portanto, as subseções que se seguem trazem uma leitura mais detalhada do conteúdo dos textos de apresentação dos observatórios – ou seja, da seção “Quem somos” – levando em consideração os dados e informações coletados em seus *sites* sobre objetivos anunciados e estratégias adotadas.

3.3.1. Objetivos

O exame do conjunto dos objetivos apresentados pelos observatórios permite perceber que a grande missão desse tipo de organização centra-se em incrementar o conhecimento. Basta observar que, em praticamente todos os textos de apresentação, estão presentes frases como “aprofundar o conhecimento” e “ampliar o acesso à informação”. Nesse sentido, é possível afirmar que isso é o que existe de comum no “Quem somos”, comum também nos próprios observatórios.

No entanto, ainda que possuam esse objetivo maior em comum, os observatórios de políticas públicas portuguesas enfatizam aspectos específicos na descrição de sua missão. Sendo assim, para uma melhor compreensão, após a leitura geral do texto, fez-se a opção de analisar os objetivos dos observatórios a partir da sua subdivisão em três grupos:

- 1) promover o incremento da informação e do conhecimento: objetivos associados à produção e circulação de saberes sobre as políticas;
- 2) influenciar políticas: objetivos ligados aos impactos que os observatórios pretendem ter sobre as políticas que monitoram;
- 3) desvelar temas: objetivos voltados à alteração das percepções hegemônicas sobre determinados grupos sociais, temas ou políticas.

É importante destacar que essa divisão dos grupos de objetivos teve apenas o propósito de auxiliar a análise, não implicando, é claro, que um observatório não possa, a um só tempo, dedicar-se a dois ou três desses objetivos, o que, aliás, é o mais comum, já

que os três objetivos estão profundamente relacionados. É o caso, por exemplo, de um observatório vocacionado a desvelar temas, como o das Comunidades Ciganas, que também tem como objetivos promover o incremento do conhecimento e influenciar políticas.

Como já ressaltado, todos os observatórios têm o incremento da informação e do conhecimento como objetivo, variando apenas a forma como o descrevem. “Aprofundar o conhecimento”; “Apoiar a compreensão dos fenômenos sociais”; “Ampliar o acesso à informação”; “Divulgar os produtos da ciência”; “Promover a transferência de saber”; e “Abrir os centros de investigação à sociedade civil” são alguns exemplos de expressões que mais se repetem nas apresentações.

Durante a análise do primeiro grupo de objetivos – promover o incremento da informação e do conhecimento –, constatou-se que, no contexto português, há um forte destaque para o papel dos observatórios como propagadores do conhecimento científico, ou seja, como ferramentas para a divulgação da produção científica. Isso poderia ser explicado, em parte, pelo fato de haver em Portugal um número maior de observatórios criados no âmbito das instituições acadêmicas. Porém, alguns observatórios governamentais e da sociedade civil também destacam o objetivo de divulgar o conhecimento científico, como nos casos do Observatório da Migração, do Observatório da Diabetes e do Observatório Local da Guarda, de modo que, mesmo considerando a diversidade de atores, quando se fala em “incremento da informação e do conhecimento”, existe uma clara predominância do entendimento de que esses conhecimentos terão como fonte as produções científicas.

No grupo, poucos são os observatórios que enfatizam o propósito de divulgar diretamente as percepções da população sobre as políticas públicas ou temas abordados. Exceções a merecer ressalva são casos como o Observatório das Prisões, Observatório da Educação LGBT, Observatório do Controlo e da Repressão e Observatório dos Direitos Humanos, portanto, observatórios que têm como foco denunciar violações aos direitos fundamentais como meio de aprimorar políticas e prevenir novas violações. São observatórios que abrem espaço para a circulação dos saberes e experiências dos cidadãos, divulgando seus testemunhos diretos, análises ou denúncias que, de alguma maneira, veiculam as percepções de pessoas que não são consideradas especialistas. O relato a

seguir, extraído de um relatório elaborado pelo Observatório da Educação LGBT, ilustra esse tipo de abordagem.

A minha melhor amiga na altura, lembrou-se de me começar a gritar ‘LÉSBICA!!’ e ‘NÃO ME TOQUES!’ no meio da escola, no intervalo, com os corredores cheinhos [sic] de outros alunos/colegas. Ela fez o seu papel muito bem, com aquela cara de nojo e de assustada que me dirigia, como se eu fosse um monstro. De salientar que eu não fiz nada, mesmo nada, aquilo começou do nada, ela lembrou-se. (30F L Setúbal) (Relatório anual do Observatório da Educação LGBT, ano 2014²⁶)

O que aqui está sendo chamado de exceção, em virtude da pequena quantidade de observatórios que utiliza, é uma forma diferente de mobilizar os saberes não especializados nos conteúdos dos observatórios. Na verdade, trata-se do tema mais caro a este estudo, e a ele voltaremos repetidas vezes mais adiante.

O segundo grande grupo de objetivos identificado no contexto português evidencia o propósito de influenciar as políticas públicas. As políticas públicas revelam as estratégias da atuação pública, são a concretização da ação governamental (Amabile, 2012). Influenciar as políticas, assim, pode ser interpretado como uma clara tentativa de ampliação do controle da ação pública, visto que o complexo processo decisório que dá origem a uma política abrange a seleção de demandas, a construção do problema, o desenho de respostas e o controle social dessas respostas.

Assim, ao produzir e divulgar informações, os observatórios configuram-se como instrumentos utilizados por grupos que buscam intervir na formulação e no controle das políticas públicas, disputando sentido em cada uma dessas fases. Nos dois trechos seguintes, alguns exemplos de como esse objetivo é evidenciado nas páginas dos observatórios:

O Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS) tem como finalidade proporcionar a todos aqueles, que de maneira ou outra, podem influenciar a saúde em Portugal, uma análise precisa, periódica e independente da evolução do sistema de saúde português e dos factores que a determinam. O propósito é facilitar a formulação e implementação de políticas de saúde efectivas. (Observatório Português dos Sistemas de Saúde²⁷)

O Observatório procurará acompanhar as políticas, quer quanto aos objetivos e meios mobilizados, quer quanto aos resultados expectáveis ou observáveis, e contribuir para a identificação de respostas e para o alargamento do leque de

²⁶ Disponível em: <<https://www.rea.pt/imgs/uploads/doc-observatorio-educacao-2014.pdf>>. Último acesso em 07 ago. 2016.

²⁷ Disponível em: <<http://www.opss.pt/quem-somos>>. Último acesso em 02 ago. 2016.

alternativas em consideração no debate público. (Observatório sobre Crises e Alternativas²⁸)

Esse objetivo também é explicitamente utilizado nas autoapresentações de outros observatórios por meio do uso de expressões como: “influenciar decisores”; “avaliar políticas”; “aumentar a qualidade do debate público”, “identificar respostas e soluções”; “apoiar a tomada de decisão”; “alargar o leque de alternativas a considerar no debate público”; “tornar mais precisos os diagnósticos”; ou “promover a integração das políticas, a participação e a responsabilização”. A partir daí, pode-se afirmar que as políticas públicas, enquanto resultado de disputas de sentido e de visões sobre o bem comum, são, portanto, o grande campo onde atuam os observatórios.

O terceiro e último grande bloco de objetivos identificado prende-se à ideia de desvelar temas, utilizando os observatórios para promover a circulação de informações que chamem a atenção da sociedade para seus temas, para lançar luzes sobre situações invisibilizadas, combater estereótipos, enfim, ampliar os modelos de percepção comumente associados a determinados grupos ou temas. Fala-se aqui de casos como o Observatório das Prisões, das Comunidades Ciganas, dos Direitos Humanos, das Mulheres Assassinadas, do Controlo e da Repressão ou da Educação LGBT. Esses objetivos são revelados nos textos de autoapresentação por expressões como: “desocultar realidades”; “dar voz e reportar situações de discriminação”; “sensibilizar o público relativamente ao tema”; “fazer denúncias”. O trecho abaixo, retirado do item “Quem somos” do Observatório das Mulheres Assassinadas, manifesta de forma contundente esse objetivo:

Desocultar esta realidade até há pouco silenciosa, valorizar as mulheres vítimas desta violência extrema e propor medidas que auxiliem na prevenção deste crime são os principais objetivos deste Observatório. Mais ainda, assente numa dinâmica de pesquisa que articula metodologias quantitativas e qualitativas, este grupo de trabalho pretende também contribuir para o conhecimento e compreensão do fenómeno com vista a encontrar caminhos para a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres. Consciencializando para o carácter patriarcal e sexista desta violência, Observatório das Mulheres Assassinadas da UMAR tem também em conta o cruzamento com outras variáveis, como a classe social, a etnia, a orientação sexual, a idade, para um aprofundamento das causas e consequências deste grave problema social. Neste sentido, pretende-se ainda articular estes resultados para a compreensão dos níveis mais baixos, mais insidiosos da desigualdade de género, como são a misoginia e o feminicídio. (Observatório das Mulheres Assassinadas²⁹)

²⁸ Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=6523>. Último acesso em 02 ago. 2016.

²⁹ Disponível em: <<http://www.umarfeminismos.org/index.php/observatorio-de-mulheres-assassinadas>>. Última visualização em 10 ago. 2016.

Lançar luzes e apresentar visões diferenciadas sobre os fenômenos sociais ou, antes disso, apresentar situações como fenômenos sociais, faz parte, principalmente, de uma estratégia de intervenção organizada para a atuação na “construção de problemas”, isto é, uma estratégia de atuação na disputa sobre a definição dos problemas, fase inicial para a construção ou avaliação das políticas públicas. Portanto, evidenciar situações e temas que permanecem silenciados e invisibilizados é também uma forma de pautar a agenda pública e influenciar as políticas.

Objetivos	Expressões na autoapresentação
Incremento da informação e do conhecimento	Aprofundar conhecimento. Ampliar o acesso às informações. Apoiar a compreensão dos fenômenos sociais. Promover a transferência do saber. Divulgar os produtos da ciência. Abrir os centros de investigação à sociedade civil. Desenvolver projetos científicos.
Influenciar políticas públicas	Apoiar a tomada de decisão. Produzir recomendações para políticas e programas. Influenciar decisores. Tornar mais precisos os diagnósticos. Avaliar políticas. Promover a integração das políticas, a participação e a responsabilização. Aumentar a qualidade do debate público. Identificar respostas e soluções. Alargar o leque de alternativas a considerar no debate público. Compreender e dar visibilidade aos processos que marcam o campo das políticas públicas.
Desvelar temas	Fazer denúncias. Desocultar realidades. Sensibilizar o público relativamente ao tema. Dar voz e reportar situações de discriminação. Dar visibilidade às agressões decorrentes da discriminação. Desconstruir mitos.

Quadro 2. Objetivos dos observatórios portugueses de políticas públicas – quadro resumo.

Como se pode notar, entre os objetivos anunciados pelos observatórios portugueses, destacaram-se aqueles voltados para a produção e circulação do

conhecimento técnico-científico sobre as políticas. No entanto, merece também destaque o conjunto de observatórios que atua para influenciar as políticas por meio da alteração das percepções hegemônicas sobre determinadas questões, grupos sociais, temas ou políticas e aqueles que trabalham perseguindo, ao mesmo tempo, dois ou três desses objetivos. Para melhor compreender os sentidos desses objetivos anunciados, passamos a seguir à análise das estratégias empreendidas pelos observatórios.

3.3.2. Estratégias

Este estudo englobou sob a expressão “Estratégias” o conjunto de ações, ferramentas, táticas e métodos utilizados pelos observatórios a fim de alcançar seus objetivos. Para analisá-los, foram consideradas, além das informações contidas no “Quem somos”, outras colhidas nos *sites*, como a lista de produtos disponibilizados, as ações que desenvolvem, as estratégias de atuação e suas articulações com outros atores. Durante a análise das estratégias, foram identificados cinco subgrupos, formando os seguintes grandes blocos de ações:

- 1) reunir e produzir informação: identifica as estratégias voltadas para a construção do conteúdo divulgado pelo observatório, suas fontes e modos de produção;
- 2) divulgar conhecimento e informação: estratégias utilizadas para ampliar a circulação do conteúdo do observatório;
- 3) monitorar políticas: revela as estratégias empreendidas pelos observatórios para o acompanhamento sistemático das políticas;
- 4) promover eventos, formações e redes: reúne as estratégias utilizadas para aproximar o observatório de seus interlocutores, atividades realizadas fora do mundo virtual;
- 5) intervir diretamente: identifica as estratégias em que os observatórios são atores que intervêm diretamente nas redes, com ações distintas daquelas de produzir e divulgar informação.

O primeiro bloco de ações é aquele voltado à recolha e produção de conteúdo disponibilizado nos *sites* dos observatórios. Constituindo-se como centros de documentação virtual, os observatórios tanto utilizam produções próprias como divulgam materiais de outras fontes sobre as políticas que monitoram. As estratégias de formação de

conteúdo são apresentadas, principalmente, por meio das seguintes expressões: “criar um centro de documentação virtual”; “reunir informações”; “desenvolver estudos”; “recolher estatística oficial”; “realizar inquéritos”; “realizar estudos de opinião”; “receber denúncias”; “rastrear denúncias nos meios de comunicação”.

Porém, ao contrário do que se poderia esperar, não foi encontrada no contexto português uma grande variedade de produtos oferecidos. Em vez disso, essas bibliotecas virtuais são compostas, na grande maioria dos casos, por relatórios periódicos sobre o tema, relatórios de investigações, teses, dissertações, artigos científicos, glossário, legislação referente ao tema, estatísticas e indicadores oficiais. Essa característica da baixa variedade de produtos foi constatada, por exemplo, nos observatórios de desenvolvimento regional (Guarda, Alentejo e Leiria), que basicamente funcionam como organizadores e difusores de dados estatísticos acerca de suas respectivas regiões, sistematizando-os e, por vezes, buscando imprimir maior clareza a essas informações. Uma constatação não esperada, visto que, em tese, os observatórios locais ou regionais, em razão da proximidade, teriam maiores condições de envolver atores locais na produção das informações que veiculam.

Outras fontes utilizadas pelos observatórios para a recolha de material são os meios de comunicação, as denúncias que recebem, a legislação relacionada ao tema que monitoram e o trabalho direto com seus públicos. Essa última fonte, relacionada ao trabalho direto do observatório com seus públicos, tem como exemplos emblemáticos o Observatório da Vida nas Escolas, da Universidade do Porto, e o Observatório Permanente das Escolas, do ICS, que mantêm parcerias com escolas e desenvolvem trabalhos permanentes dentro de ambientes escolares.

Quanto ao segundo grupo de estratégias dos observatórios categorizadas por este estudo, divulgar conhecimento e informação, verificou-se que os observatórios fazem a difusão do material principalmente por meio da disponibilização em seus *sites*, sem lançar mão de muitas outras estratégias que busquem ampliar seu alcance. As expressões nas autoapresentações acerca da divulgação do conteúdo também revelam a baixa diversidade de recursos empreendidos para a maior divulgação: “divulgar relatórios periódicos”; “divulgar a produção científica”; “publicar agenda de eventos” etc. Em alguns casos, isso é reforçado pelo envio de *newsletters* ou boletins eletrônicos para listas de contatos. Outras

formas de divulgação do trabalho são a participação em eventos e o envio de sugestões de pautas para os meios de comunicação social.

Durante a análise, foi possível constatar que o lançamento dos relatórios periódicos é a ação que coloca os observatórios em maior evidência por apresentar novos números e conclusões sobre os seus temas, como pode ser percebido pelas referências de publicações no *Google Alert* para a palavra “observatório”³⁰. O chamado “Relatório de Primavera”, publicação anual do Observatório Português do Sistema de Saúde, é um dos exemplos de grande repercussão nos meios de comunicação, inclusive por já ter aberto debates públicos e controvérsias com órgãos governamentais no que diz respeito à avaliação dos indicadores de saúde. Abaixo, alguns exemplos de matérias sobre o relatório de 2016:



The image is a screenshot of a news article from RTP Notícias. The URL at the top is www.rtp.pt/noticias/pais/portugal-pais-de-desigualdades-na-saude_n925981. The page features a blue header with the RTP logo and navigation tabs for NOTÍCIAS, DESPORTO, TELEVISÃO, RÁDIO, RTPPLAY, ZIGZAG, and ARQUIVOS. Below the header, there are more category tabs: DESPORTO, PAIS, MUNDO, POLÍTICA, ECONOMIA, CULTURA, VÍDEOS, and ÁUDIOS. The main headline is "Portugal, país de desigualdades na saúde". The article is dated 14 Jun. 2016, 08:58 / atualizado em 14 Jun. 2016, 15:42 | País. The main image shows an elderly woman in a headscarf and a pink cardigan standing at a long table filled with various food trays in a community kitchen or soup kitchen. To the right of the article, there is a "NEWSLETTERS RTP" section with checkboxes for "O Essencial" and "O Essencial da", an "E-mail" field, and a "SUBSCREVER NEWSLETTERS" button. Below that, there is a small image of Rio de Janeiro with the text "Rio de Janeiro" and the "tr" logo.

Figura 1. Matéria divulgada pela RTP Notícias, em 14.06.2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

³⁰ O uso do dispositivo *Google Alert* já foi referido no capítulo dedicado à metodologia. Para recordar, sublinho que, durante os anos 2013 a 2016, recebi, em minha caixa de *e-mails*, *links* para matérias dos meios de comunicação que continham a palavra “observatório”.



Figura 2. Matéria divulgada pela SIC Notícias, em 14.06.2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.



Figura 3. Matéria divulgada pelo DN Portugal, em 14.06.2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.



Figura 4. Matéria divulgada pela SIC Notícias, em 14.06.2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.



Figura 5. Artigo divulgado pelo Expresso, em 13.06.2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

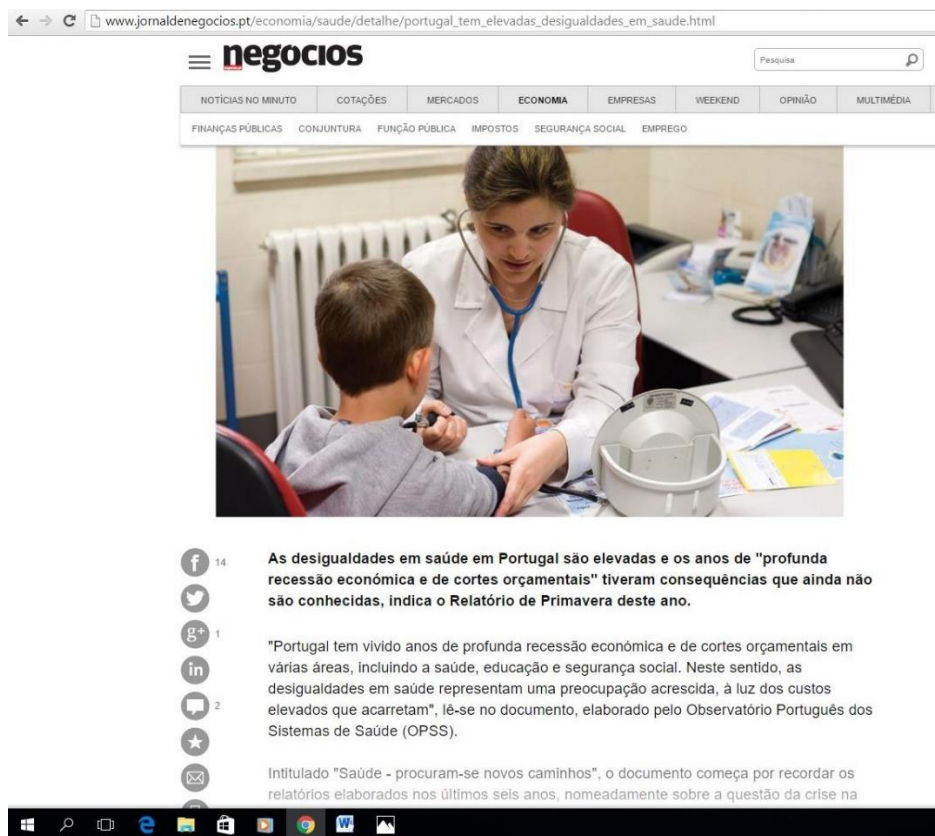


Figura 6. Matéria divulgada pelo Jornal de Negócios, em 14.06.2016, acerca do “Relatório Primavera 2016” do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

Ferramenta alternativa para divulgar e estimular a leitura dos produtos do *site* tem sido a rede social Facebook. Segundo as suas estatísticas³¹, o país conta com 4,7 milhões de utilizadores, o que o torna, sem dúvida, uma das redes sociais de maior alcance. Por isso, “estar na rede” é uma estratégia importante de visibilização e divulgação dos materiais disponibilizados nos *sites* dos observatórios. Percebeu-se, no entanto, que, entre os 41 observatórios do grupo estudado, somente 18 tiveram páginas localizadas no Facebook. A maior parte deles utiliza a rede para publicar pequenos resumos de materiais disponíveis em seus *sites* e para divulgar eventos sobre o tema.

Um bom uso do potencial da rede pode ser observado na página do Observatório da Má Despesa Pública³². Apresentando-se como um grupo partidário que tem como objetivo apoiar e promover a práxis social da cidadania por meio das redes sociais e da internet, o observatório define-se como um “agregador de exemplos da má despesa

³¹ Informação disponível em <https://facestore.pt/estatisticas_do_facebook>. Último acesso em 14 ago. 2016.

³² Ver mais sobre o Observatório da Má Despesa Pública no Facebook em <https://www.facebook.com/madespesapublica/about/?entry_point=page_nav_about_item&tab=page_info>.

pública” e conta com mais de 26 mil *likes*. A dinâmica do grupo de cidadãos responsáveis pelo *blog* e pela página da Má Despesa no Facebook é postar diariamente em seu perfil um caso de mau uso do dinheiro público encontrado nas publicações oficiais ou enviado por leitores, como mostra o exemplo abaixo:



Figura 7. Postagem de 02.09.2016 na página da Má Despesa Pública no Facebook.

Vale ressaltar que, diferentemente dos *sites* que não contam com mecanismos de interação com os utilizadores, estar em uma rede social como o Facebook exige tempo e dedicação dos membros dos observatórios para monitorar e responder às demandas que são trazidas por comentários. Não dispor de pessoas para esse monitoramento é, provavelmente, a razão pela qual muitos observatórios não apostam nas redes sociais como forma de divulgar seus trabalhos.

No terceiro grupo de estratégias empreendidas pelos observatórios estão reunidas as ações relacionadas ao monitoramento das políticas públicas. A avaliação de programas públicos é entendida como o uso sistemático de informações e critérios para atribuir valores e justificar juízos de valor sobre esses mesmos programas e seus impactos (Worthen, 2004). Por sua vez, o monitoramento das políticas públicas é a realização sistemática e permanente dessas avaliações, constituindo-se, assim, como a matéria-prima dos observatórios. No entanto, convém destacar que existem diferentes maneiras de

compreender e realizar o acompanhamento de políticas, e não somente aquela amparada nos cânones científicos.

Durante a análise, foi verificado que o monitoramento das políticas públicas por parte dos observatórios é, na maioria dos casos, realizado por meio da sistematização e do tratamento das informações que recolhem, nomeadamente, através do acompanhamento da evolução dos indicadores, análise de dados, realização de estudos próprios, contato direto com atores sociais relacionados ao tema e formulação de recomendações. Sobre a natureza dos indicadores e a sua ampla utilização no contexto da chamada “modernização da gestão” serão feitas algumas reflexões nos capítulos seguintes; por ora, é relevante apenas destacar sua importância para os observatórios.

É importante ainda frisar que, em alguns casos, os observatórios vão além do manejo dos indicadores oficiais em seus estudos, chegando mesmo a elaborar uma crítica à forma como os indicadores oficiais são construídos, ou seja, questionam a composição e as ideias por trás dos indicadores. Esse foi, por exemplo, o caso da polémica em torno do tema “desemprego” levantada pelo Observatório sobre Crises e Alternativas quando do lançamento do documento “Crise e mercado de trabalho: menos desemprego sem mais emprego?”, em março de 2015. Em seu documento, o Observatório criticava os dados oficiais e alertava para o fato de que algumas categorias de desempregados não são reconhecidas pelas estatísticas, permanecendo invisíveis nos indicadores:

A diminuição do desemprego e a criação de emprego são dois dados oficialmente referidos como sinais da retoma da economia, do fim da crise e do sucesso do programa de ajustamento. Na realidade, o mercado de trabalho português encontra-se numa situação depressiva sem precedentes e sem perspectivas de recuperar a prazo. Importa sublinhar que **o aprofundamento da crise económica tem tido uma forte influência na crise dos próprios indicadores estatísticos**: Pela primeira vez, os valores do desemprego ‘não oficial’ – que retratam dimensões do fenómeno do desemprego que o conceito de desempregado não abarca – ultrapassaram os números do desemprego ‘oficial’. De facto, a descida gradual do número de desempregados, a partir de 2013, tem sido paulatinamente contrariada pelo aumento do número de desempregados que não é reconhecido pelas estatísticas. (grifos meus) (Observatório sobre Crises e Alternativas, Barómetro das Crises nº 13, de março de 2015)³³

A construção desse indicador, em franca contestação ao indicador oficial do desemprego, provocou grande debate público, destacadamente nos meios de comunicação, onde até insultos e questionamentos sobre a cientificidade e credibilidade do observatório

³³ Disponível em <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/barometro/13BarometroCrises_Crise%20mercadotrabalho.pdf>. Última visualização em 07 jul. 2016.

foram lançados³⁴. Durante a realização de um evento na sede do Observatório para discutir publicamente o tema³⁵, sindicalistas, estudantes, investigadores e um representante governamental se reuniram para debater os dados oficiais, bem como a crítica a esses dados elaborados pelo observatório. É possível dizer que o pano de fundo do debate e a grande questão mobilizadora das diferentes falas foi: “Que indicadores escolher?”. Por isso mesmo, o tema voltará a ser tratado mais adiante. Por enquanto, é relevante apenas sublinhar a riqueza desse debate e de sua questão mobilizadora, na medida em que mostra a potencialidade dos observatórios como instrumentos capazes de questionar os limites, e até interesses, também envolvidos na construção de indicadores oficiais, ou seja, é possível trazer ao debate público pontos de vista que extrapolem as margens dos indicadores oficiais. No caso em tela, isso foi feito também ao trazer à tona milhares de pessoas que, na vida real, sofrem o problema do desemprego sem sequer ter o direito a compor o número oficial.

O quarto grupo de estratégias empreendidas pelos observatórios refere-se à promoção de eventos, formações e redes. Aqui são destacadas as ações utilizadas para aproximar o observatório de seus interlocutores, atividades realizadas fora do mundo virtual, em contato direto com outros atores. Observou-se que a promoção de eventos é largamente utilizada pelos observatórios, em especial para a apresentação de novos materiais e relatórios periódicos que serão disponibilizados nos *sites*. No entanto, alguns utilizam essa ferramenta de maneira mais sistemática e periódica. É o caso do Observatório Permanente da Juventude, que realiza oficinas mensais. Outros são mais fortemente marcados pela ação da formação, a exemplo do Observatório Permanente Violência e Crime e do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa (OPJ), que mantêm uma Unidade de Formação Jurídica e Judiciária (UNIFOJ), promovendo uma vasta gama de formações, presenciais e a distância, e cursos de especialização voltados aos operadores do Direito.

Além dos eventos que eles próprios realizam, os observatórios participam de outros como convidados ou expositores. Em razão disso, muitos mantêm na página inicial

³⁴ Ver artigos em <<https://www.publico.pt/2015/04/17/opiniao/noticia/uma-ou-duas-coisas-que-carvalho-da-silva-devia-saber-1692581>>.

³⁵ Ao longo da investigação, tive oportunidade de participar de vários eventos realizados pelo Observatório sobre Crises e Alternativas, e um deles foi o debate que ora se comenta. Destaco para referir a importância de o debate ser levado a um espaço onde diferentes atores puderam discutir o tema dos indicadores oficiais. Por toda a relevância do momento é que lamentei o fato de a composição da mesa não contar com a presença de representantes de movimentos sociais que atuam no tema do trabalho para além do campo sindical.

do *site* uma agenda de atividades sobre o tema. Os debates, seminários, oficinas e formações são, ao mesmo tempo, formas de divulgar a produção do observatório e espaços de contato com o público. Por isso mesmo, constituem importante espaço de interação e troca com outros atores sociais que atuam na mesma linha temática.

No quinto e último bloco de estratégias empreendidas pelos observatórios estão as ações que designei “intervenção direta dos observatórios”. Note-se, no entanto, que ações de intervenção direta não são muito facilmente agrupadas, visto que a atuação dos observatórios por todos os meios já descritos não deixa de ser uma forma de intervir e tentar influenciar as políticas. Porém, há um grupo de observatórios que destaca sua ação como interventores sociais diretos, por interferirem em suas áreas com uma atuação que extrapola a coleta, tratamento e divulgação de informações.

O Observatório da Vida nas Escolas, da Universidade do Porto (UP), e o Observatório Permanente das Escolas, vinculado ao Instituto de Ciências Sociais (ICS), realizam trabalhos diretos com escolas parceiras. Mais do que um levantamento de dados ou monitoramento, esses observatórios realizam trabalhos e interferem na dinâmica dessas comunidades escolares. São trabalhos que se assemelham mais aos de extensão universitária ou mesmo de assessoria.

Para o Observatório da Vida nas Escolas (Obvie), a parceria com as escolas permite a construção de uma rede de partilha de saberes e informações e “a construção de um conhecimento novo com base nessa partilha”. Em entrevista concedida a este estudo, a coordenadora do observatório afirma:

A dimensão da intervenção sempre esteve presente e nunca pensamos em fazê-la sem ser de forma dialogada com os atores. Outra coisa que ficou decidida desde o início é que o observatório iria se centrar na vida das escolas, produzir conhecimento e intervenção que fosse interessante para a escola, a partir do que acontece na escola. (Lopes, 2013)

Por sua vez, o Observatório da Cidadania e da Intervenção Pública da Universidade de Coimbra mantém o Núcleo de Cidadania Ativa, que colocou em marcha um conjunto de iniciativas de implicação cívica dos estudantes, nomeadamente, em projetos de voluntariado e em cursos de preparação para o voluntariado. Outra forma de prestação de serviços é realizada pelo Observatório das Condições de Vida, que oferece serviços de consultoria também como forma de arrecadação de recursos e fonte de financiamento do próprio observatório.

Ainda que não seja muito comum, alguns observatórios também oferecerem serviços em seus *sites*. Fala-se aqui, por certo, de serviços distintos daqueles de disponibilização de informações, muito comum a todos. Os Observatórios de Direitos Humanos, da Educação LGBT, das Prisões e da Discriminação em Função de Orientação Sexual e Identidade de Gênero recebem denúncias e mantêm um grupo de voluntários responsáveis pela formalização dessas denúncias junto às autoridades competentes. Os observatórios também dão visibilidade às denúncias que encaminham, como neste caso do Observatório das Prisões:

Ex.mos. Senhores

Provedor de Justiça; Inspecção-Geral dos Serviços de Justiça; Ministro da Justiça;

C/c

Presidente da República; Presidente da Assembleia da República; Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da A.R.; Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados

Lisboa, 04-07-2005

N.Refª n.º 40/apd/05

Assunto: Pedido de protecção

Rui Pedro Sá da Conceição deu entrada no Hospital Prisional na segunda-feira 27 de Junho de 2005, depois de ter engolido colheres e outras peças metálicas. A família, preocupada evidentemente, pede para que as autoridades penitenciárias não o enviem novamente para Pinheiro da Cruz, onde em desespero fez o que fica dito. Primeiro, porque foi para manifestar que lhe é insuportável manter-se nessa cadeia que Rui Conceição fez o que fez. Segundo porque a família mora em Lisboa e, por isso, tem grandes dificuldades em ir de visita, dados os custos da viagem.

A ACED transmite a quem de direito o desejo manifestado de ser transferido para a Carregueira ou outra prisão mais próxima de Lisboa que possa ser adequada e reclama a indesejabilidade de manter as vítimas de risco de agressões fechadas em regime de segurança indefinida e os agressores em regime normal de fecho. No caso concreto, segundo deduzimos das palavras dos familiares, tratar-se-á de dívidas de droga, eventualmente para consumo próprio, que não puderam ser pagas. Quer dizer: o consumidor terá ficado sem recreio para sua própria protecção, e os traficantes não foram penalizados.

A Direcção

O que foi aqui chamado de intervenção direta também pode compreender as atividades dos observatórios que se dedicam a ter uma presença mais constante nos meios de comunicação, que empreendem esforços para usar esses meios de uma forma mais sistemática na disputa de sentido sobre as políticas que acompanham. Os observatórios do Risco; dos Direitos Humanos; e Permanente da Juventude são exemplos daqueles que explicitam e reforçam a ação junto aos meios de comunicação, como mostram os trechos da autoapresentação destacados a seguir:

Para atingir estes objectivos procuramos: observar e registar as actividades dos movimentos sociais e actores emergentes relativamente às questões do risco; reunir dados de diferentes fontes e organizá-los em bases de dados e outros sistemas de suporte de informação abertos à consulta pública e **disseminar o conhecimento adquirido através de vários meios de comunicação social** e eventos públicos. (Grifos da autora) (Observatório do Risco³⁶)

Intervir nos grandes debates públicos sobre questões juvenis, sempre que o OPJ ache justificado, seja solicitado e detenha conhecimento fundamentado sobre a matéria em causa. **A ação junto dos meios de comunicação social**, a disponibilidade para participar em ações organizadas por protagonistas desses debates, ou a própria organização de debates com esses mesmos protagonistas, são instrumentos equacionados nesta estratégia de intervenção. (Grifos da autora) (Observatório Permanente da Juventude)³⁷

Por último, ressalta-se que muitos observatórios têm por trás de si organizações da sociedade civil ou centros de investigação com atuação direta bastante forte em muitos âmbitos. Fala-se de atores sociais como aqueles que compõem o grupo de organizações responsáveis pelo Observatório dos Direitos Humanos³⁸ ou o das Mulheres Assassinadas. Nesse grupo, estão organizações como o SOS Racismo³⁹ e a União das Mulheres Alternativas e Respostas – UMAR⁴⁰, e se merecem destaque é apenas para citar exemplos de atores políticos importantes na sociedade portuguesa. São organizações de forte presença nas lutas relacionadas aos seus temas e de grande reconhecimento, sem qualquer dúvida. No entanto, o que foi destacado aqui como ação direta foram ações realizadas em nome do próprio observatório, e não das instituições que os suportam.

³⁶ Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/osiris/pages/pt/sobre-o-osiris/objectivos.php>>. Último acesso em 01 ago. 2016.

³⁷ Disponível em: <<http://www.opj.ics.ul.pt/index.php/observatorio/objectivos>>. Último acesso em 04 ago. 2016.

³⁸ As organizações que compõem o Observatório de Direitos Humanos são: Centro de Estudos e Acções Humanistas, SOS Racismo, Solidariedade Imigrante, Associação dos Imigrantes Magrebinos e de Amizade Luso-Árabe, Associação contra a Exclusão e pelo Desenvolvimento, Associação Portuguesa de Deficientes, Agência Piaget para o Desenvolvimento, Associação para a Promoção dos Direitos Humanos Personae, Comissão Nacional para a Legalização de Imigrantes e Associação Pró-Infância da Mouraria.

³⁹ Ver mais sobre o SOS Racismo em <<http://www.sosracismo.pt/>>.

⁴⁰ A UMAR nasceu em 1976 como União das Mulheres Antifascistas e Revolucionárias e, na segunda metade da década de 1990, passou a ter a designação que agora assume, União das Mulheres Alternativas e Respostas, mantendo-se sempre com um referencial na luta para despertar a consciência feminista na sociedade portuguesa. Ver mais em <<http://www.umarfeminismos.org/index.php/quemsomos>>.

Estratégias	Expressões na autoapresentação
Reunir e produzir informação	Criar um centro de documentação virtual. Reunir informações. Desenvolver estudos. Recolha de estatística oficial. Realizar inquéritos. Realizar estudos de opinião. Receber denúncias. Rastrear denúncias nos meios de comunicação.
Divulgar conhecimento e informação	Divulgar informações. Divulgar relatórios periódicos. Divulgar dados estatísticos. Divulgar a produção acadêmica. Divulgar legislação. Divulgar agenda.
Monitorar políticas públicas	Monitorizar políticas públicas. Acompanhar evolução de indicadores. Analisar dados. Criar e difundir indicadores. Formular recomendações.
Promover eventos, formações e redes	Promover seminários. Realizar formações. Desenvolver atividades de extensão.
Intervir diretamente	Intervenção cívica. Ação junto aos meios de comunicação. Informações de serviços. Promover atividades de extensão. Receber e dar seguimento a queixas e denúncias. Encaminhar denúncias às autoridades competentes.

Quadro 3. Estratégias: produtos e ações dos observatórios portugueses – quadro resumo.

A realização do inventário dos observatórios de Portugal possibilitou a percepção das principais características que esse instrumento adquiriu no país desde que surgiu, ainda na segunda metade da década de 1990, até os dias atuais. Entre essas características, destacam-se a prevalência de observatórios no âmbito das instituições de Ensino Superior e a baixa incidência de observatórios locais. Quanto aos seus objetivos, os observatórios destacam majoritariamente a busca por influenciar as políticas públicas por meio da divulgação do conhecimento científico. Por outro lado, também foram localizados observatórios que realizam o acompanhamento das políticas de maneira diferenciada, promovendo a circulação de outros saberes, além do científico, sobre as políticas públicas

e seus impactos, destacadamente aqueles criados por organizações da sociedade civil. A seguir, os parâmetros desenhados a partir do quadro português serão utilizados para a leitura de um grupo de observatórios em outro contexto, o brasileiro.

Capítulo 4. Observatórios brasileiros – “Quem somos”

A visão geral propiciada pela leitura e análise do atual quadro português dos observatórios de políticas públicas, apresentada no capítulo anterior, permitiu a montagem de um elenco de parâmetros que serão agora utilizados para a análise do *corpus* brasileiro. Diferentemente da abordagem utilizada para a composição do quadro português, que teve como propósito realizar o levantamento completo dos observatórios de políticas públicas para nele perceber os objetivos e estratégias adotados pelos observatórios, neste capítulo, dedicado aos observatórios brasileiros, buscou-se criar um “conjunto-espelho” de observatórios que fosse capaz de reproduzir, em menor escala, o quadro encontrado em Portugal no que diz respeito a atores envolvidos e políticas monitoradas. Em outras palavras, a construção do referencial brasileiro dá-se a partir da montagem de uma espécie de “espelho convexo” das experiências portuguesas localizadas pela investigação, conforme já detalhado no capítulo destinado à apresentação do percurso metodológico.

Por certo, a ausência de um estudo completo sobre a realidade brasileira no tocante aos observatórios de políticas públicas impedirá a realização de uma série de análises possíveis no caso português, em particular aquelas quantitativas. No entanto, a opção de não elaborar um levantamento completo no Brasil justifica-se por diferentes razões; primeiro, pelo fato de existirem centenas de observatórios, o que tornaria impossível a realização de um inventário completo no âmbito de um estudo desta natureza e, segundo, porque a opção de compor uma amostra referenciada no quadro anteriormente analisado serve mais aos fins deste trabalho, já que aqui interessa observar se as diferenças de contexto implicam em diferenças de estratégias dessas organizações que buscam influenciar políticas públicas por meio da produção e difusão do conhecimento. A aposta metodológica é, portanto, a de que a ampliação da capacidade de percepção do quadro de estratégias utilizadas pelos observatórios, possibilitada pela leitura dos dois contextos, ajudará a responder às indagações sobre as diferentes formas de mobilização de conhecimentos para a democratização das políticas.

4.1. Contexto

A década de 1990 no Brasil, assim como em Portugal, foi marcada pela ação orquestrada de enfraquecimento do Estado, sob a fachada de “modernização da gestão”. A ideia difundida, e associada ao moderno, era a de que o Estado seria irremediavelmente ineficaz e que, portanto, deveria ser reduzido ao mínimo necessário para o bom funcionamento do mercado (Santos, 2008a). O caminho, portanto, seria privatizar funções e abraçar os critérios próprios do mundo empresarial, destacadamente: eficiência, eficácia, lucro e competitividade.

As instituições financeiras multilaterais e os Estados centrais conseguiram imprimir a esse movimento de reforma do Estado um caráter de movimento global e, para tanto, valeram-se de “dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como a dívida externa, ajustamento estrutural, controlo do défice público e da inflação, privatização, desregulamentação” (Santos, 2008a, p. 347). Se em Portugal a entrada na União Europeia foi o mecanismo que acelerou tal alinhamento e impôs ao país a adequação a determinados padrões de gestão pública (Araújo, 2005), no Brasil, o principal dispositivo utilizado foi o endividamento externo e a submissão ao receituário do Fundo Monetário Internacional. Essas reformas foram marcadas pela agenda neoliberal, mas assumem formas distintas nos dois países, provocando profundas mudanças nas lógicas do Estado-Providência e do Estado Desenvolvimentista (Pereira, 2007; Albuquerque, 2007; Santos, 2008a) e, conseqüentemente, no desenho das políticas públicas e na relação do Estado com a sociedade civil.

No Brasil recém-saído de uma ditadura militar, os anos 1990 representam bem a disputa entre o alinhamento com a lógica descrita anteriormente e a resistência de um forte movimento social que reivindicava a concretização das conquistas democráticas da Constituição Federal de 1988. Se, por um lado, a presidência da República era exercida por um partido político absolutamente comprometido com linhas gerais dessa visão de Estado⁴¹, por outro, os movimentos sociais de base e as ONGs pressionavam pela democratização das relações entre sociedade civil e Estado e pela efetivação dos direitos sociais. As Comunidades Eclesiais de Base (ligadas à Igreja Católica), o novo sindicalismo

⁴¹ Os dois mandatos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), transcorreram durante os anos de 1995 a 2002.

e os grupos de esquerda, que floresceram durante as lutas contra a ditadura militar, tinham forte presença social, ainda que estivessem passando, também eles, por importantes mudanças (Albuquerque, 2007; Souza, 2011). Uma dessas mudanças foi a institucionalização de alguns desses grupos por meio da formação de associações e organizações não governamentais:

Há uma constatação do fenômeno de organização da sociedade civil nas mais diversas áreas temáticas e instâncias decisórias da sociedade, sendo um fato incontestável a emergência de um número cada vez mais expressivo de organizações não-governamentais como atores sociais estruturados. As ONGs passam a desdobrar-se em conjuntos temáticos referidos a grupos sociais recortados de forma diversa (LANDIM, 2002a), atuando em temas tão distintos como direitos de crianças e adolescentes, meio-ambiente, saúde da mulher, exclusão digital, questões rurais, direitos humanos, erradicação da pobreza, denúncia de corrupção, inclusão social, anti-racismo, tecnologias locais alternativas, violência urbana e doméstica, e muitos outros, podendo apresentar características organizacionais e gerenciais diversas. (Mendonça, 2009, p. 76)

No entanto, a agenda da democratização e a agenda neoliberal tinham um ponto em comum: a necessidade de uma sociedade civil forte e ativa. O projeto neoliberal, com sua bandeira pela modernização da gestão, ancorava-se na defesa da redução das responsabilidades sociais do Estado e, para isso, defendia a ampliação do papel de entes privados e da sociedade civil. Por sua vez, a agenda democratizante, ao reivindicar o compartilhamento do papel do Estado na definição e controle das políticas públicas, também apostava no reforço do papel da sociedade civil. Essa aparente coincidência de interesses foi designada por Evelina Dagnino (2004), de forma magistral, como “confluência perversa”. Para a autora, essa disputa política entre projetos políticos antagônicos prende-se também a uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia.

Nesse contexto, o enxugamento das responsabilidades do Estado também se deu por meio do repasse da execução e gestão de programas sociais para algumas ONGs, que deveriam assumi-las a menor custo e com mais eficiência. A ideia de sociedade civil marcada pelas lutas contra as ditaduras e outras lutas por direitos passa a conviver com a ideia de um terceiro setor, agora distante dos embates políticos e dedicado à gestão de programas governamentais (Albuquerque, 2007).

Por outro lado, com eleições livres, o projeto de participação gestado no interior da sociedade também pode ser exercitado no âmbito do poder do Estado, destacadamente com vitórias eleitorais de partidos progressistas em executivos municipais, de modo que

foram muitos os exemplos de trânsito de ideias, práticas e atores da sociedade civil para o Estado⁴². Como consequência, a relação entre governos e sociedade civil, outrora marcada exclusivamente pela oposição e pressão, abre espaço para uma aposta no diálogo e na negociação e para uma ação conjunta que aprofundasse a democracia e garantisse direitos sociais, “essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade” (Dagnino, 2004, p. 96).

Foi, portanto, um momento político que colocou em xeque a visão da relação entre Estado e sociedade civil como a luta do bem contra o mal, da visão que colocava o Estado como “um todo coeso” sempre a serviço do grande capital e uma visão da sociedade civil como uma lutadora esquelética, mas sempre bem-intencionada, correta e justa. As lutas internas em cada um desses campos tornavam o cenário, outrora preto e branco, algo bem mais cinzento.

É em meio a essas e outras apostas e disputas políticas que se dá a entrada formal da sociedade civil nas discussões sobre políticas públicas; e, como parte das ações para a efetivação das conquistas constitucionais, cabia à sociedade civil organizada tornar os conselhos de políticas públicas uma realidade. Esses conselhos, consultivos ou deliberativos, têm em sua composição representantes de órgãos governamentais e não governamentais, os primeiros indicados pelos chefes do Poder Executivo e os segundos eleitos por seus pares em fóruns próprios. Isso levou um grande número de organizações a alterar, ou ampliar, seu repertório de ações. Anteriormente dedicadas à assessoria comunitária ou movimentos de pressão política por direitos, essas ONGs passaram a desempenhar também um novo papel na participação institucionalizada, envolvendo-se diretamente nas discussões sobre orçamento, gestão e elaboração e controle de políticas públicas.

O surgimento dos observatórios de políticas públicas no Brasil está profundamente ligado a esse contexto. Como será tratado mais adiante, a grande maioria deles elege como objetivo “promover e qualificar processos participativos”; em outras

⁴² O Partido dos Trabalhadores teve suas primeiras vitórias eleitorais para o executivo municipal ainda na década de 1980: Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), em 1982; Fortaleza (CE), a primeira capital, em 1985; e, em 1988, venceu em 33 cidades, entre as quais, três capitais, São Paulo, Porto Alegre e Vitória (Souza, 2011).

palavras, os observatórios, sejam eles da academia ou da sociedade civil, propõem-se a difundir informações sobre as políticas públicas como forma de fortalecer e qualificar a participação social na definição das políticas. Tanto é assim que, no rol de suas estratégias, encontra-se em posição de destaque a realização de formações e capacitações dirigidas a conselheiros, grupos comunitários e movimentos sociais.

A década de 2000 marca a consolidação da implantação das instituições participativas no Brasil, especialmente no período 2003-2010, que corresponde aos dois mandatos consecutivos do presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Nesse período, o país contava com 59 conselhos nacionais e chegou a realizar 74 conferências nacionais, nas quais se estima que mais cinco milhões de pessoas tenham sido envolvidas (Souza, 2011). Note-se que esses dados excluem as experiências locais de orçamento participativo, planos diretores participativos, e, por certo, conferências e conselhos estaduais e municipais.

Essa proliferação de instituições participativas, ou, mais precisamente, a participação institucionalizada, suscitou um fenômeno curioso ao receber críticas oriundas tanto de setores conservadores como de setores progressistas, fenômeno que bem poderia ser designado como “segunda confluência perversa”⁴³. Ao mesmo tempo em que a teoria crítica começava a apontar limites e levantar problemas nesses processos participativos, as forças partidárias conservadoras tratavam de barrar seu avanço. Alguns setores dos movimentos sociais e a teoria crítica alertavam para os perigos da pausteurização e domesticação dos processos participativos, cooptação de organizações sociais e uso da participação para legitimar as políticas públicas já desenhadas pelo poder público (Dagnino, 2004; Mendonça, 2009; Baierle, 2011). Apesar dos alertas, não propunham o fim dos processos participativos, mas sim a sua intensificação ou radicalização.

Já os argumentos dos grupos conservadores aparecem perfeitamente sintetizados nas justificativas contidas em projetos de decreto legislativo que os partidos de oposição apresentaram no parlamento nacional⁴⁴ para tornar sem valor jurídico o decreto da presidenta Dilma Rousseff que instituía o Sistema Nacional de Participação Social. O

⁴³ Faço aqui uma referência ao conceito de “confluência perversa”, avançado por Dagnino (2004), para chamar atenção à guinada realizada no momento em que a participação cidadã deixa de ser algo que tanto a reforma neoliberal como a reforma democratizante almejam (primeira confluência) para tornar-se algo que nenhum dos dois defende, portanto, uma “segunda confluência perversa”.

⁴⁴ Ver justificativas em: Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1.491 do Partido Democratas; PDC 1.492 do Partido Popular Socialista; e PDC 1.494 do Partido da Social Democracia Brasileira.

Decreto da Participação, como ficou conhecido, não criava nada novo, mas tentava dar organicidade à miríade de mecanismos participativos existentes no país. Ainda assim, contra ele foram utilizados os seguintes argumentos: a) favorecendo a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, o decreto deixaria em segundo plano o cidadão comum, não afeto a esse tipo de ativismo social; b) o decreto é a expressão da pretensão do governo federal de implodir a democracia representativa, transforma o legislativo em um elefante branco e transfere o debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio governo; c) o decreto pretende dar voz aos movimentos sociais cooptados pelo atual governo, perpetrando sua influência mesmo na hipótese de mudanças institucionais⁴⁵. É certo que o Decreto da Participação veio à tona já em meio ao profundo acirramento político que culminou com o golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, mas o certo é que, em meio ao bombardeio entre setores progressistas e conservadores, a participação restou praticamente sem defesa e esse decreto foi derrubado.

Observar a maneira como os observatórios de políticas públicas brasileiros dispuseram-se a contribuir na questão maior que é a democratização dos processos de elaboração e controle das políticas públicas no Brasil é o próximo passo. Ainda que não se trate de um inventário de experiências, como no caso português, a análise do *corpus* desenhado nos ajudará a perceber que objetivos perseguem e que estratégias utilizam para alcançar tais objetivos.

4.2. Informações gerais sobre o *corpus* brasileiro

Não é demais reiterar que a montagem do *corpus* brasileiro não se deu pela realização de um inventário nos moldes do que foi realizado no caso português e que, tampouco, esse *corpus* constitui uma amostra da realidade brasileira no que diz respeito aos observatórios de políticas públicas. Seu propósito é compor um conjunto-espelho do quadro português, um espelho convexo, posto que produz reflexo em tamanho menor que o real, com o objetivo de ampliar nossas possibilidades de conhecimento sobre a atuação dos

⁴⁵ Uma busca no Google com a expressão “Decreto 8.243/2014” (o Decreto da Participação) apresenta como primeira palavra complementar a opção “ditadura”, isso porque a tônica defendida pelos meios de comunicação foi a de que o decreto extinguiria a democracia (ver especialmente matéria veiculada pela revista *Veja*, a revista semanal com maior tiragem e alcance nacional, em <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/dilma-decidiu-extinguir-a-democracia-por-decreto-e-golpe/>>). O debate em torno do Decreto da Participação é um excelente exemplo para compreender a criação do ambiente que levaria ao golpe parlamentar que retirou a presidenta Dilma do seu cargo em 2016.

observatórios de políticas públicas, ao mesmo tempo em que auxilia a leitura do próprio quadro português. Sendo assim, os dados do *corpus* brasileiro não se prestam a análises, sobretudo quantitativas, acerca da realidade brasileira dos observatórios, mas, ainda assim, é relevante destacar características gerais desse grupo de observatórios de modo a melhor percebê-lo.

Como representação, em menor escala, da realidade encontrada em Portugal, o *corpus* brasileiro foi composto pela metade aproximada do número de observatórios do conjunto português, portanto, enquanto o *corpus* português contou com 41 observatórios localizados durante o estudo, o brasileiro foi formado por 21 observatórios escolhidos de forma semialeatória⁴⁶, já que sua elaboração manteve as proporções portuguesas no que diz respeito aos tipos de atores envolvidos e políticas monitoradas.

Como já ressaltado, no tocante aos atores envolvidos nas atividades dos observatórios portugueses, considerando sua participação como ator único ou em parcerias, o estudo mostrou a seguinte distribuição aproximada: 49% atores da academia; 34% atores da sociedade civil e 17% atores governamentais. Assim, a montagem do *corpus* brasileiro respeitou a mesma proporção para cada um dos três tipos de atores.

Em relação às políticas públicas e temas acompanhados pelos observatórios, também foram seguidas as linhas da lista portuguesa, ou seja, foram selecionados observatórios brasileiros dos mesmos grupos temáticos de políticas públicas, recordando: ambiente e território, saúde, educação, violência, segmentos sociais, migração, desenvolvimento regional, indicadores sociais, direitos humanos e outros.

Em alguns casos, para além do grupo temático, havia mesmo a correspondência exata da política pública monitorada, foi assim com: justiça, cultura, juventude, violência contra a mulher, direitos humanos, saúde, educação, migração e discriminação. Porém, o conjunto de observatórios brasileiros jamais poderia ser uma réplica fiel do conjunto português. Essa diferença era esperada porque também os temas escolhidos pelos observatórios estão profundamente ligados aos contextos. Um exemplo é a questão do direito à moradia ou da mobilidade urbana no Brasil, temas que, agravados pelo fenômeno da metropolização da população, mostram-se sempre muito presentes nas agendas políticas

⁴⁶ Os observatórios brasileiros também seguiram os critérios utilizados para a montagem do quadro português, lembrando: 1) autodeclarar-se como observatório; 2) não ultrapassar o âmbito nacional na sua escala de atuação; 3) monitorar políticas públicas; 4) ter sido criado até o ano de 2015; 6) manter *site* com informações disponíveis.

e como tema de observatórios, o que não foi verificado em Portugal. Por isso, algumas aproximações temáticas foram utilizadas na montagem da lista brasileira, como no caso do português Observatório da Má Despesa Pública, que teve como correspondente o Observatório Social de Maringá, já que, apesar de realizarem trabalhos distintos, ambos acompanham a qualidade da despesa pública; ou no caso do Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento, que teve como correspondente brasileiro o Observatório da Gestão do Conhecimento e Inovação Administrativa, ou ainda no do Observatório do Ambiente e Território, que deu lugar ao Observatório das Metrôpoles.

É fundamental destacar que, mesmo nos casos de correspondência exata da designação da política, suas configurações podem ser muito diferentes nos dois contextos, como nos casos de educação e saúde. Enquanto em Portugal essas duas políticas ainda são desenvolvidas de maneira muito centralizada por órgãos do governo nacional, no Brasil elas foram profundamente descentralizadas desde a Constituição Federal de 1988, gerando atribuições diferentes nas esferas municipal, estadual e nacional.

Enfim, as políticas têm suas peculiaridades em cada um dos países envolvidos no estudo, sua maneira de chegar à população, sua história mais restrita ou não aos círculos de peritos ou processos participativos, e essas diferenças não foram desconsideradas. Ao contrário, essas diferenças nas configurações das políticas, bem como a variedade de abordagens possíveis para uma mesma política, é que foram capazes de ampliar o leque daquilo que aqui se buscava ver: as várias maneiras como os conhecimentos estão a ser mobilizados pelos observatórios de políticas públicas.

Consideradas todas essas questões que, de alguma maneira, participaram da seleção dos observatórios que compõem o *corpus* brasileiro, chegou-se à seguinte tabela:

Tabela 5

Lista de observatórios de políticas públicas do corpus brasileiro

Observatório	Atores
01 Observatório das Metrôpoles	Academia e sociedade civil
02 Observatório de Favelas	Sociedade civil
03 Observatório de Porto Alegre – ObservaPOA	Governo e academia
04 Observatório Rede de Observatórios de Direitos Humanos	Academia e sociedade civil
05 Observatório Social de Maringá	Sociedade civil
06 Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina	Sociedade civil e governo
07 Observatório da Criança e do Adolescente	Sociedade civil
08 Observatório das Violências Policiais	Academia
09 Observatório das Políticas Culturais	Academia
10 Observatório de Segurança Pública	Academia
11 Observatório do Vale do Rio do Sinos	Academia
12 Observatório da Justiça Brasileira	Academia
13 Observatório Violência contra a Mulher	Academia
14 Observatório das Migrações Internacionais	Governo e academia
15 Observatório da Discriminação Racial, LGBT e Violência contra a Mulher	Governo
16 Observatório Saúde Mental e Direitos Humanos	Sociedade civil
17 Observatório Jovem do Rio de Janeiro	Academia
18 Observatório da Educação	Sociedade civil
19 Observatório do Plano Nacional de Educação	Outro ^a
20 Observatório de Análise Política em Saúde	Academia
21 Observatório IPEA de Gestão do Conhecimento e Inovação Administrativa	Governo

^aO Observatório do Plano Nacional de Educação é uma iniciativa de um grupo de 22 organizações, entre as quais estão fundações e institutos da sociedade civil, órgãos governamentais, ONGs e organismos do sistema ONU (Unicef e Unesco).

O grupo de vinte e um observatórios brasileiros conta com três observatórios que atuam em escala local (Observatório Social de Maringá, Observatório de Porto Alegre e Observatório Direitos Humanos de Salvador); três observatórios regionais (Observatório do Vale do Rio do Sinos, Observatório da Bocaina e Observatório Jovem do Rio de Janeiro) e quinze observatórios que atuam em escala nacional.

No Brasil, foram encontrados observatórios dedicados ao monitoramento de políticas públicas direcionadas a eventos ou obras públicas específicas que estiveram no centro de grandes controvérsias sociais. São observatórios que, logo em seu nascedouro, mostram-se vocacionados a funcionar somente em um dado período, cessando suas atividades quando a controvérsia também perder sua força ou deixar de existir. São

exemplos: Observatório do Desastre Ambiental de Mariana⁴⁷, Observatório da Copa da Fifa de 2014⁴⁸ e Observatório de Belo Monte⁴⁹. No grupo trazido ao presente estudo, temos apenas um observatório desse tipo, o Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE), uma plataforma *online* que tem como objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação e de suas respectivas estratégias, além de oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano. Assim, o Observatório deverá ter sua duração atrelada ao período do plano, ou seja, até 2024. Em razão disso, a temporalidade é um vetor marcante no observatório. Há, por exemplo, na página de entrada do *site*, um contador informando quantos dias restam para o cumprimento das metas e, a cada dia, uma das 20 metas é destacada com notícias e indicadores. O *site* funciona com uma linha do tempo que avisa os prazos que estão a decorrer, como mostra a Figura 8.



Figura 8. Seção “linha do tempo” do *site* do Observatório do Plano Nacional de Educação.

⁴⁷ Considerado o maior desastre ambiental do Brasil, a tragédia ambiental de Mariana (Minas Gerais) aconteceu em novembro de 2015, com o rompimento da barragem de rejeitos de mineração controlada pela Samarco Mineração S.A., um empreendimento conjunto das maiores empresas de mineração do mundo, a brasileira Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton.

⁴⁸ O observatório esteve vinculado à Universidade Estadual de Goiás e se propunha a promover o debate sobre a mercantilização e politização do futebol na era da globalização; as relações de poder e de exploração da FIFA no Brasil e no mundo; a criminalização dos movimentos sociais durante as manifestações contra a Copa no Brasil.

⁴⁹ O Observatório de Belo Monte tem como objetivo o monitoramento dos impactos da obra de construção de uma usina hidrelétrica na bacia do Rio Xingu, que se estende pelos estados do Pará e Mato Grosso. A construção da usina já provocou imensas consequências socioambientais, destacadamente para as populações indígenas e ribeirinhas. Ver mais em: <<http://web.fapespa.pa.gov.br/equilibrio/noticia/1077>>.

Assim, excluindo-se o caso do Observatório do PNE, os observatórios da lista estudada não apresentam previsão de encerramento de suas atividades nem se prendem ao monitoramento de um evento específico.

Em relação ao período de surgimento, dentre os observatórios do grupo analisado, um observatório foi criado ainda na década de 1990, mais precisamente o Observatório das Metrópoles, em 1994; onze deles surgiram durante o período 2000-2010; e sete observatórios entre 2011-2015. Enquanto em Portugal o ano de 2006 foi ressaltado por ser a altura em que um órgão governamental chegou a expedir uma circular informativa⁵⁰ com diretrizes para a criação de “centros de observação” na área da saúde, no Brasil, também no ano de 2006, um decreto presidencial⁵¹ instituiu o Observatório da Educação. O observatório, vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes), teria o objetivo de fomentar estudos e pesquisas em educação que utilizassem a infraestrutura disponível das instituições de Educação Superior e as bases de dados existentes. Essas iniciativas governamentais são trazidas à baila como exemplos de um movimento, ao mesmo tempo, de reconhecimento de uma tendência de criação de observatórios e de estímulo à criação de novas estruturas de monitoramento das políticas públicas.

No que diz respeito ao financiamento dos observatórios brasileiros, repete-se a exiguidade de informações identificada na realidade portuguesa. Dos vinte e um observatórios, nove não informam as fontes de sustentação. No rol de financiadores dos demais observatórios, encontram-se: a) agências oficiais de fomento à pesquisa (Observatório das Metrópoles, Observatório de Segurança Pública e Observatório de Análise Política em Saúde); b) órgãos governamentais (Observatório de Porto Alegre e Observatório da Gestão do Conhecimento); c) cooperação internacional (Observatório da Educação); d) Banco Interamericano do Desenvolvimento (Observatório do Plano Nacional de Educação); e d) observatórios com fontes variadas (Observatório de Favelas e Observatório Social de Maringá).

Os temas e políticas públicas monitorados pelo grupo brasileiro, reitera-se, refletem os grupos temáticos encontrados em Portugal; o mesmo se pode dizer sobre o percentual de presença de atores governamentais, acadêmicos ou da sociedade civil. Porém, é fundamental ressaltar uma forte característica do grupo brasileiro no tocante aos

⁵⁰ Circular nº 46 da Direção-Geral de Saúde.

⁵¹ Decreto Presidencial nº 5.803, de 08 de junho de 2006.

atores envolvidos na criação e gestão dos observatórios, as redes. No Brasil, para além das redes de pesquisadores, de centros de pesquisa, de universidades, de atores de tipos diferentes, que foram também muito identificadas no cenário português, existem observatórios que são constituídos por uma rede de observatórios regionais. Como exemplos de observatórios que são redes de observatórios podem ser citados: Observatório das Metrópoles, Rede de Observatórios de Direitos Humanos e Rede de Observatórios Sociais, que no grupo estudado será representada pelo Observatório de Maringá.

Em suma, é possível afirmar que os observatórios que compõem o *corpus* brasileiro, em sua maioria, atuam em escala nacional e foram criados durante a década de 2000. Como reflexo da realidade portuguesa, a composição do grupo brasileiro possui: 49% de atores da academia, 34% de atores da sociedade civil e 17% de atores governamentais. Apenas um observatório, aquele dedicado ao monitoramento do Plano Nacional de Educação, tem prazo certo para encerrar suas atividades. A composição e o trabalho em rede são as características que mais se sobressaem no grupo. Essas são algumas características gerais do grupo de observatórios brasileiros que mereciam destaque antes da análise de suas autoapresentações, que será realizada a seguir.

4.3. Comum e o incomum no “Quem somos” do *corpus* brasileiro

A análise dos observatórios brasileiros também teve como fonte principal suas páginas na internet e, nelas, os textos contidos no item “Quem somos” e a lista de produtos disponibilizados. Aqui, a primeira consideração a ser feita trata da discrepância entre as formas brasileira e portuguesa de apresentação. A maioria dos observatórios brasileiros analisados não tem uma apresentação clara no “Quem somos”, alguns sequer apresentam de forma explícita quem são as pessoas ou instituições responsáveis pelo *site* ou não mencionam quando e como o observatório foi criado. Essa característica dificultou sobremaneira o levantamento das informações, levando à busca de maiores esclarecimentos em apresentações contidas em relatórios ou em outros produtos disponíveis nos *sites*; ainda assim, provocou algumas lacunas nos itens observados em cada *site*.

Como no capítulo anterior, a análise da autoapresentação dos observatórios brasileiros será feita por meio da leitura de dois de seus componentes: objetivos e

estratégias. O conjunto de indicadores de análise construídos a partir da realidade portuguesa para cada um desses componentes será utilizado como parâmetro para a análise dos observatórios brasileiros.

4.3.1. Objetivos

Foram selecionados no componente “objetivos” os trechos da autoapresentação dos observatórios que tratam dos fins elencados pelos observatórios para si mesmos, que definem sua missão, seus objetivos gerais e específicos. Nesse item, foram utilizados os três indicadores de análise construídos no capítulo anterior: 1) o incremento da informação e do conhecimento; 2) influenciar políticas públicas; e 3) desvelar temas.

De uma forma geral, é possível dizer que a leitura das autoapresentações dos observatórios do *corpus* brasileiro indica também a presença desses três pontos, ou seja, no contexto brasileiro, também é válido afirmar que o objetivo central dos observatórios pode ser resumidamente apresentado como: influenciar as políticas públicas por meio da ampliação do acesso às informações e do aprofundamento do conhecimento. No entanto, cada um desses pontos aparece com nuances próprias no contexto brasileiro.

No primeiro grupo de objetivos – “incremento da informação e do conhecimento” –, estão presentes os propósitos de facilitar o acesso a bases de dados, difundir informações e fazer circular as competências acadêmicas, porém a ênfase recai em expressões como “promover a pluralidade de opiniões no debate público”, “desenvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes” ou “constituir referências inovadoras na produção do conhecimento”. Veja-se o exemplo do Observatório de Favelas na exposição de seus objetivos na área da comunicação:

O grau de radicalização de uma democracia é dado pela **pluralidade de visões de mundo em circulação**. Na contemporaneidade, a liberdade de expressão, para além de suas manifestações individuais, depende de um conjunto mais amplo de direitos, como o acesso aos meios de comunicação. Isto quer dizer que o direito à comunicação pressupõe a garantia de condições para que todos possam ter suas ideias expressas, considerando os regimes de visibilidade de nossa época fortemente impactados pela presença da mídia. As favelas, espaços populares e seus habitantes costumam ter representações marcadas pelo acúmulo histórico de processos de violência simbólica, os quais envolvem sua invisibilização, estigmatização, exotização ou combinações das alternativas anteriores. O Observatório de Favelas busca criar e articular condições, formas e meios para uma comunicação que leve em conta a multiplicidade de demandas políticas, culturais e processos de produção subjetiva encontrados nos territórios populares. Com isto procuramos destacar a complexidade e riqueza presentes nestes espaços da cidade, tão unidimensionalmente representados, em diferentes

contextos históricos. **Nosso objetivo é intervir na disputa pela construção de novos imaginários sobre a cidade, contribuindo para ampliação dos repertórios de representação**, por meio dos quais as favelas e espaços populares são concebidos em diferentes âmbitos da vida social. (Observatório de Favelas)⁵² (grifos meus)

Em outras palavras, embora o incremento da informação e do conhecimento também seja buscado por meio da abertura de dados e da realização de estudos e pesquisas científicas sobre as políticas públicas, dez dos vinte e um observatórios brasileiros do estudo destacam em seus textos o objetivo de fazer circular conhecimentos de fontes plurais sobre as políticas. Alguns deles vão além, colocando o observatório não só como meio para fazer circular outros conhecimentos, mas também destacando o papel do observatório na produção desses conhecimentos, atuando como promotor do diálogo entre esses diferentes saberes.

No indicador de análise “influenciar políticas públicas”, uma peculiaridade é que as políticas públicas aparecem adjetivadas, isto é, há, desde o início, um anúncio, ainda que geral, sobre a política pública que se procura alcançar. Assim, além das expressões que remetem ao objetivo de apoiar a tomada de decisões ou subsidiar a formulação de políticas públicas, aparecem muitas vezes seguidas de expressões como: “políticas para a superação das desigualdades”; “políticas para a garantia de direitos nos espaços populares”; “políticas que afirmem uma sociedade incluyente e sustentável”; “políticas que assegurem os direitos fundamentais”; “políticas que levem em conta a diversidade regional do país”; “políticas que promovam a educação como um direito humano” etc.

No entanto, no que diz respeito ao propósito de influenciar políticas, o que mais salta aos olhos na leitura do grupo brasileiro é que promover e qualificar processos participativos aparece como objetivo de praticamente todos os observatórios, fato que reflete a centralização da participação nas discussões sobre políticas públicas nas últimas décadas, conforme abordado na apresentação do contexto brasileiro. Por isso, é comum encontrar no “Quem somos” expressões como: “qualificar a gestão participativa”; “promover e qualificar o controle social das políticas públicas”; “promover a formação para o protagonismo cidadão” ou “consolidar a participação cidadã na gestão da cidade”, como mostram os exemplos nas apresentações do Observatório Jovem, Observatório de

⁵² Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/areas-de-atuacao/comunicacao/>>. Última visualização em 20 jan. 2017.

Porto Alegre (ObservaPOA) e Observatório do Vale do Rio do Sinos (Observasinos) abaixo:

Procuramos ser grupo de pesquisa e extensão universitária que busca produzir conhecimentos qualificados em diálogo com a sociedade. É, neste sentido, que reconhecemos a importância da extensão universitária. Nosso histórico compromisso é o de apoiar movimentos e organizações juvenis de orientação democrática, a criação de políticas efetivas para a consolidação dos direitos de juventude, realizar atividades de extensão voltadas para a participação e a formação de jovens e profissionais que atuam com a juventude, em especial, os professores do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos. (Observatório Jovem⁵³)

O ObservaPOA disponibiliza também indicadores que sejam capazes de qualificar a gestão participativa (OP, conselhos municipais e governança solidária local) a partir de três perspectivas: 1) social – impactos na melhoria da qualidade de vida e de convivência das pessoas; 2) gestão – impactos na eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal; 3) política – impactos no desenvolvimento democrático e na cidadania, expansão do capital social e resgate da identidade local. (Observatório de Porto Alegre⁵⁴)

Objetivo geral: sistematizar, analisar e publicizar indicadores socioeconômicos da região, promovendo o debate sobre as realidades do Vale do Sinos, da Região Metropolitana de Porto Alegre e de seus municípios, em vista da implementação, qualificação e controle social das políticas públicas afirmadoras da sociedade incluyente e sustentável (Observatório do Vale do Rio do Sinos⁵⁵)

O tema da participação é tão central nos observatórios brasileiros que é possível destacar essa característica como uma das marcas distintivas do grupo brasileiro em relação ao português. Seria válido pensar se, nesse contexto, o objetivo de promover e qualificar processos participativos, mais do que uma variante do indicador “influenciar políticas”, não seria ele mesmo um indicador de análise para a atuação dos observatórios, porém o tema fica para tratamento mais detalhado nos próximos capítulos.

Como terceiro e último indicador de análise dos objetivos dos observatórios, temos “desvelar temas”. Aqui foram destacados os trechos das apresentações que revelam o propósito de utilizar os observatórios para chamar a atenção da sociedade para seus temas e lançar luzes sobre situações de violações de direitos que são minimizadas, ou mesmo invisibilizadas, pela sociedade. Além de dar visibilidade às violações, os observatórios buscam inserir-se numa declarada disputa de sentidos, visões e perspectivas

⁵³ Disponível em: <<http://www.uff.br/observatoriojovem/hist%C3%B3rico>>. Última visualização em 24 abr. 2017.

⁵⁴ Disponível em: <http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=3>. Última visualização em 24 abr. 2017.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/sobre/o-que-fazemos>>. Última visualização em 24 abr. 2017.

sobre temas ligados às políticas que monitoram. É o que se vê em expressões como: “re-significar o tema no âmbito das políticas públicas”; “elaborar conceitos, produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões estereotipadas e homogêneas”; “mudar a representação social do tema” etc.

Um exemplo de atuação com foco nesse objetivo vem do Observatório das Violências Policiais, que se propõe a manter não só um banco de dados sobre a violência institucional cotidiana atual, como também uma memória das violações cometidas durante a ditadura militar. Com vistas a dar visibilidade ao escandaloso número de mortes de jovens negros no país, o observatório repercute pesquisas e números, como no caso da apresentação do relatório da Anistia Internacional sobre o tema em que se lê “É como se a cada dois dias derrubássemos um avião lotado de jovens⁵⁶”. Além das notícias, o *site* traz a possibilidade de acesso às informações sobre as violações através das seguintes entradas: chacinas, execuções sumárias, torturas, mortes sob custódia etc., ou ainda pelos *links* de tipos de violência, conforme mostra a Figura 9.



Figura 9. Página de entrada do Observatório das Violências Policiais.

⁵⁶ Disponível em <<https://medium.com/jornalistas-livres/%C3%A9-como-se-a-cada-dois-dias-derrub%C3%A1ssemos-um-avi%C3%A3o-lotado-de-jovens-fb8a7bb599bd>>. Último acesso em 19 abr. 2017.

Um aspecto também muito ressaltado nos observatórios brasileiros foi o do seu papel para reforçar a importância do tema ou política na agenda pública, ou seja, atuar de modo a trazer o tema para o debate público, os meios de comunicação, os espaços de decisão política e a sociedade em geral. Como se tratará mais adiante, em conformidade com esse objetivo, muitos observatórios contam com assessorias de comunicação e mantêm atividades sistemáticas de produção de conteúdo e envio de sugestões de pauta para os meios de comunicação.

Objetivos	Expressões utilizadas nas autoapresentações
Incremento da informação e do conhecimento	Circulação de competências acadêmicas. Formação de recursos humanos. Produzir conhecimento. Constituir referências inovadoras na produção do conhecimento. Ampliar o conhecimento. Socializar estudos e pesquisas do grupo e de outras fontes qualificadas. Produzir conhecimento qualificado em diálogo com a sociedade. Promover a pluralidade de opiniões no debate público. Desenvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes.
Influenciar políticas públicas	Elaborar conceitos e formular políticas para a superação da desigualdade. Pressionar pela implementação de políticas. Fomentar o debate crítico e subsidiar políticas. Orientar políticas e reformas normativas. Identificar dificuldades e potencialidades das políticas. Consolidar a participação cidadã na gestão da cidade. Qualificar a gestão participativa. Formação para o protagonismo cidadão. Promover e qualificar o controle social das políticas públicas. Criar práticas de intervenção social.
Desvelar temas	Reforçar a importância do tema na agenda pública. Mudar a representação social do tema. Elaborar conceitos, produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões estereotipadas e homogêneas. Ressignificar o tema no âmbito das políticas públicas. Prevenir e combater discriminações.

Quadro 4. Objetivos dos observatórios de políticas públicas no *corpus* brasileiro.

4.3.2. Estratégias

Para os fins deste estudo, serão designadas como “estratégias” as ações empreendidas pelos observatórios de políticas públicas para atingir seus objetivos, bem como os materiais disponibilizados em seus *sites*. Portanto, para esta análise do conjunto de estratégias, serão utilizadas tanto as ações anunciadas nas autoapresentações como os produtos e serviços que foram encontrados durante a navegação do *site*.

Para a análise das estratégias do grupo brasileiro, serão utilizados os grupos de estratégias construídos a partir do trabalho com o grupo português, que, por isso, passam a figurar como indicadores de análise, a saber: 1) reunir e produzir informações; 2) divulgar conhecimento e informação; 3) monitorar políticas públicas; 4) promover eventos, formações e redes; 5) intervir diretamente.

No primeiro grupo de estratégias, estão as ações de “reunir e produzir informação”. Nele foram identificadas ações voltadas para a construção de bases de dados e o desenvolvimento de estudos e pesquisas qualitativas e quantitativas sobre as políticas. As expressões encontradas nas apresentações dos observatórios brasileiros que remetem a essa estratégia são: “funcionar como catalisador de análises”; “desenvolver estudos e pesquisas”; “promover a convergência de pesquisas”; “levantar informações qualitativas através de moradores do local (pesquisadores comunitários)”; “identificar boas práticas”; “elaborar soluções baseadas na ecologia de saberes”; “constituir arquivo de notícias”; “desenvolver análises estruturais sobre as políticas”; “conhecer e avaliar múltiplas formas de democracia participativa”; “produzir estudos de caso com boas práticas”.

Na construção de suas bases de dados, alguns observatórios, a exemplo do Observatório de Porto Alegre, da Criança e Adolescente e da Educação, realizam um trabalho que busca simplificar a linguagem hermética dos dados oficiais. Para isso, entre outros recursos, utilizam também o georreferenciamento de informações a partir dos dados, censos e indicadores oficiais. Outros observatórios mantêm fontes mais diversificadas, como o recebimento de denúncias de violações aos direitos fundamentais, caso do Observatório da Discriminação e do da Saúde Mental, ou notícias veiculadas nos meios de comunicação, caso do Observatório Violência contra a Mulher e do das Violências Policiais.

“Funcionar como catalisador de análises sobre as políticas” e “promover a convergência de pesquisas” são estratégias muito ligadas à ação em rede desenvolvida

pelos observatórios brasileiros. O maior exemplo da utilização dessa estratégia é o Observatório das Metrópoles, um “instituto em rede” composto por núcleos existentes em quatorze metrópoles brasileiras e que envolve em seu trabalho mais de 150 pesquisadores. A partir da criação e utilização de uma metodologia unificada de pesquisa, monitoramento e intervenção, os núcleos valem-se de uma mesma base de dados, possibilitando a produção de resultados comparáveis sobre as transformações socioeconômicas entre as metrópoles brasileiras.

O Observatório Jovem do Rio de Janeiro e o Observatório de Favelas são exemplos de larga utilização da produção de vídeos para divulgar visões, opiniões e conhecimentos dos grupos com os quais trabalham. No caso do observatório das políticas de juventude, foi montado um “Laboratório da Imagem Documental em Educação”, e seu acervo conta com vídeos-documentários produzidos por alunos bolsistas em escolas parceiras. Nos vídeos, a comunidade escolar debate assuntos variados sobre educação. Em um deles o foco é a trajetória de escolarização e percurso biográfico de jovens em situação de defasagem escolar, no qual são utilizadas entrevistas narrativas; em outro vídeo, o “Redes sociais e escolas” (Figura 10), os estudantes e professores de uma escola pública de ensino secundário debatem as dinâmicas geradas pelo uso das redes sociais. De uma maneira geral, os vídeos fazem parte do trabalho empírico de pesquisas desenvolvidas pelo observatório e constituem material que será analisado e incorporado em relatórios de pesquisa do observatório, no entanto, são disponibilizados na íntegra pelo *site*.

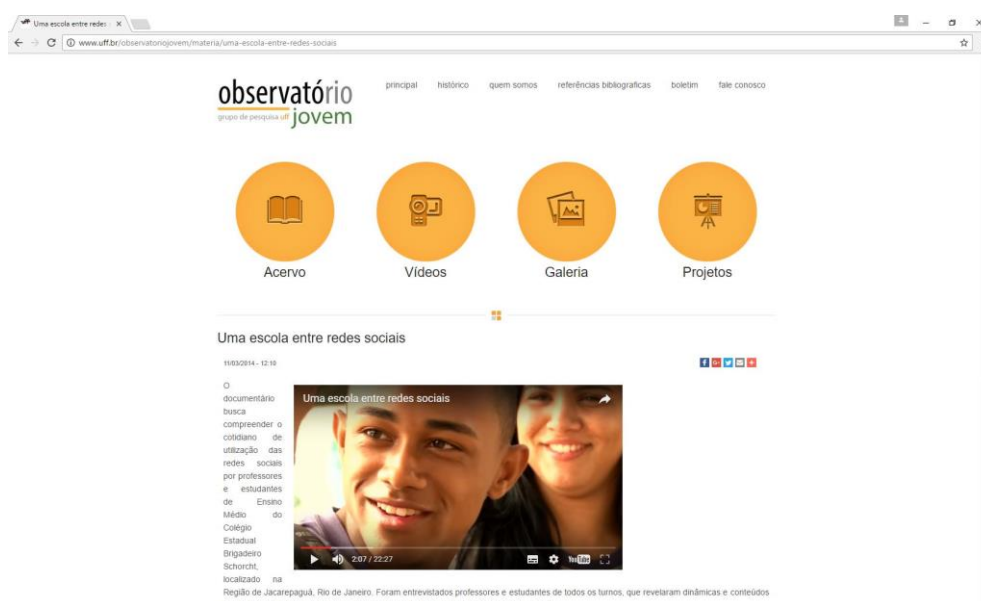


Figura 10. Imagem do vídeo “Redes sociais e escolas”, produzido pelo Observatório Jovem.

Ainda sobre a produção de material para veiculação nos *sites* dos observatórios, vale destacar a experiência do Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS da Bocaina). A região da Bocaina inclui os municípios de Paraty e Angra dos Reis, no Rio de Janeiro, e o município de Ubatuba, no estado de São Paulo, e em seu território encontram-se mais de 50 comunidades quilombolas, caiçaras e aldeias indígenas. O observatório atua em parceria com o Fórum das Comunidades Tradicionais e abraça como missão “desenvolver o conceito de territórios saudáveis a partir das experiências concretas dessas comunidades”. A biblioteca virtual do observatório conta com apenas nove arquivos no item “artigos acadêmicos”, já na seção de vídeos⁵⁷ há maior variedade.

Vale citar a produção do observatório intitulada “Mestres-Griôs-Pajés do nosso Território”, que é assim apresentada: “uma websérie com sábios da tradição oral que representam nações, famílias e grupos de um universo cultural fundado na oralidade, onde o livro não tem papel social prioritário, e guardam a história e as ciências das comunidades, das regiões e do país”. A série conta até agora com dois episódios. No primeiro deles temos o depoimento de Seu Altamiro, que vive da pesca artesanal e do roçado, comentando “o que é ser caiçara”; no segundo episódio, Dona Adilsa, artesã e conhecedora de ervas medicinais, conta “o que é ser quilombola” através do seu olhar. Em outra produção do OTSS da Bocaina, o vídeo “Preservar é resistir”, a abertura se dá com a fala do cacique Mestre Mirim na língua tradicional dos caiçaras e com legendas em português. Em certo trecho, o cacique diz “vou ensinar para vocês nossa cultura, nossa vivência... aqui produzimos alimentos tradicionais como pão, bebida, farinha de milho, mandioca, batata, ainda estamos comendo esses alimentos...”. Os demais depoimentos do vídeo são mais visuais do que orais, as pessoas aparecem envolvidas em atividades tradicionais, mostrando, por exemplo, como preparar a farinha de mandioca, fazer artesanato com palha, construir casa de barro, colher a juçara ou pescar com rede artesanal, e ao final repetem que a preservação daquela tradição é resistência. Abaixo, imagens do vídeo “preservar é resistir”:

⁵⁷ Seção de vídeos do Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina pode ser acessada em: <<https://vimeo.com/otssbocaina>>. Última visualização em 07 maio 2017.



Figura 11. Imagem do cacique Mestre Mirim no vídeo “Preservar é resistir”, produzido pelo Observatório dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina.



Figura 12. Imagem do vídeo “Preservar é resistir”, produzido pelo Observatório dos Territórios Saudáveis e Sustentáveis da Bocaina.

Sobre a coleta e produção de materiais para divulgação nos *sites*, além daquelas já apontadas, também foram encontradas com certa frequência a produção de estudos de caso sobre boas práticas de políticas públicas, a análise e acompanhamento de projetos de lei em

tramitação nas casas legislativas brasileiras e a compilação de notícias dos meios de comunicação. Por isso, é possível dizer que, embora a produção acadêmica e os dados oficiais estejam bastante presentes, foram identificadas fontes e formas variadas de produção de informação e conhecimento disponibilizadas pelos observatórios.

Sobre o indicador de análise “divulgar conhecimento e informação”, verifica-se que, assim como em Portugal, pela própria natureza dos observatórios, a estratégia mais utilizada pelos observatórios para a divulgação de informações e conhecimentos é a disponibilização dos mesmos em seus *sites*. Porém, outras estratégias são desenvolvidas no sentido de ampliar o alcance dos seus conteúdos. As expressões encontradas nas autoapresentações que identificam essa estratégia no grupo brasileiro são: “envio do material produzido para parlamentares”; “funcionar como uma agência de notícias”; “facilitar o acesso à informação”; “disponibilizar base georrefenciada de informações”; “envio de boletins periódicos”; “divulgar resultados das pesquisas com moradores da área”; “divulgação de indicadores socioeconômicos”; “espaço virtual de consulta”; “facilitar acesso a bases de dados”; “divulgar boas práticas”; “divulgar referências bibliográficas”; “divulgação de vídeos-documentários”.

Para promover o aumento das visualizações de seus conteúdos, os observatórios utilizam variadas ações de divulgação dirigidas a públicos específicos ou não. O envio de boletins periódicos informando sobre novos materiais disponíveis é a estratégia a que mais se recorre. O uso das redes sociais, como o Facebook e o Twitter, também merece destaque, embora o estudo tenha mostrado que, do grupo de vinte e um observatórios brasileiros, apenas dez têm páginas próprias no Facebook. A estratégia de realizar eventos e formações, participar de fóruns e manter trabalho direto com algumas comunidades, que será tratada a seguir, é também uma maneira de divulgar o conteúdo dos *sites* dos observatórios.

Como exemplo de uma divulgação mais dirigida, cabe citar o Observatório da Educação, vinculado à ONG Ação Educativa, que remete suas análises sobre políticas educacionais para cada um dos parlamentares municipais (no município de São Paulo) e estaduais (no estado de São Paulo), além de deputados e senadores do Congresso Nacional, mantendo contato mais direto com aqueles que pertencem às Comissões de Educação dessas casas legislativas.

Em conformidade com o objetivo de reforçar a importância do tema na agenda pública, alguns observatórios mantêm atividades sistemáticas de produção de conteúdo e envio de sugestões de pauta para os meios de comunicação, sendo o Observatório de Educação e o Observatório Jovem dois bons exemplos. Assim, não é incomum encontrar nos quadros dos observatórios brasileiros profissionais de “assessoria de comunicação” ou “assessoria de imprensa”, que desenvolvem trabalho semelhante ao das “agências de notícias”, buscando pautar acontecimentos, análises e proposições sobre as políticas monitoradas pelos observatórios.

O alcance dos observatórios no que toca ao número de acessos ao *site* ou visualizações de documentos específicos é uma informação que este estudo não conseguiu obter, pois é um dado não divulgado pela maioria dos *sites*. Uma exceção foi o Observatório das Metrôpoles, que divulgou material específico em boletim sobre os números ligados à utilização do *site* e aos *downloads* ali realizados. Porém, a exceção deve justificar-se por si mesma; o Observatório das Metrôpoles atingiu números grandiosos no ano de 2016, superando a marca de um milhão e duzentos mil *downloads* somente nesse ano:

O INCT Observatório das Metrôpoles tem contribuído para ampliar o debate sobre direito à cidade no país, sendo que um dos caminhos é a difusão ampla e gratuita de toda a sua produção de conhecimento. No ano de 2016, foram cerca de 400 mil acessos ao portal, com mais de 1 milhão e 200 mil *downloads*. Esse resultado deve-se a campanhas como “70 livros para download”; a série “O Direito à Cidade em tempos de crise” com o *Le Monde Diplomatique* Brasil; e o lançamento do Índice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU Municipal). (Boletim do Observatório das Metrôpoles, ano V, 468, 19 jan. 2017)

Ainda que os números dos demais observatórios não sejam conhecidos, é possível supor que essa seja uma marca fora do padrão do conjunto de observatórios e que decorra de características muito próprias desse observatório, que funciona como um instituto em rede, como será tratado mais adiante.

No indicador de análise número três, “monitorar políticas públicas”, o acompanhamento permanente e a realização de avaliações sistemáticas das políticas são parte essencial do trabalho dos observatórios, no entanto variam as compreensões sobre o que é monitorar e como realizar tal atividade. As expressões encontradas nas autoapresentações dos observatórios brasileiros identificadas com a estratégia de monitoramento das políticas são: “analisar a evolução das políticas”; “apresentar propostas de aperfeiçoamento da política”; “analisar criticamente os avanços e recuos das políticas”;

“elaborar proposições de políticas”; “estabelecer indicadores e sistema de referências”; “espaço tecnopolítico para o desenvolvimento de soluções”; “sugerir cenários alternativos”; “monitoramento das condições de vida”; “requisitar políticas junto aos órgãos responsáveis”; “monitorar as metas do plano nacional”.

O trabalho de alguns observatórios está bastante voltado à ampliação do acesso a dados e indicadores oficiais sobre as políticas. Para tanto, atuam como difusores dessas informações de forma pura, reproduzindo em seus *sites* as informações da forma como estão disponibilizadas por órgãos públicos ou atuam buscando sistematizar e apresentar essas informações de uma forma mais acessível, simplificada e atrativa a diferentes grupos.

O Observatório das Migrações Internacionais é um exemplo de observatório que trabalha com foco no manejo e análise de dados oficiais, por exemplo, disponibilizando anualmente um relatório sobre a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Para a elaboração do material, os pesquisadores do observatório utilizam seis diferentes fontes de registros administrativos⁵⁸ vinculadas ao Ministério do Trabalho e ao Ministério da Justiça, promovendo cruzamentos de dados e análises sobre os números oficiais.

Observatório de Porto Alegre (ObservaPOA), Observatório da Criança e do Adolescente e Observatório do Vale do Rio dos Sinos (ObservaSinos) são exemplos de observatórios que se empenham em apresentar as informações sobre o monitoramento das políticas públicas de forma mais acessível. Para tanto, utilizam largamente o recurso das representações visuais da informação, os infográficos, e contam com ferramentas tecnológicas que permitem ao usuário realizar buscas de indicadores por região ou por tema, como mostram as figuras abaixo:

⁵⁸ Os relatórios do Observatório das Migrações Internacionais utilizam as seguintes fontes: autorizações para trabalho concedidas pela Coordenação Geral de Imigração (CGIg), autorizações concedidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), as entradas e saídas pelos postos de fronteira por meio do Sistema de Tráfego Internacional (STI), características dos estrangeiros no mercado de trabalho formal obtidas na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e a movimentação desses trabalhadores derivada da combinação das bases da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

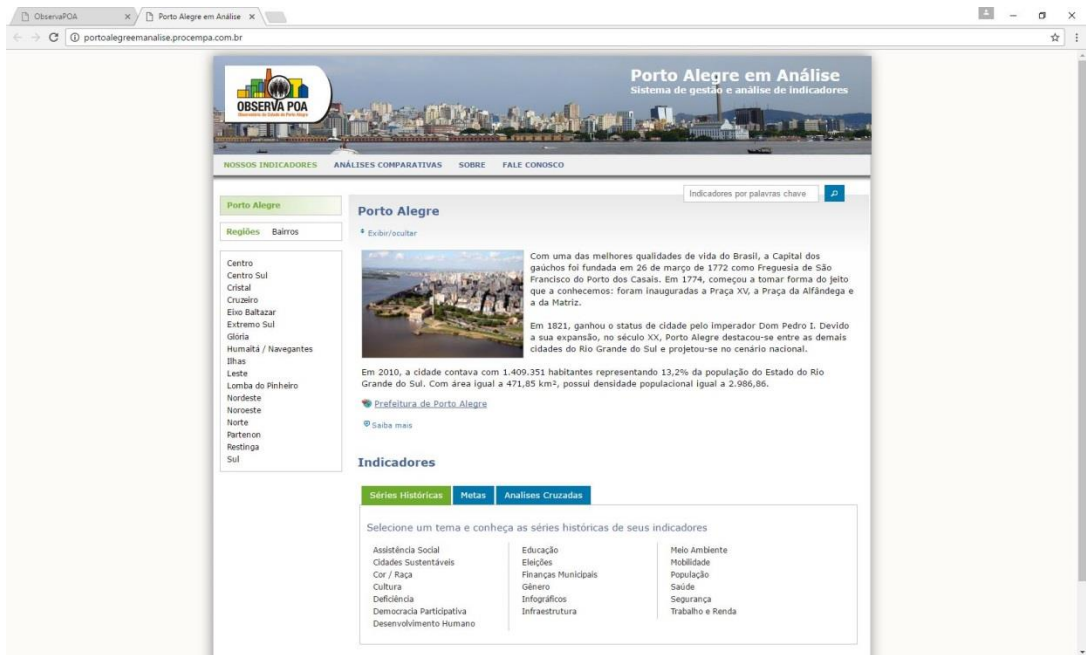


Figura 13. Imagem da seção “Indicadores” do site do Observatório de Porto Alegre.

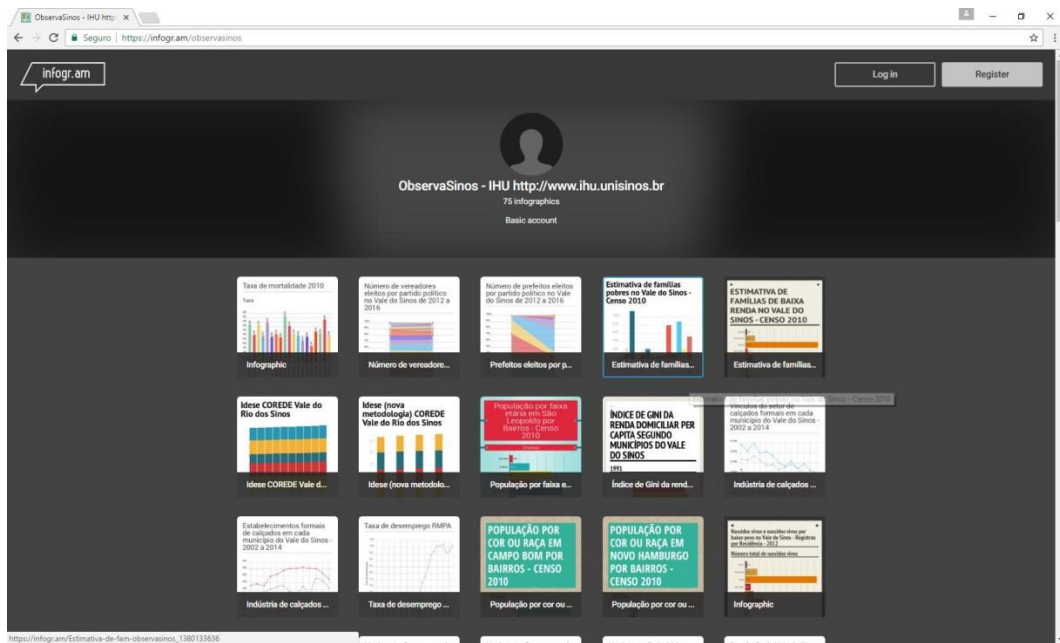


Figura 14. Imagem da seção “Infográficos” do site do Observatório do Vale do Rio do Sinos.

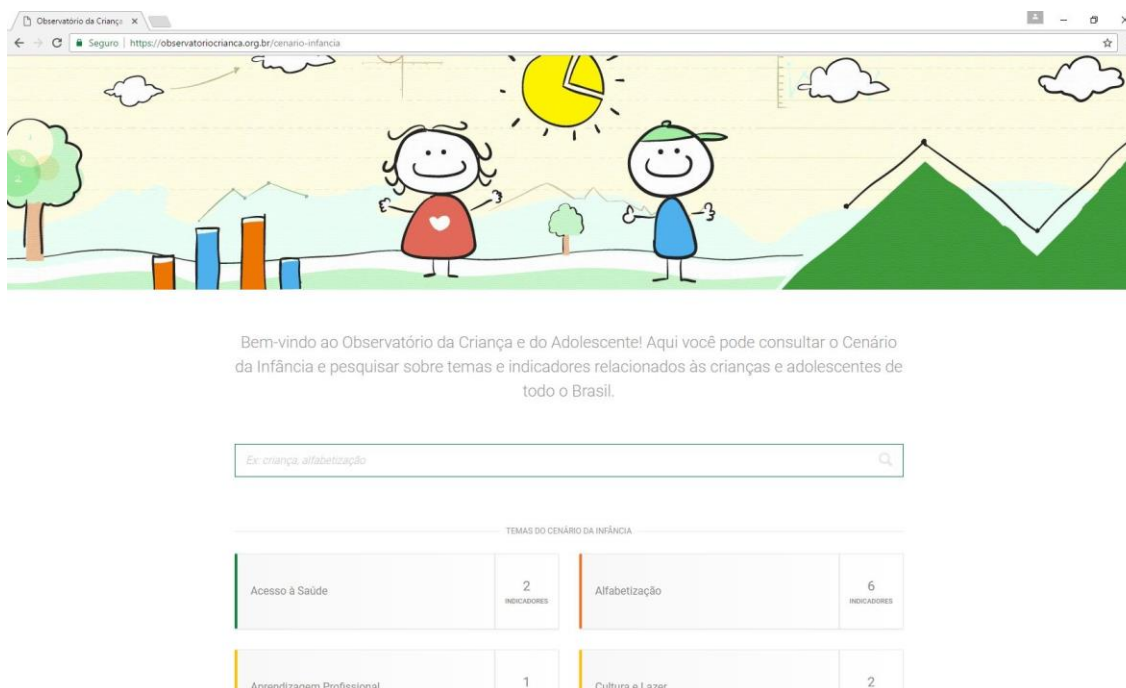


Figura 15. Imagem da seção “Cenários da Infância” do site do Observatório da Criança e do Adolescente.

No que toca ao monitoramento de políticas, o Observatório das Metrôpoles, como já ressaltado, desenvolve um trabalho em rede que se reveste de grande relevância, primeiro, em razão da dimensão continental do território brasileiro e suas históricas disparidades e, segundo, pela diversidade de políticas públicas monitoradas no âmbito dos grandes centros urbanos. Em 2013, o observatório envolveu os pesquisadores de seus 15 núcleos em um processo de elaboração metodológica e definição conceitual para a criação de um índice sobre as condições de vida urbana no Brasil. O resultado foi o “Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)”, que abrange cinco dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; e infraestrutura urbana. O índice marca também um esforço do observatório em superar outros sistemas de avaliação de políticas, criando um sistema próprio, embasado em uma concepção não hegemônica de bem-estar que “decorre da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais a serem providas e utilizadas de forma coletiva” (*site* do Observatório das Metrôpoles⁵⁹).

Porém, uma visão geral dos produtos e estratégias dos observatórios do grupo brasileiro revela que, em certos casos, a compreensão do ato de observar e monitorar pode ser bem mais ampla. Para além da construção de dados, tabelas, indicadores e avaliações

⁵⁹ Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1777&Itemid=176&lang=pt#>. Última visualização em 11 maio 2017.

mais “clássicas”, isto é, realizadas em formatos mais usuais nos espaços acadêmicos, existe também o trabalho de observação e construção de relatos sobre as políticas produzidos por parceiros que não fazem parte do quadro técnico do observatório, que são moradores de áreas acompanhadas ou usuários das políticas públicas, como no caso dos “jovens observadores” do Observatório de Direitos Humanos, que são os agentes da observação comunitária e co-relatores dos documentos do observatório. Enfim, essa visão mais ampla do ato de monitorar inclui a promoção da produção e circulação das visões de atores sociais em forma de depoimentos, denúncias ou mesmo reivindicações, sejam elas individuais, de organizações da sociedade civil ou de movimentos sociais, como será tratado mais adiante.

O quarto bloco de estratégias dos observatórios, identificadas a partir da realidade portuguesa, foi reunido no indicador de análise “promover eventos, formações e redes”. As ações aqui aglutinadas tratam de iniciativas dos observatórios que visam aproximá-los de seus interlocutores, parceiros e público-alvo de modo a ampliar seu alcance, debater seus temas e aumentar sua influência sobre as políticas públicas, um grupo de estratégias, portanto, que trata da interação do observatório para além do *site*. Em outras palavras, os debates, seminários, oficinas e formações são, ao mesmo tempo, formas de divulgar a produção do observatório e pontos de contato com o público. Por isso mesmo, constituem importante espaço de interação e troca com outros atores sociais que atuam na mesma linha temática, impactando também a própria produção do observatório.

As principais expressões encontradas nas autoapresentações que indicam o uso da estratégia são: “estabelecer links com instituições públicas e privadas”; “desenvolver mobilizações e articulações institucionais estratégicas”; “criar rede sociopedagógica para influenciar políticas”; “reforçar redes de intervenientes na política”; “articular rede de pesquisadores”; “realizar debates públicos”; “formação de jovens pesquisadores nas comunidades”; “qualificar a gestão participativa em orçamentos participativos, conselhos e espaços da governança local”; “fortalecimento e qualificação do fórum local”; “subsidiar os movimentos de defesa de direitos”; “atividades de extensão voltadas para a participação”

Assim como em Portugal, alguns observatórios mantêm agenda permanente de eventos e seminários ou realizam atividades específicas para a apresentação de novos materiais e relatórios periódicos que serão disponibilizados nos *sites*. Porém, no grupo brasileiro, o destaque deve ser feito para a realização de formações. De maneira muito ligada ao contexto de proliferação de processos participativos na gestão pública nas últimas

décadas, como já referido, os observatórios realizam formações especialmente voltadas para atores governamentais e da sociedade civil envolvidos em conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências e planos diretores participativos, entre outros espaços de discussão das políticas. O tema das formações e de outras atividades compreendidas no que vem sendo designado “extensão universitária” é de suma importância para este estudo por constituir um espaço privilegiado para a observação das relações entre o conhecimento científico e o não científico sobre as políticas públicas, por isso, o capítulo seguinte dedicará maior atenção reflexiva.

Como exemplos de observatórios que colocam a formação como atividade permanente, vale destacar: Rede de Observatórios de Direitos Humanos, com trabalho voltado para os observadores comunitários; Observatório Social de Maringá, com foco na formação sobre cidadania fiscal e a importância social dos tributos; Observatório Jovem, que prioriza a formação de jovens para o exercício da participação; e o Observatório de Favelas com o projeto “Do chão da Maré às Nuvens”, um curso de iniciação em fotografia, vídeo e mídias digitais que visa potencializar o uso das mídias digitais como meio para que adolescentes da Favela da Maré apresentem sua realidade. De todas as experiências de formação, a mais consolidada parece ser a do Observatório das Metrópoles, que realiza anualmente, desde 1999, o “Curso de Capacitação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais”⁶⁰. Segundo informações do observatório, o curso nasceu de uma permanente demanda em formação sobre políticas públicas por parte de atores governamentais e não governamentais, e seu objetivo é ser um espaço de qualificação de agentes para a análise crítica da realidade, elaboração e monitoramento de políticas públicas (*site* do Observatório das Metrópoles⁶¹).

No Brasil também foram encontradas diferentes combinações de parcerias para a criação e manutenção dos observatórios, sejam elas compostas por investigadores de uma mesma instituição ou de instituições diferentes, pela parceria entre atores do mesmo tipo (sociedade civil, academia e governo) ou de tipos diferentes. A parceria entre academia e

⁶⁰ O referido curso será comentado no capítulo dedicado ao Observatório das Metrópoles, visto que tive oportunidade de acompanhar todas as aulas da edição de 2012, durante o trabalho de campo.

⁶¹ Detalhes sobre as formações em políticas públicas do Observatório das Metrópoles e acesso aos Cadernos Didáticos “Políticas Públicas e Direito à Cidade” estão disponíveis em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1670&Itemid=76&lang=pt#>. Última visualização em 05 maio 2017.

organizações da sociedade civil é a mais comum, porém é relevante destacar alguns casos mais particulares.

O Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina nasceu de uma parceria entre o Fórum das Comunidades Tradicionais, que representa povos indígenas e quilombolas da região, e duas fundações ligadas ao Ministério da Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa)⁶². Sua missão é fortalecer o Fórum e assessorá-lo na defesa do território, que tantas vezes vem sendo ameaçado pela ação de outros agentes governamentais. O observatório também aposta na formação de redes para enfrentar os conflitos dos territórios, ameaçados pela ocupação de grileiros, especulação imobiliária, turismo predatório, impacto de grandes empreendimentos (usinas nucleares e plataformas de exploração de petróleo) e, juntamente com o Ministério Público, foi um dos responsáveis pela criação de uma “Mesa de Diálogo Permanente” para a manutenção do diálogo entre os atores.

Por sua vez, o Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE) nasceu de uma parceria bastante ampla, composta por 22 organizações, entre as quais estão órgãos governamentais, ONGs e organismos do sistema ONU (Unicef e Unesco), além de algumas das mais poderosas fundações brasileiras, como a Fundação Itaú Social (ligada ao Banco Itaú) e a Fundação Roberto Marinho (ligada às Organizações Globo). Esse observatório, como já destacado anteriormente, manterá suas atividades até o final do período de vigência do plano, em 2024, e conta com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Mais um exemplo de parceria que foge ao comum é o Observatório Social de Maringá, que deu origem à Rede Nacional de Observatórios Sociais. O observatório anuncia como missão “proporcionar à sociedade oportunidades que promovam a coesão social, por meio da transparência na gestão dos recursos públicos”. O carro-chefe e principal atividade do observatório é acompanhar todas as fases da compra pública, desde o edital do concurso/licitação até a entrega do produto ou serviço ao órgão público, portanto o observatório não produz muitas análises sobre a natureza, eficiência ou

⁶² A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) tem como missão produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa), órgão executivo do Ministério da Saúde, é uma das instituições do governo federal responsável por promover a inclusão social por meio de ações de saneamento para prevenção e controle de doenças.

impactos das políticas, mas sim sobre essa fase específica da sua execução. Entre os parceiros mantenedores estão: Federação da Indústria do Estado do Paraná, Sindicato dos Auditores Fiscais do Paraná e Associação Comercial e Empresarial de Maringá. Segundo informações do próprio *site*, o observatório é composto “por um grupo de profissionais de diversas áreas, como advogados, juízes, contabilistas, funcionários públicos, empresários, estudantes e aposentados que são movidos por um mesmo ideal e todos isentos de filiação partidária”. Os materiais produzidos pelo observatório muitas vezes reforçam “o caráter técnico e apartidário de suas posições” e essa, muito provavelmente, tem sido uma das razões para o reconhecimento de seu trabalho nos grandes meios de comunicação e, conseqüentemente, da replicação de seu modelo em várias cidades brasileiras. Abaixo, um trecho da matéria “Rede de ONGs ensina a vencer a corrupção enquanto é tempo”, da revista *Veja*, mostra o trabalho do observatório como alternativa aos atos de protesto:

Enquanto os processos se arrastavam na Justiça, **um grupo de moradores indignados resolveu, em vez de vandalizar as lojas da cidade ou incendiar caminhões, organizar um sistema de fiscalização do poder público que prevenisse futuras tramoias...** A experiência em Maringá deu tão certo que começou a ser reproduzida por outras cidades. Com o tempo, ganhou um amplo leque de apoios institucionais: Ministério Público, OAB, Federações da Indústria e do Comércio, Receita Federal, Tribunais de Contas, universidades e, principalmente, as Associações Comerciais, que abrigam 70% dos Observatórios Sociais (OS). Atualmente, 77 municípios contam com seus próprios observatórios. (Revista *Veja*, edição de 02 nov. 2013⁶³) (grifo meu)

Ainda em relação às redes, no caso do Brasil, existem os observatórios que são, eles mesmos, redes de observatórios, como nos casos do Observatório das Metrópoles e da Rede de Observatórios de Direitos Humanos. As dimensões continentais do país, certamente, constituem a principal razão para o surgimento de redes de observatórios, nas quais trabalhos locais ou regionais integram-se para compor o cenário nacional da política pública. Nesses casos, as relações entre os parceiros dão-se de forma bastante orgânica, integrando mesmo o próprio *modus operandi* do observatório-rede.

Enfim, o estudo do grupo revela que, além da rede que constitui o próprio observatório, a estratégia de fortalecimento de redes é uma marca bastante forte na atuação e nas dinâmicas dos observatórios de políticas públicas e, no Brasil, as redes podem ser mesmo muito heterogêneas.

⁶³ Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/rede-de-ongs-ensina-a-deter-corrupcao-enquanto-e-tempo/>>. Última visualização em 03 fev. 2017.

O quinto e último indicador de análise elaborado a partir da realidade portuguesa no campo das estratégias dos observatórios é “intervir diretamente”. Nesse bloco estão as ações de intervenção direta dos observatórios para influenciar as políticas, mas que extrapolam a produção e difusão de informações. Em outras palavras, embora todas as ações descritas constituam formas de intervenção e tentativas de influenciar políticas, aqui serão destacadas as ações dos observatórios como interventores sociais diretos cujo repertório de ações extrapola a produção, recolha, análise e divulgação de informações. Fala-se dos observatórios que, por exemplo, realizam extensão universitária, prestam serviços, desenvolvem projetos comunitários, compõem conselhos de políticas ou assessoram grupos organizados.

Algumas expressões encontradas nas autoapresentações que revelam a estratégia da intervenção direta: “criar práticas de intervenção social”; “prestar assessoria a grupos organizados de orientação democrática”; “formular e implantar práticas exemplares”; “prestar serviço de assessoria jurídica para a defesa do território”; “criar incubadora de tecnologias sociais”; “analisar processos de compra pública”; “sugerir impugnações ou alterações em editais de compras públicas”; “promover campanhas contra a violência”; “registrar ocorrências de violação”; “manter quadro de agentes de observação”; “atender casos de violação”; “produzir conteúdo para os meios de comunicação”; “ser uma agência de notícias sobre o tema”; “participar do conselho nacional”.

Em certos observatórios brasileiros, aliás, o trabalho de monitoramento das políticas e gestão de um banco de dados virtual não ocupa a posição prioritária entre as ações; paralelamente a essas atividades, coordenam e desenvolvem projetos de intervenção comunitária e realizam assessoria a grupos organizados, trabalhos que os assemelham mais a ONGs do que a “observatórios clássicos”. No grupo, os dois principais exemplos de observatórios que atuam prioritariamente naquilo que aqui foi chamado “intervenção direta” são o Observatório de Favelas e o Observatório da Bocaina.

A seção “projetos” do Observatório de Favelas apresenta uma lista de vinte e sete projetos distribuídos nas áreas de políticas urbanas, educação, direitos humanos, cultura e comunicação. São projetos muito diversos em objetivos, alcance e impactos previstos, porém parecem manter o fio condutor ditado pelo objetivo do próprio observatório, que é produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões homogeneizantes sobre as favelas e os espaços populares. Alguns exemplos de projetos:

“Direito à Comunicação e Justiça Racial”, que toma a construção de políticas públicas de democratização da comunicação como ferramenta fundamental para lutar contra o racismo e promove a formação de uma rede de atores e instituições que trabalham com comunicação nas periferias; “Conexões de Saberes”, que cria uma rede com instituições de Ensino Superior para garantir a permanência de jovens dos meios populares em universidades e apoiar seu acesso a mestrados e doutoramentos; e “Escola Popular de Educação Crítica”, que tem como objetivo iniciar jovens e adultos de espaços populares em conhecimentos e vivências da teoria, metodologia e linguagens da comunicação popular, visando potencializar sua ação crítica e transformadora (*site* do Observatório de Favelas⁶⁴).

Por sua vez, o Observatório da Bocaina se propõe a desenvolver o conceito de territórios saudáveis a partir da experiência concreta das comunidades indígenas, quilombolas e caiçaras da região e toma para si o papel de “promover a autonomia dessas comunidades na condução do seu modo de vida e no uso sustentável de seus territórios”. Para tanto, desenvolve uma série de projetos nas áreas de saneamento ecológico, educação diferenciada, agroecologia e turismo de base comunitária. A Figura 16, uma das imagens de entrada na página do observatório, mostra uma atividade coletiva do projeto de saneamento ecológico⁶⁵:



Figura 16. Imagem de atividade do projeto “Saneamento Ecológico” desenvolvido pelo Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina.

⁶⁴ Disponível em: <<http://of.org.br/categoria/projetos/>>. Última visualização em 15 maio 2017.

⁶⁵ Disponível em: <<http://otss.org.br/>>. Última visualização em 20 maio 2017.

Ainda sobre a intervenção direta dos observatórios brasileiros, é relevante reforçar que praticamente todos os observatórios do grupo brasileiro realizam atividades de formação, oferta de subsídios e apoio aos conselhos de políticas públicas, porém, no grupo estudado foram ainda encontrados casos nos quais o observatório é membro de um conselho, ou seja, mais que apoiar atores na tomada de decisão, os observatórios atuam ou atuaram, eles mesmos, como tomadores de decisão. Foi o caso do Observatório Jovem, vinculado à Universidade Federal Fluminense, que integrou a primeira composição do Conselho Nacional de Juventude e do Observatório das Metrópoles/IPPUR no Conselho Nacional de Cidades.

Em suma, a prestação de serviços também aparece como forma de intervenção direta dos observatórios do grupo brasileiro de variadas formas. Uma forma é o atendimento de casos de violação de direitos, como no Observatório da Discriminação e no Observatório da Saúde Mental. Outra variação é a oferta de assessoria a grupos organizados, como no Observatório Jovem ou no Observatório da Bocaina, como já referido. Exemplo bem diverso é o trabalho do Observatório Social de Maringá, que oferece pareceres técnicos nos processos de compra pública, seja na fase do edital do concurso ou até mesmo na fiscalização, *in loco*, da entrega do material adquirido pelo ente público. Por fim, vale ainda destacar o trabalho dos observatórios que contam com assessorias de comunicação ou de imprensa e funcionam como “agências de notícias” sobre os seus temas, como já apresentado na estratégia de divulgação.

Estratégias	Expressões utilizadas nas autoapresentações
Reunir e produzir informação	Funcionar como catalisador de análises; Desenvolver estudos e pesquisas; Promover a convergência de pesquisas; Levantar informações qualitativas através de moradores do local (pesquisadores comunitários); Identificar boas práticas; Elaborar soluções baseadas na ecologia de saberes; Constituir arquivo de notícias; Desenvolver análises estruturais sobre as políticas; Conhecer e avaliar múltiplas formas de democracia participativa; Produzir estudos de caso com boas práticas; Produção de vídeos-documentários.
Divulgar conhecimento e informação	Funcionar como uma agência de notícias; Facilitar o acesso à informação; Divulgar base georeferenciada de informações; Envio de boletins periódicos; Envio do material produzido para parlamentares; Divulgar resultados das pesquisas com moradores da área; Divulgação de indicadores socioeconômicos; Espaço virtual de consulta; Facilitar acesso a bases de dados; Divulgar boas práticas; Divulgar referências bibliográficas; Divulgação de

	vídeos-documentários; Envio de sugestões de pauta para os meios de comunicação.
Monitorar políticas públicas	Analisar a evolução das políticas; Apresentar propostas de aperfeiçoamento da política; Analisar criticamente os avanços e recuos das políticas; Elaborar proposições de políticas; Estabelecer indicadores e sistema de referências; Espaço tecnopolítico para o desenvolvimento de soluções; Sugerir cenários alternativos; Monitoramento das condições de vida; Requirir políticas junto aos órgãos responsáveis; Monitorar as metas do plano nacional.
Promover eventos, formações e redes	Estabelecer links com instituições públicas e privadas; Desenvolver mobilizações e articulações institucionais estratégicas; Criar rede sociopedagógica para influenciar políticas; Reforçar redes de intervenientes na política; Articular rede de pesquisadores; Realizar debates públicos; Formação de jovens pesquisadores nas comunidades; Realizar oficinas de fotografia para pesquisadores comunitários; Qualificar a gestão participativa em orçamentos participativos, conselhos e espaços da governança local; Fortalecimento e qualificação do fórum local; Subsidiar os movimentos de defesa de direitos; Desenvolver atividades de extensão voltadas para a participação.
Intervir Diretamente	Criar práticas de intervenção social; Prestar assessoria a grupos organizados de orientação democrática; Formular e implantar práticas exemplares; Prestar serviço de assessoria jurídica para a defesa do território; Criar incubadora de tecnologias sociais; Analisar processos de compra pública; Sugerir impugnações ou alterações em editais de compras públicas; Promover campanhas contra a violência; Registrar ocorrências de violação; Manter quadro de agentes de observação; Atender casos de violação; Produzir conteúdo para os meios de comunicação; Ser uma agência de notícias sobre o tema; Participar do conselho nacional.

Quadro 5. Estratégias – produtos e ações dos observatórios do *corpus* brasileiro.

Com a identificação das principais características do grupo de observatórios brasileiros, o estudo avança no próximo capítulo para uma leitura conjunta dos dois panoramas, português e brasileiro, destacando pontos comuns e dessemelhantes de seus objetivos e estratégias. A partir dessa leitura, as informações obtidas são organizadas e analisadas por meio de elaboração de uma tipologia que ajude a evidenciar quais conhecimentos são convocados e mobilizados nas dinâmicas dos observatórios de políticas públicas.

Capítulo 5. Observatórios de políticas públicas – um olhar sobre os panoramas de Portugal e do Brasil: primeiro exercício de construção de uma tipologia

A ação de observar as políticas públicas pode assumir inúmeras configurações. Ainda que esta investigação cinja-se à atuação dos observatórios como meio para essa observação, a diversidade persiste, de modo a permitir apenas uma conceituação fluida desses instrumentos. O sentido de olhar os dois campos, Portugal e Brasil, é buscar apreender as características e configurações que os observatórios foram ali adquirindo, enquanto instrumentos de monitoramento de políticas públicas e motores de circulação de conhecimentos.

Assim, após a apresentação de cada um dos panoramas, este capítulo volta-se ao exercício de um olhar conjunto, que identifique características comuns e incomuns aos dois contextos. A primeira seção trata de destacar alguns pontos comuns encontrados nos observatórios do grupo português e do grupo brasileiro, enquanto a seção seguinte dedica-se a apresentar alguns aspectos que distinguem os dois panoramas. A terceira e última seção do presente capítulo é voltada para o primeiro desenho de uma tipologia dos observatórios de políticas públicas a partir dos conhecimentos que neles circulam.

5.1. O comum nos dois panoramas

Há similaridade no período de surgimento dos observatórios nos dois países. A década de 1990 representa, em ambos os países, o período em que a lógica da chamada “modernização do Estado” compunha o modelo de gestão pública a ser adotado, numa ação impulsionada em Portugal pela adesão à União Europeia e no Brasil pela força dos credores da dívida externa. Sob o manto do “moderno” vieram as ideias do ajustamento estrutural, da redução do Estado e da racionalização da gestão, que deveria ter base científica e ser enxuta, transparente, eficiente e eficaz. E, por certo, racionalização, transparência, eficiência e eficácia estavam aí conceituados a partir da lógica neoliberal.

A abertura das informações sobre a ação pública e o largo uso das estatísticas, métodos e instrumentos de avaliação das políticas são, ao mesmo tempo, ferramentas para a aferição desses valores e fatores que impulsionaram o surgimento de mecanismos de

acompanhamento das políticas, entre eles, os observatórios. Observatórios criados por órgãos governamentais, como meios para atender às exigências de transparência pública, e observatórios criados por atores da academia e da sociedade civil, como parte da ação da “desconfiança organizada” (Rosanvallon, 2007) que busca vigiar, denunciar e qualificar a ação pública.

Em ambos os países, a maioria dos observatórios tem como ponto de partida a abertura das informações públicas, ou seja, seu conteúdo, de alguma maneira, deriva das informações produzidas e disponibilizadas por órgãos públicos. De uma maneira ou de outra, a abertura das informações públicas⁶⁶ “abastece” a produção dos observatórios, constituindo-se como principal matéria-prima para a maioria dos observatórios. Destacam-se como fonte dos observatórios os órgãos oficiais incumbidos de produzir e divulgar informações estatísticas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estatística (INE). Porém, os observatórios desenvolvem diferentes níveis de utilização dessas informações, ou, melhor dizendo, utilizam-nas de diferentes formas. Este estudo identificou sete delas:

- 1) Reprodução nos *sites* dos observatórios de informações exatamente como foram divulgadas pelos agentes públicos, com o fim de ampliar a sua divulgação;
- 2) Divulgação das informações públicas, porém dando-lhes um novo tratamento que permita apresentá-las através de linguagens mais acessíveis e atrativas;
- 3) Utilização das informações produzidas pelos órgãos públicos promovendo o cruzamento de dados oriundos de diferentes fontes oficiais;
- 4) Acompanhamento e análise da despesa pública, em especial, os gastos públicos envolvidos na execução das políticas públicas que monitoram;
- 5) Produção de análises quantitativas e/ou qualitativas acerca da elaboração e execução das políticas, a partir das informações públicas;
- 6) Realização de leituras críticas dos indicadores oficiais utilizados para a aferição dos resultados das políticas públicas, com a apresentação ou não de propostas de indicadores “alternativos”;

⁶⁶ Aqui, fala-se de maneira geral sobre a abertura de informações públicas, e não apenas sobre aquelas difundidas por *sites* designados como observatórios. Aliás, percebe-se uma certa tendência, no caso do Brasil, à utilização dos chamados “portais de transparência” como forma de atender à legislação atual de acesso à informação. Já a criação de novos observatórios tem se dado por meio de iniciativas de órgãos de controle interno, como no caso do Observatório da Despesa Pública, vinculado à Controladoria Geral da União.

- 7) Produção de questionamentos ou contestações às informações ou análises oficiais.

No entanto, ainda que minoritários, foram localizados tanto em Portugal como no Brasil observatórios que não utilizam as informações oficiais como base de seus conteúdos ou, pelo menos, não as tomam como fontes principais. São observatórios que acompanham as políticas por meio de outras fontes, como a recolha e divulgação de percepções, testemunhos, denúncias e análises de grupos ou pessoas consideradas não especialistas.

No que diz respeito às iniciativas vinculadas às instituições acadêmicas, que compõem o grupo majoritário em Portugal e, conseqüentemente, o grupo selecionado do Brasil, os observatórios surgem como instrumentos para a maior divulgação de seus trabalhos ou, utilizando expressões encontradas em suas apresentações, “um meio de promover a abertura dos centros de investigação à sociedade” ou de “promoção da transferência do saber produzido nas universidades para a sociedade em geral”. O que se pode perceber é que a criação de um observatório passou a ser objetivo de alguns projetos de investigação ou, pelo menos, passou a figurar como um dos resultados previstos nesses projetos, como forma de divulgar os demais resultados.

As possibilidades de circulação da informação alcançaram novos patamares com o advento da internet, e os observatórios também são fruto desse movimento, já que atuam principalmente por meio de suas páginas *web*. No entanto, o que foi percebido, tanto no contexto português como no brasileiro, é que os *sites* dos observatórios não acompanharam a evolução da internet, podendo ser considerados como “pré-*web 2.0*”⁶⁷. Suas páginas não permitem interação direta com o leitor/usuário ou a interferência direta no conteúdo da página. Foi ainda verificado que mais da metade dos observatórios não possui perfil em redes sociais, abrindo mão dessa ferramenta de propagação dos seus conteúdos. Além disso, chama a atenção que, durante o período em que este estudo realizou as observações em seus *sites*, nenhum observatório dispunha ainda de um “*app*”, como são conhecidos os

⁶⁷ O termo “*web 2.0*” vem sendo utilizado desde 2004 e diz respeito a uma segunda geração de serviços e aplicativos da rede e a recursos, tecnologias e conceitos que permitem um maior grau de interatividade e colaboração na utilização da internet. “Com os avanços tecnológicos recentes, houve uma potencialização da participação dos usuários no que diz respeito à criação, compartilhamento e difusão de arquivos na Internet. Cada vez mais os sites passam a se fundamentar em dados recolhidos e postados (disponibilizados online) pelos próprios internautas. Assim, até mesmo as plataformas e interfaces foram se transformando: alguns softwares tiveram seus códigos-fonte abertos, o conteúdo passou a ser ouvido e visto no próprio site, o design e o funcionamento se tornaram passíveis de modificações por parte dos usuários, entre outras mudanças em curso” (Bressan, 2007).

aplicativos móveis ou *softwares* desenvolvidos para a utilização em dispositivos móveis, como *smartphones*.

No que toca aos objetivos dos observatórios, a leitura comum permite apontar: influenciar políticas públicas por meio do aprofundamento do conhecimento e da ampliação do acesso à informação. Essa seria a base comum nos objetivos anunciados pelos observatórios nos dois países. Porém, é no olhar mais atento sobre a descrição desses objetivos e na apresentação das estratégias que surgem as diferentes visões sobre essas ações, ou seja, são elas que nos permitem perceber os diferentes sentidos atribuídos às ações de: influenciar políticas, aprofundar conhecimento e facilitar o acesso às informações.

5.2. O incomum nos dois panoramas

As características dos observatórios portugueses e brasileiros não são tão díspares, mas, ainda assim, algumas dessemelhanças podem ser destacadas no sentido de ampliar a visão das possibilidades de atuação ou dos diferentes papéis que os observatórios podem desempenhar quando buscam atingir seu objetivo de produzir e fazer circular conhecimentos para influenciar as políticas públicas. A seguir, algumas dessas dessemelhanças são abordadas.

Brasil – ênfase no fortalecimento de processos participativos

Uma peculiaridade deve ser desde já apontada. Quando da apresentação do grupo brasileiro, os objetivos foram expostos conforme os três grupos construídos no panorama português: incrementar o conhecimento, influenciar políticas e desvelar temas. Em razão disso, o objetivo de “fortalecer processos participativos” foi apresentado dentro do grupo “influenciar políticas”. Ocorre que a afirmação do objetivo de contribuir para apoiar espaços participativos de elaboração e controle social das políticas é tão presente no grupo brasileiro que mais valeria destacá-lo como um objetivo em si mesmo⁶⁸.

⁶⁸ A questão, de fato, remete à discussão da participação como um direito-fim ou um direito-meio para a efetivação dos demais direitos, ou seja, a participação cidadã como objetivo em si mesma, como exercício da democracia, ou a participação como meio para que os cidadãos tenham mais poder de intervir na construção de políticas que promovam mais direitos e justiça social. Enfim, uma discussão importante, mas não central neste estudo.

Trata-se de uma peculiaridade dos observatórios brasileiros em forte sintonia com o contexto do país que, como já referido, fez nos últimos 25 anos uma aposta muito grande nos processos participativos como espaços de democratização das políticas, uma aposta tanto de alguns atores governamentais do campo progressista como de grande parte da sociedade civil organizada. Em consequência, essa é uma distinção que também atravessa a maior parte das estratégias empreendidas pelo grupo de observatórios do Brasil, muitas delas dirigidas a instituições participativas, como conselhos, conferências e orçamentos participativos, ou a articulações informais da sociedade civil, como fóruns, movimentos e organizações comunitárias que buscam influenciar políticas públicas.

Portugal – predominância de observatórios permanentes e com atuação em escala nacional

No panorama português, foram encontrados somente 7 (sete) observatórios locais ou regionais, o equivalente apenas a 17% do total, os demais atuam em escala nacional. Esse dado pode revelar maior distanciamento entre quem observa, quem executa as políticas observadas e a população por elas afetada, o que acarretaria menor incidência do fator “proximidade” nessas relações. Já no Brasil existem mais observatórios de base territorial, ou seja, mais observatórios voltados para o monitoramento das políticas em uma localidade específica, seja ela um bairro, cidade ou região. Os observatórios baseados em territórios, geralmente, acompanham não apenas uma, mas várias políticas e seus impactos na população daquele local.

Também no contexto português, foi constatado que os observatórios são criados com a intenção de atuar de forma permanente, sem vinculação a intervenções públicas específicas, como aquelas ligadas a grandes obras, controvérsias ou intervenções públicas de longo prazo. É essa ideia de permanência da ação de observar que também pode ser destacada da fala da representante do Observatório da Justiça Portuguesa quando perguntada sobre o que caracterizaria um observatório:

Os observatórios são diferentes dos núcleos que formam o CES. Os núcleos incorporam várias linhas de investigação, os observatórios são focalizados numa temática mais específica e não têm como trabalho apenas a investigação, também têm projetos de formação, de extensão, têm prestação de serviços no âmbito das políticas públicas, têm atividades muito mais abrangentes. **Os observatórios pressupõem um trabalho sistemático sobre seu objeto e precisam de financiamento para esse trabalho mais permanente. O que diferencia um**

observatório é este olhar mais sistemático, a sistematização de uma observação. É mais focado em determinada área, atua de várias formas sobre um determinado tema... Nas instituições acadêmicas foi uma forma de fazer esse trabalho mais sistemático e mais focado (Gomes, 2012) (grifos meus)

Já no Brasil foi identificada uma maior flexibilidade no uso do instrumento, ou, melhor dizendo, uma compreensão mais diversa sobre as possibilidades de atuação de um observatório, pois, além dos observatórios permanentes, foram localizados observatórios que, logo em seu nascedouro, anunciam que funcionarão “a tempo certo”, de maneira diretamente relacionada a determinado acontecimento. No Brasil foram encontrados vários exemplos desse tipo de utilização de observatórios⁶⁹, e um deles consta no grupo trazido ao presente estudo, o Observatório do Plano Nacional de Educação (PNE), que, assim como o Plano, funcionará até 2024.

Brasil – Redes de observatórios, uma ponte entre o local e o nacional

No Brasil, para além dos observatórios fruto de parcerias entre pesquisadores, centros de pesquisa, universidades ou entre atores de tipos diferentes, que foram também muito identificadas no cenário português, existem observatórios que são constituídos por redes de observatórios locais. Essas redes podem existir de maneira menos orgânica, apenas articulando observatórios de grupos temáticos semelhantes, como no emblemático exemplo da Rede de Observatórios das Políticas de Equidade no Sistema Único de Saúde, composta por: Observatório da Política de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta, Observatório de Saúde LGBT, Observatório de Saúde Mental, Observatório de Recursos Humanos em Saúde e Observatório Ibero-Americano de Políticas e Sistemas de Saúde.

Porém, destacam-se no Brasil as redes de observatórios que atuam de forma orgânica, monitorando as mesmas políticas a partir de uma metodologia única, em que os resultados apresentados são exatamente o fruto da sistematização e de uma leitura conjunta de informações que foram produzidas localmente. Por certo, essa dinâmica aponta para uma via de mão dupla, pois, ao mesmo tempo em que o trabalho local viabiliza e legitima uma leitura nacional, a participação em uma rede nacional agrega legitimidade e respaldo ao trabalho local.

⁶⁹ Para recordar alguns desses exemplos citados no Capítulo 4: Observatório do Desastre Ambiental de Mariana, Observatório da Copa da Fifa de 2014 e Observatório da Construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

As dimensões continentais do país e as enormes diferenças regionais provavelmente são as razões para o surgimento de redes como essas, que terminam sendo a única maneira possível de realizar um acompanhamento em nível nacional de determinadas políticas, já que as redes de observatórios atuam como pontes entre o local e nacional. O grupo de observatórios brasileiros trazido ao estudo contou com alguns exemplos desse tipo de rede: Observatório das Metrópoles, Rede de Observatórios de Direitos Humanos e Rede de Observatórios Sociais, ali representado pelo Observatório Social de Maringá.

Portugal e Brasil – diferentes estratégias de comunicação para ampliar a circulação de seus conteúdos

Nos dois cenários, foram identificadas estratégias empreendidas pelos observatórios para ampliar o alcance de suas informações e análises sobre as políticas. Essas estratégias, ao fim e ao cabo, buscam reforçar a posição dos observatórios nas disputas de sentido sobre as políticas. Muitos observatórios ressaltam ainda seu empenho em reforçar a importância do tema na agenda pública, ou seja, atuar de modo a trazer o tema mais para o centro dos debates públicos, espaços de decisão política e sociedade em geral e, para isso, valem-se de diferentes estratégias de comunicação. Embora as ferramentas de divulgação na internet tenham sido consideradas subutilizadas, como referido anteriormente, outras táticas são utilizadas para garantir maior inserção nos meios de comunicação.

Uma peculiaridade brasileira é que muitos observatórios contam com assessorias de comunicação e mantêm atividades sistemáticas de produção de conteúdo e envio de sugestões de pauta para os meios de comunicação, funcionando à semelhança das “agências de notícias”. Sendo assim, não é incomum encontrar nos quadros dos observatórios brasileiros profissionais de “assessoria de comunicação” ou “assessoria de imprensa”, que trabalham buscando pautar acontecimentos, análises e proposições sobre as políticas monitoradas pelos observatórios. Em Portugal, os observatórios parecem contar apenas com as assessorias de comunicação das instituições que os mantêm; nenhum deles menciona ter profissional exclusivamente dedicado ao observatório e, ainda assim, alguns observatórios conseguem ter forte inserção nos *media*, como nos casos do Observatório dos Sistemas de Saúde, do Observatório da Justiça Portuguesa e do Observatório sobre Crises e Alternativas.

Outra estratégia de comunicação utilizada em observatórios dos dois países foi a divulgação dirigida, ou seja, a realização de apresentações ou envio de materiais para grupos específicos. Em Portugal, deve-se destacar o caso do Observatório da Vida nas Escolas e a sua comunicação com as escolas parceiras. No Brasil, exemplo emblemático de divulgação dirigida é a experiência do Observatório da Educação, vinculado à ONG Ação Educativa, que remete suas análises sobre políticas educacionais para cada um dos parlamentares de São Paulo, além de deputados e senadores do Congresso Nacional, mantendo contato mais direto com aqueles que pertencem às Comissões de Educação dessas casas legislativas.

Portugal – ênfase na divulgação da produção acadêmica

Os produtos disponibilizados pelos observatórios portugueses são, majoritariamente, produtos associados ao mundo acadêmico, como relatórios de investigação, artigos científicos, dissertações e teses, o que mostra sintonia com o objetivo anunciado por grande parte dos observatórios de abrir a produção acadêmica à sociedade. No entanto, os sentidos dessa “abertura” da produção das instituições de Ensino Superior também podem ser muitos, porque são variadas as formas como o saber acadêmico pode relacionar-se com os demais.

Quando perguntado sobre o que caracteriza um observatório, o coordenador do Observatório sobre Crises e Alternativas referiu-se à ideia de “canal de passagem”, um instrumento não exatamente científico, mas que se movimenta no espaço científico:

Num observatório estamos a falar de um trabalho científico, ou melhor, do desenvolvimento de atividades que se movem no espaço científico. Um observatório deve ter um duplo sentido, a observação concreta das temáticas para que está voltado e a transposição dessa observação para a sociedade. Acho que não faz sentido um observatório que não tenha esse duplo sentido. A transposição é um possibilitar de difusão da leitura que a sociedade capte e possa utilizar. E que faça, portanto, uma articulação entre as exigências do rigor científico com as exigências ligadas à informação e que não tenham que seguir regras científicas. Num centro de estudos como o CES, com forte sentido crítico, faz todo o sentido. É questionar, é apresentar alternativas. (Silva, 2015)

No grupo do Brasil, também estão presentes os objetivos relacionados a fazer circular as competências acadêmicas, porém, em muitos casos, a ênfase recai em expressões como “desenvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes” ou “constituir referências inovadoras na produção do conhecimento”, de forma que, além de

ter sido constatada maior pluralidade de produtos e de fontes produtoras, houve essa referência ao conhecimento acadêmico produzido no encontro com outros conhecimentos. Esse viés foi realçado nas entrevistas realizadas com membros do Observatório das Metrópoles, em especial, pelo pesquisador Orlando Santos Júnior, como mostra o trecho abaixo:

Acho que o nome observatório vem dessa ideia de construir um instrumento de monitoramento desde a sociedade, a sociedade monitorando as políticas e a universidade produzindo conhecimento nessa interação... Essa interação é uma interação que, a nosso ver, tanto contamina a agenda das pesquisas que produzimos, nossas teses, dissertações, textos, como, a gente espera, aquilo que a gente vem produzindo tenha a capacidade de contaminar essa ação. Nós temos é que reconhecer o conhecimento produzido no âmbito da sociedade civil. A universidade pode até ter o monopólio do saber científico, mas não tem o monopólio do saber. Então, reconhecer o saber produzido pelos atores é fundamental. (Santos Júnior, 2011)

Em outras palavras, embora o incremento da informação e do conhecimento também seja buscado por meio da abertura de dados e da realização de estudos e pesquisas científicas sobre as políticas públicas, dez dos vinte e um observatórios brasileiros do estudo destacam em seus textos o objetivo de fazer circular conhecimentos de fontes plurais sobre as políticas. Alguns deles vão além, colocando o observatório não só como meio para fazer circular outros conhecimentos, mas também destacando o papel do observatório na produção desses conhecimentos, atuando como promotor do diálogo entre esses diferentes saberes.

Brasil e Portugal – o envolvimento do cidadão não especialista na produção da informação

Para além da produção e divulgação de dados, tabelas, relatórios, indicadores e avaliações mais “clássicas”, ou seja, realizadas em formatos mais usuais nos espaços acadêmicos, alguns observatórios fogem à regra. Foram localizadas experiências, tanto no conjunto brasileiro como no português, que revelam uma compreensão mais ampla do sentido de observar e monitorar políticas, isto é, um olhar sobre os dois panoramas mostra que existem diferentes maneiras de observar as políticas.

No grupo brasileiro, inclusive, foram identificados relatórios e avaliações sobre as políticas que são produzidas por parceiros que não fazem parte do quadro técnico do observatório. São avaliações elaboradas por pessoas consideradas não especialistas, no

caso, moradores de territórios acompanhados ou cidadãos a quem se destinam as políticas. Fala-se aqui, por exemplo, dos pesquisadores comunitários, recenseadores populares, de participantes de diagnósticos e planejamentos comunitários. Um exemplo bastante ilustrativo é a experiência dos “jovens observadores” do Observatório de Direitos Humanos, no qual os agentes da observação comunitária e co-relatores dos documentos do observatório são jovens que falam da vida dos jovens em suas comunidades.

Por outro lado, entre os observatórios portugueses que acompanham as políticas por meio de denúncias de incumprimentos e violações a direitos, foi identificada a utilização de um recurso para ampliar ainda mais a visibilidade da fala do cidadão não especialista: os testemunhos. Nesses observatórios, os testemunhos aparecem transcritos ou em imagens contundentes, como nas cartas-denúncias disponibilizadas pelo Observatório das Prisões, nas quais os presos, enquanto narram situações por eles vividas nos presídios, revelam importantes aspectos sobre políticas públicas relacionadas às questões de violência, segurança pública ou penas privativas de liberdade.

Enfim, essa visão mais ampla dos sentidos do ato de monitorar políticas públicas extrapola as formas clássicas. Ela inclui a promoção da produção e circulação das visões de atores sociais em forma de fotografias, vídeos, testemunhos, denúncias ou mesmo reivindicações, sejam elas individuais, de organizações da sociedade civil ou de movimentos sociais. O destaque dado a essas narrativas, sem que estejam sistematizadas ou entre aspas em produtos científicos, parece ser uma iniciativa no sentido de reafirmar sua validade e fazer circular outras visões sobre as políticas, visões com outros lugares de fala que não o do perito.

Brasil – observatórios que atuam à semelhança de organizações não governamentais (ONGs)

Em alguns observatórios brasileiros, o trabalho de monitoramento das políticas e gestão de um banco de dados virtual não ocupa a posição prioritária entre as ações, ou, pelo menos, não ocupa a posição de exclusividade. Em paralelo a essas atividades, os observatórios coordenam e desenvolvem projetos de intervenção comunitária e realizam assessoria a grupos organizados, trabalhos que mais se assemelham ao que é tradicionalmente realizado pelas ONGs no Brasil.

No grupo estudado, o principal exemplo de observatório que atua prioritariamente naquilo que aqui foi chamado “intervenção direta” é o Observatório de Favelas. Em entrevista concedida para este estudo, ao responder à pergunta sobre o que distinguiria um observatório, o representante do Observatório de Favelas fala sobre essa tensão na “identidade” do trabalho que desenvolvem:

Não sei o que diferencia um observatório... O nosso, ao longo da sua trajetória, foi se caracterizando como uma organização da sociedade civil, se aproximando muito do campo das ONGs, porque embora na sua origem ele tenha sido criado por professores universitários, ele nunca foi um projeto de extensão, nunca esteve vinculado a um departamento ou universidade. A gente sempre se colocou como agente social. Por isso, na cena política dessa década, o papel do observatório tem sido mais como uma ONG e não como uma instituição de pesquisa. Agora, nós vivemos mesmo esse conflito, não somos exatamente uma organização local de base comunitária, também não somos um centro de pesquisa ou uma organização só voltada para a produção de dados e tal, e também não somos movimento social, nós não estamos aqui representando a comunidade. A gente vive essa tensão, isso sempre foi objeto de discussão nas reuniões, nos planejamentos estratégicos etc. Nunca foi resolvido, a gente se coloca mesmo como um ator social que está aí no debate sobre a cidade. Isso é uma coisa importante, nosso debate foi caminhando para um debate sobre o direito à cidade e o lugar da nossa fala é a favela. (Simão, 2011)

Alguns desses projetos comunitários desenvolvidos por observatórios têm relação direta com os objetivos dos próprios observatórios, são de natureza instrumental e buscam formar atores comunitários para que também eles produzam e divulguem informações. São cursos como: pesquisa comunitária, fotógrafos populares, comunicadores populares, diagnóstico social, planejamento comunitário etc. Porém, os projetos comunitários desenvolvidos por observatórios não estão restritos a esse tipo; podem ser projetos diversos, como o de saneamento ecológico ou turismo sustentável, desenvolvidos pelo Observatório da Bocaina.

Na realidade portuguesa, essa tensão entre o que seria o papel de um observatório ou de uma ONG não foi identificada. Nos observatórios da sociedade civil, a atuação é bem demarcada e as ações desenvolvidas junto aos seus públicos-alvo não são realizadas em nome do observatório, e sim em nome da associação que o mantém, como projetos distintos. É como se, no contexto português, o papel, ou o sentido mesmo, pensado para um observatório fosse mais restrito à sua atuação como centro virtual de informações sobre as políticas.

Portugal e Brasil – vida fora do *site*, interação com outros atores

Foram designadas ações de “vida fora do *site*” um conjunto de estratégias que colocam os observatórios em interação direta com outros atores, atividades relacionadas a iniciativas que visam aproximá-los de seus interlocutores, parceiros, gestores e público-alvo de modo a ampliar seu alcance, debater seus temas e aumentar sua influência sobre as políticas públicas. E, por certo, enquanto influenciam, são também influenciados, visto que essas ações não só divulgam a produção e a visão do observatório sobre as políticas, como o colocam em contato com informações e visões que também podem impactar a sua produção. Fala-se aqui da realização de debates, seminários, consultorias, oficinas e, principalmente, daquela que se mostrou a forma comum de intervenção nos dois países: a realização de formações.

No caso do grupo brasileiro, é relevante reforçar que todos os observatórios realizam atividades de formação. Isso também ocorre de maneira muito ligada ao contexto de proliferação de processos participativos na gestão pública nas últimas décadas, como já referido, de forma que os observatórios realizam formações especialmente voltadas para atores governamentais e da sociedade civil envolvidos em conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências e planos diretores participativos, entre outros espaços formais de discussão das políticas. Porém, as ações não estão restritas aos espaços formais de participação, abrangendo também a participação extrainstitucional e movimentos de resistência. Essas características são explicitadas nas falas das representantes de dois núcleos locais, de Recife e Curitiba, do Observatório das Metrôpoles:

O objetivo do Observatório das Metrôpoles é tentar influenciar não só as políticas, mas fortalecer os atores que participam efetivamente dos espaços institucionais, das esferas públicas. No programa do Observatório tem toda uma linha de trabalho que é voltada para o fortalecimento das esferas públicas. (Miranda, 2012)

Nossa pesquisa em Curitiba era voltada para auxiliar os movimentos sociais, a gente só entrou no Observatório das Metrôpoles justamente porque o Observatório das Metrôpoles trabalhava dessa forma, também unia o conhecimento acadêmico, a pesquisa, a formação e capacitação dos movimentos sociais. (Moura, 2012)

De fato, as instituições participativas são tão centrais no caso brasileiro que, para além das formações, acompanhamentos, pareceres e oferta de subsídios específicos, foram

ainda encontrados casos nos quais o observatório é membro de um conselho, ou seja, mais que apoiar atores na tomada de decisão, esses observatórios atuam ou atuaram, eles mesmos, como tomadores de decisão. Foi o caso do Observatório Jovem, vinculado à Universidade Federal Fluminense, que integrou a primeira composição do Conselho Nacional de Juventude e do Observatório das Metrópoles/IPPUR no Conselho Nacional de Cidades.

Em Portugal, alguns observatórios mantêm agenda permanente de eventos e seminários ou realizam atividades específicas para a apresentação de novos materiais e relatórios periódicos que serão disponibilizados nos *sites*. A linha de formação mais estruturada, ou mais organicamente estruturada em um observatório, foi identificada no Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, que criou a Unidade de Formação Jurídica e Judiciária (UNIFOJ). A unidade oferece uma gama de cursos presenciais e a distância e transformou-se em um canal permanente de diálogo entre o observatório, as organizações profissionais dos operadores de Direito em Portugal e os próprios operadores.

Porém, as interações dos observatórios com outros atores sociais não se restringem às formações. A coordenadora do Observatório da Vida nas Escolas, que atua em parceria com escolas da região do Porto, fala da dimensão da intervenção como parte fundamental da ação de observar uma política e, ao discorrer sobre o que acredita ser a natureza de um observatório, destaca:

Há um pouco o efeito da moda. Quando levantei os observatórios que havia em Portugal em 2008, tinha muita diferença daquilo que eram os observatórios de governo. Grande parte daquilo que se dizia observatório não é mais do que um site que congrega informação que já está disponível na net, dando-lhes uma nova forma de organização. Depois há muitos observatórios que não observam, ou seja, congregam informação e não observam. Então, o que é observar? O que *accountability*? O que é ter números?... Para nós, a dimensão da intervenção sempre esteve presente e nunca pensamos em fazê-la sem ser de forma dialogada com os atores. Outra coisa que ficou decidida desde o início é que o observatório iria se centrar na vida das escolas, produzir conhecimento e intervenção que fosse interessante para a escola, a partir do que acontece na escola. (Lopes, 2013)

O olhar sobre os dois panoramas revela, enfim, que existem diferentes maneiras de observar e circular informações e conhecimentos sobre as políticas públicas e, conseqüentemente, diferentes maneiras de entender o papel dos observatórios. Algumas delas mais restritas ao conhecimento perito, outras não. Algumas delas mais fechadas às experiências dos cidadãos, outras não. Como a este estudo interessa em especial os aspectos relacionais entre o saber especializado e o não especializado, é a essas

experiências que será dispensada maior atenção. Para buscar melhor percebê-las, faz-se agora um primeiro exercício de tipologia da atuação dos observatórios, um exercício elaborado a partir dos tipos de conhecimentos que circulam nos observatórios.

5.3. Tipologia dos observatórios: produção e disseminação de conhecimentos

A partir da leitura cruzada dos elementos até aqui levantados nos observatórios e do arcabouço teórico que guia a investigação, será apresentada uma primeira ideia de tipos de observatórios, mais precisamente uma tipologia da atuação dos observatórios no que toca aos conhecimentos que neles circulam. Por certo, um mesmo observatório pode figurar em dois ou mais tipos ao mesmo tempo, aliás, raros são os observatórios que se enquadram de forma estática em um só tipo. Ainda assim, esse exercício representa uma sistematização daquilo que foi até aqui apresentado e auxiliará os passos seguintes do estudo.

Nesse primeiro desenho de uma tipologia dos observatórios de políticas públicas, parte-se dos elementos levantados no trabalho empírico, que aqui são observados a partir dos conhecimentos que fazem circular. São eles:

- a) atores envolvidos na criação e manutenção dos observatórios;
- b) objetivos declarados nas autoapresentações;
- c) estratégias empreendidas para o alcance dos objetivos identificadas na navegação dos *sites* dos observatórios;
- d) argumentos utilizados pelos observatórios para a construção de legitimidade e confiança.

Em um mundo marcado pela superabundância da informação, firmar-se como boa fonte de pesquisa é um intuito que exige muito mais do que a disponibilização de um grande volume de informações (Morin, 1986). Uma boa fonte de informações é aquela que disponibiliza assuntos que despertam interesse, que tem informes atualizados, linguagem acessível e diversidade de conteúdo, mas, acima de tudo, é exigido que seja uma fonte credível, sobre quem repousa a ideia de cuidado, precisão, honestidade, um informador, portanto, confiável.

Entende-se que os instrumentos e atores de contrapoderes sociais existem, em grande medida, pelo déficit de confiança nos poderes formalmente constituídos (Rosanvallon, 2007). No entanto, também eles, instrumentos e atores de contrapoderes sociais, demandam confiança, isto é, sua atuação nas ações de controle (vigilância, denúncia e qualificação) serão mais eficazes se gozarem de confiança. É assim que os observatórios, enquanto atores que produzem e fazem circular informação e conhecimento, também buscam firmar-se como fontes legítimas e confiáveis.

Nessa perspectiva, a legitimidade de que aqui se trata, por certo, não tem um sentido jurídico-procedimental, não se refere a um poder formal e legalmente atribuído a um observatório para falar e agir. O sentido aqui tomado é aquele que aproxima “legitimidade” à ideia de “validade”, que liga a qualidade de legítimo ao que é socialmente tido como válido. Como a matéria-prima dos observatórios é o conteúdo divulgado, ou seja, as informações e conhecimentos que produz e/ou divulga, o desenho da tipologia considerará também as características e expressões utilizadas pelos próprios observatórios para afirmar a qualidade de seus trabalhos e gerar confiança.

A construção dessa tipologia toma a concepção weberiana da doutrina do “tipo ideal”, utilizando-a como uma ferramenta de análise para ressaltar certos aspectos daquilo que foi encontrado sobre os observatórios nos dois campos estudados, de forma a tornar esses aspectos relevantes ao estudo mais visíveis e até comparáveis. É uma construção que parte da escolha de características acentuadas em razão daquilo que se pretende observar na pesquisa e que não tem a pretensão de ser um reflexo da realidade. Assim, a tipologia é, assumidamente, uma construção parcial da realidade em que são ressaltados elementos observados para a composição de um todo inteligível, entre tantos outros possíveis. Nas palavras de Alves (2003):

O tipo ideal é obtido mediante o encadeamento de um conjunto de fenômenos isoladamente dados, que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de formar um esquema homogêneo de pensamento...Tem o significado de uma construção puramente idealizada, uma abstração orientada pelos valores do pesquisador, em relação aos quais se estuda um determinado fenômeno a fim de esclarecer-se o conteúdo empírico de alguns dos seus elementos constituintes... O tipo ideal, por conseguinte, nada tem de exemplar, nem de ‘dever ser’; tampouco é uma hipótese, embora possa apontar caminhos para a sua formulação. Ele não interessa como fim em si mesmo, mas como um modelo, como um meio de conhecimento em relação ao qual se analisa a realidade, permitindo ao investigador, em cada caso particular, aproximar-se cognitivamente do fenômeno em análise, examinando a proximidade ou o afastamento da situação concreta pesquisada (tipo real) em relação ao tipo ideal correspondente. (Alves, 2003, pp. 2-3)

A análise feita a partir desses operadores – objetivos, estratégias e geradores de confiança – não tem como objetivo respaldar uma classificação hierarquizante dos observatórios, mas sim construir uma ferramenta de análise que permita a organização dos dados obtidos ao longo da investigação. A natureza desse conjunto de operadores de análise tem profunda relação com a natureza das questões que se pretende observar. Recorda-se que não está sendo avaliado o grau de impacto dos observatórios nas redes que influenciam a formulação de políticas. Esse poderá ser tema de projeto de investigação futuro, mas aqui o que se pretende compreender é quais conhecimentos são convocados e mobilizados nas dinâmicas de produção e difusão de conhecimentos nos observatórios.

É assim que a palavra mobilização aqui se reveste de uma centralidade fundamental, já que o conceito adotado no estudo para “democratização das políticas” tem como centro a democratização dos conhecimentos que informam essas políticas, portanto, é assente na ideia da diversidade de conhecimentos que são convocados e mobilizados para a formulação das políticas.

A seguir, tem-se uma apresentação inicial do primeiro exercício de construção de uma tipologia sobre as formas de atuação dos observatórios de políticas públicas:

1. Observatório *Transparência* – promove a abertura e maior difusão dos dados e análises oficiais sobre as políticas.
2. Observatório *Perito* – atua para a disseminação do conhecimento especializado sobre as políticas.
3. Observatório *Visibilidade* – promove a visibilidade de temas, vozes e situações de violação de direitos.
4. Observatório *Intervenção* – produz e divulga conhecimentos a partir da sua ação com outros atores sociais.

A seguir, uma apresentação de cada um dos tipos de atuação elencados na tipologia, onde são observados e problematizados os conhecimentos de que se valem os observatórios para construir confiança e legitimidade. A pergunta-guia, portanto, é: “Que características, conteúdos e referências os observatórios utilizam para postular legitimidade?”.

5.3.1. Tipo 1 – Observatório Transparência

A atuação dos observatórios do Tipo 1 tem como base o princípio da transparência na gestão pública. São observatórios, governamentais ou não, que buscam ampliar o acesso às informações sobre políticas públicas produzidas por órgãos dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Por promoverem a maior abertura e difusão de dados e análises oficiais, seus principais produtos são: dados censitários, indicadores socioeconômicos, infográficos, documentos sobre a contabilidade pública, relatórios sobre a execução de políticas públicas e matérias orçamentárias, informações sobre serviços, relatórios sobre gestão pública etc.

A transparência passou a ser apresentada como remédio mitigador contra a desconfiança crescente nas instituições, por isso, multiplicam-se os instrumentos capazes de aumentar a visibilidade das ações do poder público (Peruzzotti, 2013; Rosanvallon, 2007). Trata-se de uma evidente aposta de que, às claras, essas ações serão mais eficazes ou, pelo menos, mais probas. Os observatórios, enquanto instrumentos de controle que vigiam, denunciam e qualificam (Rosanvallon, 2007), são também uma espécie de remédios mitigadores aplicados à falta de transparência das políticas públicas.

Além dos observatórios governamentais, fazem parte do Tipo 1 os observatórios da academia ou de atores da sociedade civil que utilizam apenas esses dados oficiais como base do seu conteúdo, repercutindo-os de forma pura, ou seja, reproduzindo em seus *sites* as informações da forma como estão disponibilizadas por órgãos públicos, ou trabalhando essas informações de modo a torná-las mais acessíveis, com linguagem mais simples e atrativa, utilizando infográficos ou apresentando indicadores reorganizados por tema ou fração do território. Alguns observatórios de desenvolvimento regional, tanto em Portugal como no Brasil, também têm uma atuação mais do Tipo 1. Como exemplos, podem ser citados: Observatório Local da Guarda, Observatório do Desenvolvimento do Alentejo e Observatório do Vale do Rio do Sinos. Centram-se no território observado para apresentar informações sobre indicadores produzidos por agentes públicos de forma simplificada, utilizando representações visuais das informações e ferramentas que permitem aos usuários realizar buscas de informações de formas variadas, sejam elas por bairro, grupos sociais ou tema de interesse. De uma forma ou de outra, a matéria-prima fundamental são as informações oficiais sobre a população e sobre os impactos das políticas públicas em seus respectivos territórios.

No Tipo 1 estão ainda os observatórios que fiscalizam o orçamento público e, em especial, os gastos públicos realizados com a execução das políticas. São observatórios que, em geral, não realizam acompanhamentos ou avaliações sobre os impactos da política, mas centram-se nos aspectos legais da despesa pública. Os escândalos de corrupção ocorridos no Brasil nos últimos anos impulsionaram a criação de observatórios desse tipo e, atualmente, a Rede de Observatórios Sociais, vocacionada ao acompanhamento de concursos/licitações para a compra pública, já conta com mais de uma centena de observatórios espalhados por todo o país.

O Observatório de Maringá, que consta no grupo brasileiro deste estudo, é a experiência pioneira de uso dessa metodologia de monitoramento da compra pública em nível municipal, por meio da qual um corpo de voluntários realiza avaliações e produz pareceres técnicos sobre todas as fases da compra pública. No caso do Observatório de Maringá, um relatório sobre sua atuação somente nos anos 2015 e 2016⁷⁰ afirma que seu trabalho na fiscalização dos processos de compras públicas da prefeitura encontrou irregularidades em 35% das licitações e que esse monitoramento economizou mais de 20 milhões de reais dos cofres públicos, o equivalente a cerca de 5 milhões de euros.

Não restam dúvidas sobre a importância do monitoramento social das contas públicas e sobre os efeitos que podem ter. No entanto, as críticas à atuação unicamente pautada no controle legal dos gastos são formuladas no sentido de reafirmar que, sim, a transparência é fundamental para a prevenção e o combate à corrupção, mas que a corrupção não pode mais ser vista apenas como resultado da soma de comportamentos desviantes de algumas pessoas. Centrar o combate à corrupção no seu aspecto legal/moral reduz o complexo problema da corrupção e apaga seu aspecto mais relevante, o político. Principalmente nos países onde a desigualdade é tão avassaladora como no Brasil, a corrupção é parte da engrenagem produtora e reprodutora de injustiças, é uma forma mesmo de organização e exercício do poder (Reis, 2017). Desse modo, as críticas a esse tipo de monitoramento das políticas não são construídas a partir da ideia de que essa fiscalização seja irrelevante, mas sim pela compreensão de que esse tipo de atuação pode reforçar a ideia reducionista de que os desvios e a corrupção estão apenas na realização de

⁷⁰ Matéria sobre o Observatório de Maringá consultada a 18 jun. 2017, em <<http://observatoriosocialmaringa.org.br/2017/04/observatorio-social-de-maringa-ajuda-a-prefeitura-e-a-uem-a-economizar-quase-20-milhoes-em-dois-anos/>>.

atos ilícitos, e não nas escolhas das políticas públicas que mantêm privilégios e aumentam a desigualdade.

Vale lembrar que, ao falar nos observatórios governamentais de políticas públicas, não estamos nem de longe nos referindo a todos os instrumentos utilizados por órgãos públicos para atender às exigências atuais de transparência. Nos últimos anos, tanto em Portugal como no Brasil, a legislação⁷¹ e a pressão social sobre a transparência foram reforçadas, obrigando os poderes públicos a abrirem uma gama de informações que até bem pouco tempo antes eram do seu exclusivo conhecimento. Os instrumentos de *accountability* multiplicaram-se e diversificaram-se. No entanto, a maior parte desses instrumentos não está aqui em questão, já que não utilizam a designação observatório.

De uma forma ou de outra, a obrigatoriedade da adoção de mecanismos de transparência na esfera pública é importante para a existência dos observatórios, não só porque deram origem a observatórios dos próprios executores das políticas, com a abertura de dados e análises sobre elas, mas também porque a maior abertura dos dados públicos, em *sites* que utilizam ou não a designação observatório, constitui uma fonte importante de informações para investigações científicas e para os observatórios de outros tipos.

A informação oficial é fundamental para organizações como os observatórios, pois, como verificado nos contextos estudados, é nela que baseiam grande parte do seu conteúdo, seja por meio da sua simples reprodução ou do seu manejo, mas também como subsídio para a construção de discursos críticos à visão oficial. “O que transforma um bem privado em bem público é a sua circulação e possibilidade de apropriação, enquanto não circula, enquanto não é apropriado, pode ser considerado um bem privado mesmo que tenha sido produzido por instituições públicas” (Araújo & Cardoso, 2007, p. 88), eis o aspecto mais importante da abertura de dados para a democratização das políticas públicas.

Sobre a legitimação e construção da confiança dos observatórios do Tipo 1, é importante ressaltar que aos conhecimentos produzidos pelos órgãos oficiais são atribuídas duas chancelas: a primeira decorrente da própria oficialidade, visto que são elaborados por órgãos que detêm a atribuição legal de produzir a informação, e a segunda, a chancela de legitimidade do “conhecimento competente”, visto que os servidores públicos envolvidos na sua produção são, *a priori*, considerados peritos no assunto em razão da atribuição legal

⁷¹ Para saber sobre a legislação vigente no Brasil relacionada ao acesso à informação: <http://dsic.planalto.gov.br/documentos/NSC/Legislacao_Relacionada_a_LAI.pdf>. Última visualização em 20 jun. 2017. Em Portugal, ver Lei nº 46/2007 e Lei nº 26/2016.

de que gozam. O saber oficial, por definição, foi produzido por aquele que possui poder legal de produzi-lo, por alguém instituído do poder de formular e estabelecer. Dessa forma, o conhecimento divulgado nos *sites* do Tipo 1 é um saber que se legitima como proveniente de vozes autorizadas das instituições centrais (Araújo & Cardoso, 2007).

Apesar do reconhecimento da importância da abertura de dados para a democratização das políticas, não se pode deixar de considerar que, ao mesmo tempo em que promovem o acesso a essas informações, os observatórios do Tipo 1 também se configuram como mais um mecanismo de divulgação da visão oficial sobre as políticas, já que propagam ideias e visões que dão sustentação a essas políticas. Dito de outra forma, os observatórios desse tipo promovem o acesso a informações, mas sua ação e potência não se esgotam aí, pois passam a fortalecer os já tão influentes sistemas de comunicação governamentais, envolvendo-se, portanto, nas próprias disputas de sentido sobre as políticas.

Os governos aportam cada vez mais recursos para a estruturação de seus sistemas de comunicação, incluindo aí a contratação de profissionais como jornalistas, publicitários, relações públicas, especialistas em sondagens e em pesquisas de opinião ou mesmo a contratação de agências que gerenciam e executam suas políticas comunicacionais que têm investido crescentemente na estratégia de publicidade e propaganda mais do que em qualquer outra estratégia (Luz, 2017). Além do trabalho que desenvolve “na ponta” do complexo sistema que formata as políticas públicas, ou seja, o trabalho direto na execução das políticas junto à população, o poder público dispõe de toda uma gama de recursos políticos e econômicos, todos os recursos da sua máquina administrativa e desse imenso aparato de comunicação para fazer circular a sua visão e as teorias que dão sustentação às suas políticas públicas. É com essas armas que o poder público se apresenta nas disputas por legitimidade e hegemonia.

O privilégio na circulação de ideias e teorias é fundamental para que algumas delas adquiram prevalência sobre as outras e recebam estatuto de verdade, de modo a orientar a percepção de um número cada vez maior de pessoas, tornando-se hegemônicas. Algumas teorias passam mesmo por um processo de naturalização, deixam de ser percebidas como construídas por pessoas, com época e interesses determinados, para serem tomadas como algo naturalmente dado, e, assim estabelecem o mais alto grau de possibilidade “do exercício do poder de fazer ver e fazer crer [...] quando um ponto de

vista consegue se impor como mais verdadeiro do que os demais, ele amplia sua influência sobre as políticas que, entre outras coisas, trazem financiamentos que viabilizam a ação” (Araújo & Cardoso, 2007, pp. 36-37).

Como foi identificado no estudo, a maioria dos observatórios nos dois países desenvolve o monitoramento das políticas por meio do acompanhamento da evolução de indicadores oficiais sobre essas políticas públicas. Esse é um nível de atuação extremamente importante para a avaliação da eficácia das políticas, isto não está sendo negado, no entanto pode ser enriquecedor problematizar essa atuação do ponto de vista da construção e utilização desses próprios dispositivos de aferição, os indicadores⁷².

Para Jannuzzi (2002), um indicador social é um instrumento de medida utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático para a formulação de políticas, um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social. O autor destaca a importância de um sistema amplo de indicadores sociais para a formulação e monitoramento das políticas, no entanto alerta para os perigos da mitificação indevida dos indicadores sociais no planejamento público:

Não se deve superestimar o papel e a função dos Sistemas de Indicadores Sociais neste processo, como se a formulação e implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais. Na realidade, esse processo de planejamento no setor público ou em qualquer outra esfera está longe de ser uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra, conduzida por tecnocratas iluminados e insuspeitos. O processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento (Bromley, 1982; Nepp, 1999). Em primeiro lugar, os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar. (Jannuzzi, 2002, pp. 69-70)

A elaboração de indicadores sobre as políticas também tem papel de destaque na construção de uma visão hegemônica sobre as políticas públicas. Indicadores, ao contrário do que se prega, não são mecanismos técnicos e neutros utilizados para a aferição dos impactos das políticas públicas. Indicadores criam conceitos, revelam e propagam visões políticas e são também utilizados para produzir legitimidade. Se os indicadores são

⁷² O desenvolvimento dos indicadores sociais está ligado à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo da segunda metade do século XX, à publicação dos livros *Social Indicators* e *Toward a Social Report*, em 1960, a pedido do governo norte-americano, e ao forte impulso de instituições multilaterais, como Unicef, Unesco, FAO e a Divisão de Estatística das Nações Unidas, que contribuam para o que veio a ser designado “movimento de indicadores sociais” (Jannuzzi, 2002).

ferramentas para a revelação do grau de eficácia de uma política para a efetivação de um direito, esse indicador somente poderá ser construído a partir de visões e escolhas políticas e conceituais sobre os públicos a quem se destinam as políticas, sobre o direito em questão e sobre o que seria a efetivação desse direito. Vale mesmo dizer que a construção de um indicador indica muito sobre quem o constrói.

É interessante ilustrar essa reflexão sobre os indicadores com dois casos já mencionados quando da apresentação dos observatórios brasileiros e portugueses. O primeiro refere-se à criação de um indicador pelo Observatório das Metrópoles, o “Índice de Bem-Estar Urbano”. A elaboração de um novo indicador nasceu da crítica aos sistemas de avaliação de políticas vigentes e da tentativa de criar um sistema “embasado em uma concepção não-hegemônica de bem-estar que decorresse da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais a serem providas e utilizadas de forma coletiva”⁷³. O segundo caso vem do quadro português e refere-se à polêmica gerada a partir de um relatório do Observatório sobre Crises e Alternativas intitulado “Crise e Mercado de Trabalho: menos desemprego sem mais emprego?”. A oposição ali apresentada à construção do indicador de desemprego utilizado pelo órgão oficial do governo português gerou reações bastante fortes.

Ao levantar a questão de que “o aprofundamento da crise econômica tem tido forte influência na crise dos próprios indicadores estatísticos”, o Observatório sobre Crises colocou em xeque a formulação oficial dos indicadores de desemprego, e isso levou a acusações de uma “atuação interessada” e a questionamentos sobre a cientificidade do próprio observatório, além, é claro, de ofensas pessoais ao coordenador do observatório, Carvalho da Silva, e ao diretor do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, ao qual o observatório está vinculado, Boaventura de Sousa Santos. Vale ainda destacar que, no caso de Carvalho da Silva, sua trajetória como dirigente da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP) foi muitas vezes evocada pelos críticos, provavelmente, como forma de encaixá-lo, logo de partida, em um perfil mais ligado à atuação político-sindical, e não científica, o que serviria para fortalecer seus argumentos de “atuação interessada”, e não neutra, como deveria ser, sob os seus pontos de vista, uma atuação científica.

⁷³ Ver mais sobre o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1777&Itemid=176&lang=pt#>. Última visualização em 11 maio 2017.

Em razão da reflexão sobre o “estatuto de verdade” dos indicadores oficiais que agora se levanta, vale a pena conhecer os argumentos dessa polêmica que teve lugar, principalmente, nas páginas do *Jornal Público*. No primeiro artigo de opinião publicado depois do lançamento do documento do Observatório sobre Crises, João Miguel Tavares, em artigo intitulado “Que observatório é esse?”⁷⁴, ironiza o estudo ao declarar que o observatório, no afã de aumentar o índice de desemprego, somava aos desempregados oficiais “categorias criativas que nem Marx se lembraria” e, sobre o relatório, diz: “Seria coisa para ficar excelente no portal da CGTP, mas que é uma vergonha constar de um site que invoca a caução científica da Universidade de Coimbra”.

Por sua vez, os investigadores envolvidos na elaboração do estudo do Observatório sobre Crises responderam às críticas por meio do artigo intitulado “Três ou quatro coisas que é preciso saber sobre o desemprego”⁷⁵, no qual tecem explicações sobre as categorias trazidas ao índice e reafirmam que é preciso olhar para esse conjunto de desempregados, pois “a sua exclusão suscita sérias dúvidas sobre a adequação da taxa de desemprego como indicador em tempos de crise prolongada”. E concluem dizendo que “todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento, igualmente têm o direito de informar, de se informar e de ser informados. Neste caso, não só foi difundida informação enganadora, como foi dado espaço a uma pretensão ignorante de julgar o que é, e não é, ciência”.

Dias depois, a historiadora Maria de Fátima Bonifácio, em artigo intitulado “Uma ou duas coisas que Carvalho da Silva precisa saber”⁷⁶, acusa o coordenador do observatório de fabricar resultados que “politicamente lhe convêm e que ele acha, portanto, científicos”. A articulista sentencia que “a falta do estatuto epistemológico das ciências sociais permitiu e incentivou a transformação da Universidade num local de catequização ideológica” e segue:

Hoje em dia, quando se fala apologeticamente de ‘ciência cidadã’ (??); quando se multiplicaram os mandarins académicos que entronizaram o radicalismo, fomentaram a politização do ensino superior e esfacelaram os vestígios de um cânone académico clássico que limitava a arbitrariedade, definia critérios de

⁷⁴ Artigo publicado pelo *Jornal Público* em 02 abr. 2015, consultado a 25 jun. 2017 em <<https://www.publico.pt/2015/04/02/economia/noticia/mas-que-observatorio-e-este-1691053>>.

⁷⁵ Artigo assinado por Manuel Carvalho da Silva, José Castro Caldas, João Ramos de Almeida e Nuno Serra, investigadores do Observatório sobre Crises e Alternativas e publicado pelo *Jornal Público* em 07 abr. 2015, consultado a 25 jun. 2017 em <<https://www.publico.pt/2015/04/07/economia/noticia/tres-ou-quatro-coisas-que-e-preciso-saber-acerca-do-desemprego-1691484>>.

⁷⁶ Artigo publicado pelo *Jornal Público* em 17 abr. 2015, consultado a 25 jun. 2017 em <<https://www.publico.pt/2015/04/17/opiniao/noticia/uma-ou-duas-coisas-que-carvalho-da-silva-devia-saber-1692581>>.

pertinência e imparcialidade e demarcava excessos de subjectivismo; quando os ‘estudos culturais’, a ‘teoria queer’, o ‘afrocentrismo’, os ‘estudos de género’ e outras extravagâncias sem estatuto disciplinar definido transformaram a Universidade num espaço de militância, subversão e destruição do ethos académico que comandava o ideal da objectividade, da imparcialidade, do rigor intelectual e do saber desinteressado, a própria noção de ‘ciência’ (quanto mais de ‘verdade’!) acabou ridicularizada, em prol do relativismo cultural, da diversidade identitária e do politicamente correcto.

Note-se que, durante a polémica, os críticos à construção do indicador de desemprego do Observatório sobre Crises e Alternativas, um indicador não oficial, em nenhum momento levantam as mesmas dúvidas sobre o indicador oficial, não questionam se ele foi elaborado também de forma interessada, ideológica ou não científica. Também não problematizam a situação em que vivem os “desempregados-fora-da-estatística” trazidos à tona pelo indicador não oficial. O foco da discussão passou a ser a cientificidade ou não da elaboração do indicador alternativo ao oficial. Para além de sinalizar questões relacionadas ao estatuto de verdade dos indicadores oficiais, a polémica ajuda também a ilustrar uma outra relação extremamente importante, que é a relação entre governos, políticas públicas e conhecimento científico, tema que será tratado no ponto seguinte quando da apresentação do Tipo 2 desta tipologia. De qualquer maneira, os dois casos de construção de indicadores não oficiais por observatórios de políticas públicas aqui levantados, bem como a controvérsia narrada, ajudam a perceber algumas potencialidades dos observatórios nas disputas de sentidos sobre as políticas públicas e seus mecanismos de aferição.

Antes de passar ao próximo ponto, e ainda sobre a relação entre governos e academia para a produção das políticas, há um aspecto a destacar. Para Santiago, Carvalho e Ferreira (2013), em muitos países ocidentais, o Estado desempenha papel central nas condições sociais, institucionais e epistemológicas sob as quais o conhecimento é compreendido e produzido. Assim, outro mecanismo a favorecer a construção da hegemonia sobre a qual aqui se fala é o trato e o financiamento público da produção científica. No contexto dos dois países estudados, o financiamento público da pesquisa académica ainda representa uma das fontes mais importantes para impulsionar a produção científica.

Quando os órgãos públicos de fomento à pesquisa realizam as marcações das linhas de financiamento de projetos, não estão apenas a marcar linhas, estão a eleger prioridades, definir pressupostos, adotar conceitos, enfim, estão a condicionar de variadas

formas a produção científica e, em grande medida, as políticas. Note-se que, ao levantar reflexões sobre o financiamento público da pesquisa científica, não se está, de modo algum, a defender sua substituição pelo financiamento privado, modelo que nos últimos anos tem revelado acachapantes constrangimentos resultantes da submissão da investigação à lógica de mercado aos critérios do mundo empresarial (Reis, 2011; Santos, 2014). A questão é trazida à baila para chamar a atenção para a relação entre a definição das linhas de financiamento que são abarcadas pelas agências públicas e as implicações e condicionamentos que provocam na produção científica e na definição das linhas de investigação que terão ou não condições de serem desenvolvidas e, em última análise, que terão melhores condições para construir maior aceitação e poder de influência nas políticas.

Ainda que as considerações feitas na apresentação do Tipo 1 de observatórios tenham-se voltado para a força da circulação do conhecimento oficial na produção das políticas, não se está aqui a sustentar que representantes do poder público (eleitos e gestores administrativos) participem dessa formulação de maneira isolada e que consigam sempre imprimir as suas teorias, por certo que não. Essa é, às vezes, uma impressão equivocada que a utilização de tipologias pode criar. Se por um lado o desenho de tipos ajuda a visualizar certas características em um estudo, por outro, às vezes causa a impressão de isolamento de elementos que, na vida real, estão longe de atuar de forma isolada. A produção do problema e da política pública se dá na tensão entre diferentes interesses e atores, como apontam Lascomes e Le Galès:

a construção de um problema público pode ser definida como um processo em que um conjunto de atores públicos e privados interage com o objetivo de impor a representação de determinado desafio, a interpretação que lhe é dada, assim como influenciar a direção e os meios de ação a serem desenvolvidos. (Lascomes & Le Galès, 2012, p. 150)

De modo que, quando aqui são levantados pontos sobre o saber oficial na formatação das políticas, de forma alguma se pretende imaginar a sua atuação sem as profundas interações que tem com outros saberes, em especial com o saber acadêmico, como será a seguir abordado.

De forma resumida, os observatórios do Tipo 1 atuam, em grande medida, convocando e mobilizando o conhecimento oficial e perito, um conhecimento duplamente validado por apoiar-se no “saber competente” e no saber “legalmente autorizado”. Além de

trabalhar em favor da transparência e da publicização das informações, os observatórios, enquanto utilizadores e difusores, podem contribuir para a disseminação desses saberes e para a construção da legitimidade do conhecimento oficial sobre as políticas públicas.

5.3.2. Tipo 2 – Observatório *Perito*

Os observatórios com atuação do Tipo 2 caracterizam-se pela produção e divulgação do conhecimento especializado e científico sobre as políticas públicas. São, em maioria, os observatórios de atores acadêmicos, mas o destaque ao objetivo de ampliar o acesso à produção científica sobre as políticas públicas também foi identificado em observatórios governamentais e da sociedade civil. Seus principais produtos são: relatórios de pesquisa, artigos científicos, livros, dissertações, teses, pareceres técnicos, consultorias e formações.

A leitura do material composto pelos textos do “Quem somos” dos observatórios mostra que a cientificidade é a característica mais realçada pelos observatórios ao se referirem aos seus trabalhos e produtos, destacadamente no contexto português, onde a maioria dos observatórios apresenta-se como produtor e/ou difusor de conhecimento com a chancela acadêmica, portanto, é nessa característica que buscam alicerçar a confiança dos leitores e construir sua legitimidade.

Também no que diz respeito aos dados que divulgam e utilizam como base de análise, a cientificidade não somente volta, como é reforçada pela natureza “oficial” dos dados. Como comentado no ponto anterior, nessa oficialidade encontra-se a ideia de que o dado é produzido não só com o rigor da ciência, mas por um órgão formalmente constituído ao qual a lei atribuiu o papel e poder de produzir conhecimento. Assim é que, quando separado o grupo de observatórios que utilizam o argumento da cientificidade, temos, sem dúvida, o grupo mais numeroso encontrado no estudo.

A construção da legitimidade ancorada no conhecimento científico aparece de variadas maneiras nos textos e nos *sites* dos observatórios, principalmente, por meio do uso das seguintes expressões: “recomendações com base em evidências científicas”; “regido por ditames científicos e acadêmicos”; “metodologia científica”; “rigor científico”; “informações cientificamente credíveis”; “divulgação da produção científica”; “conhecimento acadêmico”; “informação validada”; “utilização de dados oficiais”, entre outras. A opção dos observatórios por construir a confiança apoiando-a no conhecimento

científico baseia-se no reconhecimento da legitimidade conferida a esse saber. A ideia por trás parece ser a de que, se há confiança no saber científico, espera-se que ela garanta confiança também a quem o produz e divulga, no caso, o observatório.

Para Chauí (2001), o “discurso competente” é o discurso científico instituído, assente na ideia de que existe uma verdade sobre o mundo e que a ciência a encarna. É aquele que pode ser proferido e aceito como legítimo e verdadeiro e, conseqüentemente, o único autorizado, pois quem tem a competência do discurso tem o poder, tem a dominação sobre os que não estão autorizados ao discurso. A fundamentação da ciência como modo hegemônico de conhecer baseia-se na crença da sua objetividade – sua suposta capacidade de suspender a referência a valores e separar o sujeito que conhece do objeto que é conhecido – e na universalidade – dentro das condições descritas em seus enunciados, os conhecimentos científicos seriam válidos em qualquer contexto espaço-temporal (Nunes, 2007). A garantia dessa diferenciação entre as ciências e as outras formas de conhecimento seria o método de produção, o método científico desenvolvido por especialistas que terão o seu trabalho validado por outros especialistas, seus pares. Uma diferenciação, portanto, construída sobre os pilares do positivismo iluminista, com objetividade e método conduzindo ao caminho da verdade.

Santos (2006; 2009) considera que o pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal, assim constituído pela existência de linhas radicais que dividem a realidade em universos distintos, “este lado da linha” e o “outro lado da linha”. O pensamento é abissal pois o outro lado da linha desaparece enquanto realidade, é produzido como inexistente, tornando impossível a coexistência dos dois lados. No campo do conhecimento, o pensamento abissal dá-se com a concessão à ciência moderna do monopólio da distinção universal entre o verdadeiro e o falso. Os conhecimentos populares, leigos, locais, plebeus, camponeses ou indígenas desaparecem como conhecimentos relevantes ou comensuráveis por encontrarem-se para além do universo do verdadeiro ou falso, existindo enquanto crenças, opiniões, magia, idolatria, entendimentos intuitivos ou subjetivos. Em uma adaptação ao texto de Santos (2009)⁷⁷, é possível dizer que a condição para que parte do conhecimento se afirme como universal é a negação sacrificial de uma outra parte do conhecimento. Essa outra parte do conhecimento, ou o

⁷⁷ No original: “a negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para a outra parte da humanidade se afirmar enquanto universal” (Santos, 2009, p. 31).

outro lado da linha, assim como seus autores, é invisibilizada e compõe uma vasta gama de experiências desperdiçadas.

Com o estatuto de manifestação exemplar e modelo do que é conhecimento verdadeiro, um privilégio epistêmico é atribuído à ciência e aos conhecimentos que se legitimam pela referência a ela. Arriscado Nunes (2007) chama atenção para a relação entre esse discurso da “pureza” do método científico e a expropriação da capacidade de intervenção dos não especialistas:

A separação entre os que são frequentemente designados como ‘especialistas’ ou ‘peritos’, de um lado, e ‘leigos’ e ‘profanos’, do outro, permitiria proteger a autonomia da produção do conhecimento perante a ‘contaminação’ de factores extra-científicos. Esse processo é paralelo ao da expropriação da capacidade de intervenção, deliberação e decisão políticas do cidadão, criando um domínio crescentemente reservado a actores profissionalizados que, através dos mecanismos da democracia representativa, produzem e reproduzem a distinção entre actores políticos e o público, entre a participação competente no processo político e a mera ‘opinião’. (Nunes, 2007, p. 25)

A relação entre o saber científico e o saber não científico é ponto central na questão da produção dos saberes que informam as políticas públicas. A oposição entre o saber científico e os demais saberes é marcada pela hierarquização e, mais do que isso, pelo não reconhecimento do saber não científico. Se a relação entre os diferentes saberes é central para as políticas públicas, a relação hierárquica entre eles é central para a questão da democratização dessas políticas.

Não cabe ao presente estudo realizar uma incursão nas discussões sobre a Sociologia do Conhecimento Científico ou sobre os Estudos sobre a Ciência, que se desenvolvem desde a década de 1960⁷⁸ em torno dos processos e implicações da produção e apropriação social dos conhecimentos científicos. Mais pertinente aqui é ressaltar que, apesar de todo o debate desenvolvido nos últimos cinquenta anos sobre a impossibilidade de um saber neutro e apesar de um certo reconhecimento de que nenhuma forma singular de conhecimento pode responder por todas as intervenções possíveis no mundo (Santos, 2009), no campo das políticas públicas, o estatuto de verdade do conhecimento científico mantém-se firme.

A demarcação entre o conhecimento científico e os demais é também uma dimensão central para os modelos de governo que se propõem a mobilizar diferentes tipos de saberes. Para Arriscado Nunes (2007), a relação entre o saber perito e o saber leigo mantém estreitas conexões com as formas de governar nas sociedades contemporâneas e

⁷⁸ Sobre os Estudos sobre a Ciência, ver: Santos (2006); Nunes (2007a, 2007b); Reis (2011).

“os conhecimentos locais, situados, incorporados, que constituem provavelmente o patrimônio mais vasto e precioso que as sociedades humanas têm legado às gerações futuras, são desqualificados como obstáculos à inovação e ao verdadeiro conhecimento” (Nunes, 2007, p. 2).

A expansão da abordagem das “Políticas Informadas por Evidências Científicas”, que teve origem na Inglaterra no final dos anos 1990, é uma mostra da vitalidade da demarcação entre os diferentes conhecimentos. A política baseada em evidências científicas é uma abordagem para a tomada de decisões políticas que tem como objetivo assegurar que a tomada de decisões esteja fundamentada pela melhor evidência científica disponível (Oxman, Lavis & Lewin, 2009). A abordagem é utilizada em todos os campos das políticas públicas, principalmente nas políticas ambientais e de inovações tecnológicas, mas um olhar sobre sua atuação no campo da saúde pública pode ajudar a compreender sua força.

A Rede para Políticas Informadas por Evidências (*Evidence-Informed Policy Network – EVIPNet*⁷⁹) é uma plataforma internacional de tradução de conhecimentos que promove o uso apropriado de evidências científicas no desenvolvimento e na implementação das políticas para a saúde. A rede é vinculada à Organização Mundial de Saúde e atua com foco nos países de baixa e média renda, promovendo “parcerias sustentáveis a nível nacional entre os decisores políticos, os pesquisadores e a sociedade civil, a fim de facilitar o desenvolvimento e implementação de políticas através da utilização das melhores evidências científicas disponíveis”. A rede está presente nos dois países estudados: Portugal é membro da rede europeia e a Evipnet-Brasil foi criada em 2009. Observatórios dos grupos estudados fazem menção direta à produção de recomendações com base em evidências científicas, como no caso do Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

Apesar de afirmar reconhecer certa complexidade envolvida nos processos das políticas públicas, a ideia central da abordagem das políticas baseadas em evidências científicas é de que existe nessa complexidade um espaço, um campo “mais firme”, mais livre de interesses, preconceitos e ideologias que poderia ser mapeado e ocupado pelas evidências científicas (Parsons, 2002). Logo, a ciência deveria informar e produzir

⁷⁹ Para ver mais sobre a rede EvipNet, consultar <<http://www.euro.who.int/en/data-and-evidence/evidence-informed-policy-making/about-us>>. Sobre a Evipnet Brasil, <<http://brasil.evipnet.org/sobre/>>.

evidências sobre o que é eficaz ou não para, assim, guiar as ações governamentais e as políticas.

Em emblemático artigo sobre a abordagem das políticas baseadas em evidências científicas, Parsons (2002) toma a experiência britânica no final da década de 1990 para analisar e tecer críticas à abordagem. Em contexto, descreve que o governo trabalhista assinalou seu compromisso com o uso das evidências no Livro Branco sobre Modernização do Governo, publicado em março de 1999, e por meio da criação de novas unidades administrativas para gestão e aferição da eficácia das políticas. Além disso, o discurso do governo anunciava uma viragem das ciências sociais para um campo de maior relevância, já que ela passaria a apontar ao governo “o que funciona e o que não funciona” em relação às políticas.

Para Parsons (2002), há na abordagem uma redução mecanicista no conceito de “evidência” que ignora a sua interconexão com o problema da participação, do poder e das desigualdades de poder. Isso se daria porque a abordagem está enraizada em uma maneira totalmente administrativa e mecanicista de pensar sobre a formulação de políticas. Se a influência da evidência toma tal centralidade, seria necessário perguntar “quem influencia a evidência?” e “como e quando ela é produzida?”, porém a abordagem toma o conhecimento como uma questão de gerenciamento, sem tocar nas relações entre o conhecimento, a democracia e a formulação das políticas. Dessa forma, a abordagem acaba por reduzir o papel dos interesses, do poder e dos conflitos não só na sociedade onde as políticas serão elaboradas e implementadas, mas também na própria produção científica. É que, na perspectiva da abordagem, a melhor evidência seria apontada pelo conhecimento científico, bastando para isso facilitar o acesso a ele e gerir eficazmente a escolha da melhor evidência. A política pública reduz-se, assim, a um problema de melhor gestão do conhecimento científico.

Em paralelo, vários países investiram em políticas e programas de disseminação da ciência. A convicção por trás das iniciativas era de que os cidadãos, nas sociedades modernas, deveriam adquirir uma certa cultura científica que lhes permitisse compreender os avanços científicos e tecnológicos. Uma vez compreendidos os benefícios desses avanços, aumentaria o apoio público à ciência e aos investimentos no seu desenvolvimento (Nunes, 2007).

Os instrumentos utilizados para medir a “compreensão da ciência pelo público” revelavam um déficit de cultura científica que seria necessário combater com mais esforços de difusão. Porém, ainda na década de 1980, começaram a surgir críticas aos pressupostos tanto dessas ações como dos métodos de avaliação para elas utilizados. Ganha destaque a crítica designada “teoria do déficit”, que apontava na raiz das ações uma teoria que distribuía saber e ignorância, respectivamente, à comunidade científica e ao público, uma relação assimétrica que conduzia o público ignorante a uma permanente necessidade de educação. A “teoria do déficit” repousa numa concepção homogênea de ciência, conhecimento e público que leva à dicotomia saber científico/ignorância, apagando a diversidade tanto das ciências como dos modos de conhecer (Nunes, 2007).

Os discursos dos novos modelos de governo abordados no primeiro capítulo, *New Public Management* e *Governance*, ressaltam a importância do envolvimento de outros atores, que não políticos e peritos, nas decisões sobre as políticas públicas. No entanto, os discursos não são garantidores da democratização das políticas, é preciso constatar que, mesmo no seio das chamadas “governanças colaborativas” ou nas experiências participativas, o monopólio do saber científico pode manifestar-se e reproduzir-se. Dito de outra forma, a “teoria do déficit” pode condicionar a ação.

Se é verdade que vivemos um período no qual o discurso da participação dos cidadãos nas políticas públicas torna-se quase um consenso, é também verdade que são muitos os sentidos atribuídos ao verbo “participar”. Nunes (2007) sublinha que as experiências de participação são inovações promissoras no domínio da governação, porém seu efeito para o alargamento do controle social dependerá do modo como os distintos projetos políticos as incorporarão. O autor adverte que:

A redução da participação a um conjunto de procedimentos de consulta ou legitimação da acção do Estado aparece, assim, em contraponto com a participação enquanto capacitação e enquanto ampliação do exercício efetivo do controlo social sobre as políticas públicas por parte dos cidadãos, dos seus movimentos e das suas organizações. (Nunes, 2007, p. 3)

O desperdício da experiência, portanto, dá-se com a manutenção da elaboração e o controle das políticas em herméticos gabinetes oficiais, nas mãos de acadêmicos, políticos, gestores, técnicos e consultores, sem submeter a um processo de participação cidadã. Porém, o “desperdício da experiência” também ocorre em “processos participativos” nos quais parte dos saberes convocados é antecipadamente desqualificada para o debate.

Assim, nem todo processo participativo implica, de fato, na democratização das políticas públicas; alguns deles, ao contrário, são simulacros de participação, a repetição de procedimentos vazios e fragmentados que constituem um desserviço ao propósito de gerar partilha de poder nas decisões públicas e solapam as esperanças de construção de relações mais democráticas entre os atores.

É certo que em Portugal foi levantado um número maior de observatórios vinculados a instituições acadêmicas – vinte e dois dentre os quarenta e um –, e que, ao apresentar-se, o observatório expõe seu lugar de fala fazendo emergir, de forma imediata, a referência ao conhecimento acadêmico. No entanto, esse dado por si só não explica a escolha pela difusão de um só tipo de conhecimento. Por um lado, porque o conhecimento científico também é destacado em observatórios governamentais ou da sociedade civil; por outro, porque seja qual for a natureza dos atores responsáveis pelo observatório, a opção por fazer circular outros saberes, além dos científicos, seria possível, seria uma escolha. Porém, o estudo mostra que não se trata apenas de uma escolha estratégica para construir confiança. Passa a ser uma opção de ação quando os outros saberes não só deixam de ser destacados como geradores de confiança, mas também, de fato, pouco circulam nos observatórios. Quando somente um tipo de saber sobre as políticas públicas é circulado e valorizado, esse recurso deixa de ser só um recurso e acaba por ser também um reforço à ideia da ciência como única geradora do conhecimento válido, credível e legítimo. Um reforço, enfim, à ideia de que o “discurso competente” é o discurso científico instituído, de que existe uma verdade sobre o mundo e que a ciência a encarna (Chauí, 2001; Santos, 2006, 2009; Nunes, 2007).

Pela obviedade da afirmação, é possível que não fosse necessário fazê-la, ainda assim, destaco que as considerações tecidas sobre a relação do conhecimento científico com as políticas públicas não são fruto de uma visão que contesta a sua importância. É inegável a importância do saber perito para a elaboração e o controle das políticas, mas, como diz Santos (2009, p. 26): “a busca de credibilidade para os conhecimentos não-científicos não implica o descrédito do conhecimento científico. Implica, simplesmente, a sua utilização contrahegemônica”.

No entanto, um estudo centrado na democratização dos conhecimentos que informam as políticas públicas não pode deixar de considerar de que maneira, e a partir de quais pressupostos, o saber científico atua com os demais. Ao contrário, não há como

pensar em coprodução de conhecimentos sobre as políticas sem considerar que o estatuto de verdade do saber científico atua como limitador ou mesmo como fator de exclusão dos saberes não científicos. Sobre essa relação entre os diferentes saberes, mais reflexões serão desenvolvidas durante a apresentação do Tipo 4, exatamente aquele dedicado aos observatórios que produzem conhecimento na ação política com outros atores.

5.3.3. Tipo 3 – Observatório *Visibilidade*

Os observatórios do tipo 3 têm como base a promoção da visibilidade de temas, vozes e situações de violação de direitos. São, na sua quase totalidade, observatórios da sociedade civil, mas também existem no panorama acadêmico. Por terem como objetivo desvelar temas e vozes, seus principais produtos são: cartas, testemunhos, vídeos, denúncias, notas públicas de movimentos sociais ou ONGs e expressões em linguagens artísticas, como a fotografia, a dança e o teatro.

Na contramão do tipo anteriormente apresentado, aquele que se vincula ao conhecimento científico e perito, a atuação destacada aqui como Observatório *Visibilidade* agrega os observatórios que promovem a visibilidade de determinados segmentos sociais, temas ou situações de discriminação e opressão, valendo-se principalmente das vozes dos não peritos. Trata-se de um grupo bastante reduzido de observatórios, sendo quase possível dizer que sua atuação é uma exceção, um desvio do que vem sendo associado à ideia de observatório de políticas públicas e de monitoramento de políticas.

As expressões da autoapresentação que identificam esse grupo são: “sensibilizar o público relativamente ao tema”; “divulgar a fala dos excluídos”; “apresentar testemunhos de vítimas de violação”; “dar voz e reportar situações de discriminação”; “dar visibilidade às agressões decorrentes de discriminação”; “elaborar conceitos”; e “produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões estereotipadas e homogeneizantes”.

Assim, fala-se aqui dos observatórios que têm por base a divulgação de denúncias, avaliações, falas ou testemunhos diretos de cidadãos ou representantes de movimentos sociais. Diz-se “diretos” porque é sabido que muitos observatórios trabalham com inquéritos, pesquisas, *focus groups* e levantamentos de diferentes tipos, utilizando uma miríade de instrumentos para aceder à percepção dos cidadãos sobre os problemas e políticas, porém suas falas são expostas de forma indireta nos conteúdos dos observatórios, aparecem já transmutadas em números, tabelas, releituras, análises e sistematizações, ou

mesmo entre aspas. Porém, neste bloco, serão abordados os casos de observatórios que dão a ver diretamente a fala dos não especialistas, os cidadãos.

No grupo português estudado, as falas diretas foram localizadas, principalmente, em observatórios que trabalham com denúncias, como no Observatório das Prisões; dos Direitos Humanos; de Educação LGBT; e da Discriminação em Função de Orientação Sexual e Identidade de Gênero. A matéria-prima desses observatórios são as violações aos direitos humanos narradas em primeira pessoa. O Observatório das Prisões faz opção explícita por “explorar as potencialidades práticas das vivências de exclusão e envolver os excluídos na formulação dos problemas e construção de alternativas”. A consequência prática dessa opção do observatório foi a escolha de publicar em seu *site* as próprias cartas escritas pelos presos, não apenas os textos transcritos, mas a imagem das cartas. Em seus testemunhos escritos, os presos levam o leitor a compreender de outra forma o dia a dia de quem está privado de liberdade e, conseqüentemente, a aceder a um novo ângulo de visão sobre as políticas públicas de segurança e privação de liberdade. É o que se pode perceber no exemplo abaixo:

II

que vai ficar fechado e dado como perigoso logo nos minutos e dado como não integrado na sociedade, também é colente que quando perdemos um familiar nunca há carrinhas para levar a pessoa a ver o seu familiar, leva que ainda hoje 12-8-15 só depois se automutilar é que lhe foi prometido o levar, mas não é certo que vá, todos sabemos que nada funciona nas prisões portuguesas só que dá bons salários e lucros a muita gente porque nada é fisquizado e quando vêm são arizados com autisidência vários dias antes, qualquer guarda que queira corta uma precária ou não tem direito a ela e respectivos castigos logo no imediato fazem apostas para ver quem dá mais castigos o recorde são o mesmo guarda ao mesmo preso 17 e não para de tentar bater o seu recorde, e como as prisões estão calmas há muita gente que não gosta disso, o tiquete dos presos são perigosos, selvagens, brichos, não falam por exemplo professoras a dar aulas nas salas sem guardas por vez com mais de vinte presos e não há falta de respeito, todos os dias os nossos direitos são esquecidos só nós é que temos que cumprir, o governo não tira-nos todos os nossos direitos, saúde, alimentação, e direitos civis que ninguém respeita, qualquer palavra de descontente é logo arinalado a vermelho para o resto da sua pena, a não ser que venha chibo ou delator dos companheiros ou arrependidos e os que estão inocentes? também têm se dar como arrependido? Questão da integração de um dia para outro estão integrados? Ainda hoje 18-8-15 tive conhecimento que o dentista não vem mais falta de pagamento da parte EP e médicos sem de férias e o outro também demiti-se logo não há nenhum neste momento como outros materiais que a empresa precisa pomadas, pensos, ligaduras etc.

Por agora é tudo feito muito agradeço pelo o bem da verdade

Figura 17. Carta de um recluso da Cadeia de Vale de Judeus divulgada pelo Observatório das Prisões Portuguesas⁸⁰.

Para além dos observatórios que trabalham com denúncias, também é possível encontrar materiais produzidos pelos observatórios com depoimentos de cidadãos sobre as políticas. Um exemplo no contexto português seriam os vídeos do Observatório Português dos Sistemas de Saúde para a divulgação de seus relatórios anuais em 2010, 2011 e 2012, anos em que, além dos relatórios técnicos, o observatório lançou mão do recurso que

⁸⁰ Fonte: <<http://home.iscte-iul.pt/~apad/ACED/ficheiros/observatorio.html>>.

chamou de “Vox Populi” para divulgar opiniões de cidadãos sobre os reflexos da crise no sistema de saúde.

Já nos observatórios brasileiros, essas vozes cidadãs, ou vozes não especializadas, circulam mais como parte do conteúdo dos observatórios que atuam na linha da intervenção direta, em especial em alguns cuja atuação se assemelha mais às ONGs, como nos casos do Observatório de Favelas ou do Observatório da Bocaina. Aqui destaco a experiência do Observatório de Direitos Humanos, cujo trabalho de monitoramento é feito por jovens das comunidades parceiras. O relatório anual, intitulado Relatório de Cidadania, é elaborado por membros do observatório em conjunto com esses jovens, de forma que o resultado final contém relatos tanto desses observadores comunitários como de outros jovens da comunidade por eles entrevistados. No trecho abaixo, uma narrativa sobre a violência policial no bairro, a introdução é feita pelo “jovem observador” e a parte em itálico traz o relato do entrevistado, ambos vítimas da violência racista institucionalizada:

É nos bloqueios policiais onde os jovens da comunidade mais encontram os policiais: é muito comum em meio às grandes avenidas que levam para nossos bairros, serem parados pela polícia, ameaçados e violentamente revistados. Vejamos o depoimento de um jovem: *Eu estava vindo de uma chopperia que fica na Avenida Santo Amaro às 2:00 da manhã a pé, quando, de repente apareceu um carro da Rota com 4 policiais armados que me pararam no meio da rua. Eles desceram do carro já me xingando e empurrando contra o carro, perguntando onde estava meu documento. Eu tentava dizer que estava no meu bolso, mas eles me mandavam calar a ‘porra’ da boca. Sem sentido, eles começaram a me bater sem parar com as armas, os cassetetes, com os pés e mãos também, levei vários chutes no abdômen e vários tapas no rosto. Eu pedia pelo amor de Deus que eles parassem mas não adiantou, eles continuaram me batendo e me xingando, pois sou negro, segundo eles, os pretos tem mais é que apanhar mesmo. Depois de muita porrada, coronhadas e chutes e xingos, eles disseram que estavam cansados e que era pra eu sair correndo sem olhar pra trás. Saí todo sangrando e cheio de hematomas, sem nem aguentar andar direito, saí e vim pra casa. Foi horrível, hoje em dia tenho nojo e vontade de matar cada um deles* (Observatório de Direitos Humanos, Relatório Cidadania I, p. 27⁸¹)

Os observatórios do Tipo 3 colocam-se explicitamente nas disputas de sentidos sobre o monitoramento das políticas, não só por fazerem circular o saber não especializado sobre as políticas, mas porque colocam em xeque também as formas usuais de monitoramento. Sua ação lança visões sobre o conteúdo das políticas, mas ao mesmo tempo é como se afirmasse: “É possível monitorar as políticas públicas de diferentes formas”. Tal estratégia pode vir a ser um importante contributo à necessidade de

⁸¹ Disponível em: <http://observatorio.nevusp.org/frameset_relatorio.html>. Última visualização em 10 maio 2017.

desconcentração da fala e da possibilidade de circular diferentes sentidos sobre as políticas públicas (Araújo & Cardoso, 2007).

A ação de denunciar e desvelar temas compõe também a transformação de fatos sociais em problemas políticos, pois os fatos sociais são indissociáveis das percepções da realidade. “O problema só se torna público quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, isto é, quando se torna objeto de atenção, de controvérsias e que as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas” (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 141). Quando os observatórios reivindicam a circulação de outras visões e perspectivas sobre as políticas, quando insistem em combater visões estereotipadas sobre grupos sociais ou territórios, eles estão atuando dentro de um campo de disputa com as visões hegemônicas que desenham os problemas públicos e, conseqüentemente, as políticas públicas. Embora a simples veiculação de fala direta do cidadão não especialista, por si só, não esteja atrelada a uma ação necessariamente contra-hegemônica, ela tanto pode refletir a visão hegemônica como pode ser, e muitas vezes é, utilizada apenas para legitimar uma proposta que se está a defender.

Quando o tema nos remete ao “lugar de fala do cidadão não especialista”, parece relevante trazer para este ponto algumas reflexões sobre essa referência. A noção de “lugar de fala” surgiu no bojo de movimentos identitários ao questionar privilégios, formas de reprodução de assimetrias de poder e subalternização de algumas vozes. O objetivo era tornar visíveis os mecanismos que atribuem autoridade a alguns e descrédito a outros, reforçando a ideia de que o conteúdo deve ser avaliado também a partir das condições materiais e simbólicas de sua enunciação (Engelke, 2017). Assim, a experiência passa a ser valorizada e legitimada, e a voz daqueles que experienciaram o descrédito e a opressão deve romper o silêncio e dispensar mediadores. A voz forjada naquele lugar de fala, o lugar da opressão, deveria se fazer ouvir.

Ainda que a ideia de lugar de fala de uma pessoa sem credenciais acadêmicas não possa ter o mesmo significado atribuído ao termo pelos movimentos de segmentos sociais discriminados, como mulheres e negros, creio ser possível utilizá-la para ajudar a pensar a invalidação do discurso não especializado quando o que está em questão é a hierarquização de conhecimentos e a inclusão dessas vozes nos debates sobre as políticas públicas. Se assim se compreende, seria possível pensar em algum tipo de perspectiva comum associada ao lugar de fala do cidadão não especialista nos debates sobre as políticas?

Ao construir uma teoria sobre a representação por perspectiva, Young (2006) traça uma importante distinção entre interesse, opinião e perspectiva. Para a autora, os indivíduos estão posicionados nas estruturas dos grupos sociais sem que estas determinem sua identidade, interesses ou opiniões, porém esse posicionamento produz experiências particulares e compreensões específicas dos processos sociais e suas consequências. Partilhar esse lugar seria partilhar uma perspectiva. Em suas palavras:

A perspectiva é um modo de olhar os processos sociais sem determinar o que se vê. Dessa forma, duas pessoas podem compartilhar uma perspectiva social e não obstante experienciar seus posicionamentos de maneiras diferentes, na medida em que estão voltadas a diferentes aspectos da sociedade. Compartilhar uma perspectiva, porém, propicia a cada uma delas uma afinidade com o modo como a outra descreve o que experiencia, uma afinidade que as pessoas posicionadas diferentemente não experienciam. Essa menor afinidade não implica que essas últimas não possam compreender uma descrição de um aspecto da realidade social a partir de uma outra perspectiva social; significa apenas que é mais difícil compreender a expressão de perspectivas sociais diferentes do que aquelas que são compartilhadas. (Young, 2006, pp. 163-164)

Assim, compartilhar uma perspectiva não significa necessariamente compartilhar interesses e opiniões; uma perspectiva social não comporta conteúdo específico. Além disso, um mesmo indivíduo está multiplamente posicionado e interpreta os acontecimentos a partir dessa multiplicidade de perspectivas sociais, por exemplo, a perspectiva de mulher, de negra, de trabalhadora ou de militante de um movimento social. A relevância da inclusão de múltiplas perspectivas em um debate democrático liga-se, por um lado, à constatação de que alguns grupos ocupam lugar de dominação nos espaços de decisão sobre as políticas, definindo os termos em que elas são discutidas e as relações que enquadram a discussão e, por outro lado, liga-se à ideia de que a diversidade de questões, de tipos de experiências, de linhas narrativas históricas, de visões, enfim, a diversidade de perspectivas atenta para os possíveis efeitos das políticas públicas sobre os diferentes grupos (Young, 2006). Essa diversidade tem, em potência, possibilidades de colocar em xeque ciclos de reprodução de injustiças e exclusões cognitivas e sociais.

Sobre o “saber do cidadão” ou “saber do utilizador”, atualmente tão reivindicado em processos participativos, Sintomer (2010) vislumbra três conjuntos epistêmicos aplicáveis às dinâmicas da participação: a razão comum, a *expertise* do cidadão e o saber político. Embora sua análise seja construída a partir dos processos participativos em si, a elaboração muito pode auxiliar a problematizar a circulação de saberes sobre as políticas no âmbito dos observatórios. A noção mais frequentemente associada ao saber do cidadão

é a da “razão comum”, ligada à ideia de proximidade – que nasce da experiência como utilizador de política – e à ideia de bom senso comum – a crença de que todos têm direito e capacidade de participar na definição dos assuntos comuns, que, ao fim e ao cabo, vincula-se à própria noção de democracia. O segundo conjunto epistêmico seria a *expertise* do cidadão, atrelada à ideia de uma “*expertise* do cotidiano” que tanto inclui o saber profissional dos cidadãos, que podem ser mobilizados também nos processos participativos, como a crença nos benefícios de que o “saber leigo” possa funcionar como uma espécie de “contra-*expertise*”, de modo que seu saber não especializado e seu bom senso venham a complementar um saber técnico. Por fim, o saber do cidadão abarcaria também um “saber político”, assente na prática da participação política, isto é, uma “competência política” como saber que resulta de um processo de educação e socialização que se dá na prática da participação política (Sintomer, 2010).

De uma forma ou de outra, o saber da experiência é o aspecto que mais se destaca quando falamos no saber do cidadão não especialista. Se a experiência é aquilo que nos passa, algo que se experimenta, que se prova, que se alcança, a pessoa que vivencia a experiência é espaço de passagem, “uma superfície sensível que aquilo que acontece afeta de algum modo, produz alguns afetos, inscreve marcas, deixa alguns vestígios, alguns efeitos” (Bondía, 2002, p. 24). Assim, o saber da experiência é um saber distinto do saber da informação e do saber científico, ele se dá na relação entre o conhecimento e a vida humana e tem a ver com elaboração do sentido do que foi vivido, por isso, um mesmo acontecimento pode produzir experiências e sentidos diferentes para distintas pessoas que o vivenciaram (Bondía, 2002).

No entanto, é preciso evitar a fetichização da fala do cidadão como se fosse ela portadora da verdade simplesmente por nascer da experiência vivida. Aliás, uma passagem de Foucault sobre a fala do louco bem pode servir como analogia para o risco de um desses tipos de recepção da fala do não perito:

A palavra pode ser considerada nula e não ser acolhida, não tendo verdade nem importância [...] pode ocorrer também, em contrapartida, que se lhe atribua, por oposição a todas as outras, estranhos poderes, o de dizer uma verdade escondida, o de pronunciar o futuro, o de enxergar com toda ingenuidade aquilo que a sabedoria dos outros não pode perceber. (Foucault, 2012, pp. 11-12)

A necessidade de grupos subalternizados lutarem pela legitimidade discursiva é algo inegável, porém, atribuir estatuto de verdade aos testemunhos ou a posicionamentos

simplesmente porque são baseados na experiência vivida pode ser também um risco político de graves consequências. Por um lado, porque pode tender a um paternalismo desrespeitoso que obriga a aceitação do que é dito e reserva aos demais, aqueles com déficit de experiência, apenas o lugar de escuta (Engelke, 2017) e, por outro lado, porque ignora as relações de poder que marcam e condicionam as narrativas (Maeso, 2011).

Ainda assim, há que se questionar o fato de que as fontes utilizadas e referenciadas nos materiais dos observatórios são, em ampla maioria, fontes acadêmicas ou de peritos vinculados a órgãos oficiais executores de políticas públicas. Mais uma vez, faz-se a ressalva de que não se trata de estabelecer outra hierarquia, desta vez invertida, conferindo estatuto de verdade aos testemunhos, desconsiderando, por exemplo, um trabalho científico sobre a situação carcerária ou sobre o sistema de saúde no país, para voltar aos exemplos usados, em detrimento do saber daquele que sofre na pele os problemas da política pública. A importância do conhecimento científico não está a ser questionada neste ou em nenhum dos outros temas, o que se questiona é o silenciamento e condicionamento que ele impõe aos demais saberes.

Por último, é importante ainda frisar que é sabido que não se pode isolar um sentido, uma narrativa ou um saber sobre uma política pública e afirmar “esse é um saber acadêmico puro” ou “esse é um saber popular puro”. Nenhum deles existe no mundo de forma pura, eles estão em constante implicação, ainda que em condições diferentes. O que se questiona é: por que, na maioria das vezes, os observatórios abrem mão de fazer circular um desses saberes sobre as políticas, ou ainda, por que até mesmo aqueles que defendem a participação dos cidadãos não especialistas na elaboração e no controle das políticas não fazem circular esses saberes no conteúdo de seus observatórios? É que, no sentido da democratização da elaboração e do controle das políticas públicas, faz falta a circulação de percepções diferentes. Fazem falta também as narrativas testemunhais que, ainda que não devam também receber o estatuto de verdade e não sejam capazes de dar a ver a integralidade de um acontecimento, são sempre um ponto de contato possível com ela (Peres, 2015).

5.3.4. Tipo 4 – Observatório *Intervenção*

O quarto e último tipo da presente tipologia reúne os observatórios que promovem a divulgação do conhecimento produzido na intervenção em rede, em especial entre atores

de tipos diferentes, por isso são designados “Observatório *Intervenção*”. Em sua maioria, são observatórios vinculados a instituições acadêmicas e da sociedade civil e seus principais produtos são: formações, assessorias, prestação de serviços, relatórios de pesquisa, artigos científicos, diagnósticos e planos comunitários, boletins, cursos instrumentais, vídeos, notas públicas de associações comunitárias ou de movimentos sociais.

Esse grupo aposta na produção de conhecimentos realizada na ação política com outros atores. As expressões da autoapresentação que identificam esse grupo são: “desenvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes”; “constituir referências inovadoras na produção do conhecimento”; “promover e qualificar o controle das políticas”; “promoção da transferência do saber produzido nas universidades para a sociedade em geral”; “criar práticas de intervenção social”; “subsidiar os movimentos de defesa dos direitos”; “assessorar conselhos de políticas públicas”; “consolidar a participação cidadã na gestão da cidade”; “formação para o protagonismo cidadão”.

Como já referido, os observatórios são redes, não importando se essa rede é formada por investigadores de uma mesma organização, como no caso do Observatório de Ambiente e Sociedade com investigadores do ICS, ou se é constituída por um grupo de organizações não governamentais, como no caso português do Observatório de Direitos Humanos. As composições são variadas e englobam também observatórios compostos por centros de investigação de universidades diferentes, parcerias entre governo e sociedade civil e vão até a união informal de cidadãos, como a que deu origem ao Observatório da Má Despesa Pública ou o Observatório do Controlo e Repressão. Além de constituírem-se no bojo dessas parcerias, os observatórios atuam com parceiros externos em relações que podem ser permanentes ou episódicas, podem funcionar de maneira mais ou menos sistemática e, ainda, podem envolver atores do mesmo tipo ou não. Aqui, para pensar as relações entre os conhecimentos que circulam nos observatórios, interessam principalmente as interações entre atores de tipos diferentes, assim, os conhecimentos abordados nos tipos anteriormente apresentados nesta tipologia encontram-se em relação.

Especialmente no contexto brasileiro, o objetivo de fortalecer o controle social das políticas e a ação de movimentos sociais por meio do “empoderamento” dos atores da sociedade civil apareceu em quase todos os observatórios, apesar de esse objetivo também estar presente em Portugal. Nos observatórios acadêmicos, esse objetivo é desenvolvido

através da extensão universitária, destacadamente por meio da realização de formações voltadas para membros das instituições participativas de deliberação de políticas ou para movimentos de pressão extrainstitucionais. Dito de outra maneira, para atingir o objetivo de “empoderar” os atores da sociedade civil, a estratégia mais utilizada é levar a eles o conhecimento especializado do observatório.

Aqui surge uma questão de grande interesse para este estudo, principalmente tendo em conta a prevalência dos observatórios vinculados ao mundo acadêmico. A ação de ultrapassar os muros da universidade por meio da chamada “extensão universitária” se dá a partir de quais pressupostos? No termo “extensão” está a ideia de alargar, ampliar o alcance, no caso, levar o conhecimento científico produzido intramuros para o mundo exterior. Se pensamos sobre as políticas públicas, o primeiro ponto de reflexão é que o conhecimento científico já se encontra extramuros, na medida em que é o conhecimento científico que informa as políticas, sejam elas consideradas boas ou más, justas ou injustas, reprodutoras de exclusão e desigualdade ou não.

Outro ponto de reflexão é que a extensão universitária, na maioria das vezes, é baseada na já referida “teoria do déficit”. De um lado, está um agente com um “conteúdo a ser estendido” (Freire, 1977), do outro, alguém com um déficit desse conteúdo e que precisa ser suprido do conhecimento científico. Aqui, é possível pensar a partir da construção teórica de Maeso e Araújo (2013, p. 26) acerca do racismo, pois, assim colocado, o problema da hierarquização entre os conhecimentos aparece despolitizado, uma vez que é apresentado despido dos fatores históricos e das relações de poder subjacentes. O problema deixa de ser a invalidação do conhecimento não especializado e tudo o que essa invalidação reproduz; o problema passa a ser atribuído ao cidadão leigo e ao seu déficit.

Tendo em vista as ponderações tecidas sobre as relações hierárquicas entre o conhecimento perito e o leigo, quando da apresentação do Tipo 2, a pergunta que se lança é: a interação dos observatórios com atores não especialistas pode permitir a emergência de formas de relação entre modos de conhecimento sem a desqualificação de um deles ou sempre resulta em espaços de disseminação do conhecimento especializado?

As formulações avançadas por Nunes (2007) acerca do envolvimento dos cidadãos em controvérsias públicas relacionadas a questões científicas e tecnológicas pode fornecer excelentes pistas para essa reflexão. O autor agrupa as experiências da chamada

“cidadania científica” em quatro modos principais de envolvimento cidadão com as ciências e os conhecimentos especializados: a exterioridade, o alinhamento, a resistência/oposição e a articulação.

O primeiro modo de envolvimento do cidadão é a exterioridade, que tem como premissa a ignorância explicitamente assumida pelos cidadãos. A exterioridade pode ser reverencial ou crítica. No primeiro caso, ocorre a delegação incondicional da autoridade aos cientistas e peritos credenciados; no segundo caso, há vigilância e formulação de críticas de ordem ética e política, porém sem que isso intervenha nos processos de formulação do conhecimento sobre a controvérsia (Nunes, 2007, pp. 50-51).

Já no modo de envolvimento designado como alinhamento, há uma relação ativa dos cidadãos com as posições dos especialistas, e seus enunciados passam a integrar as argumentações dos cidadãos. Há, portanto, uma adoção das posições dos especialistas e uma confirmação da legitimidade dos seus procedimentos. O alinhamento pode ser central ou periférico, conforme essa adesão se dê com posições hegemônicas ou com o *mainstream* técnico-científico, ou com posições contra-hegemônicas ou periféricas, respectivamente. Porém, nos dois casos, não são lançadas críticas aos fundamentos epistemológicos dos saberes científicos, eles apenas serão diferenciados como boa ou má ciência. Exemplos desse modo de envolvimento podem ser identificados na relação com os contra-peritos da sociedade civil que atuam em controvérsias ambientais, mas os cidadãos têm acesso a esses posicionamentos de diferentes maneiras, inclusive no âmbito de mobilizações sociais ou em meio a processos formais de debate público⁸² (Nunes, 2007, pp. 51-52).

O terceiro modo de envolvimento apresentado pelo autor é designado resistência/oposição e está associado à formulação de críticas explícitas ao conhecimento científico. Pode ir da resistência à produção ou à imposição, passando pela denúncia de riscos potenciais ou já conhecidos, até a produção de conhecimentos alternativos, quando os recursos cognitivos mobilizados para a reformulação apoiam-se em modalidades de conhecimentos que se diferenciam das formas certificadas de conhecimento. As terapias

⁸² Embora a expressão “debate público” seja utilizada de maneira genérica para se referir às discussões públicas, trata-se aqui de um dispositivo específico e regulamentado de exercício da democracia participativa. O debate público é um processo por meio do qual se procura dar visibilidade às diferentes percepções dos impactos das grandes obras na vida dos habitantes e no ambiente, com abertura para a construção coletiva de alternativas. O debate público como dispositivo sistemático de participação surgiu na França, no final da década de 1990, e vem sendo realizado em vários lugares do mundo, como nas cidades de Quebec e Montreal (Canadá) e na região italiana da Toscana.

alternativas representam exemplos dessa dissociação, no caso, com a biomedicina (Nunes, 2007, p. 52).

O quarto e último modo apresentado é a articulação, em que o envolvimento dos cidadãos se dá a partir do reconhecimento da heterogeneidade dos atores e dos modos de conhecimento. Há aqui um *continuum* que vai da coexistência dessa diversidade de modos de conhecer sem a sua problematização até o reconhecimento das relações hierárquicas que os atravessam e do caráter agonístico do espaço dessas relações. A articulação é o modo de envolvimento que permite a emergência de formas de relação entre modos de conhecimento sem a desqualificação mútua, já que está baseada no reconhecimento recíproco da incompletude e da busca da inteligibilidade mútua; em outras palavras, é a articulação o modo de envolvimento que permite novas configurações de conhecimentos e modos de intervenção baseados em uma ecologia de saberes (Nunes, 2007, pp. 52-53).

Tendo em conta esses diferentes modos de envolvimento do cidadão com o saber técnico-científico, e como a principal hipótese deste estudo prende-se à possibilidade de coprodução de conhecimentos sobre as políticas entre os observatórios e seus parceiros não especialistas, a apresentação desse quarto tipo de atuação dos observatórios da presente tipologia mais abre do que fecha questões. E são elas que guiam o próximo passo desta investigação, um novo mergulho empírico realizado por meio de um estudo de caso de um observatório do Tipo 4, através do qual buscou-se observar, no terreno, os modos como os saberes desses parceiros são reinvidicados e mobilizados nas ações do observatório.

Tipo	Designação	Principal característica	Principais produtos	Principais saberes mobilizados
1	Observatório <i>Transparência</i>	Promove a abertura e maior difusão dos dados e análises oficiais sobre as políticas.	Dados censitários, indicadores socioeconômicos, infográficos, documentos sobre a contabilidade pública, relatórios sobre a execução de políticas públicas e matérias orçamentárias, informações sobre serviços, relatórios sobre gestão pública etc.	Saber oficial e saber perito.
2	Observatório <i>Perito</i> ou Observatório <i>Expertise</i>	Atua para a disseminação do conhecimento científico e especializado sobre as políticas.	Relatórios de pesquisa, artigos científicos, livros, dissertações, teses, pareceres técnicos, consultorias e formações.	Saber perito.
3	Observatório <i>Visibilidade</i>	Promove a visibilidade de determinados temas, vozes e situações de violação de direitos.	Testemunhos, cartas, vídeos, denúncias, notas públicas de movimentos sociais ou ONGs e expressões em linguagens artísticas, como a fotografia, a dança e o teatro.	Saber não especializado.
4	Observatório <i>Intervenção</i>	Produze e divulga conhecimentos a partir da sua ação com outros atores sociais.	Formações, assessorias, prestação de serviços, relatórios de pesquisa, artigos científicos, diagnósticos e planos comunitários, boletins, cursos instrumentais, vídeos, notas públicas de associações comunitárias ou de movimentos sociais.	Saber perito e saber não especializado.

Quadro 6. Quadro resumo da primeira tipologia sobre a atuação dos observatórios.

O desenho da tipologia representou um exercício de sistematização reflexiva do material encontrado nos grupos português e brasileiro de observatórios e, como já destacado, é apenas um dos tantos desenhos possíveis, tendo em vista o vasto material coletado. Por último, destaca-se uma vez mais que não se trata de uma tipologia de observatórios, mas sim da sua atuação ou dos diferentes papéis que o observatório pode desempenhar na circulação de conhecimentos sobre as políticas, de forma que um mesmo observatório pode atuar transitando entre tipos.

Capítulo 6. Observatório das Metrôpoles

A principal hipótese deste estudo é a de que observatórios que atuam produzindo e divulgando conhecimentos por meio da participação em redes compostas por atores com diferentes locais de fala têm maior potencial para promover a democratização dos conhecimentos que informam as políticas públicas. O percurso metodológico desenhado para a verificação dessa hipótese previu um primeiro mergulho nas práticas, em seguida uma emersão para sistematização e reflexão teórica e, por fim, um novo mergulho nas práticas, agora com novas questões.

Os capítulos 3 e 4 exploraram esse primeiro mergulho nos observatórios portugueses e brasileiros, pois era necessário conhecer os objetivos e estratégias dos observatórios e perceber quais conhecimentos são convocados nas suas atuações; o capítulo 5 adotou a elaboração de um primeiro exercício de tipificação como meio para a sistematização e reflexão teórica sobre “os achados” do primeiro mergulho. Já o presente capítulo cuidará desse segundo mergulho nas práticas, um mergulho que buscou compreender mais sobre as dinâmicas entre os observatórios e seus parceiros, refletir sobre essas relações, seus pressupostos e práticas na coprodução de conhecimentos sobre as políticas. Para esse passo, o observatório selecionado foi o Observatório das Metrôpoles (OM) e a metodologia empregada, a do estudo do caso alargado.

Por que o Observatório das Metrôpoles? Para verificação da hipótese central deste estudo, era fundamental escolher um observatório com atuação marcadamente vinculada ao Tipo 4 da tipologia desenhada, isto é, era necessário escolher um observatório com forte interação com outros atores e que esses atores fossem provenientes da academia, da sociedade civil e dos governos. Certamente não se tratou da escolha do que seria um melhor ou pior observatório, mas daquele que possuía uma ambiência mais favorável à verificação da hipótese. Como o que se pretende é analisar em profundidade um caso que, pela sua complexidade, ofereça uma riqueza de conexões entre elementos capazes de, a um só tempo, distingui-lo e auxiliar uma releitura teórica e social da realidade em estudo (Burawoy, 1998; Santos, 1983), houve também a preocupação de não escolher um observatório que fosse uma exceção, isto é, que não tivesse características tão dissonantes da maioria dos observatórios analisados. Por isso, mostrou-se mais rico que a escolha recaísse sobre um observatório vinculado ao mundo acadêmico, mas cuja dinâmica

permitisse observar mais facilmente as suas interações com atores com diferentes locais de fala. Foi assim que se fez a opção pelo Observatório das Metrópoles, um observatório que, ao mesmo tempo em que alcançou reconhecimento como um centro de excelência na produção científica na sua área, caracteriza-se por ser uma articulação que busca realizar pesquisa com capacidade real de intervenção, com diálogo permanente com os movimentos sociais, conselhos e fóruns sobre o fenômeno das metrópoles. Um observatório, portanto, que reúne os elementos necessários para a análise pretendida, já que possui características comuns aos demais, porém com a singularidade de fazer uma aposta explícita numa estratégia que, ela mesma, assemelha-se de alguma forma à hipótese central deste estudo, a da potencialidade de uma atuação em diálogo permanente entre diferentes saberes.

Por que a metodologia do estudo do caso alargado? Ao longo do Capítulo 2, aquele destinado ao tema do percurso metodológico, foram apresentadas as razões para a adoção dessa metodologia, e aqui vale a pena somente recordar algumas delas. No estudo do caso alargado, um caso particular é examinado com o intuito de gerar informações a respeito de um tema, fornecer ideias a respeito dos casos em geral ou para refinar uma teoria (Santos, 1983; Burawoy, 1998; Benzaquem, 2012). Permaneci por três meses acompanhando o trabalho do Observatório das Metrópoles em seu núcleo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e durante esse período busquei utilizar todas as ferramentas metodológicas oferecidas pelo estudo do caso alargado, como a realização de entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e, sobretudo, a observação participante. Tive acesso à gigantesca documentação existente no observatório, aqui incluídos projetos e relatórios antigos, publicações etc. Para além da parte documental, tive oportunidade de realizar longas entrevistas com investigadores do observatório e membros da equipe técnica, incluindo o assessor de comunicação responsável pelo *site*, e de acompanhar atividades externas e participar do encontro anual da Rede Observatório das Metrópoles, que contou com núcleos de outras nove cidades brasileiras, momento muito importante não só pela oportunidade de participar da discussão e da definição das novas linhas de trabalho da rede, mas também pela oportunidade de dialogar e entrevistar representantes dos núcleos de outras cidades, entre elas: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Maringá, Natal, Recife e São Paulo.

Em relação ao acompanhamento das atividades externas do OM, optei por selecionar espaços de interação com outros atores sociais, em especial sua atuação em dois espaços específicos: o primeiro como promotor de uma formação em políticas públicas e o segundo como membro de uma articulação política. O trabalho de formação acompanhado foi o “Curso de capacitação de agentes comunitários e conselheiros municipais” que aconteceu durante um período de dois meses, com aulas duas noites por semana. O segundo espaço de atuação do OM que pude acompanhar foi a sua participação como membro do Comitê Popular da Copa, articulação formada por organizações não governamentais, associações de moradores, instituições acadêmicas, federações de trabalhadores, sindicatos e cidadãos atingidos pelas obras da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

A utilização do estudo do caso alargado proporcionou a formação de uma robusta base de informações sobre o Observatório das Metrôpoles e sua atuação, mas, principalmente, esse mergulho na experiência mais cotidiana de um observatório de políticas públicas proporcionou um conjunto de reflexões que muito podem auxiliar em um estudo como este, um estudo sobre a mobilização de conhecimentos em favor da democratização das políticas públicas. O presente capítulo será iniciado com uma seção dedicada à apresentação dos aspectos gerais do Observatório das Metrôpoles: seu surgimento; as ideias e pessoas por trás de sua formação; histórico de projetos e parceiros; e a composição da rede nacional. A segunda e a terceira seções são dedicadas, respectivamente, ao observatório como promotor de formações para atores sociais e como ator em redes de resistência e defesa de direitos. O capítulo é concluído com reflexões sobre a experiência do Observatório das Metrôpoles.

6.1. O Observatório das Metrôpoles – aspectos gerais

O Observatório das Metrôpoles (OM) é uma rede de pesquisa, com núcleos em 15 metrôpoles brasileiras, que reúne atualmente mais de 150 pesquisadores e 50 instituições acadêmicas, além de organizações governamentais e não governamentais. O Observatório tem como objetivo a produção e difusão de conhecimentos sobre o fenômeno metropolitano e se propõe a “fortalecer a esfera pública não-estatal vinculada ao tema metropolitano, através da realização de atividades de pesquisa, formação e extensão que

subsidiem a participação de atores sociais na formulação e controle das políticas públicas” (*site do OM*)⁸³.

O OM está vinculado ao Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que é um dos pioneiros do Brasil na sua área e existe desde o início dos anos 1970. Os estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Instituto têm natureza fortemente marcada pela interdisciplinaridade, mobilizando conhecimentos das áreas de Sociologia, Geografia, Urbanismo, Ciência Política, Economia e Direito, tendo se tornado uma referência nacional e internacional em planejamento urbano. Na década de 1990, o IPPUR começou a consolidar-se como uma referência progressista no campo do planejamento urbano e passou a atrair estudantes de pós-graduação vindos de organizações não governamentais e movimentos sociais de várias partes do país.

Para além da inovação na escolha do próprio tema, a problemática metropolitana, o Observatório das Metrôpoles possui duas grandes marcas distintivas. A primeira delas é a busca pela realização de uma pesquisa com capacidade real de intervenção, que dialogue, portanto, de forma permanente com a agenda pública. A segunda grande marca seria a robustez de uma produção acadêmica realizada por meio da “pesquisa em rede”, na qual os seus núcleos, com história, composição e características diferenciadas, trabalham utilizando metodologia e base de dados comuns.

O encontro entre os mais antigos pesquisadores do Observatório das Metrôpoles deu-se ainda na década de 1980. Como estudantes do programa de mestrado do IPPUR, pesquisadores como Luciana Lago, Eduardo Carvalho e Adauto Cardoso envolveram-se em projetos coordenados pelo professor Luiz César de Queiroz Ribeiro sobre “formas de produção da moradia”. Segundo Luciana Lago, na execução desses projetos surgiram novos passos da extensão universitária e o desenho do que viria a ser o Observatório:

Eu fiquei com uma parte da pesquisa que, acabou virando tema da minha dissertação, sobre movimentos sociais, que era sobre a produção, autoconstrução informal na periferia. Eu e um outro colega meu aqui do mestrado, o Eduardo Guimarães de Carvalho, quero destacar esse nome porque ele é importante na criação do Observatório... eu fui a campo, comecei realmente a ser pesquisadora. O Eduardo já era militante, ele era advogado de formação, depois fez arquitetura. Ele trabalhava com a Pastoral, era advogado de moradores, de comunidades, na favela, trabalhava com a assessoria de movimentos via igreja

⁸³ *Site do Observatório das Metrôpoles*: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/#>>. Durante o presente capítulo, esse *site* será diversas vezes citado como fonte, porém evitarei a repetição desse endereço eletrônico, mantendo apenas a referência “*site do OM*” seguida da indicação do lugar no *site* onde a informação poderá ser encontrada.

católica. Isso não estava previsto no projeto e foi daí que começou a extensão e o nosso trabalho na Baixada Fluminense. (Lago, 2012)

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pesquisadores do IPPUR realizaram uma série de capacitações sobre os novos instrumentos da política urbana e sobre gestão democrática. As formações eram voltadas, principalmente, para participantes de movimentos populares, nomeadamente na Baixada Fluminense⁸⁴. Uma das razões para o deslocamento da ação dos pesquisadores para essa região do estado do Rio de Janeiro foi a efervescência dos movimentos sociais locais durante o período. Segundo o investigador Adauto Cardoso, “particularmente em Nova Iguaçu e Caxias, havia uma forte base organizativa da igreja, eram as militâncias católicas, e havia um forte apoio da Igreja a esse trabalho de base”. Além disso, as organizações não governamentais com atuação na Baixada também cumpriram um importante papel de aproximação e mediação na nova relação que o IPPUR buscava estabelecer com os movimentos locais como uma forma de superar a produção e difusão tradicionais do conhecimento acadêmico.

A mais profícua dessas parcerias deu-se com a organização não governamental Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional – FASE⁸⁵. A presença da FASE na Baixada Fluminense teve início ainda nos anos 1970, durante o regime militar, e sua ação foi mudando no período da democratização do país, visando, principalmente, ao fortalecimento das articulações locais. A parceria com uma ONG de forte enraizamento social significou também uma mediação, um fator de aproximação entre o IPPUR e os movimentos sociais, conselhos e fóruns vinculados à temática urbano-metropolitana daquele território.

Foi no bojo dessa parceria entre IPPUR e FASE que, em 1994, foi criado o Observatório das Metrópoles, originalmente designado Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. A aposta política, portanto, foi de que o observatório viesse a ser um instrumento capaz de promover o fortalecimento dos atores sociais ao mesmo tempo em

⁸⁴ Baixada Fluminense é uma região do estado do Rio de Janeiro que abrange os municípios Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Japeri, Queimados, Mesquita, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Duque de Caxias, São João do Meriti, Nilópolis, Magé e Guapimirim. Na região vivem mais de três milhões e meio de habitantes.

⁸⁵ A FASE figura entre as maiores ONGs brasileiras, tem mais de cinco décadas de atuação e está presente em seis estados brasileiros, atuando, entre outros, no tema da “dinâmica democrática e participação sociopolítica”. Já esteve na composição de vários conselhos de políticas públicas, locais e nacionais. Na Baixada Fluminense, a FASE desenvolvia trabalhos em parceria com associações de moradores, sindicatos, movimentos artístico-culturais e, em especial, ações de formação e assessoria junto ao Movimento Amigos de Bairros de Nova Iguaçu (MAB), a Federação das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB) e ao Conselho de Entidades Populares de São João de Meriti (ABM). Para ver mais sobre a atuação da FASE na Baixada Fluminense, consultar <http://www.fase.org.br/_reg_rj/pagina.php?id=414>.

que proporcionasse aos pesquisadores grande riqueza de informações para a produção acadêmica, na medida em que possibilitaria uma aproximação e a confrontação dos pressupostos da pesquisa com a realidade vivida e a percepção social, gerando a formulação permanente de novas questões. É essa uma forte marca do Observatório das Metrôpoles na sua gênese (Santos Júnior, 2011; Luiz César Queiroz Ribeiro, 2012).

Buscando ainda estreitar essas relações e atrair um público “mais militante” também para seu corpo discente, o IPPUR criou o curso de especialização em Política e Planejamento Urbano, um curso gratuito. Como relembra Adauto Cardoso:

O que a gente queria era trazer um tipo de público diferente do mestrado, formar também os militantes. Já que a gente estava trabalhando com o movimento de base, era a possibilidade de trazer esse pessoal para fazer uma formação e, ao mesmo tempo, trazer mais próximo para uma interlocução com a gente. E aí o que aconteceu dali pra frente é que vários militantes de ONGs e, principalmente, de movimentos vieram para este curso, se aproximaram da gente, fomos estreitando as relações. (Cardoso, 2012)

De fato, a parceria entre FASE e IPPUR foi de mão dupla. Além do trabalho conjunto realizado na Baixada, alguns técnicos da ONG passaram a ser estudantes do IPPUR; o primeiro deles foi Orlando Santos Júnior, que mais tarde viria a ser não só professor e coordenador do IPPUR, mas também um dos coordenadores e figura-chave no Observatório das Metrôpoles. De uma maneira geral, os cursos de pós-graduação, *latu e strictu sensu*, do IPPUR tornaram-se uma referência atrativa para militantes de movimentos sociais não só do Rio de Janeiro, mas de várias partes do país. Uma hipótese a ser testada, com uma verificação mais sistematizada do quadro discente, é que esse perfil do IPPUR também se constituiu como um forte contributo para a proximidade entre as agendas dos movimentos sociais e a produção científica do observatório.

A análise do extenso elenco de projetos de pesquisa realizados pelo Observatório das Metrôpoles mostra uma trajetória que parte do trabalho restrito à Região Metropolitana do Rio de Janeiro e hoje abrange uma imensa rede nacional. Porém, para chegar a ser um grupo de pesquisa estruturado em rede, o observatório passou por algumas transformações, tanto no desenho de suas pesquisas quanto nas parcerias institucionais. O quadro a seguir reúne os principais projetos desenvolvidos pelo observatório e contém informações sistematizadas de forma a permitir a visualização de parte dessa evolução.

Ano	Eixos priorizados	Núcleos	Parceiros/Financiadores
1994	Análise das transformações do quadro de carências e desigualdades sociais no Rio de Janeiro.	Rio de Janeiro	Banco Mundial (através da Fundação Pereira Passos) e Prefeitura do Rio de Janeiro.
1996	Banco de dados georreferenciados de livre acesso (METRODATA); Construção da esfera pública não estatal no Rio de Janeiro.	Rio de Janeiro	Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e Fundação Ford.
1997	Análise das transformações na economia metropolitana; Construção do “Mapa social georreferenciado”; Estudos sobre governança urbana e conselhos municipais.	Agregação dos núcleos: São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre	Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Programa de Apoio a Núcleos de Excelência PRONEX/CNPq.
2000	Controle social de políticas municipais.	Agregação dos núcleos: Recife e Belém	Fundação Ford.
2001	Assessoria e capacitação para o fortalecimento de atores locais; Criação do Observatório da Baixada Fluminense	Rio de Janeiro	ActionAid.
2003	Avaliação comparativa dos impactos das políticas de ajuste estrutural e reestruturação produtiva sobre as principais metrópoles	Agregação dos núcleos: Salvador, Fortaleza, Goiânia, Natal e Curitiba	CNPq.
2004	Análises comparativas nacionais sobre: desigualdades metropolitanas, associativismo local e conselhos de políticas públicas; Formação e fortalecimento da Rede Observatório das Metrôpoles; Forte atuação em fóruns nacionais.		CNPq; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).
2005	Território, coesão social e governança democrática; Criação da Revista “Cadernos Metrôpole”.	Agregação do núcleo: Maringá	Instituto do Milênio – CNPq.
2009	Dimensão socioespacial da exclusão/integração nas metrópoles: estudos comparativos; Governança urbana, cidadania e gestão das metrópoles; Monitoramento da realidade metropolitana e desenvolvimento institucional.	Agregação dos núcleos: Brasília, Vitória e Santos	Instituto de Ciência e Tecnologia – INCT, com financiamento do CNPq; Capes; Faperj; Finep.
2011	Metropolização e Megaeventos: os impactos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016: desenvolvimento econômico; equipamentos e serviços urbanos; moradia e dinâmica urbana e ambiental; e governança urbana e metropolitana. Participação em Comitês Populares da Copa.		Instituto de Ciência e Tecnologia – INCT, com financiamento do CNPq.
2017	Direito à cidade na inflexão da ordem urbana brasileira; O avanço da tendência da financeirização urbana e da mercantilização da cidade; Surgimento de regimes urbanos fundados no empreendedorismo local.		Instituto de Ciência e Tecnologia – INCT, com financiamento do CNPq.

Quadro 7. Sistematização da evolução dos eixos priorizados nos projetos, agregação de núcleos e agências financiadoras da Rede Observatório das Metrôpoles.

Ao longo de mais de duas décadas de atuação, os projetos, parceiros, tipos de financiamentos e ações sofreram muitas transformações. O grande marco na história do observatório ocorreu no ano de 2009, quando foi designado como um Instituto de Ciência e Tecnologia (INCT), no âmbito de um programa conduzido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que confere apoio a instituições consideradas de excelência acadêmica, colocando-as num novo patamar de financiamentos. Esse marco não se restringe somente à captação de recursos, mas também a uma adequação do perfil de financiamento agora muito mais exigente quanto à produtividade acadêmica.

Uma das principais transformações do OM foi, sem dúvida, a expansão de seu escopo de análise para as quinze metrópoles. A expansão permitiu não só uma compreensão nacional da problemática metropolitana, mas permitiu, também, que em cada metrópole estudada fosse formado um núcleo com pesquisadores de diferentes instituições e áreas do conhecimento, bem como a existência de uma instituição sede. Note-se que não estamos falando de um grupo que possui uma rede de pesquisas, mas, sobretudo, de instituições que estudam a mesma temática, a partir da mesma base de dados, e produzem análises de maneira sistemática, integrada e comparativa, formando, portanto, uma “pesquisa em rede”.

No aspecto científico, uma das inovações do Observatório ligada à construção da rede foi a elaboração da tipologia socioocupacional⁸⁶. A construção das categorias que compõem essa tipologia é, talvez, a principal metodologia do observatório, e é através dela que são realizadas as análises comparativas entre as metrópoles brasileiras. De acordo com Marcelo Ribeiro, são essas categorias que estabelecem uma relação entre todos os núcleos:

Sua aplicação possibilita a realização de estudos comparativos em regiões metropolitanas diferentes e com tempos diferentes, possibilitando um estudo comparativo entre os territórios, o que é pouco comum nas Ciências Sociais. A metodologia das categorias socioocupacionais procura apreender a estrutura social e como ela se retraduz no território metropolitano. A fundamentação teórica desta metodologia parte de uma *proxy* da estrutura social, construída a partir de 24 categorias socioocupacionais com uma hierarquia entre elas. Baseado nisto, o Observatório procura explicar o seu entendimento sobre a estrutura social e analisar o território propriamente dito. (Ribeiro, M., 2012b)

⁸⁶ Essa metodologia teve como inspiração um trabalho desenvolvido por pesquisadores franceses, entre eles Edmond Prateceille, então ligado ao *Centre de Sociologie Urbaine* e integrante do *Conseil National de Recherche Scientifique – CNRS*. Um programa de cooperação e intercâmbio científico entre o OM e esse grupo de pesquisadores possibilitou inicialmente a elaboração de uma análise comparativa entre as metrópoles de Paris e Rio de Janeiro.

A metodologia funcionou como uma ponte entre o trabalho local dos diferentes núcleos e uma visão nacional da questão metropolitana, portanto, a capacidade de realização de uma pesquisa em rede dessa natureza e com tamanha abrangência constituiu uma mais-valia significativa do OM no campo científico. Porém, a formação da rede se deu por razões que extrapolam a capacidade instalada das instituições para a realização desse trabalho. O que as entrevistas realizadas revelaram é que a Rede Observatório das Metrôpoles também se formou pelo encontro de pessoas que partilhavam não só temas de trabalho, mas, principalmente, perspectivas de análise sobre a questão metropolitana no Brasil⁸⁷ e uma agenda de trabalho próxima dos movimentos sociais.

As reuniões anuais de associações de pós-graduação em pesquisa e planejamento urbano foram palco de encontros, convites e articulações que findaram por promover a entrada de muitos pesquisadores na Rede; a formação dos núcleos de Natal e Curitiba são exemplos desse caminho. Em outros casos, como, por exemplo, o do Núcleo Recife, os contatos iniciais foram feitos por parceiros locais da ONG FASE, que tinha uma linha de projeto sobre o fortalecimento das reflexões sobre a cidade por meio da articulação com núcleos acadêmicos. Alguns doutorandos que vinham de outros estados também construíram pontes entre o observatório e instituições dos seus estados de origem, que acabaram por incentivar a criação de novos núcleos, como é o caso de Fortaleza, Belo Horizonte, Goiânia e Maringá.

A participação do Observatório das Metrôpoles em espaços como o Fórum Nacional da Reforma Urbana e o Conselho Nacional das Cidades também ajudou na aproximação de parceiros e no fortalecimento da rede, mas vale destacar que a diversidade de parceiros também contempla organizações governamentais, como a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) do Paraná, o Instituto Jones dos Santos Neves do governo do Espírito Santo e a Secretaria Municipal de Planejamento de Goiânia, assim como algumas organizações não governamentais que são referência em temas urbanos, como o Cearah

⁸⁷ De uma maneira ou de outra, e conforme as entrevistas realizadas com representantes dos núcleos revelaram, uma análise da formação da Rede OM feita a partir desses encontros e articulações envolveria muitas pessoas e instituições, porém seu desenho certamente mostraria a centralidade de duas pessoas nessa teia: Luiz César de Queiroz Ribeiro, professor do IPPUR e coordenador da rede, com trajetória marcadamente acadêmica, e Orlando Santos Júnior, também professor e pesquisador do Observatório, mas com forte trajetória militante que se aproximou do observatório através do seu trabalho na ONG FASE. Esse destaque é feito não só para justificar a menção a seus nomes e falas repetidas vezes, mas também lembrar que essa rede, como quase todas, embora seja formalmente composta por instituições, foi construída pelo encontro de pessoas com trajetórias diferentes e perspectivas comuns.

Periferia (Fortaleza), Terra de Direitos (Curitiba) e ONG Cidade (Porto Alegre), para citar alguns exemplos.

Merece ainda destaque a produção de uma linha editorial composta por publicações em formato de livros, revistas e cartilhas de formação. Recentemente, uma de suas revistas, a *Revista Cadernos Metr pole*, conquistou a classificação A1 na área de Sociologia da Plataforma Qualis Capes, o que a coloca no rol das principais revistas científicas do Brasil. Outra importante ferramenta de difusão da informação produzida pelo observatório é o boletim semanal virtual. O boletim existe há dez anos e hoje é remetido a mais de 30 mil pessoas, entre integrantes da rede observatório, estudantes, professores e membros de organizações sociais, acadêmicas e governamentais. Para que se tenha melhor ideia do alcance da produção do Observatório das Metr poles, vale a pena conferir os números relacionados à utilização do seu *site* somente no ano de 2016, quando superou a marca de um milhão e duzentos mil *downloads*:

O INCT Observatório das Metr poles tem contribuído para ampliar o debate sobre direito à cidade no país, sendo que um dos caminhos é a difusão ampla e gratuita de toda a sua produção de conhecimento. No ano de 2016, foram cerca de 400 mil acessos ao portal, com mais de 1 milhão e 200 mil downloads. Esse resultado deve-se a campanhas como ‘70 livros para download’;   série ‘O Direito   Cidade em tempos de crise’ com o *Le Monde Diplomatique Brasil*; e ao lançamento do  ndice de Bem-Estar Urbano dos Municípios Brasileiros (IBEU Municipal). (Boletim do OM, n  468, de 19 jan. 2017)

Sobre as perspectivas do observatório para os próximos anos, é importante destacar seu projeto carro-chefe, “As Metr poles e o direito à cidade na inflexão da ordem urbana brasileira”. Esse é o projeto que norteará a continuidade da Rede OM no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia no período de 2017 a 2020. O novo programa reflete uma reorientação das linhas de pesquisa, agora desenhadas em função da hipótese da inflexão ultra-liberal no Brasil, uma inflexão que se traduz, principalmente, no avanço da tendência da financeirização urbana e da mercantilização da cidade, bem como no surgimento de regimes urbanos fundados no empreendedorismo local (*site* OM).

Após a apresentação desta visão geral sobre a constituição e atuação do OM, realizada com um enfoque mais institucional, será apresentada a parte do estudo de caso relacionada à interação do observatório com outros atores sociais. A primeira parte, designada “Observatório Formador”, parte de um curso de formação em políticas públicas acompanhado durante o estudo e a segunda parte, designada “Observatório Ator”, parte da atuação do OM como membro do Comitê Popular da Copa, articulação formada por

organizações não governamentais, associações de moradores, instituições acadêmicas, federações de trabalhadores, sindicatos e cidadãos atingidos pelas obras da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Os dois momentos serão utilizados para guiar a construção de reflexões sobre as relações entre o conhecimento científico e o conhecimento não científico nas interações do observatório com outros atores, ajudando assim a procurar respostas às questões levantadas quando da construção da tipologia sobre as possibilidades tanto de reprodução como de quebra da lógica do “discurso competente”, tema tão caro ao Observatório das Metrópoles e a um estudo sobre a democratização das políticas públicas.

6.2. Observatório formador

No período de surgimento do OM, o Brasil passava pelo processo de abertura política e se preparava para lutar pela implementação das conquistas formais da Constituição de 1988, entre elas a ocupação dos espaços participativos de deliberação e controle social de políticas públicas. Desde o início de suas atividades, o observatório associa a ideia da observação e monitoramento das políticas ao trabalho de formação de atores sociais ligados à temática urbana, sejam eles lideranças comunitárias, membros de conselhos de políticas públicas, participantes de movimentos sociais etc.

Nesta seção, serão inicialmente apresentados dois relatos sobre uma formação realizada pelo observatório que foi acompanhada durante este estudo e, em seguida, serão expostas falas de membros do OM, bem como de alguns parceiros, sobre a formação como estratégia política. Não farei a opção de apresentar a formação do OM que acompanhei agregando aqui informações sobre número de horas-aula, programação, perfil de formadores etc. Apresentarei narrando alguns momentos que foram vivenciados durante o curso. Faço essa opção por acreditar que, compartilhando esses momentos, conseguirei apresentar de forma mais fidedigna a concepção de formação que é desenvolvida pelo OM e, conseqüentemente, criarei melhores condições para o desenvolvimento dos exercícios reflexivos que serão feitos em seguida.

1º relato: uma noite, uma aula

Café passado na hora, sorriso no rosto e Dona Alba⁸⁸ aguarda a chegada dos participantes do curso de formação em políticas públicas. É noite de terça-feira e o pequeno auditório do Conselho de Entidades Populares de São João do Meriti, na Baixada Fluminense, foi adaptado para servir de sala de aula. Uma turma de 50 alunos – formada por conselheiros, lideranças comunitárias e técnicos de governos municipais – vai discutir “democracia e políticas públicas” com estudantes e pesquisadores do Observatório das Metrôpoles. Antes de começar a aula, todos conversam ao redor da mesa do café da D. Alba.

Mauro Santos é o formador que conduzirá a aula da noite. Ele inicia trazendo para a sala alguns fragmentos de conversas e comentários que ouviu durante o café de boas-vindas, quando alguns alunos discutiam um problema específico de um dos conselhos de políticas públicas da região e diziam “os conselhos não deram certo”, “nada muda” etc. O formador retomou a discussão do terraço, conseguiu trazer a conversa do café para dentro da sala, num movimento duplo que, além de valorizar a conversa despreocupada dos alunos enquanto esperavam o início da aula, conferia mais informalidade à sala de aula. Penso que, talvez por isso, tantos alunos tenham se sentido estimulados a compartilhar suas experiências como conselheiros.

Em seguida, foi sugerido aos alunos que dissessem o que lhes vem à cabeça ao ouvir a palavra “democracia”. Os alunos respondem “liberdade”, “igualdade”, “participação”, “condições iguais de participação”, “liberdade de expressão”. Percebo que nenhum deles falou em eleição, voto, representação e imagino que isso esteja profundamente ligado à realidade desse grupo de alunos, todos pertencentes a fóruns de participação cidadã, formais ou informais. Enquanto o professor fala sobre os avanços democráticos da Constituição Federal de 1988, os alunos o interpelam com a realidade dos conselhos: “O poder público hoje está barrando esses avanços da lei”. Outro completa: “Os governos manipulam as nomeações para os conselhos, é só o conselho passar a ter poder

⁸⁸ Optei pela utilização de nome fictício em razão das declarações de cunho pessoal que serão apresentadas mais adiante em trechos de sua entrevista.

que são logo institucionalizados, os movimentos não podem fazer mais nada. Nós agora estamos pensando em criar um Conselho Popular de Saúde e sair do conselho formal⁸⁹”.

Essa última fala é o mote para um acalorado debate sobre os espaços de participação institucionalizados, em particular sobre as possibilidades de avanços por meio dos conselhos. O professor pondera que, se o conselho for apenas da sociedade civil, não será um espaço de diálogo com o poder público, e ressalta que a autonomia dos movimentos deve ser mantida e que estar no conselho, conversando com o governo, não quer dizer que os movimentos perderam a autonomia para continuar se organizando sozinhos e atuando com pressões e denúncias, por exemplo. Um aluno o interrompe: “Eu vejo uma crise da participação, não há mais efervescência, não tem mais a espontaneidade que havia”. É quando uma aluna, que trabalha em um órgão governamental e o representa em um conselho, desabafa sobre os desafios de fazer uma gestão participativa para quem está do outro lado, dentro do governo, e fala sobre as dificuldades que os governos também enfrentam para criar e manter ativo um conselho com posições tão diferentes e em constante conflito.

Porém, a discussão ganha outro rumo quando um aluno afirma: “A participação não é melhor porque as pessoas não têm informação, não sabem nem como fazer uma denúncia, ir a uma ouvidoria”. Ele recebe a concordância de alguns e enfurece outros: “O problema com os espaços institucionalizados de participação não é a falta de conhecimento técnico, porque quem tem mais conhecimento sobre os problemas da saúde é quem não consegue ser atendido pela saúde”.

Uma aluna ao meu lado me puxa pelo braço, me traz para mais perto de si, e sussurra: “As pessoas aqui falam muito e não deixam o professor falar, toda noite é assim, nunca deixam o professor falar”. Mas aí já era hora de encerrar a aula.

⁸⁹ No Brasil, os conselhos de saúde foram legalmente instituídos em nível municipal, estadual e nacional. São compostos por: representantes do governo, usuários do sistema público de saúde e prestadores de serviços e profissionais de saúde. As decisões dos conselhos têm caráter vinculante e incidem tanto na formulação de estratégias, através da participação nos planos de saúde, como no controle da execução da política pública de saúde, por meio dos relatórios de gestão. Estão fundamentados na Constituição Federal, em legislação infraconstitucional e pela Resolução nº 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que aprovou as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde.

2º relato: a trilha comunitária

Além das aulas noturnas, o programa de formação incluía também uma “trilha comunitária”. Acompanhei o grupo no percurso que foi traçado para contemplar as intervenções públicas que estão a decorrer na região. O percurso e pontos a serem visitados foram sugeridos durante as aulas anteriores. Em cada parada da trilha, fomos recepcionados por um morador que era responsável por apresentar a obra pública e seus desdobramentos na vida da comunidade. Marcos, que faz parte da Comissão de Acompanhamento de Obras do Movimento Pró-Saneamento e Meio Ambiente do Parque Araruana, foi quem nos falou sobre a construção de casas em Analândia. Fez relatos sobre as dificuldades encontradas na relação com as empreiteiras e nos contou que a obra está parada porque a prefeitura aguarda um parecer sobre uma denúncia que fizeram, a de que a obra está próxima a um rio com alta concentração de mercúrio. Além disso, ele nos conduziu na visita a uma das minúsculas casas em construção enquanto explicava que “ela tem uma área de 27m², medida inferior ao permitido por lei, mas ainda assim estão fazendo desse tamanho”.

Depois foi a vez de Marinete, da Pastoral da Criança da Igreja Católica, apresentar uma obra de drenagem. Ela relata que a água encanada, utilizada atualmente nas casas da comunidade, foi arranjada pelos próprios moradores, de forma improvisada e precária, ao longo dos anos, “tudo feito do jeito que dava”. Ela relata que, em razão disso, os órgãos públicos envolvidos na obra atual não sabem onde há passagem de encanamento, os moradores precisam estar lá para orientar os operários da obra e isso tem gerado perfurações e vazamentos constantes.

Durante o trajeto, uma moradora se aproxima, pergunta a alguém o que está acontecendo e, depois de ser esclarecida, pede para falar para o grupo. Ela nos conta que mora ali há 25 anos e que várias coisas que existiam na comunidade foram feitas pelos próprios moradores, e aponta uma pequena praça e uma obra de pavimentação, para nos dar alguns exemplos. Diz que essas coisas estão sendo destruídas sem que a obra pública avance para colocar algo novo no lugar, ou seja, que as melhorias feitas pela comunidade estão sendo removidas e as novas não avançam, causando um grande transtorno que não tem data para acabar.

A “trilha comunitária” foi concluída com uma conversa informal entre os alunos e professores, durante a qual o grande consenso foi o entendimento de que a falta de diálogo

entre os órgãos públicos e os moradores complicou todo o planejamento e a execução de intervenções físicas que eram tão necessárias para a comunidade. De fato, nos três casos relatados durante a trilha, mais do que a ausência de diálogo, o que se viu foi uma pequena mostra de como o saber dos moradores sobre o lugar onde vivem é desconsiderado na definição e na execução de intervenções públicas. Uma amostra, em última instância, dos traços hierárquicos que marcam as relações entre as instituições de governo e os moradores e suas organizações.

6.2.1. Falas do Observatório das Metrôpoles e parceiros sobre a formação

Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas é um livro da filósofa Marilena Chaui lançado no início da década de 1980. A obra foi citada por todos os membros fundadores do OM entrevistados; eles a distinguem como ponto de partida nas discussões sobre o que deveria ser o observatório que estavam a criar e, ainda hoje, figura como referência teórica para o trabalho que desenvolvem:

Serviu muito pra gente uma discussão da Marilena Chauí em *Democracia, Discurso Competente e Outras Falas*, onde ela discute exatamente os obstáculos da democratização pela presença de um discurso competente que já constrói o que deve ser discutido, a maneira como ele deve ser discutido, legítima determinadas visões de mundo e exclui outras... A importância do discurso científico na constituição das formas de poder na sociedade moderna e contemporânea, o papel que o discurso científico tem na legitimação da constituição das novas formas de poder, que não é o poder da disciplina, da violência pura, mas da ideia de que existe uma verdade sobre o mundo que a ciência encarna. Isso tem dois efeitos que acabam explicando a constituição de novas formas de poder na sociedade contemporânea, que é dar a palavra legítima a uns e cassar a palavra legítima de outros. Não é só a ideia de que a ciência gera informação e isso gera poder, claro que tem isso, mas o efeito do discurso científico vai além, ele autoriza uma fala e a torna verdade universal, fundamentada em um enunciado científico sobre o mundo e isso autoriza alguns a falarem e outros a não falarem. Esse era o núcleo da nossa ideia de fazer uma prática científica misturando nela mesma a relação com o mundo fora da universidade para romper essa fronteira. Esse texto [Chauí] foi muito discutido por nós no início. Foi muito importante. [...] Claude Leford também é importante como referência e influencia a própria Marilena Chauí, sobre as falas autorizadas e as falas desautorizadas. Foi muito importante para romper essa ideia de uma ciência com fronteiras entre o fazer a ciência e o intervir com a ciência. (Ribeiro, L., 2012c)

A partir dessa leitura partilhada sobre a importância do discurso científico na constituição das formas de poder na sociedade, foram elaboradas construções em cima de questões como “o que é conhecer?” e “como conhecer de forma a buscar romper a lógica

do discurso competente?”. O coordenador do OM relata a busca de uma prática científica que respondesse às questões da democracia no Brasil, não como resposta aos problemas da democracia representativa ou como forma de trazer mais pessoas para discutir as políticas, mas pensando a democracia como instrumento de transformação da estrutura social em que o autoritarismo atua para manter uma sociedade altamente desigual. Foram essas reflexões que ajudaram a desenhar as estratégias de ação do OM:

A nossa preocupação de fazer uma prática científica, não é só falar de ensino, pesquisa, extensão, mas que rompa com a reprodução do poder baseado no discurso competente. Esse seria nosso papel, não é só dar informação, é produzir um conhecimento cuja dinâmica e cujo resultado se contrapusessem a essa forma de poder baseada no discurso competente. Isso tem várias implicações, tanto em termos de formação de pessoas com capacidade de pensar, de se autorizar a pensar contra as falas competentes que desautorizam as pessoas a pensarem ou acharem que podem pensar, como também a ideia de fazer uma prática científica que entenda os objetos que não são produzidos pela própria prática científica, que pudesse ter acesso e relevância igual aos outros temas, os outros objetos, ou seja, romper também com o fechamento da ciência que vai se autoproduzindo, elegendo objetos e temas como legítimos porque fazem parte da própria dinâmica de constituição dessa ciência da competência, porque determinados temas não são pensados, então, a partir dessa extensão, como é que a gente traz para dentro da dinâmica acadêmica temas e objetos que normalmente não estariam se não tivesse essa relação. Isso tem implicação também dentro da própria dinâmica do conhecimento, isso significa que a gente iria discutir entre nós, mas também com atores sociais, com pessoas com capacidade de contestar aquilo que está sendo dito. (Ribeiro, L., 2012c)

E, assim, a proximidade com os movimentos sociais, seus temas e agendas foi o caminho escolhido pelo OM para nortear sua ação, uma proximidade que fosse capaz de afetar as pesquisas por eles produzidas, bem como a ação desses movimentos. Para Orlando Santos Júnior, essa interação com os movimentos deveria partir do pressuposto de que a universidade possui o monopólio do saber científico, mas não o monopólio do saber, e que, portanto, era fundamental reconhecer o saber produzido por esses outros atores:

A proposta é contaminar a produção acadêmica com as questões e temas que estão sendo vividas pelos atores. É óbvio que não é o morador que vai lá no observatório, tem que ter uma mediação, então a agenda, nossa agenda de pesquisa é ela mesma influenciada pelos atores com os quais nos relacionamos. Por exemplo, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que o observatório faz parte dessa rede nacional, não só já demandou pesquisas específicas pro observatório como as demandas do Fórum são constantemente incorporadas pelo observatório. Então, essa interação é uma interação que, a nosso ver, tanto contamina a agenda de pesquisas que nós produzimos, nossas teses, dissertações, textos, como, a gente espera, aquilo que a gente vem produzindo tenha a capacidade de contaminar essa ação. Nós temos é que reconhecer o conhecimento produzido no âmbito da sociedade civil. A Universidade pode ter o monopólio do saber científico, mas não tem o monopólio do saber. Então, reconhecer o saber produzido pelos atores é fundamental. (Santos Júnior, 2011)

Em relação à proximidade com os movimentos sociais, o coordenador do OM esclarece que, além da questão do impacto buscado no próprio conhecimento que é produzido pelo observatório, há o objetivo de empoderar esses atores por meio de uma espécie de repasse, empréstimo ou compartilhamento do “discurso competente”, bem como do prestígio de que goza o conhecimento científico, em suas palavras:

As pessoas sabendo conhecer elas mesmas seus problemas, certamente elas terão maior capacidade para dizer alguma coisa sobre esses problemas em contraposição ao conhecimento centralizado. Aí também tem toda uma preocupação do que é conhecer, como conhecer, de que ponto de vista... Não é só o conhecer, mas também um ponto de vista, uma maneira de conhecer, uma maneira crítica, que gere demanda... então, assim, nossos cursos pretendem botar nas mãos das pessoas o conhecimento crítico. A segunda preocupação é de emprestar às pessoas um discurso. E a terceira preocupação nossa é a de emprestar às pessoas o nosso capital simbólico. Se essas pessoas dizem que fizeram junto com a universidade tal diagnóstico assim, assim, assim, elas serão mais ouvidas... Independente se está certo ou errado. Mas tem uma audiência maior. Mas isso também tem que estar considerado no discurso. Então, quando a gente tá num curso desse, claro, a gente quer passar conhecimento, mas a gente não tá dizendo que o conhecimento em si mesmo é empoderador, ele é na medida em que tiver visão crítica, mas além disso tem essa coisa de dar o discurso pras pessoas, o mesmo que elas sabem que, de repente, colocado de outra maneira, dá um outro sentido – mas isso não quer dizer uma aposta no conhecimento popular contra o conhecimento acadêmico, não. E essa coisa do capital simbólico, o poder simbólico, mágico, que o discurso científico tem. E aí muitas experiências nesses sentidos têm sido interessantes. A mudança da relação de atores do movimento com o poder público ao se apresentar com esse discurso competente, com essas características. Tem o relatório e todo um discurso pra dizer isso da maneira que se espera. Depois, a coisa do poder simbólico... A Universidade... (Ribeiro, L., coordenador do OM, em entrevista concedida à autora em 06 set. 2011)

A ideia de empoderamento dos atores sociais por meio do repasse do conhecimento científico e de seu poder simbólico foi, de maneiras diferentes, levantada por outros pesquisadores entrevistados do OM, entre eles, Orlando Santos Júnior (2011), ao declarar que “tem uma questão de legitimação, isso está na disputa de poder, de reconhecimento da fala, do saber em geral. Os atores locais, as lideranças, quando se apropriam do conhecimento científico para legitimar sua fala, isso é extremamente saudável para a sociedade. A legitimidade da fala”.

A análise dos projetos desenvolvidos ao longo das duas décadas de atuação do OM mostra que foram escolhidos diferentes espaços políticos para exercício dessa proximidade com atores sociais do campo progressista vinculados ao tema urbano. Por um lado, o fortalecimento dos atores da sociedade civil no diálogo com governos no âmbito das chamadas “instituições participativas”, como conselhos e conferências; por outro lado,

em espaços não institucionais de articulação política e resistência contra intervenções e políticas públicas consideradas injustas e excludentes. Sobre esta última forma de atuação, serão tecidas considerações na próxima seção, dedicada à atuação do OM como ator político no Comitê Popular da Copa.

Já em relação ao fortalecimento das instituições participativas, a ação do observatório deu-se, principalmente, na realização das atividades de formação sobre políticas públicas destinadas a conselheiros, a exemplo desse curso acompanhado durante o estudo, que é realizado pelo Núcleo do Rio de Janeiro desde o início dos anos 1990 e segue até hoje. Atualmente, os cursos têm uma proposta metodológica baseada também na reprodução do ambiente dos conselhos, quer seja na diversidade de atores, quer seja na “gestão de conflitos”:

No caso do Rio, o curso não é restrito ao movimento social, tem prioridade de inscrição. Se você é do movimento social e é conselheiro, sua prioridade vai lá pra cima, mas é um curso que sempre foi aberto aos conselheiros governamentais. E tinha também ONGs que nem eram conselheiras. Então, essa diversidade do público era, e é, um componente da proposta de metodologia. Já que a gente está trabalhando com o objetivo de capacitar conselhos, e conselho é uma esfera pública de representação de diferentes, a ideia é que o curso seja uma reprodução do ambiente do conselho. Isso é tomado por nós como elemento didático do curso. (Santos Júnior, 2011)

“O pulo do gato” é como a pesquisadora Luciana Lago denomina a aposta de atuação do observatório ao utilizar como instrumento político a junção de uma pesquisa nacional em rede a essa interação permanente com os movimentos sociais. No Brasil, a expressão “pulo do gato” é usada para designar uma ação que se diferencia das demais por ter acessado um movimento ou desvio inteligente, esperto ou sagaz. Para ela, o diferencial da experiência do OM é que a extensão alimenta a pesquisa e a pesquisa dá suporte à extensão, o que fez com que, várias vezes, como investigadores, fossem desafiados a “transformar” os resultados de pesquisas em materiais mais acessíveis e didáticos e, noutras ocasiões, fez com que a extensão provocasse mudanças na pesquisa em curso, provocando a revisão da metodologia ou mesmo das teorias que a fundamentavam. Vale a pena destacar este trecho da entrevista em que a investigadora fala sobre as relações entre a pesquisa e a extensão na dinâmica do observatório:

Isso eu não tenho dúvida nenhuma, que essa possibilidade de você utilizar resultados de pesquisa, análise, mesmas metodologias, como instrumento político, é um pulo do gato. Pelo seguinte: é quando você tem o retorno, e quando você refaz a sua metodologia em função dessa interação, o pulo do gato é aí. E eu comecei a mudar muito a perspectiva, até as teorias, de uma certa forma,

comecei a buscar outros caminhos pra poder responder a essa troca com a sociedade. No caso do Movimento de Moradia, onde estou, eu tava sem respostas para um monte de coisa, não conseguia responder. Você joga um monte de coisas, de dados e de estudos de caso e tal, e vai pra formação, um curso... olha que eu já dou esse curso há 20 anos, mas dependendo da turma, por exemplo, esse 'Leitura da Metrópole', no dia da aula agora, foi fantástica a reação. **Porque eles questionaram metade das coisas. E eu falei 'isso aqui não tá fazendo sentido'. Aí você vai pra casa, você repensa, refaz várias coisas, cria uma linha nova.** (Lago, 2012) (grifos meus)

No relatório do Projeto "Segregação Urbana e Mobilidade", desenvolvido pelo OM de 2001 a 2005 sob a coordenação de Luciana Lago, encontrei um exemplo de uma dessas situações onde a interação com movimentos de base provocou alterações no próprio projeto e em seu desenvolvimento. O documento final, dirigido ao financiador, relatava entre os resultados positivos que o trabalho de campo, em especial as entrevistas com moradores, havia possibilitado uma confrontação dos pressupostos da pesquisa com a realidade vivida e a percepção social, o que gerou a formulação de novas questões e fez com que algumas noções e conceitos fossem repensados. Durante a entrevista, solicitei à pesquisadora que contasse mais sobre esse ou outros momentos em que tivesse percebido de forma tão nítida que a interação com saberes de atores não especialistas havia reconfigurado os parâmetros de um projeto. Sua resposta veio em um relato que, mesmo extenso, julgo relevante destacar:

Virou uma questão minha esse momento, quando eu fui pra campo. 'Periferia', por exemplo. O que é periferia? Porque a gente trabalhava com a ideia de periferia meio dada, né? 'Periferia' era um conceito sociológico, espoliação urbana, já tinha uma construção sobre isso, sempre teve um conteúdo 'periferia' muito ligado à cidade do retórico, desigualdades, esse é o nosso campo. É uma noção que não era colocada em questão. A gente ia fazer pesquisa na periferia, no lugar da pobreza, da ausência. Aí vamos. Vou eu pra campo (risos) com bolsistas. E aí não é bem isso, você tem que qualificar isso. Há uma diversidade de mundos ali dentro, de histórias que nunca tinham sido contadas, eu falava, isso é um problema da crise. Eu comecei a querer explicar pela conjuntura. A conjuntura foi mudando e a periferia foi mudando. Hoje ela é diversificada. Nova Iguaçu é um Centro, não é uma periferia. Mas não era só isso. O que mais me pegou, me incomodou, na verdade, é que não era isso. Na verdade, as nossas teorias estruturalistas, que eram a base nossa, desse marxismo mais estruturalista, sempre apagou muita coisa, sempre apagou o sujeito. A gente já sabia disso, a gente já fazia a crítica disso, mas a gente fazia a crítica e reproduzia a teoria. E aí quando a gente foi pra campo, eu fui pra Mesquita uma época, pra você ver como funciona a extensão, a gente estava assessorando a Prefeitura do PT lá na época pra fazer o Plano Diretor lá. Aí eu sempre provoco muito com os dados. Aí tinham muitos senhores lá na plateia, nunca tem muita gente mais velha, mas dessa vez tinha. Aí um levanta e diz assim: 'Minha filha, olha só, tem alguma coisa errada. Como a gente pode discutir Plano Diretor se ninguém tá falando o que é que era essa praça aqui em frente?' A gente tava no Centro de Mesquita e eu olhei pra aquela praça decadente lá. Aí ele faz um relato, durante 10 minutos, em pé, às 10 horas da noite, ele era operário, já aposentado de uma fábrica e

contou como era a vida em Mesquita, ali, nas décadas de 60 e 70. Todos os operários almoçavam ali, naquela praça, 3 mil operários. Aquela área era uma área industrial, eu até sabia, tinha mostrado as indústrias que tinham fechado. Mas a gente não sabia que aquilo era um bairro operário. Por quê? Porque no Rio de Janeiro, por todos os dados estatísticos e leituras que já tinham sido feitas sobre a Baixada, não existia bairro operário. Existia em São Paulo, em Porto Alegre, mas no Rio de Janeiro você não tinha porque o Rio de Janeiro não é industrial, você não tem isso, é tudo prestador de serviço, empregada doméstica e construção civil. Eu olhei aquilo, aí eu fui pra casa, eu não dormi, parei tudo. Aí vou resgatar o diário dessa história e começo a fazer entrevistas com toda a população idosa da área pra pegar memória, sem fôlego, sem método, eu vou lá com gravadorzinho e vamos lá, reconstruo aquilo ali. Aquilo ali teve cinema, futebol de várzea e como é que é a sociabilidade daquelas famílias e eu falei ‘caramba do céu’, olhava pra minha tese, peguei o meu livro e metade de um capítulo que analisava o Rio e não era isso. Periferia. Aí eu reconstruo o projeto, vou pra qualitativa, aí que é a minha primeira guinada, quando eu saio dos projetos quantitativos, censitários, e vou pra campo onde estou até hoje. Então, essa é a guinada, foi em função disso, de um momento que eu ouço uma história que estava completamente perdida. Aí vi que esses conceitos que a gente trabalhava estavam muito frágeis. Sempre foram. O Estruturalismo na verdade impede de você ver as práticas. Então, foi assim. (Lago, 2012)

Percepção semelhante sobre a relação do OM com outros atores é desenvolvida pelo pesquisador Adauto Cardoso, para quem a relação com militantes e com os movimentos sociais não é uma estratégia apenas para municiar atores políticos populares com informações científicas, mas também para conferir qualidade e legitimidade ao próprio observatório. Cardoso destaca que essa interação tem como resultado a realização de uma pesquisa científica muito mais ligada às questões concretas vivenciadas por esses atores, de forma que a produção do conhecimento se dá em meio a essa permanente confrontação, o que ampliaria a capacidade do próprio OM, qualificaria sua pesquisa e, conseqüentemente, a sua legitimidade:

Eu vejo que há várias entradas. Eu acho que a possibilidade da relação com esta militância social, tanto através dos programas de formação que a gente tem, mas também através das atividades de pesquisa, eu acho que isso **habilita esses atores a participar do debate público de uma forma mais bem informada, com mais capacidade de formulação. E eu acho que dá pra gente, professores, também muito mais, sei lá, capacidade, legitimidade, para falar publicamente também.** Eu me vejo hoje com uma capacidade de circular junto ao movimento popular, com reconhecimento deles, e ao mesmo tempo tendo uma interlocução com eles que me dá muita tranquilidade para falar e, ao mesmo tempo que eu falo, não vem de uma pesquisa abstrata mas vem dessa relação com eles. Uma coisa que o Luiz César sempre fala, que eu acho que é **uma coisa superimportante na relação com o movimento popular, que não é só o conhecimento que a gente leva, né, mas é o que eles trazem como questão que nos faz reformular os nossos objetos de estudo. Isso pra mim é central. Então, a gente não trabalha com uma pesquisa participativa no sentido de colocar os militantes fazendo pesquisa, eventualmente isso acontece, mas não é a nossa prática, mas as nossas questões de pesquisa, nossos temas, nossa forma de encarar os nossos objetos são muito influenciados por esta relação e aí, o resultado disto, acho que é uma pesquisa muito mais**

engajada, pela própria maneira como ela se define e aí os resultados acabam sendo também, muito mais conectados com as demandas dos movimentos. (Cardoso, 2012) (grifos meus)

Essencialmente, as falas dos pesquisadores do observatório sobre as formações que realizam caminham para a questão da legitimidade. Por um lado, anunciam a estratégia de se contrapor à lógica do “discurso competente”, levando o saber científico aos atores sociais de forma a conferir maior legitimidade às suas falas, por outro, apostam que esse contato permanente com outros saberes qualifica e legitima a sua própria fala.

Além das conversas informais com participantes da formação, realizadas durante as aulas do curso acompanhado no estudo, foram entrevistadas duas participantes de cursos anteriores, com longa trajetória nas lutas comunitárias da região, de forma que pudessem falar sobre a relação que percebem entre essas formações e suas trajetórias políticas. Em razão dos aspectos muito pessoais que levantaram durante as entrevistas, e que julgo importante trazer às reflexões, opto por utilizar nomes fictícios.

Dona Alba era quem recebia os participantes nas noites do curso de formação com café e sorriso. Já tinha passado dos 60 anos de vida na altura em que conversamos, tinha participado da primeira edição do curso de formação em políticas públicas do Observatório e hoje gosta de apoiar as novas edições. Desde a década de 1980 participa das lutas por saneamento básico, educação e saúde na Baixada. Já esteve à frente da associação de moradores, integrou a federação de associações de moradores e conselhos de políticas públicas. É assim que conta sua aproximação com as lutas na Baixada Fluminense:

Tenho três filhos, quando os meus filhos estavam em idade escolar foi que eu comecei de novo a olhar para o lugar onde vivia. Naquela época aqui era lama, barro e mais nada, não tinha saneamento básico, não tinha saúde, posto de saúde era precário. Você começa a ver as dificuldades, mas como dona de casa eu não sabia muito o que fazer, sabia que tinha que fazer alguma coisa, mas não sabia por onde começar. Foi quando teve uma greve de professores, tava faltando professores na escola onde meus filhos estudavam e aí uma vizinha disse ‘A gente tem que fazer alguma coisa, vamos fazer uma reunião’. E eu disse: ‘Vamos’. E começamos a ir na casa das vizinhas pra chamar, então eu conheci umas pessoas que estavam tentando fundar uma associação de moradores. E eu comecei a participar. Comecei participando dessa associação, ajudando e tal. E eu comecei a gostar daquilo ali. Tive atrito com o marido, ele não queria, achava que mulher tinha que ficar em casa, não tinha que se meter nisso. E foi aquela confusão, porque eu achava que tinha que ir porque eu não estava fazendo nada de mais. Então, tive atritos porque eu ia a algumas reuniões, às vezes não ia, outras eu ia escondida, mas isso me incomodava porque eu estava tentando lutar não só pelos direitos dos meus filhos, eu via a necessidade de outras coisas. Mas a minha entrada, a entrada legal mesmo, foi na associação de moradores, entrei como mãe e tal. Depois eu saí por conta de problemas pessoais com o marido, meus filhos, aí eu saí e acabei tendo que ficar num lugar assim escondida por causa de agressões e coisas assim. (Dona Alba, 2012)

Quando perguntada sobre os cursos de formação que já fez, Dona Alba ressalta que inicialmente tinha muita dificuldade de acompanhar, que se sentava na sala de aula e nada dizia, porque não conseguia entender muito e tinha vergonha de falar, que achava que se falasse ia sair bobagem, mas que uns colegas e as dinâmicas utilizadas em alguns cursos a incentivaram a falar:

Vou te falar a verdade, as primeiras reuniões que eu vim aqui, eu chegava, sentava e do jeito que eu sentava só me levantava pra sair. Ficava lá e pensava: ‘Meu Deus, o que estou fazendo aqui?’ Eu não conseguia entender o espírito da coisa, por que que eles falavam tanto... alguns falavam, como aqueles petistas gostam, vamos dizer assim, aquelas palavras de ordem, então eu ficava aqui... Mas quando eles chamavam pra fazer formação, às vezes ficava o dia todo. Eu tinha vergonha de falar, eu achava que não sabia nada, eu conversava com um fulano aqui do lado, tinha um que foi presidente daqui, o Fernando Campos, e ele dizia: ‘Mulher, fala o que tu tá pensando’. E eu dizia que ‘se eu for falar, vou falar bobagem, Fernando’ e ele respondia: ‘Fala aí o que tu tá pensando’. Aí falava pra ele assim, assim, assim e ele dizia: ‘E isso é bobagem? E não tá certo? Fala aí pro pessoal’. E eu só dizia: ‘Fala você’, porque eu não tinha coragem de falar, eu não conseguia falar em público. E nesses momentos, vamos dizer, que tinha assim umas 15 ou 20 pessoas, porque a FASE tinha essa mania de trabalhar assim em grupo, usando tarjetas e sei lá o que, aí tu conseguia escrever alguma coisa... É, porque você tem medo de falar bobagem... mas hoje eu entendo que tem coisas que você acha que é bobagem, mas que você tem que falar, passar pras pessoas, se tiver errado ela vai dizer. Hoje, se eu não sei alguma coisa, eu digo pra pessoa que não sei, eu não tenho tanta vergonha mais, antes eu tinha. Eu não sabia ligar um computador, eu hoje sei, eu não tenho mais vergonha. E isso eu aprendi nesses momentos que a gente chama de capacitação, tem gente que não gosta de chamar assim capacitação, acha que não é, mas você aprende, você consegue jogar pra fora aquilo que tu sabe e aquilo que não sabe você vai dizer: ‘Não, eu tenho que aprender’. Então ajuda. Você consegue saber que, além dos dever, porque você sabe que tem dever, todos sabem que tem que fazer isso, aquilo, mas caramba, você pensa: ‘Eu tenho direitos’. (Dona Alba, 2012)

Dona Alba fez questão de falar sobre a capacitação que mais a marcou. Chamava-se “Mulheres em Debate” e durou quase um ano, tinha formato de oficinas e um dos temas foi a Lei Maria da Penha⁹⁰. Mais do que destacar o que teria sido repassado sobre a Lei, ela recorda a oficina como um espaço onde ela e outras mulheres partilharam experiências e dores:

Vieram várias pessoas para dar algumas explicações sobre a Lei. E isso foi um negócio que marcou muita gente, não foi só a mim não... falava sobre a violência contra a mulher e teve muitos depoimentos, aí teve um momento em que eu joguei pra fora coisas que estavam dentro de mim por uns 30 anos e eu consegui falar. Eu lembro que um dia falei um negócio... a gente fez uma comemoração do dia 08 de março lá na nossa associação, eu consegui falar

⁹⁰ “Lei Maria da Penha” é como ficou conhecida a Lei 11.340 de 2006, que cria mecanismos para coibir e punir a violência contra a mulher, especialmente a violência doméstica. A referência a Maria da Penha é uma homenagem a uma ativista que sobreviveu à tentativa de homicídio cometida pelo próprio marido.

assim... botei todo mundo pra chorar... eu achava que aconteceu comigo ia acontecer com as minhas filhas... e foi o único momento na minha vida que eu consegui, eu falei. Mas não fui só eu, várias pessoas que tinham coisas guardadas por anos e anos, pessoas que estavam sendo ainda violentadas e não conseguiam falar... então, eu acho que todos esses momentos desses cursos, que têm essa oportunidade, eu acho que é importante, muda a gente, até eu. Eu era dona de casa, agora eu não sou mais, de repente eu posso até me considerar uma educadora popular. (Dona Alba, 2012)

Porém, quando indagada sobre o espaço de discordância com os professores das formações ou se recordava já ter ensinado algo aos formadores, Dona Alba reafirma a intimidação causada pela diferença entre “os que têm estudo” e “os que não têm estudo”, ainda que na mesma resposta reafirme que a pessoa que mais a ensinou na vida foi uma outra líder comunitária com menos anos de estudo formal do que ela mesma. E nesse processo, fala de como aprendeu “a administrar isso melhor”:

Acho que sim, mas é uma minoria, as pessoas ficam sem coragem de falar... Eu posso discordar do professor lá e às vezes não ter coragem de falar. É um professor, tá ali acima de mim... Então, eu acho que muita gente ainda não tem coragem de falar, muitos de nós ainda têm essa visão, é como se você fosse uma pessoa intocável. A gente aqui no meio, como eu, eu não tenho faculdade... A Célia⁹¹, por exemplo, fez naquela época o (ensino) primário, mas a sabedoria dela... Ela me ensinou muita coisa. Eu fiz segundo grau, fiz outros cursos, mas aprendi tanto com ela que só fez até o primário [...]. Então, as pessoas ainda têm essa visão: ‘Você fez faculdade, você tá lá em cima, você é o dono da verdade’. A gente tem que mudar isso, às vezes eu falo pro pessoal aqui: ‘Temos que mudar isso’. Ele sabe, ele é um técnico, ele estudou mais que a gente, mas às vezes a gente tem uma sabedoria que às vezes ele não tem. Eu conversava com outras pessoas na associação e dizia: ‘Gente, vocês têm que falar’ [...] Não vou dizer que é fácil não, mas a gente aprende. Hoje em dia mesmo, aqui nas reuniões da ABM⁹², eu vejo as pessoas assim... eu vou lá, falo, às vezes fico nervosa, mas não tanto como eu ficava antes. Por isso que eu falo pra você que essas... cada momento dessas... ajudam você, fazem você, como se diz?... administrar isso melhor, sem achar que eu sou pior do que todo mundo, que só porque não tenho um canudo eu não sei falar... não. A gente aprende. E muito. Ninguém vai me prejudicar mais aqui dizendo isso é normal... Como assim é normal? É normal eu apanhar? É normal não ter direito a isso ou aquilo? Não, não é normal... então, eu vou seguindo em frente, vou tomar minhas decisões, em algumas dessas capacitações fez com que eu tomasse as decisões na minha vida que eu não tinha coragem de tomar. Então, eu falei: ‘Vou tomar a decisão, é isso que eu quero, acabou’. Ensinei pros meus filhos também, né? (Dona Alba, 2012).

A segunda entrevistada foi a líder comunitária citada várias vezes por Dona Alba como a pessoa que mais a ensinou, cuja força admirava por ser uma dona de casa, mãe de seis filhos, que acordava antes das 5h para lavar roupa e preparar a comida da família antes

⁹¹ Nome fictício, aqui Dona Alba refere-se à segunda entrevistada, que será apresentada adiante.

⁹² ABM é a Federação das Associações de Moradores de São João do Meriti, município da Baixada Fluminense.

de sair para as atividades comunitárias. Como ela, Dona Célia também sofreu muita resistência em casa, o marido não gostava que estivesse envolvida nessas atividades, mas “como ela não tinha medo, nem papas na língua”, nunca se intimidou, falava e brigava com qualquer um, principalmente para defender o direito à saúde.

Dona Célia tem uma trajetória que se assemelha à de outras lideranças comunitárias no Brasil nos últimos quarenta anos. Começou a envolver-se nas atividades da associação de moradores, foi presidente de uma dessas associações, passou a atuar na Federação das Associações da Baixada, já foi conselheira do Conselho Municipal de Saúde e, no momento da entrevista, ocupava um cargo na prefeitura. De alguma maneira, ao falar de si, Dona Célia faz também uma avaliação sobre o processo de institucionalização da participação na Baixada. Ela recorda esse percurso e avalia que houve uma diminuição muito grande no número de pessoas que se envolvem em lutas comunitárias, assim como na quantidade de associações locais, e que o movimento foi perdendo parte de sua força:

As federações na década de 80, começo de 90, as federações tinham um poder muito grande, associação de moradores, a gente juntava a nível de Baixada, nós sempre lutamos a nível de Baixada, tinha o comitê de saneamento a nível de Baixada. Englobava todas as federações de associações, os sindicatos, né? A gente tinha uma força muito grande naquela época. Eu participo dos conselhos, mas eu acho que o conselho enfraqueceu a nossa luta. Que quando a gente mostrava a cara, a gente ia pra rua bater panela, a coisa funciona melhor. Eles ouviam mais a gente. Passeatas. O conselho tu discute, faz propostas, mas a maioria não é implementada, a maioria não acontece. Você não... não sei, você não tem um mecanismo pra forçar, né? Antigamente não. (Dona Célia, 2012).

Sobre as conferências de políticas públicas, mais uma modalidade das chamadas instituições participativas, Dona Célia diz: “Eu gosto de participar das conferências, porque ali a gente discute, a gente faz proposta. Ali eu falo, apesar de que não é implementado a maioria do que a gente discute, mas, é um espaço onde você tem pra colocar a tua ansiedade, as tuas propostas, teu querer”. Para ela, ainda que tenham sido criados esses espaços para apresentar as reivindicações, eles terminaram por enfraquecer a luta, porque agora nem as decisões tomadas nesses espaços são concretizadas, nem as pessoas vão às ruas.

Dona Célia conta que participou de inúmeras capacitações e que em algumas delas a linguagem utilizada era de difícil compreensão, brincou que por vezes achava que tinha que levar um dicionário pra entender a aula, mas que alguns facilitadores pareciam “falar a sua língua” e por isso foram grandes professores:

Infelizmente eu não tenho estudo, eu estudei a quarta série primária, e tenho dificuldades, lógico, né? Mas aquilo que eu pude absorver nos cursos que eu participei... Tem uma professora do serviço social Maria Inês Bravo, também foi uma pessoa que impulsionou muita gente, tanto em Caxias, São João (do Meriti) a fazer esse esforço de capacitação. Ah, um curso que marcou foi meio ambiente, saneamento básico, é porque a gente carece muito dessa política. E eu tudo que, onde tinha, falava de meio ambiente, a gente estava lá... eu, tinha logo no começo eu dizia assim: 'Olha a gente tem de vir pra cá com o dicionário na mão' (risos). Eu me preocupava, me preocupava, eu dizia: 'Gente, eu entendo mais ou menos', mas eu via pessoas próximas que não entendia muito as palavras que eram usadas, né? Aquela criatura ali (apontou para a sala onde estava Orlando Júnior, do OM) falava muita a nossa língua, o Júnior, o Orlando Júnior. Aquele ali foi um professor pra gente. Muitas pessoas que... Eu falei: 'Pô, eu não tenho estudo, mas eu sou esforçada. Eu gosto de ler'. Quando você gosta de ler, você consegue absorver alguma coisa. (Dona Célia, 2012)

Dona Célia acredita que as formações “ajudaram a abrir sua mente”. Ela destaca a importância das capacitações principalmente nas horas em que teve que dialogar diretamente com representantes de governos, porque esses momentos de formação a auxiliaram não apenas a entender o que estava sendo dito, como também a “saber dar respostas”:

Ajudava, claro que abria a mente da gente, na medida que a gente não tinha uma formação, aquilo ajudava e muito até no diálogo com o governo. Que era o principal, você saber chegar, falar, você saber dar resposta, entender o que é que está se falando. Porque eu era uma dona de casa, criava os meus filhos, eu nunca participei de nada, num tinha estudo, nunca participei de nada. E, na medida em que eu comecei a participar desses cursos, a minha mente foi abrindo e fui aprendendo. (Dona Célia, 2012)

Perguntei a Dona Célia se ela também recordava ter ensinado algo ao Orlando Júnior, a quem havia se referido como bom professor, ou mesmo a outros formadores das tantas capacitações que fez. Sua resposta saiu com um sorriso que pareceu vir do embaraço em admitir que sim, que havia ensinado, mas depois ficou tranquila a falar de trocas:

Bom... Eles acham que sim. Eu acho que era uma troca, né? Eu acho que é uma troca, porque o pessoal vai pra faculdade, pra universidade, mas eles não têm a vivência ali na base que a gente tem. Eu acho que é uma troca como um todo porque eles têm o saber acadêmico e a gente, o saber popular. E ali tem uma troca de experiência, uma troca de vida, né? Eu acho que, assim, é muito importante, muito importante mesmo. (Dona Célia, 2012)

A opção de abrir as formações para conselheiros em geral, e não apenas para representantes da sociedade civil ou militantes dos movimentos populares, trouxe aos cursos do OM formandos de perfis diferentes do de Dona Alba e Dona Célia. No curso acompanhado, aproximadamente um terço dos participantes representava órgãos governamentais em conselhos de políticas públicas da Baixada, alguns deles com

escolaridade de nível superior. Nesse sentido, a ideia de reproduzir parte do ambiente dos conselhos nas próprias formações foi bastante interessante. Os conflitos realmente apareceram diversas vezes, assim como alternativas de resolução de conflitos foram debatidas. Assim, as limitações e possibilidades das próprias instituições participativas de que fazem parte foram tema de discussões em que perspectivas diferentes puderam ser levantadas.

Porém, os participantes com os quais conversei disseram estar satisfeitos com a formação. Nenhum deles mencionou como negativo que houvesse ali um ambiente de reprodução também das disputas nos conselhos. André Luiz, um dos alunos, diz que acredita que, para alguém de fora, a formação podia parecer superficial, mas que, para ele, foram aulas muito práticas, muito vivenciais e concretas e que, em cima dessas questões, falaram de políticas públicas e tiveram oportunidade de construir coisas importantes juntos:

Várias aulas me marcaram, mas a mais recente foi a de sexta-feira... A equipe se dividiu em grupos e então cada grupo abordou alguma intervenção numa área qualquer. Até em termos de mapeamento, nós fizemos a cartografia. Uma aula muito interessante, porque o morador é que sabe dos problemas do cotidiano no seu município. **Não é simplesmente um cartógrafo que faz um desenho muito frio, um mapa muito frio de uma determinada região, mas na verdade, no caso nós ali agimos como uma comunidade. Sentamos no chão mesmo, fizemos rascunho da área porque ele diz a realidade, não é uma coisa fria...** é uma coisa lógica, que você tá vivendo ali... por exemplo, aqui tem uma padaria, aqui essa farmácia que é na esquina, tipo de coisas assim... Se isso pode ajudar um engenheiro ou arquiteto que venha trabalhar aqui? Pode ter certeza que ele vai aprender. Porque ele tem a teoria, né? Vou repetir, um cartógrafo quando faz um mapa, ele faz uma coisa fria, não é uma realidade da região. Por exemplo, nós estamos em São João do Meriti, aqui tem vários conflitos, várias demandas na área da assistência social, na área das políticas públicas e, simplesmente, chegar e fazer um mapa de São João, não é a realidade. A realidade foi o que nós fizemos aqui na sexta-feira, porque cada um dos alunos aqui, na sua localidade, no seu município, ele tem uma realidade, ele enfrenta uma demanda, uma dificuldade de Caxias, Nova Iguaçu, de São João mesmo, vários municípios da Baixada. E a Baixada em si é muito conflitante, são várias necessidades de políticas públicas. (Couto, 2012) (grifos meus)

A fala de André Luiz termina por coincidir com minha impressão geral sobre o curso, na medida em que ele destaca como ponto mais positivo da formação um dos momentos de construção coletiva de saber sobre o território. Porém, é preciso dizer que isso não era um consenso entre os alunos, como alguns frisaram durante as aulas ou durante as conversas que tivemos, pois havia uma expectativa de que o curso fosse mais expositivo, que tivessem recebido mais conteúdo dos formadores. Enfim, o ponto indicado

como negativo era exatamente o que eu colocava no topo da lista dos positivos: os professores não falavam muito porque os alunos “participavam demais”.

6.3. Observatório ator: o caso do Comitê Popular da Copa



Figura 18. Casa do Morro da Providência⁹³ marcada para remoção.

Ter a marca “SMH” nas paredes de casa é conviver, dia e noite, com a sentença de despejo e a insegurança sobre o destino. É assim que a Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro (SMH) marca e numera as casas das famílias que serão removidas. A realização das obras dos megaeventos, Copa da Fifa 2014 e Olimpíadas 2016, foi o argumento que faltava para justificar as remoções que o mercado imobiliário e os ímpetus “higienistas” já planejavam há muito tempo. Agora era urgente preparar a cidade para o grande espetáculo e isso exigia remover, levar para longe e esconder a cidade real.

Nesta seção, segue-se na tarefa de observar a atuação do Observatório das Metrôpoles em interação com outros atores, desta feita, como ator-membro do Comitê Popular Rio – Copa e Olimpíadas. Os Comitês Populares são articulações de resistência

⁹³ Morro da Providência é a favela mais antiga do Brasil; estima-se que ali vivem mais de três mil famílias. A remoção de quase um terço das casas era justificada pelo poder público para a construção de um teleférico que serviria tanto para facilitar o acesso dos moradores aos pontos mais altos do morro como para fins turísticos.

que foram criados nas 12 cidades brasileiras que sediariam os jogos da Copa do Mundo de 2014. No caso do Rio de Janeiro, seu trabalho se estendeu em razão das Olimpíadas de 2016. Na sua composição estavam movimentos sociais, pesquisadores, estudantes, organizações profissionais, ONGs, cidadãos independentes e muitos moradores das áreas atingidas pelas obras, todos dispostos a se opor às violações, abusos e ilegalidades relacionados à realização dos megaeventos.

Acompanhei a reunião do Comitê na noite do dia 25 de maio de 2013, na sede do Sindicato dos Trabalhadores da Educação, no Centro do Rio de Janeiro. Na agenda do dia, a preparação de duas manifestações que deveriam coincidir com a estreia e o encerramento da Copa das Confederações da Fifa⁹⁴, respectivamente, os dias 15 e 30 de junho. A ideia em debate era aproveitar toda a atenção que o evento receberia para denunciar as violações e remoções forçadas, mas fazer um protesto que explorasse o lúdico e o bom humor. As pessoas foram lançando suas ideias: “produzir uma narração crítica e engraçada de uma partida imaginária de futebol, onde o que estava em jogo era o direito à cidade”; “produzir panfletos que, junto com as denúncias, fizessem uma homenagem a grandes nomes do futebol” e assim por diante. Também foi planejada a realização da “Copa das Remoções”, um torneio alternativo organizado pelo Comitê a ser disputado por times formados nas comunidades removidas ou em risco de remoção pelas obras dos megaeventos. Ao final da reunião, sugestões anotadas, uma comissão foi formada para pensar os detalhes dos atos e uma plenária de mobilização ficou marcada.

Nessa noite, a reunião foi também acompanhada por jornalistas internacionais e contou com representantes de: instituições universitárias, membros de sindicatos, assessores de parlamentares do campo progressista, membros de ONGs e alguns cidadãos. A mesa que coordenou os trabalhos foi composta por Renato Cosentino, da ONG Justiça Global, e por Gustavo Mehl, bolsista do Observatório das Metrôpoles. As pessoas com as quais conversei no dia disseram que foi uma reunião atípica, pois contava com poucas pessoas das comunidades em risco e esse não era o usual. O ambiente da reunião foi muito descontraído, imagino que quase todos os presentes, em algum momento, fizeram uso da palavra para trazer alguma ideia ou informação.

⁹⁴ Desde 2005, a Copa das Confederações ocorre no país que sediará a próxima Copa do Mundo da Fifa, funcionando como evento para testar as condições do país anfitrião.

Embora o tema seja tão espinhoso, a impressão que tive foi a de que a reunião dessa noite refletiu uma característica que percebi na maior parte das atividades do Comitê Popular do Rio, a irreverência. Grande parte dos atos organizados pelo Comitê teve essa mistura de resistência com doses de insolência e bom humor. Em uma das manifestações, levaram montes de entulho de casas demolidas para a frente do prédio da prefeitura; em outra ocasião, os manifestantes trajaram vestimentas que faziam alusão a diferentes modalidades esportivas; e houve ainda um ato contra uma licitação suspeita de fraude em que fizeram um teatro com a representação de um “jogo de cartas marcadas”. Outra iniciativa foi um álbum de figurinhas virtual (em Portugal, “caderneta de cromos virtual”), com uma contagem regressiva para o início das Olimpíadas. O álbum “Cem dias, sem direitos” trazia uma centena de imagens de violações cometidas em nome do “Rio 2016: os Jogos da Exclusão”. A leitura que faço dessa característica é que, em meio ao clima festivo em que a maior parte do país recebeu a “megafesta”, eles decidiram lutar contra a imagem de que seriam os que estão sempre contra as mudanças, “os que não amam o futebol”, enfim, lutar contra a pecha de serem “os não patriotas que não vestem a camisa da seleção”. Assim, buscaram meios de chamar atenção às denúncias reafirmando que o problema não eram os jogos em si, como mostra a imagem abaixo:



Figura 19. Manifestação no Centro do Rio de Janeiro, em 20/06/2014⁹⁵.

Posteriormente, tive oportunidade de entrevistar três pessoas, com diferentes perfis, que participaram das atividades do Comitê, são eles:

⁹⁵ Foto do Centro de Mídia Independente, que disponibiliza todo seu conteúdo para reprodução sem fins comerciais.

- Renato Cosentino: faz parte da organização não governamental “Justiça Global”, é formado em comunicação social e fez especialização no IPPUR. Atuou em várias frentes no Comitê e o representou em alguns debates, mas teve presença forte na equipe de comunicação, foi uma das pessoas responsáveis pelo *site* e pelas páginas do Comitê nas redes sociais.
- Hertz Leal: faz parte do Movimento Unido dos Camelôs⁹⁶ (MUCA). Ele conta que tinha uma concessão para gerir um quiosque na Praia de Ipanema e que, por decisão da prefeitura, perdeu o negócio, que foi repassado a uma empresa. Entrou com uma ação judicial para reverter a decisão, mas perdeu a causa. Entretanto, acabou por se envolver na organização dos camelôs que estavam em disputa com a Secretaria de Ordem Pública da Prefeitura. Isso o levou também ao movimento em defesa da moradia e, dali, ao Comitê.
- Paula Paiva: participou como cidadã, sem vínculo com qualquer instituição. Estudante do curso de comunicação social, foi a uma entrevista de um processo de seleção de estagiários organizado por uma ONG, não foi selecionada, mas lá tomou conhecimento das ações do Comitê e decidiu contribuir voluntariamente.

Pedi que falassem inicialmente sobre as razões de terem ido participar do Comitê e sobre o que a experiência significou. Transcrevo abaixo alguns trechos:

Renato: A brutalidade do processo eu fui entender e ter certeza por causa desse contato com as comunidades, fui vendo as injustiças, isso vai ficando cada vez mais claro. É um rolo compressor, um processo difícil para a democracia mesmo, essas remoções sumárias... Eles aproveitando o período do carnaval... Oferecendo indenizações de dez mil reais, que depois conseguimos subir para, pelo menos, 40 mil reais. E aí você vê uma entrevista do prefeito e é uma cara de pau... O secretário de obras também, que veio do PT! É impressionante a cara de pau. Por exemplo, no Horto, fizeram uma delimitação [no projeto] que pega exatamente a parte pobre, quando chega na casa do herdeiro do Unibanco e outros condomínios ricos, o projeto faz uma curva! É chocante e de um bloqueio muito grande em relação à mídia. Porque estamos falando em muito dinheiro mesmo, e quando você vê as doações que essas empresas fazem para a campanha eleitoral do prefeito é vergonhoso... É difícil, mas estamos aí, lutando. (Cosentino, 2013)

Hertz: Quando o Secretário da Fifa disse que a democracia atrapalhava estava falando disso... Cada vez mais quem manda é o poder econômico e da mídia... Eu nem sei como isso está na cabeça das pessoas que só são apaixonadas pelo futebol. A Fifa... esses caras vêm aqui, não pagam impostos, fazem todo tipo de

⁹⁶ Camelô é o termo popularmente utilizado para designar alguém que vende seus produtos na rua, atividade exercida, na maioria das vezes, sem amparo legal.

negócios, criam áreas de exclusão onde a população não pode circular, exigiram de tudo, até tanques antiaéreos alemães, ganham dinheiro em tudo, escolhem o tipo de piso e de teto do estádio, tem que ser esse comprado não sei onde. Rola muito dinheiro pra eles. Eles elitizaram nosso futebol. Tem que fazer essa crítica. Não fazem nada por nós, não tem apoio para os atletas brasileiros, tem índio sendo removido, tudo é pensado em cima do lucro da Fifa e da especulação imobiliária. (Leal, 2013)

Paula: Essa organização sem uma cabeça líder, sem financiamento, conseguiu muita coisa, mostrou que é possível. Toda terça-feira um grupo se reúne. É muito difícil ter um grupo que se mantém com muita gente, voluntariamente, toda semana lá. O Comitê nasceu desde o Pan [Jogos Pan-Americanos do Rio em 2007] e foi crescendo. Tem também alguns ganhos muito concretos, no Metro Mangueira só tinham oferecido casas a 60 km de onde viviam, depois conseguiram entrar no [Programa de Habitação] 'Minha Casa, Minha Vida' numa rua bem ao lado, em outros lugares conseguiram aumentar o valor das indenizações. Em Fortaleza, conseguiram até mudar um projeto [evitando as remoções]. Quando você consegue dar visibilidade, fica mais fácil. Eu entrei por acaso e fiquei muito feliz. Estou como cidadã mesmo. (Paiva, 2013)

Tanto para Renato como para os outros dois entrevistados, o principal objetivo do Comitê era articular as ações de atores sociais críticos numa luta comum que conseguisse dar visibilidade às violações de direitos e remoções forçadas que estavam ocorrendo em nome dos megaeventos. Ele relata que a prefeitura do Rio, no começo, omitia até mesmo os números reais de pessoas atingidas pelas remoções, mas algumas ações do comitê conseguiram mostrar esses números e forçar o poder público a admitir que o número era ainda maior:

As remoções não estavam nem sendo noticiadas, isso estava bloqueado. O Comitê conseguiu dar visibilidade internacional e começou a conseguir de fora pra dentro. *New York Times*, *El País*, *Al Jazeera*, só depois entrou na pauta no país. Virou um tema. A estratégia era dar visibilidade. A nossa listagem mostrou os números, fizemos através de estimativas, através de notícias de jornal, relatos de lideranças dessas áreas, junto com os moradores das comunidades. A prefeitura não divulga os números reais, só os assentamentos formais, os informais não eram divulgados. Depois a prefeitura comentou que nossos números eram até baixos, eles já tinham reassentado mais gente. (Cosentino, 2013)

Sobre a maneira como são produzidos os materiais e as informações que o Comitê divulga, Renato diz que não saberia dizer quem produziu um ou outro material, porque, embora algumas vezes as pessoas das universidades redijam maior parte, a produção é coletiva na medida em que ela nasce do que foi construído nesse processo do Comitê, da mesma forma que os conteúdos desses materiais refletem essa construção coletiva. Como exemplo, cita o processo de produção do conhecimento sobre o que estava se passando em uma das comunidades, o Morro Santa Marta:

A participação da universidade, do Observatório das Metrópoles e de outros laboratórios, é uma contribuição na parte analítica e uma contribuição do dia a dia, de tarefas mesmo. As produções são coletivas, talvez as universidades tenham redigido mais, mas isso nasceu do que foi construído e acumulado aqui. Temos feito muitos debates, faculdades, colégios, temos um grupo de trabalho só para debates. Lá, nós levamos a construção crítica do processo que foi construída aqui. O conteúdo produzido é um reflexo disso. Não saberia dizer se alguém produziu mais... O que temos tentado fazer é dar voz aos atingidos. Nos debates, sempre tem alguém do comitê e alguém das comunidades para falar também. Se eles não participam dessas análises diretamente, a verdade é que essas análises são construídas no dia a dia, a gente tá sempre com eles, conversando. Por exemplo, hoje a gente sabe o que está acontecendo no Pico do [Morro] Santa Marta. São 150 famílias ameaçadas com o argumento do risco, eles estão dizendo que é por causa do risco para a comunidade. Tem o Vítor, que é uma liderança de lá, conversando com ele e com os moradores⁹⁷, descobrimos que aquele lugar é usado como acesso ao Cristo Redentor, o caminho do Cosme Velho está ficando saturado e eles querem abrir um novo caminho para o Mirante Santa Marta. Tem todo um interesse turístico por trás dessa remoção. A filha do Vítor é a quinta geração morando na mesma casa no Santa Marta, já foi feito trabalho de contenção e tudo. Essa análise é dele, e tava perfeito. Quer dizer, ele não aparece aqui [no Comitê], mas isso está no dossiê, é o que ele entende e foi refletido com a gente. Por isso que no final do dossiê, a gente dá crédito para gente que não necessariamente colocou a mão na massa para escrever, mas que a gente entende que está ali, a reflexão dela tá ali, porque tudo foi produzido conjuntamente. (Cosentino, 2013).

Da equipe de comunicação, Paula relata como foi o processo de elaboração do Dossiê “Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro”⁹⁸, o principal documento para o registro e denúncia de violações produzido pelo Comitê. Ela fala sobre as múltiplas fontes utilizadas, mas destaca a importância das informações que vinham “frescas” das próprias comunidades atingidas:

O mais importante é o contato direto com as pessoas impactadas. Quando o pessoal da comunidade tá lá [nas reuniões do Comitê] também é muito participado, eles ajudam a organizar, dão opinião, não têm dificuldade nesse sentido, de ficarem envergonhados ou coisa assim. Tem a Dona Inalva, ela é da

⁹⁷ Em 03/03/2013, o Comitê publicou uma entrevista com Vítor Lira, onde ele apresenta com detalhes sua leitura sobre o que estava ocorrendo no Santa Marta. “Há poucos anos, o pico do Santa Marta era um local de difícil acesso e estratégico para o tráfico de drogas. Era também pelo alto do morro que a polícia entrava e para lá que os jovens presos por policiais eram levados e possivelmente executados... Mas o plano inclinado, construído em maio de 2008, e o asfaltamento da rua que sobe por Laranjeiras após a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora, em dezembro do mesmo ano, tornou a belíssima vista mais acessível e cobiçada. O pico do Santa Marta é um local muito frequentado pelos turistas que visitam o Rio de Janeiro e é de lá que parte a trilha para o mirante Dona Marta. A comunidade recebeu a visita do presidente Lula em agosto 2010 para lançar o projeto ‘Rio Top Tour’, que conta com o apoio do Ministério do Turismo. O alto do morro tem uma das vistas mais privilegiadas da cidade, de onde se vê o Pão de Açúcar, Cristo Redentor, Lagoa Rodrigo de Freitas e as famosas praias da Zona Sul. A gente recebe diariamente muitos turistas, e muitos são pesquisadores de empresas, redes de *fast food*, hoteleiras, porque sabem do fluxo de pessoas e querem aproveitar os visitantes estrangeiros e brasileiros que passam por aqui. Há oportunidades de investimento em vários setores. O trem do Corcovado não dá mais vazão, e aqui é uma rota alternativa para o Corcovado. Já foi cogitado até um teleférico para o mirante”.

⁹⁸ A primeira edição do dossiê foi lançada em 2012, mas as referências ao documento que aqui aparecem tratam da segunda edição, revista e atualizada, lançada em 15/05/13.

Vila Autódromo, mora a duas horas do local da reunião, que é à noite, no centro da cidade. Ela nem é uma liderança, mas está sempre lá. Aí você tem acesso a informações muito frescas. No dossiê, a gente foi juntando informação. Saiu na imprensa, eu guardo. Encontro uma pessoa da [favela] Metro-Mangureira e pergunto como foi lá, aí tem material da Plataforma DHESCA⁹⁹, então é uma compilação de muitas fontes. (Paiva, 2013).

Quando solicito que Renato fale um pouco sobre o papel dos atores vinculados ao mundo acadêmico no Comitê e a relação entre eles e os demais atores, ele diz “tenho muita dificuldade de separar universidade da vida. Eu faço universidade e participo de movimentos, para mim é muito misturado... Deveria prestar assessoria técnica, colocar o saber à disposição das lutas populares é valioso, como os laboratórios do IPPUR¹⁰⁰ fazem”. Já para Hertz, a academia, e em especial o IPPUR, foi uma base forte dentro do comitê, tanto para as tarefas gerais, pela maior disponibilidade que tem, como para o aprofundamento e sistematização do conhecimento, mas a presença de movimentos que possam dar um suporte mais próximo às comunidades é fundamental. Por esse motivo, reforça a importância da articulação entre atores de diferentes características:

Não tem ninguém sendo pago pelo comitê, mas o pessoal que trabalha nas ONGs ou que estuda no IPPUR, de certa forma, não deixa de ser remunerado pelo trabalho deles. Então eles têm condições de se dedicar mais tempo. O Comitê só teve um financiamento pequeno e foi para realizar uns debates nas comunidades e organizar o evento de lançamento do dossiê. Só isso... Tanto na questão da academia, da presença, como na questão da sistematização das discussões, alguns aprofundamentos do dossiê, isso aí requer uma dedicação que tem sido dada, porque junta o que pessoal está estudando lá nas pesquisas deles, eles são fundamentais na sistematização dos argumentos, na sistematização do conhecimento. Essas organizações, como o Observatório das Metrôpoles, é uma coisa mais acadêmica. Eles têm um relatório muito bem feito, eles têm muitos *links* e tal, talvez a necessidade do Comitê e do Observatório das Metrôpoles é que a gente procura ter uma atuação mais política, no sentido de ir à manifestação, ir ao local, apoiar as pessoas, por isso é importante os movimentos populares juntos, entidades que possam dar esse suporte mais próximo... A construção de diversas instâncias e articulações, cada uma com suas características específicas, é uma coisa importante. (Leal, 2013)

Ao comentar a eficácia das estratégias do Comitê, Hertz Leal reforça a necessidade de buscar espaços para dialogar com a parcela da população que não tem

⁹⁹ Plataforma Dhesca-Brasil é uma rede que reúne cerca de 40 organizações da sociedade civil e que desenvolve ações de promoção e defesa dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Tornou-se uma fonte respeitada de informações em direitos humanos em razão das suas “Relatorias”, instrumentos para diagnosticar, relatar e recomendar soluções para violações apontadas pela sociedade civil.

¹⁰⁰ Registra-se que o Comitê contava com vários outros atores ligados às universidades: Universidade Federal Fluminense, Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Rio de Janeiro. Além do OM, o IPPUR/UFRJ estava presente no Comitê por meio de outros laboratórios, a exemplo do ETTERN – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza.

acesso aos materiais divulgados no *site* do Comitê ou através de mídia. Além disso, faz uma denúncia contundente sobre o bloqueio a que estão submetidas as pessoas removidas:

O dossiê ajudou a dar mais visibilidade até da denúncia feita na OEA, mas tem as manifestações de rua. A gente tem que ir pra rua pra coisa surtir efeito, elas são legais porque a gente dialoga com uma população que não está vendo o *site*, que não lê notícias, não acompanha as discussões políticas. Na manifestação, a gente entrega um panfleto e conversa com as pessoas, tem os carros de som, é uma forma importante. Teve a da [Bairro] Glória, teve a do Palácio Guanabara [sede do governo estadual]... A gente pode transcender essas instituições mais acadêmicas e ir pra rua dialogar com as pessoas. A gente chama as pessoas que estão sendo removidas, procura dar também esse caráter emocional, aí, as pessoas veem como está sendo gasto o dinheiro público. A gente tenta fazer com que o discurso relacione esses gastos exorbitantes com a falta de dinheiro em alguns setores como saúde e educação. E também tem esse lado emocional das pessoas que estão sendo removidas. Eles tiram as pessoas e colocam na zona oeste, onde tem milícias e aí a gente não pode nem ajudar a se organizar, porque essas milícias apoiam esses políticos que estão aí... **A gente vê que tanto a milícia como o tráfico e a repressão policial são tipos de violência que o Estado utiliza justamente para não ter organização das pessoas que estão sendo removidas. Quando o tráfico sai, é a polícia que manda, é ela quem dá tapa na cara dos moradores, é um engessamento da democracia, uma terceirização da ditadura que é feita para a milícia e para o tráfico.** Essa análise tem que ser colocada. (Leal, 2013) (grifos meus)

Os três entrevistados referiram que o Comitê pretendia “dar voz às comunidades”, ou seja, que buscava conferir algum protagonismo às vozes que vinham das pessoas que estavam sendo removidas em detrimento dos atores acadêmicos, de ONGs ou outras instituições. Isso se refletia nas ações, aqui compreendidos os eventos públicos, debates, materiais e manifestações. Nas palavras de Hertz:

Tem um suporte muito forte da academia, mas ao mesmo tempo uma preocupação em dar voz às próprias comunidades, lideranças ou pessoas removidas, que sofreram o impacto, para dar uma abordagem o mais real possível. No debate do ano passado sobre o dossiê¹⁰¹, nós trouxemos nomes importantes, como a Raquel Rolnik e tal. Esse ano nós fizemos questão de fazer uma mesa só com impactados, só pessoas que foram removidas. Teve gente do Campinho, quem coordenou a mesa foi o Jorge da Vila Recreio II, que fez muita resistência, ficou com a casa lá no meio da água, não aceitou as propostas indignas que a Prefeitura fez. Então, uma pessoa que teve um papel muito forte na resistência da Transoeste. Teve a Emília do Horto, que apesar de não ser uma questão específica dos megaeventos, é uma coisa que faz parte de uma visão política que está sendo implementada, uma visão de que a parte melhor da cidade tem que caber às pessoas que têm poder econômico e que o direito à moradia das pessoas mais pobres tem que ser realocado para setores periféricos. (Leal, 2013)

¹⁰¹ A primeira edição do dossiê foi lançada em abril de 2012 com a presença da relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, Raquel Rolnik, Orlando Santos Júnior, do Observatório das Metrópoles, e Altair Antunes Guimarães, presidente da Associação de Moradores da Vila Autódromo.

Na intenção de realçar o envolvimento direto das pessoas das comunidades em risco de remoção e os processos de construção coletiva de conhecimentos que se deu em meio aos atos de resistência, os três entrevistados, de alguma maneira, citaram o processo de elaboração do “Plano Popular da Vila Autódromo”. Paula Paiva conta que a prefeitura entrou com uma ação por “dano estético e ambiental”¹⁰² para retirar a comunidade do lugar onde seria construído o Parque Olímpico e, diante da resistência de alguns moradores que se negaram a sair de suas casas, desafiou a comunidade a apresentar uma proposta alternativa. Para ela, “o prefeito não deve ter dito isso a sério, mas o pessoal levou a sério, a universidade fez isso com a comunidade, um projeto alternativo e mais barato, que o prefeito prometeu analisar e nunca deu retorno”.

A ficha técnica do plano¹⁰³ apresenta como autora do trabalho a Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, em seguida assinala o nome do seu presidente, Altair Guimarães, e os nomes de cada um dos 85 moradores que participaram da sua elaboração. Só então acrescenta: “Assessoria e apoio: Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ) e Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF)”.

De fato, ainda que não tenha acompanhado pessoalmente¹⁰⁴ a construção do plano alternativo apresentado pela Associação de Moradores da Vila Autódromo, os registros e relatos apontam para um processo interessantíssimo de coprodução entre os moradores e dois laboratórios universitários. A apresentação de sua metodologia, etapas e registros fotográficos coloca o plano como resultado de uma troca de experiências e conhecimentos entre a comunidade e duas universidades públicas. Como exemplo, cito o detalhamento da fase do diagnóstico que vem acompanhado de diversas fotografias: “os moradores, divididos em grupos, discutiram os principais problemas do bairro, necessidades, desejos, e possíveis soluções. Depois identificaram as áreas sobre foto aérea – Cartografia Popular da Vila Autódromo – e apontaram, em plenária, os principais desafios para o Plano”. Enfim, o

¹⁰² Refere-se à Ação Civil Pública ajuizada pelo Município do Rio de Janeiro, em 1999, requerendo a remoção das casas da Vila Autódromo sob o argumento de “danos estéticos e ambientais”. Aqui vale ressaltar que a Vila Autódromo situa-se entre os bairros Jacarepaguá e Barra da Tijuca, que, já naquele momento, despontavam como área de interesse do mercado imobiliário que, posteriormente, seria escolhida para abrigar a construção do “Parque Olímpico”.

¹⁰³ Disponível em: <<https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaautodromo.pdf>>. Última visualização em 10 out. 2017.

¹⁰⁴ Como referido acima, o Observatório das Metrôpoles não foi um dos laboratórios envolvidos na assessoria ao Plano.

significado do plano vai muito além de um instrumento para fortalecer a luta dos moradores da Vila Autódromo para permanecer na sua comunidade; o processo também dá pistas do que pode ser um planejamento popular em contraposição a políticas ou intervenções públicas consideradas injustas:

A ideia que orienta toda a metodologia é a de que o PLANEJAMENTO POPULAR É POSSÍVEL, que os moradores e a comunidade detêm um saber que pode embasar um plano tecnicamente consistente. Por isso, as atividades têm permanentemente como objetivo a formação e qualificação de um grupo de planejadores populares da comunidade. Estes planejadores populares são apoiados e assessorados tecnicamente por profissionais, professores, pesquisadores e estudantes universitários. Assim, o planejamento urbano deixa de ser monopólio de políticos e tecnocratas, para se transformar em instrumento da luta popular. (Plano Popular da Vila Autódromo, 2012, p. 13)

Independentemente da ausência de respostas do poder público ao Plano Popular, a experiência pode contribuir nas reflexões sobre as relações entre a universidade e os movimentos sociais na medida em que estampa o planejamento também como um lugar de disputa, que pode ser retirado do espaço técnico-político, e até mesmo dos espaços de negociação das instituições participativas, para ser forjado no interior de processos de resistência.

Com esse tema em mente, e de volta às entrevistas, peço a Hertz Leal que conclua a nossa conversa falando de como vê a relação das universidades com os movimentos sociais. Após apresentar sua leitura sobre a extensão universitária, ele ressalta a importância de um conhecimento crítico, envolvido com as questões sociais e que sirva para melhorar a vida das pessoas:

Quando você quer ser muito neutro, você naturaliza as coisas como estão. As universidades públicas têm a proposta de ter extensão, mas isso não é muito desenvolvido, a universidade termina sendo voltada para si mesma ou também cooptada pelos interesses econômicos, se volta para si para produzir um conhecimento que seja do interesse das empresas. Muitas vezes as empresas patrocinam as universidades para produzir conhecimento de acordo com seus interesses. Às vezes essa capa de ser neutra ou parcial... isso não existe! Quando você se cala, está consentindo, está aceitando as coisas como elas estão. Acho que o conhecimento não deve ser panfletário ou super-ideológico e tal, é preciso ter cuidado, mas acho importante um conhecimento que sirva para melhorar a vida dos seres humanos. Tem que produzir conhecimento para o bem-estar social, ela tem que estar envolvida com as questões sociais... Tem que ser assim como o IPPUR, que discute a cidade e a arquitetura como uma questão política. Por que o prefeito quer um traçado no transporte público voltado para as áreas nobres? A universidade fazendo a extensão, estando junto, vendo a cidade de uma forma participativa só tem a crescer e construir uma crítica. (Leal, 2013)

A visibilidade das injustiças cometidas em nome dos megaeventos esportivos é mais que uma luta episódica, é uma estratégia de disputa pelo sentido de cidade e das políticas públicas que também a conformam. Por sua vez, Renato Cosentino concluiu a entrevista dizendo que, desde a Copa realizada na África do Sul, o projeto por trás do megaevento da Fifa foi ficando mais claro e que, para ele, a contribuição do Comitê no Brasil foi deixar isso ainda mais claro, inclusive levando o caso à imprensa internacional e à Organização das Nações Unidas¹⁰⁵. Para ele, a “Copa do Brasil vai ser a mais lucrativa da história da Fifa, o caráter desses eventos está ficando claro, virou um grande negócio, não se trata de esporte, se trata de dinheiro”¹⁰⁶.

Termino a fase expositiva sobre o Comitê Popular com outra imagem de uma casa marcada, mas, desta vez, trata-se da entrada da casa do então prefeito, Eduardo Paes, que teve suas paredes marcadas por ativistas, com as inscrições: “SMH 171¹⁰⁷” e “Remove Paes”.

¹⁰⁵ No dia 04/03/2013, representantes da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP) foram até Genebra denunciar as remoções forçadas e violações de direitos que estavam ocorrendo no Brasil por conta dos megaeventos de 2014 e 2016.

¹⁰⁶ Atualmente, o presidente do Comitê Olímpico, Carlos Arthur Nuzman, está preso sob a acusação de corrupção. O ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, está preso e foi condenado por corrupção. O ex-prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, é réu em processo por corrupção. O estado do Rio está falido e paralisado em razão de dívidas e negocia empréstimo com o governo federal oferecendo como moeda de troca a privatização de vários serviços. Os servidores públicos estão com salários atrasados e a universidade estadual, em vias de encerrar as atividades. O Comitê Popular da Copa tenta rearticular-se através do Comitê Popular de Lutas, agora de caráter permanente, e tem apoiado grupos do Japão que resistem às violações que por lá já tiveram início. Além disso, o Comitê empenha-se em divulgar o legado dos megaeventos no Brasil: “O custo social dos jogos também foi alto: 2.500 pessoas mortas por uma política de militarização e extermínio de jovens negros; 22.000 famílias que perderam suas casas. Sem contar os danos ambientais e espaços da cidade privatizados” (postado em 21 fev. 2017).

¹⁰⁷ O número que acompanha a sigla é uma referência ao artigo do Código Penal que tipifica o crime de estelionato “Artigo 171: obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento”. No Brasil, é comum usar o número do artigo, dizendo “fulano é 171”, ao invés de “fulano é estelionatário”.



Figura 20. Entrada da casa do ex-prefeito Eduardo Paes, no Bairro da Gávea, após ação de ativistas. Foto de Isabela Marinho, publicada no site de notícias G1¹⁰⁸.

6.4. Reflexões sobre o Observatório das Metrôpoles

Observar o Observatório das Metrôpoles em interação com outros atores significou perceber uma rede que não teve medo de romper a rigidez de algumas fronteiras tradicionalmente traçadas, como as fronteiras entre ensino, pesquisa e extensão; fronteiras entre academia e movimentos sociais; fronteiras entre atuação política e produção acadêmica. Portanto, atravessar fronteiras parece ser uma das marcas do observatório. E aqui “atravessar fronteiras” reivindica um sentido próprio, não associado às ideias de demarcação geográfica, divisão ou fim, mas sim, um sentido de encontro, de território de interseção ou, como formula Araújo (2012), fronteira como um eixo possível de compreensão da realidade teórica e social:

Refiro-me à fronteira como um lugar marcado pela interseção entre o que se conhece e o que está por se conhecer. Lugar híbrido, amalgamado, feito de ideias prontas e indagações, de temores e expectativas. Lugar que assinala o início de outro território, ao qual nosso olhar buscará atribuir uma conformação, uma significação e que mudará para sempre nossa compreensão do mundo. Assim, nosso olhar, aquele que trazemos do lado de cá da fronteira, também será constituinte deste espaço que se abre a nossa frente. (Araújo, 2012, p. 127)

¹⁰⁸ Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/acampamento-em-frente-casa-do-prefeito-do-rio-termina-apos-17-horas.html>>.

Não foram poucas as vezes em que representantes do OM ou seus parceiros falaram sobre a necessidade de a academia “ultrapassar os muros da universidade, disseminar o conhecimento científico e informar as políticas públicas”. No entanto, essa reivindicação parece não considerar que a academia não se atém aos “muros universitários” e que já formula os conhecimentos que informam as políticas. Em todas as questões e políticas – sejam elas sobre o planejamento urbano, saúde, gênero, raça, problemas ambientais, políticas de segurança etc. – o conhecimento científico está lá a emprestar legitimidade às posições hegemônicas. É suficiente lembrar, atendo-se ao caso em estudo, que todas as remoções forçadas, as intervenções urbanas e ambientais ou as políticas que contribuem para o aumento da desigualdade nas grandes cidades, todas elas ocorrem amparadas em posicionamentos técnico-científicos favoráveis. Aliás, é essa uma das razões para que esse conhecimento mantenha-se como superior aos demais, para dar suporte e legitimidade a essas ações, e não apenas por questões epistemológicas. O que ocorre de novo na experiência do Observatório das Metrôpoles, e por certo em tantas outras, não é o atravessar desses muros, mas sim uma tentativa de pôr em xeque essas posições hegemônicas por meio da disseminação de um conhecimento contra-hegemônico produzido na ação com outros atores.

O impulso para a organização do projeto do que hoje é o observatório foi uma concepção de “educação permanente, envolvendo uma abordagem estratégica sobre o lugar do conhecimento e da atuação dos sujeitos coletivos, aliada à análise da questão urbano-metropolitana brasileira” (Santos Júnior, 2011). Dessa forma, a interação com outros atores e, em especial, a formação não são meras atividades episódicas, mas sim uma estratégia politicamente avaliada e uma condição de possibilidade para o tipo de produção do conhecimento que se buscava, usando as palavras dos membros do observatório, “um conhecimento que contamina e que se deixa contaminar”. Isso, em si, já é relevante; esse é um discurso que se contrapõe à ideia da ciência pura que não se deixa macular por fatores exógenos a fim de livrar-se das emoções ou opiniões (Nunes, 2007) e que, ao contrário, quer atravessar fronteiras e “contaminar-se”.

Apesar disso, nas falas dos membros do observatório, quando se referem ao seu objetivo de combater o discurso competente que invalida outros saberes que não o legitimado cientificamente, percebe-se que o remédio mitigador utilizado é a transferência do saber especializado para os atores sociais que não o possuem. No entanto, é possível

apontar aqui uma questão relevante. O que se vê é a estratégia de combater a lógica do discurso competente não pela desconstrução de sua ideia central de hierarquização entre conhecimentos, mas sim pela demonstração de que os atores sociais também podem fazer parte do grupo que detém tais conhecimentos. O empréstimo da chancela da academia pode ser uma estratégia eficiente em alguns embates políticos pontuais, mas tem duplo e paradoxal efeito, pois reafirma a supremacia de um tipo de saber.

“Emprestar” o prestígio do conhecimento acadêmico para os movimentos, ao invés de valorizar outros saberes, acaba por reforçar a legitimidade única do saber acadêmico. O que ocorre quando os atores dos movimentos sociais aparecem despidos desse saber, vestidos apenas com seu próprio déficit? Ao fim e ao cabo, o problema termina por ser deslocado das questões políticas que demarcam a hierarquia entre os saberes e passa a ser um problema dos cidadãos leigos, isto é, um problema a ser resolvido com mais formações e com a produção de mais conhecimento científico (Maeso & Araújo, 2013).

O Observatório das Metrópoles nasceu no período em que o Brasil vivia o processo de abertura política e se preparava para lutar pela implementação das conquistas da Constituição de 1988, entre elas a ocupação dos espaços participativos de deliberação sobre as políticas públicas. O lugar politicamente estratégico que encontra é o de promotor do fortalecimento dos atores sociais nesses espaços. Retomando as falas das lideranças comunitárias formadas nesse processo, vê-se que Dona Célia e Dona Alba ressaltaram a importância das formações em suas trajetórias políticas principalmente nos momentos de diálogo com representantes do poder público, destacaram que compreendiam melhor o que estava sendo dito e tinham mais facilidade em elaborar respostas para esses agentes. A partir daí, é possível seguir duas pistas.

A primeira pista é que as formações estão ligadas às novas necessidades trazidas pela participação institucionalizada, em que o diálogo é pautado pela linguagem da administração pública e dos conhecimentos especializados, assim, caberia aos novos atores adaptarem-se a elas ou permanecerem marginalizados, ainda que formalmente inseridos nas instituições participativas.

A segunda pista é que as formações, para além do contato com o conhecimento especializado, têm a ver também com subjetividade e autoconfiança dos formandos que passam a forçar outras possibilidades de relação com as instituições para além do

tratamento indigno que estão acostumados a receber. As entrevistadas também destacaram o papel das formações como espaços de diálogo e troca de experiências entre os próprios formandos, e não apenas como espaços de transferência do saber especializado do formador. Ou seja, as formações aparecem também como espaços de encontro que propiciam reflexões críticas coletivas sobre vivências e problemas anteriormente vistos como condições ou fraquezas pessoais.

Outro aspecto relevante é que os observatórios costumam atuar por meio de projetos, e projetos, por definição, partem de premissas e bases teóricas que são leituras específicas do real. Seus objetivos, metodologias, atividades e resultados refletem essa leitura dos problemas e possíveis soluções e se colocam na interação com parceiros como algo já dado e como resultados já definidos. No entanto, foi possível notar que há, por parte do observatório, a percepção desses limitadores¹⁰⁹ e, por isso, há também um esforço e um cuidado para que as formações não reproduzam modelos de transferência de saber, cuidados que vão desde a escolha dos temas, onde se faz a opção por questões mais abertas, até a “presença ligeira” (Muñoz, 2004) do formador, que mais atua como facilitador ou moderador.

Embora a lógica da teoria do déficit esteja sendo muitas vezes trazida às reflexões, é preciso reconhecer que o observatório não toma seus parceiros como atores vazios de conhecimento, ao contrário, há reconhecimento e valorização do conhecimento produzido no âmbito da sociedade civil (Luiz César Ribeiro, 2012; Luciana Lago, 2012; Aduino Cardoso, 2012; Santos Júnior, 2011) e, mais do que isso, há reconhecimento de que parte da legitimidade de que goza o observatório decorre do seu permanente contato com esses conhecimentos (Luciana Lago, 2012; Aduino Cardoso, 2012). Em outras palavras, por mais que o verbo “empoderar” somente seja usado para se referir ao cidadão não especialista que teve contato com o conhecimento especializado, a observação da experiência do observatório permite dizer que é essa interação com outros conhecimentos que empodera o observatório.

¹⁰⁹ Foi possível perceber que, com o passar do tempo e, provavelmente, pelo acúmulo de respaldo nos meios científicos, os projetos do OM foram tornando-se mais do tipo *serendipity*, isto é, passaram a ser desenhados com maior abertura para a construção concomitante com a execução. Tome-se como exemplo o Projeto dos Megaeventos, cujo objetivo é assim definido: “elaborar uma metodologia e indicadores para os impactos dos megaeventos baseados na experiência do Observatório das Metrópoles”. Ou ainda o projeto em vigor, que conta com uma primeira etapa de eventos abertos para a definição das bases teóricas sobre a financeirização urbana e mercantilização das cidades.

Apesar disso, é preciso realçar que, no conjunto de produtos disponibilizados no *site* do Observatório das Metrópoles, não foi encontrada a diversidade que se esperava. Quase todo o material disponibilizado e fontes citadas provêm da academia e se coloca como “suporte” ou “subsídio” para uma ação dos movimentos. Isso não pode ser tomado como acaso, mas como parte da estratégia política. Os boletins semanais do Observatório das Metrópoles dificilmente apresentam outras vozes, que não as acadêmicas, como fontes diretas, e os produtos disponibilizados em seu *site* têm a mesma característica. Seria possível reduzir isso a uma resposta simples: “Ora, trata-se de um observatório acadêmico, natural, portanto, que o material divulgado também o seja”. No entanto, restariam as perguntas: se há, de fato, a compreensão de que o saber não científico dos atores parceiros é também um saber válido e que é preciso combater a lógica do “saber competente” que o invisibiliza, por que não utilizar a imensa força e capilaridade do observatório para divulgar também esses outros saberes sobre as políticas? Fazer circular esses saberes não seria também uma forma de utilizar o prestígio alcançado pelo observatório para fortalecer a ação desses atores?

Parte dos movimentos sociais no Brasil amarga hoje um profundo mal-estar decorrente da aposta única na dimensão institucional da participação que ocorreu nos últimos anos. Mesmo nesse contexto, é interessante perceber que o observatório não fez uma escolha política excludente entre a participação institucional e a extrainstitucional, investiu seus esforços políticos e teóricos nas duas modalidades. Por um lado, buscou fortalecer conselhos, planos diretores participativos e outros espaços formais de deliberação de políticas e, por outro lado, apoiou e atuou em ações de resistência. Assim, como já referido, o Observatório das Metrópoles apostou na interação com atores sociais, principalmente utilizando duas estratégias: a) transferência do saber especializado e contato com outros saberes por meio das formações; e b) coprodução de saberes na interação com outros atores.

No caso do Comitê Popular da Copa, como ator político, o observatório não é exatamente o ator que forma e leva o conhecimento. As relações são distintas porque se dão em meio a um grande ato de resistência, que por si só já abala o “normalizado”, já se levanta contra o institucional. No Comitê, existe a partilha de um sentimento muito grande de injustiça e de urgência, é onde um gesto como permanecer dentro de uma casa, quando as máquinas do poder público já estão à porta para derrubá-la, ganha muito mais força do

que um parecer técnico ou uma formação. Aqui, o conhecimento acadêmico assume mais o papel de retaguarda, como no caso do planejamento alternativo realizado pelos moradores da Vila Autódromo. Como foi repetidamente afirmado pelos parceiros do Comitê, o Observatório das Metrôpoles tanto contribuiu na sistematização das discussões como nas tarefas corriqueiras e na organização das manifestações promovidas pelo grupo.

O tempo, em uma situação de remoção forçada, por exemplo, ganha outra dimensão, bastante distinta daquela vivenciada na pesquisa acadêmica. A sociedade tem questões muito urgentes, “é um território de urgências, enquanto a universidade tem outra dinâmica” (Livia Miranda, 2012). Para os membros do observatório, essa tensão entre o papel militante e acadêmico existe desde o início, envolvendo diferentes aspectos, inclusive o temporal, no entanto “nunca houve a tentativa de ser uma ONG dentro da Universidade, o desafio seria ter uma produção acadêmica diferente” (Luiz César Ribeiro, 2011). Essa tensão ocorre no nível institucional também como reflexo do que se dá no plano individual dos pesquisadores, que se colocam no que Orlando Santos Júnior (2011) chamou de “zona de confusão” entre o papel de militante e de pesquisador:

Eu não acho que seja um problema... Ao contrário, eu penso que uma certa zona de confusão é muito bem-vinda... Uma certa zona de sombra no momento em que nós precisamos repensar paradigmas. No meu caso, acho que o papel do pesquisador não é antagônico, pode ser conflitivo, certamente é conflitivo, mas não antagônico com o engajamento da causa a qual você estuda. Acho que existe a necessidade de uma enorme preocupação epistemológica, sem dúvida nenhuma, mas eu acho que não é antagônica. É interessante pensar nesse duplo papel... Porque tem um lado, como essa militância ilumina a minha atuação como pesquisador e como a minha atuação é iluminada pela minha função de pesquisador e como as duas são limitadas pela dupla função que eu exerço. Obviamente, não tenho só benefícios. Ao contrário, tem uma série de riscos, uma série de limitações dada essa dupla função. Uma pessoa que não tem esse duplo vínculo vai ter possibilidades que eu não tenho, vai poder acionar esferas do conhecimento que talvez eu não consiga. (Santos Júnior, 2011)

Essa tensão intrínseca à condição de perito-militante é mais uma das fronteiras que se atravessa, ou mesmo uma fronteira onde se habita, na prática do observatório, e isso parece marcá-lo profundamente. Um aspecto a ser sublinhado após o acompanhamento das atividades do observatório é que o conhecimento não ocupa apenas um lugar instrumental nessa prática, sua produção é problematizada, sua importância para o tema da democratização das políticas é considerada.

Retomando os tipos de envolvimento dos cidadãos com as ciências, formulados por Nunes (2007) e apresentados no final do capítulo anterior, é possível dizer que a

prática do Observatório das Metrôpoles propicia relações tanto do tipo “alinhamento periférico” como do tipo “articulação”. O alinhamento periférico ocorre quando os parceiros têm uma relação ativa com as posições dos peritos do observatório e aderem a posicionamentos contra-hegemônicos por eles formulados, passando a utilizá-los em seus discursos, sem que sejam lançadas críticas aos fundamentos epistemológicos desses saberes científicos. Por sua vez, o modo de envolvimento “articulação” pode ser observado nos vários momentos de quebra na lógica da hierarquização entre os conhecimentos. Esses momentos têm origem no reconhecimento da heterogeneidade dos atores e dos modos de conhecimento, algumas vezes sem problematizar a coexistência dessa diversidade de modos de conhecer, noutras reconhecendo as relações hierárquicas que os atravessam e o caráter agonístico do espaço dessas relações, de modo a permitir novas configurações de conhecimentos e modos de intervenção baseadas em uma ecologia de saberes (Nunes, 2007; Santos, 2009).

O mergulho breve na vasta experiência do Observatório das Metrôpoles fez perceber que as práticas dos observatórios podem ser muito mais ricas do que aquilo que é possível ver na navegação em seus *sites*. Por vezes, há um hiato, ou mesmo um empobrecimento, que se dá entre a complexidade da experiência de produção do conhecimento sobre as políticas públicas e aquilo que é apresentado no principal canal de comunicação de um observatório: seu *site*. Por outro lado, e mais relevante, é que o estudo de caso revelou que a interação dos observatórios com atores não especialistas, apesar de submetida aos condicionamentos políticos da hierarquização entre os conhecimentos, pode permitir a emergência de relações diferentes entre modos de conhecimento sem a desqualificação de um deles e sem reduzir-se a simples formas de disseminação do conhecimento especializado.

Com o aprendizado do estudo de caso, e seguindo a indagação essencial desta tese sobre os papéis que os observatórios podem desempenhar na democratização das políticas, surge a necessidade de rever a tipologia elaborada no Capítulo 5, uma vez que sua concepção tomou os atores responsáveis pelos observatórios de forma demasiadamente estática e central. O próximo passo, então, é voltado a refletir sobre possíveis saltos democratizantes na ação dos observatórios, assim entendidas as práticas que potencializem sua ação de observar políticas promovendo a produção de: contranarrativas, polifonias e ecologia de saberes.

Capítulo 7. Práticas democratizantes dos observatórios de políticas públicas

Nos capítulos anteriores, foram apresentados os panoramas atuais dos observatórios de políticas públicas em Portugal e no Brasil e, por meio deles, foi possível perceber as principais características desses dispositivos, como seus objetivos, estratégias e formas de construção de legitimidade. Essa visão geral, para além de inferências, ajudou a formar um conjunto de questões sobre as relações entre os saberes técnico-científicos e os demais saberes na formação das políticas públicas, em especial, sobre aquilo que é produzido e divulgado pelos observatórios. Foram essas questões que guiaram o mergulho em uma experiência concreta, no caso, a experiência do Observatório das Metrópoles.

Este último capítulo parte do trabalho empírico realizado em todo o percurso da investigação, bem como das reflexões por ele geradas, e dedica-se, diretamente, à pergunta mobilizadora: “Que papéis os observatórios podem desempenhar na circulação de conhecimentos em favor da democratização das políticas públicas?”.

A primeira tipologia, apresentada no Capítulo 5, destacou alguns desses papéis que os observatórios de Portugal e do Brasil vêm desempenhando na promoção da transparência pública, ampliação do acesso às informações públicas, disseminação do conhecimento científico, circulação de vozes silenciadas etc. No entanto, é forçoso reconhecer, esse primeiro exercício de elaboração de uma tipologia tomou os atores responsáveis pelos observatórios e seus produtos de maneira demasiadamente central e estática.

Por isso, agora, a indagação principal deste estudo nos leva a uma revisão da tipologia apresentada, que olhe mais para os aspectos relacionais, tanto aqueles que se referem às interações entre os diferentes tipos de observatórios, quanto aos aspectos relacionais entre os conhecimentos que os observatórios mobilizam. Portanto, a questão-chave para a revisão dessa tipologia sobre os papéis que podem ser representados pelos observatórios prende-se às suas práticas, em especial àquelas com potencial para promover “guinadas democratizantes” nos processos de elaboração e controle das políticas públicas.

Como já destacado, considerando-se que os observatórios de políticas públicas ligam-se à relação entre conhecimentos, democracia e políticas públicas, duas ideias de Boaventura de Sousa Santos são fundamentais para a compreensão do que se está aqui a

chamar de democratização das políticas públicas: i) “Democracia é todo processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, onde quer que haja luta contra o poder desigual há processo de democratização” (Santos, 2010, p. 129); e ii) “Por mais que se democratizem as práticas sociais, elas nunca se democratizam o suficiente se o conhecimento que as orienta não for ele mesmo democratizado” (Santos, 2008b, p. 10). É a partir dessas ideias matrizes que a democratização das políticas públicas é aqui entendida como processo de deslocamento nas relações desiguais de poder subjacentes à produção dos conhecimentos que informam as políticas públicas.

Essa revisão da tipologia conserva os dois primeiros tipos da versão anterior, a saber: “observatório *transparência*” e “observatório *perito*”, por entender que a promoção da transparência pública e a difusão do conhecimento especializado são também práticas democratizantes e que, de uma maneira ou de outra, influenciam as demais. Os tipos “observatório *visibilidade*” e “observatório *intervenção*” são aqui desdobrados em novas práticas.

Todos esses papéis são agora pensados como práticas, ou saltos democratizantes, que podem qualificar a ação de observar as políticas públicas promovendo transformações nas relações que incidem na produção e circulação de conhecimentos que informam as políticas. São práticas que podem ocorrer na atuação de qualquer observatório, independentemente do tipo de ator que o mantém. Por isso mesmo, nessa revisão da tipologia, começo por suprimir a palavra “observatório” da designação dos tipos, a fim de reforçar a ideia de que são práticas e que podem ser empreendidas de maneira isolada ou combinada na ação dos observatórios. Assim, o novo conjunto de práticas contém:

1. Promoção da transparência pública;
2. Disseminação do conhecimento perito;
3. Problematização de ideias geradoras;
4. Abertura à polifonia;
5. Promoção da ecologia de saberes;
6. Difusão de conhecimentos contra-hegemônicos.

O presente capítulo é composto por seções dedicadas a cada um desses tipos de práticas democratizantes dos observatórios de políticas públicas e às relações entre elas. Para esta apresentação serão utilizadas, a título de ilustração, práticas de alguns

observatórios que foram identificadas ao longo da investigação, em especial práticas encontradas na atuação do Observatório das Metrópoles, onde foi desenvolvido o estudo de caso. O capítulo é encerrado com reflexões que nascem de um olhar mais geral sobre o conjunto dessas práticas, buscando perceber algumas relações que mantêm entre si, uma vez que as práticas democratizantes são, elas mesmas, também relacionais e fortalecem-se nos entrecruzamentos.

7.1. Promoção da transparência

A prática da promoção da transparência pública visa ampliar o acesso às informações produzidas por órgãos oficiais sobre as políticas. São ações empreendidas tanto pelos órgãos oficiais elaboradores e/ou executores das políticas como por observatórios da academia ou de atores da sociedade civil que utilizam apenas esses dados oficiais como base do seu conteúdo.

No caso dos observatórios não oficiais, o que ocorre é uma tentativa de ampliar a circulação das informações públicas. Para isso, reproduzem conteúdos de forma pura, ou seja, reproduzem em seus *sites* as informações da forma como foram disponibilizadas por órgãos públicos, ou trabalham essas informações de modo a torná-las mais acessíveis, imprimindo-lhes uma linguagem mais simples e atrativa. Foram vários os exemplos dessa prática identificados no estudo, especialmente em observatórios de desenvolvimento regional, tanto em Portugal como no Brasil. Esses observatórios centram-se no território observado para apresentar informações sobre indicadores produzidos por agentes públicos de forma simplificada, utilizando representações visuais das informações e ferramentas que permitem aos usuários realizar buscas de informações de formas variadas, sejam elas por bairro, grupos sociais ou tema de interesse.

Outras práticas que compõem o incremento da transparência pública são aquelas ligadas à fiscalização do orçamento público e, em especial, ao controle dos gastos públicos realizados com a execução das políticas. Essas práticas de acompanhamento dos gastos públicos podem ser realizadas de maneira combinada com a avaliação dos impactos da política ou centrar-se apenas nos aspectos legais e de moralidade administrativa da despesa pública.



Figura 21. Seção “microdados” do site do Observatório das Migrações Internacionais (Brasil).

A Figura 21 mostra o *site* do Observatório das Migrações Internacionais, criado a partir de um termo de cooperação entre o Ministério do Trabalho do governo federal brasileiro e a Universidade de Brasília. A imagem destaca ligações por meio das quais os usuários poderão aceder a diversos dados estatísticos sobre o tema. Os dados disponibilizados foram produzidos por diferentes órgãos governamentais e sistematizados pelo observatório.

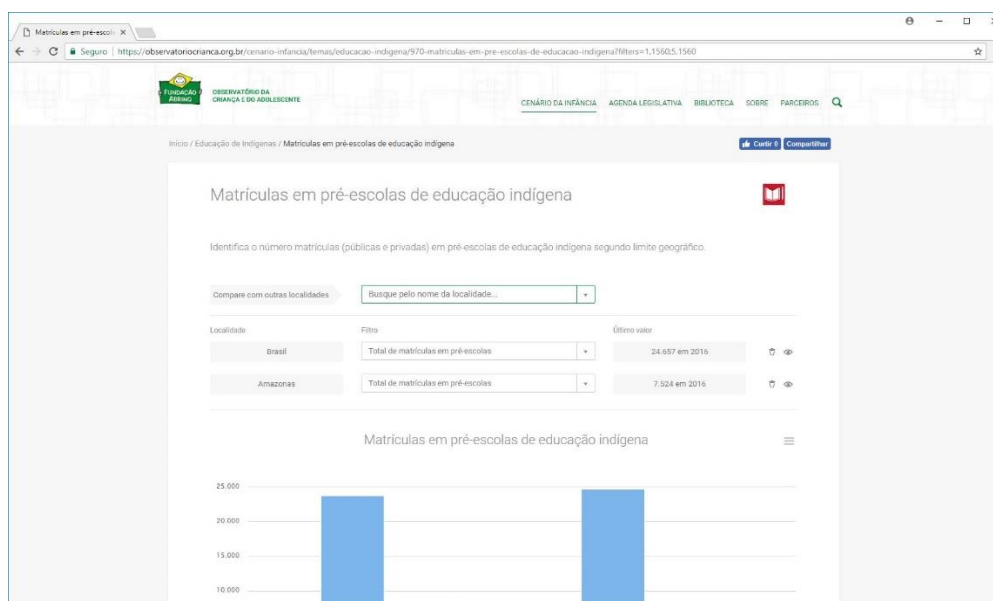


Figura 22. Seção “cenários da infância” do site do Observatório da Criança e do Adolescente (Brasil).

A Figura 22 mostra um exemplo de observatório da sociedade civil que trabalha na difusão de dados oficiais. Trata-se do *site* do Observatório da Criança e do Adolescente, criado e gerido pela organização não governamental Fundação Abrinq – Associação de Fabricantes de Brinquedos. Nessa seção, o usuário pode acessar informações de diferentes órgãos governamentais e estatísticas oficiais. Esses dados foram sistematizados pelo observatório e permitem a visualização de diferentes agregações, por exemplo, por território ou nível escolar, bem como a geração automática de gráficos sobre as informações buscadas.

O potencial democratizante da prática da promoção da transparência nos observatórios reside na contribuição que aportam para a desconcentração das informações oficiais sobre as políticas públicas. A ampliação da acessibilidade a dados e análises públicas contribui para subsidiar o debate público e possibilita a redução das assimetrias de dessas informações entre os atores. Ainda que possa também configurar-se como mais um instrumento para difusão da visão oficial sobre as políticas e indicadores, a prática da promoção da transparência oferece também elementos indispensáveis para a elaboração da crítica a essa mesma visão e construção dos necessários contrapontos.

7.2. Disseminação do conhecimento perito

A prática da disseminação do conhecimento perito visa à ampliação do acesso à produção técnico-científica sobre as políticas. Todo trabalho empírico realizado por este estudo mostrou que a cientificidade é a característica mais realçada pelos observatórios ao referirem-se aos seus trabalhos e produtos. Tanto nas apresentações no item “Quem somos” dos *sites* dos observatórios quanto nas entrevistas realizadas com atores envolvidos, verificou-se que há uma forte associação entre a ideia de observar as políticas públicas e conhecimento perito. Embora tenham sido identificadas práticas divergentes, pode-se dizer que, em certa medida, a ideia de observatório ainda está associada à produção e difusão do conhecimento especializado sobre as políticas.

Para evitar repetições desnecessárias, não serão aqui retomadas as questões sobre a construção da concessão do estatuto de verdade ao conhecimento científico ou sobre a consequente invalidação dos demais conhecimentos. Seria suficiente reforçar que, no

campo das políticas públicas, o estatuto de verdade do conhecimento científico mantém-se firme e o que prevalece é o entendimento de que é a ciência que deve informar e produzir evidências sobre o que é eficaz ou ineficaz, de modo a guiar as ações governamentais e as políticas. Como consequência, a política pública é reduzida a um problema de melhor gestão do conhecimento científico e os demais conhecimentos são desqualificados como obstáculos à inovação e ao verdadeiro conhecimento (Nunes, 2007).

Dessa forma, foi verificado que o monitoramento das políticas públicas por parte dos observatórios é, na maioria dos casos, realizado por meio de lógicas, ferramentas e linguagens típicas do campo acadêmico, como: coleta, sistematização e tratamento de dados; construção de indicadores; acompanhamento da evolução dos indicadores, realização de inquéritos; produção de relatórios, artigos, dissertações, teses e formulação de recomendações.

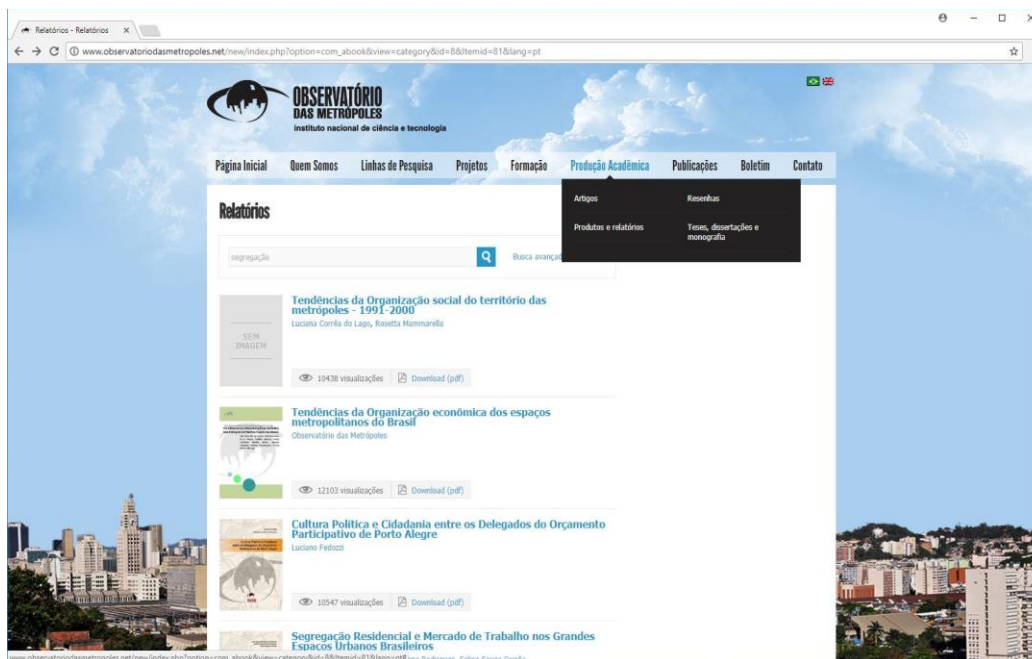


Figura 23. Seção “produção acadêmica” do *site* do Observatório das Metrópoles (Brasil).

A Figura 23 mostra a seção “produção acadêmica” do *site* do Observatório das Metrópoles. Desde 2009, esse observatório foi considerado instituição de excelência acadêmica e incluído no rol dos Institutos de Ciência e Tecnologia pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do governo brasileiro. Somente no ano de 2016, o *site* teve mais de 400 mil acessos e superou a marca de um milhão de *downloads*, registros que

demonstram sua potência na difusão de conhecimentos científicos sobre as metrópoles brasileiras.

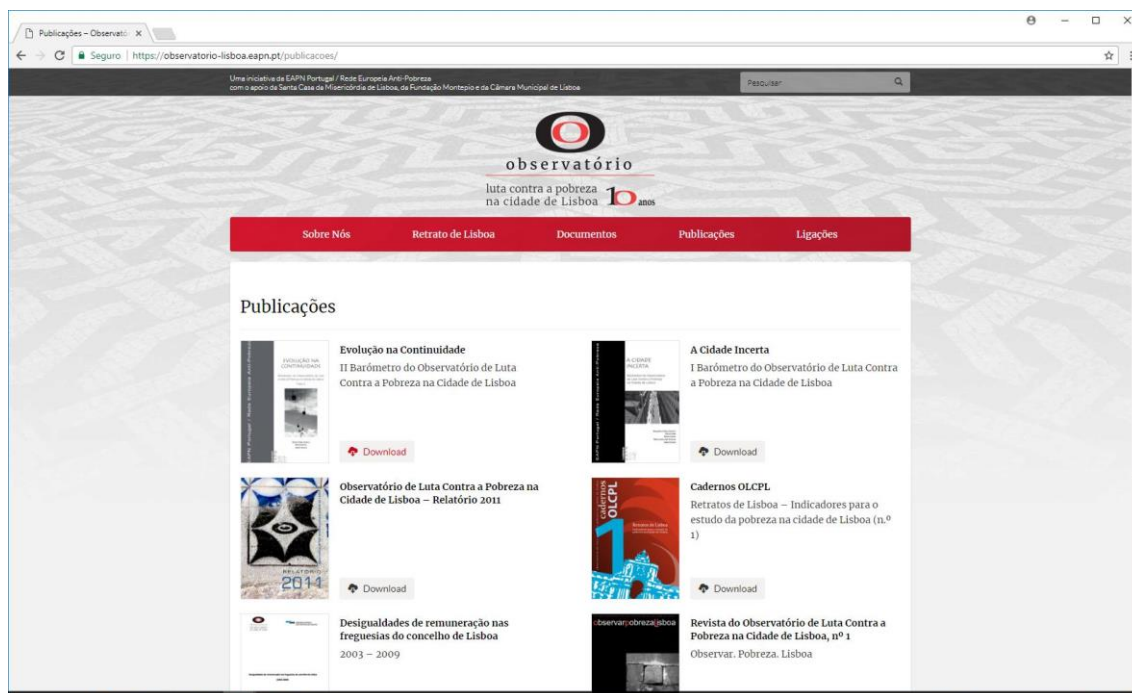


Figura 24. Seção “publicações” do *site* do Observatório da Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa (Portugal).

A Figura 24 mostra a seção “Publicações” do Observatório da Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa, uma organização da sociedade civil apoiada por meio de recursos da Santa Casa de Misericórdia, Fundação Montepio e Câmara de Lisboa. Ali encontram-se *links* para relatórios, revistas e materiais relativos ao “estudo longitudinal qualitativo sobre pessoas em situação de vulnerabilidade”, um trabalho de grande amplitude realizado pelo acompanhamento de 80 famílias em situação de pobreza ao longo de dez anos. Outro trabalho de destaque do Observatório da Luta Contra a Pobreza intitula-se “Indicadores de Alerta – Índice de precariedade social da cidade de Lisboa”, que contempla a construção de um sistema de indicadores para ampliar a capacidade de antever alterações das condições socioeconômicas das famílias de forma a complementar as informações disponibilizadas pelas estatísticas oficiais.

O potencial democratizante da prática de disseminação dos conhecimentos peritos relaciona-se com a ampliação dos meios de acesso aos conhecimentos técnico-científicos. Ainda que o conhecimento especializado não seja, nem de longe, aquele com maior

problema de circulação, é preciso reconhecer que muitas vezes ele permanece restrito aos próprios círculos sociais que o produzem, o que ocorre não só pela linguagem endógena utilizada, mas por uma série de fatores, entre eles a linha política adotada, o currículo dos autores, o *status* da instituição à qual o autor está vinculado etc. Assim, os observatórios, como bancos de dados virtuais que são, podem ampliar o poder de circulação dos saberes especializados sobre as políticas, permitindo, inclusive, que esse acesso possa subsidiar a construção de conhecimentos, especializados ou não, que se contraponham às ideias ali defendidas.

7.3. Problematização das ideias geradoras das políticas

Trata-se aqui das práticas dos observatórios que, no material que produzem, conteúdo que divulgam ou atividades que realizam, levantam questões sobre as ideias e percepções que fundamentam e dão sustentação às políticas públicas. São práticas que buscam problematizar pressupostos e investigar as relações de poder na base da produção desses conhecimentos que orientam escolhas no desenho das políticas.

O conjunto de programas, leis e medidas concretas constitui a parte mais visível da política (Muller & Surel, 2002), mas nunca seu todo, e nem mesmo seu início. Se entendemos que uma política pública é um recorte do real e que é por meio dela que tanto as pessoas afetadas como os problemas em questão são formatados e delimitados (Muller & Surel, 2002; Lascoumes & Le Galès, 2012), analisar e monitorar uma política pode ser bem mais do que medir os resultados de seus programas. A compreensão das percepções, relações de poder, pressupostos e interesses que orientaram esse recorte é de suma importância.

Nesse sentido, no leque de perspectivas para a análise das políticas públicas, as chamadas “abordagens cognitivas ou normativas” são algumas das que procuram enfatizar o papel determinante das ideias, conhecimentos, crenças e representações mentais na configuração das políticas públicas. No campo das abordagens cognitivas, reconhece-se que “os conjuntos de representações mentais expressos nos diferentes discursos não seriam justificativas posteriores das ações, mas, ao contrário, garantiriam as alianças, as coalizões e os conflitos no interior da ação pública” (Di Giovanni, 2013). Creio ser necessário dizer ainda que esses elementos cognitivos e conjunto de pressupostos não apenas precedem a

elaboração da política e atuam no seu interior, como também são reproduzidos e fortalecidos pela ação institucional da própria política.

Indagar sobre as ideias-base que contribuem para a formatação das políticas públicas não é uma atividade exclusiva dos detentores do conhecimento científico. Entre os observatórios elencados neste estudo, foram encontradas práticas de problematização dos pressupostos conceituais das políticas públicas realizadas por não especialistas, como nos casos do Observatório de Favelas, Observatório das Metrôpoles, Observatório das Juventudes, Observatório do Controlo e Repressão, entre outros.

Ainda assim, é importante realçar o papel dos especialistas nessa prática. Acsehrad (2014) destaca que a contribuição do campo científico será maior quanto mais amplo for o campo problematizado da vida social e ressalta que a fase atual do capitalismo e suas reformas neoliberais tendem a aguçar a tendência à despolíticação das análises, fazendo com que aquilo que foi politicamente construído pareça um fato dado e incontornável. Quando a ciência se adéqua “ao que está dado”, sem problematizar a sua constituição, ela termina por desenhar e reforçar os limites, politicamente construídos, do que seria uma intervenção possível e, portanto, do que seriam as políticas possíveis e aconselháveis.

Foi no exercício de problematizar discursos político-acadêmicos e perguntar sobre os pressupostos das políticas públicas portuguesas no âmbito da integração de imigrantes que Maeso e Araújo (2013) elaboraram uma crítica contundente sobre os efeitos da despolíticação das análises e abordagens sobre o tema. A investigação apontou como as tecnologias de governo podem reproduzir o racismo através de uma ação que anuncia combatê-lo. A advertência das autoras é construída a partir da análise de uma política específica, porém revela-se pertinente a todas as políticas na medida em que reafirma a necessidade de explorar as ideias a partir das quais são construídas as políticas públicas – perguntando também sobre a história e as relações de poder que as formatam – bem como a importância de perguntar sobre o papel que a intervenção institucional pode desempenhar na perpetuação de certas lógicas.

Problematizar as ideias geradoras das políticas é também questionar quais foram os conhecimentos convocados para sua elaboração e controle. Dito de outra forma, questionar também os processos mais visíveis de sua elaboração, levando em conta, por exemplo: a exclusão ou subalternização de determinados conhecimentos; a falta de espaços para a escuta e deliberação dos cidadãos; a qualidade de processos participativos

desenvolvidos durante o processo, ou seja, se de fato constituem-se como espaços de democratização das decisões ou meros espaços para a legitimação de decisões realmente tomadas em outras esferas etc.



Figura 25. Artigo publicado na Revista E.Metropolis, do Observatório das Metrôpoles (Brasil), com questionamentos sobre as bases dos próprios estudos urbanos.

A Figura 25 mostra imagem do artigo “Cidades faveladas: repensando o urbanismo subalterno”, de Ananya Roy, publicado na *Revista Eletrônica do Observatório das Metrôpoles*. O artigo é construído a partir da problematização das epistemologias e metodologias dos próprios estudos urbanos. Ali, a autora reflete acerca das bases sobre as quais se dão os estudos e representações das cidades do sul global na pesquisa urbana.

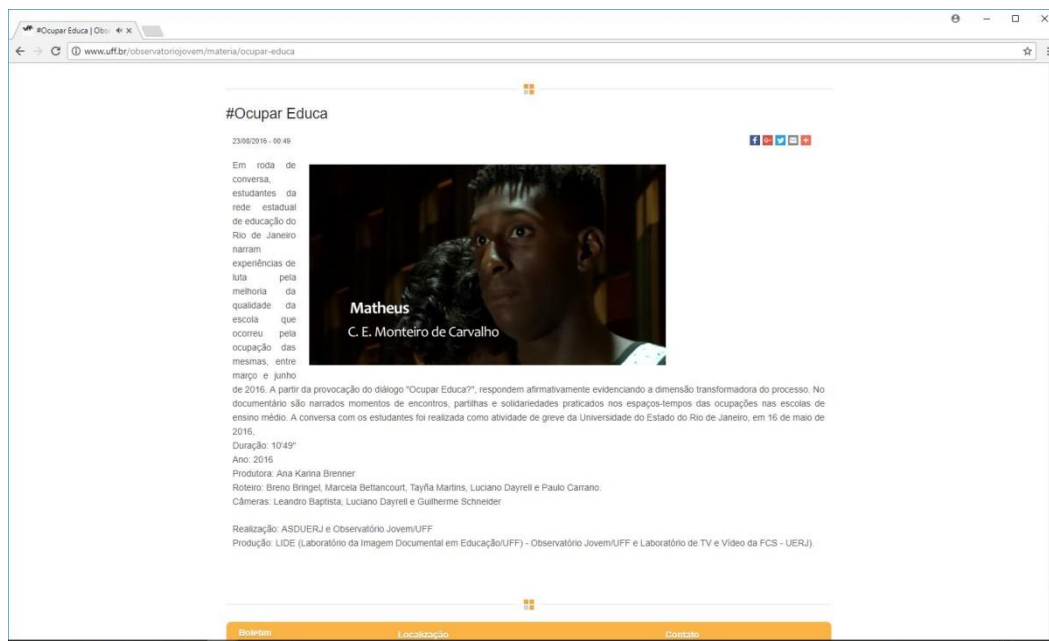


Figura 26. Vídeo “#Ocupar Educa”, produzido pelo Observatório Jovem (Brasil), no qual não especialistas problematizam visões geradoras das políticas educacionais.

A Figura 26 mostra imagem do vídeo “#Ocupar Educa”, produzido pelo Observatório Jovem da Universidade Federal Fluminense, sobre o movimento de ocupação das escolas por estudantes do ensino secundário no ano de 2016. O vídeo é realizado a partir de um debate entre estudantes representantes de algumas escolas ocupadas no Rio de Janeiro. Entre eles, Matheus, que aponta como raiz dos problemas nas políticas educacionais a forma como os próprios estudantes pobres são percebidos:

Nós, estudantes do Brasil, queremos mudar a forma como nós estávamos sendo tratados. Nós éramos tratados como se ‘Ah, não vai fazer faculdade mesmo. Tá fazendo o que aqui? Vai pra rua, vai trabalhar no Mcdonald’s ou vai limpar chão...’. (Matheus, aos 3 minutos e 9 segundos do vídeo)

O potencial democratizante da prática de problematização das ideias geradoras talvez seja o mais claro entre as práticas aqui elencadas. Ele centra-se na importância de compreender e desvelar os discursos e percepções que estão na raiz dos desenhos das políticas. Essa problematização ajuda a perceber as formas como os problemas sociais, sobre os quais incidem as políticas, foram construídos, concreta e discursivamente. Essa percepção lança luzes sobre as ideias fundantes da intervenção pública e auxiliam a construção de respostas alternativas.

7.4. Abertura à polifonia

Trata-se aqui das práticas dos observatórios que tomaram para si o objetivo de também fazer circular outras vozes e saberes sobre as políticas, além dos saberes técnico-científicos.

Em alguma medida, essa prática foi problematizada quando da apresentação dos “Observatórios *Visibilidade*” realizada no Capítulo 5. Ali foram tratados exemplos de observatórios, encontrados nos dois países, que se empenham em promover a visibilidade de determinados segmentos sociais, temas ou situações de discriminação e opressão, valendo-se principalmente das vozes dos não peritos. Essas vozes são veiculadas através de denúncias, avaliações, falas ou testemunhos diretos de cidadãos e representantes de movimentos sociais, por meio de vídeos, cartas, transcrições, entrevistas, relatórios ou linguagens artísticas.

A abertura à polifonia é uma prática que vai na contramão do mais usual entre os observatórios, que consiste em veicular as percepções dos cidadãos não peritos de forma indireta, já transmutadas em sistematizações, releituras, análises, números, tabelas, ou mesmo entre aspas em instrumentos característicos do universo acadêmico. Por isso mesmo, essas práticas de abertura à polifonia são exceções, quase desvios, do que vem sendo associado à ideia de observatório de políticas públicas e de monitoramento de políticas.

Vale ressaltar que essa prática não está relacionada aos processos de produção de conhecimento no interior dos observatórios ou de suas interações com atores não especialistas. Aliás, o estudo de caso realizado junto ao Observatório das Metrôpoles foi importante, entre tantas outras razões, para mostrar que muitas vezes a presença dos outros saberes na produção dos conhecimentos divulgados pode ser muito mais significativa do que o que se pode ver por meio dos materiais disponibilizados no *site*. Ou seja, os observatórios interagem – de forma mais ou menos democrática, mais ou menos intensa – com outros atores, e essa interação tem impactos na sua produção. Porém, o que agora está em questão não é isso. O que aqui está sendo chamado de prática de abertura à polifonia trata do papel que o observatório pode desempenhar como agente propulsor da circulação de outras vozes e saberes sobre as políticas que não aqueles produzidos por peritos.

A ação de validar diferentes vozes e denunciar violações compõe também a transformação de fatos sociais em problemas políticos, pois os fatos sociais são indissociáveis das percepções da realidade. “O problema só se torna público quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, isto é, quando se torna objeto de atenção, de controvérsias e que as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas” (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 141).

Essa prática remete à ideia da “Sociologia das Ausências” proposta por Boaventura de Sousa Santos. A monocultura do saber científico, tão arraigada nos debates sobre as políticas públicas, é assente na razão metonímica, assim designada por tomar esse saber, uma parte do que há no mundo, como se fora o todo. Essa razão metonímica, para firmar-se como única credível, produz a não existência das demais por meio do seu enquadramento como saberes ignorantes, residuais, inferiores, locais e improdutivos. A Sociologia das Ausências objetiva que as experiências produzidas como não existentes possam ser consideradas alternativas às experiências hegemônicas, que sua credibilidade possa ser discutida e constitua objeto de disputa política (Santos, 2008).

Várias questões foram problematizadas sobre esse ponto quando da apresentação do primeiro exercício de tipologia no Capítulo 5, e algumas delas devem ser recordadas. A discussão sobre o “lugar de fala” trata da luta de grupos subalternizados pela legitimidade discursiva, pela validação da voz forjada no lugar da opressão e pela inclusão de sua perspectiva nos debates públicos. No entanto, é importante destacar o entendimento de que a diversidade de “lugares de fala” não garante, *a priori*, a diversidade de posições sobre a política, mas sim a diversidade de atores autorizados a falar e, ainda, que é preciso evitar a fetichização da fala do cidadão não especialista como se fosse ela a nova detentora do estatuto de verdade. Feitas essas ressalvas, reafirma-se que a inclusão da prática da abertura à polifonia nesse elenco de práticas democratizantes é uma adesão à ideia de que o monopólio do saber científico e a construção da não existência de outros saberes devem ser enfrentados pelos efeitos nefastos que geram à democracia.

Apesar de existirem em menor número, o estudo identificou, tanto no Brasil como em Portugal, observatórios voltados a promover a circulação de vozes e saberes não especializados sobre as políticas. Vários exemplos foram realçados nos capítulos anteriores, entre eles as cartas dos presos (Observatório das Prisões – Portugal), as denúncias de discriminação (Observatório de Direitos Humanos – Portugal, Observatório

da Discriminação LGBT – Portugal, Observatório das Mulheres Assassinadas – Portugal), a participação de jovens na elaboração de relatórios sobre segurança pública (Observatório Jovem do Rio de Janeiro – Brasil), testemunhos sobre racismo (Observatório de Favelas – Brasil, Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina – Brasil) etc. Note-se que em alguns desses casos há dupla abertura, não especialistas são produtores dos materiais e pessoas ouvidas para a produção.



Figura 27. Seção “Projeto ‘Onlajes’” do *site* do Observatório de Favelas (Brasil).

A Figura 27 mostra o *site* do Projeto “Onlajes”¹¹⁰ da Escola Popular de Comunicação Crítica (ESPCC) do Observatório de Favelas. O projeto tem o objetivo de “conectar e compartilhar a diversidade de estéticas e visões de mundo, experiências e desejos, ampliando o protagonismo de movimentos já existentes”. Para tal fim, o projeto apoia e divulga a produção de materiais em linguagens artísticas como fotografia, poesias e vídeos criados por moradores da Favela da Maré.

¹¹⁰ O nome do projeto é um jogo de palavras entre “online” e “laje”. As lajes são camadas de cimento/betão armado, como placas, que fazem a parte superior de um pavimento ou edifício. Nas construções informais, especialmente nas periferias do Rio de Janeiro, não são usadas telhas para fazer a cobertura das casas, por isso, a placa lisa que cobre a casa é ao mesmo tempo seu teto e piso de uma espécie de andar superior, um espaço com diferentes utilizações. As lajes funcionam como espaços de lazer ou para eventuais construções de mais moradia. Por isso, não é incomum falar-se em “festa na laje”, “churrasco na laje” ou “casa da laje”. O nome do projeto é uma referência a esse espaço característico da favela e sua capacidade de conexão com o resto do mundo.

O vídeo *O Atravessador*, dirigido por Jéssica Liris e Suzane Santos, alunas da ESPCC do Observatório de Favelas, é construído através de relatos sobre violência e discriminação. Abaixo, uma imagem do vídeo e um trecho do depoimento de Maria Luiza, de 14 anos, moradora da Favela do Parque União:

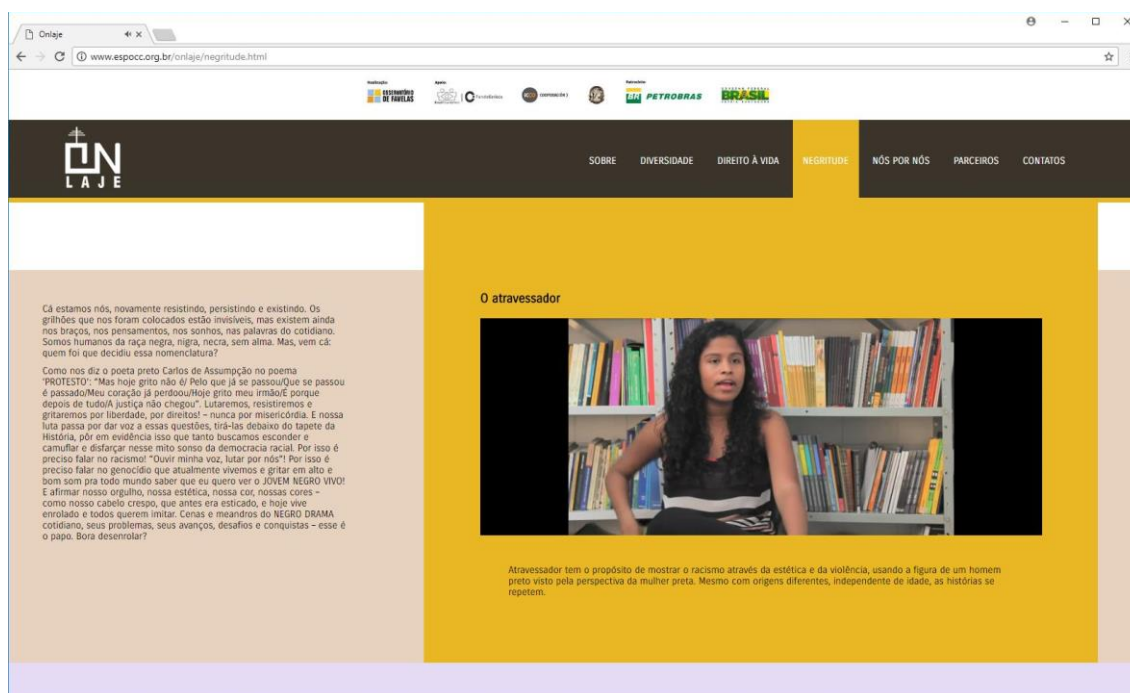


Figura 28. Vídeo “O atravessador”, produzido por alunos da Escola Popular de Comunicação Crítica do Observatório de Favelas (Brasil).

Meu cunhado ficou paralítico por causa disso.
 Ele estava na rua e tava acontecendo um confronto.
 Só por ele ser um jovem negro, os policiais acharam que ele era bandido e deram um tiro nele.
 Daqui para baixo (aponta para a própria cintura) ele não sentia nada. A gente sofreu com isso.
 A filha dele nunca pode ter contato com ele andando, até hoje.
 E por ele ser negro!
 Ele ia comprar pão, ele tava andando na rua, era cedo, ele só ia comprar pão!
 (Maria Luíza, 7min30segundos)

Assim como outros depoimentos vídeo, a fala da adolescente não trata apenas de denunciar a violência institucional nas favelas do Rio de Janeiro, e isso já seria muito. Seu depoimento revela e denuncia as lógicas racistas presentes no desenho e execução das políticas públicas de segurança pública.

O potencial democratizante da prática de abertura à polifonia quando exercida pelos observatórios de políticas públicas reside especialmente em dois aspectos: 1) põe em causa a visão de que o monitoramento das políticas públicas somente pode ser realizado

pelos instrumentos e atores dos campos político e técnico-científico; e 2) faz circular outras vozes, percepções e análises sobre as políticas.

No primeiro aspecto, a prática da abertura à polifonia é uma afirmação de que não existe apenas um tipo de conhecimento capaz de formular modos de analisar as políticas. Essas práticas colocam-se explicitamente nas disputas de sentidos sobre o monitoramento das políticas não só por fazerem circular o saber não especializado sobre as políticas, mas porque põem em xeque também as formas usuais de monitoramento. As estratégias, linguagens e instrumentos do campo técnico-político não são os únicos meios credíveis para a realização do monitoramento, eles coexistem com outros. Enquanto vivenciam experiências de resistência à ordem injusta, cidadãos e movimentos sociais reinventam formas de produzir contrapontos que estão, a todo momento, sendo invisibilizadas e demandam meios de circulação que fortaleçam a sua legitimidade como alternativas.

No segundo aspecto, essa circulação de diferentes vozes e experiências aumenta a possibilidade de que a heterogeneidade de práticas e narrativas sobre as políticas circulem, aqui não só como novas formas de analisá-las, mas também sobre seu conteúdo propriamente dito. A desconcentração do poder de falar sobre as políticas é uma arma contra a invalidação do discurso não especializado quando o que está em questão é a hierarquização de conhecimentos e a inclusão dessas vozes nos debates sobre as políticas públicas.

7.5. Promoção da “ecologia de saberes”

A prática da “ecologia de saberes” nos observatórios refere-se aos processos de coprodução de conhecimentos que negam a monocultura da ciência e ocorrem em relações de reconhecimento, mobilização e valorização de diferentes modos de conhecimento sobre as políticas públicas.

A designação e caracterização dessa prática parte da elaboração teórica de Boaventura de Sousa Santos (2006, 2008a, 2008b, 2009, 2010), que, sem negar a relevância do conhecimento científico, propõe que a ciência não seja tomada como única fonte do conhecimento, mas como parte de uma relação com outros conhecimentos. O monopólio do conhecimento científico é confrontado em sua relação com outros saberes,

numa “ecologia de saberes” baseada no reconhecimento da diversidade epistemológica do mundo e na ideia de que conhecimento é interconhecimento.

A luta por justiça cognitiva, tão central no conceito de democratização aqui abraçado, não deve basear-se apenas na distribuição mais equitativa do conhecimento científico (Nunes, 2007; Santos, 2009). Daí a limitação dos processos baseados na “teoria do déficit”, assim definidos porque são centrados no déficit de conhecimento dos não especialistas e na necessidade de enfrentar tal déficit com a melhor distribuição do conhecimento especializado. Sob a lógica da “teoria do déficit”, os processos se dão entre dois polos: de um lado, um agente com um conteúdo a ser disseminado e, do outro, alguém com um déficit desse conteúdo e que precisa ser suprido do conhecimento científico para ser “empoderado”. A consequência política de tal lógica é que, assim percebido, o problema central deixa de ser a invalidação dos conhecimentos não especializados e tudo o que essa invalidação reproduz; o problema passa a ser atribuído ao cidadão leigo e ao seu déficit.

Como condição de possibilidade de uma “ecologia de saberes” está a ampliação do campo das experiências e conhecimentos credíveis e o enfrentamento aos processos que produzem esses conhecimentos e experiências como não existentes. Como referido anteriormente, faz-se necessária uma sociologia das ausências (Santos, 2008a, 2009) que se oponha à monocultura da ciência e lute pela credibilidade dos conhecimentos produzidos como não existentes a fim de que se constituam também como alternativas nas disputas políticas.

Assim, uma das premissas da “ecologia de saberes” é que todos os conhecimentos têm limites, tanto no que diz respeito aos limites das intervenções no real que permitem, como no que toca ao reconhecimento de intervenções alternativas que se fizeram possíveis por outras formas de conhecimento, de modo que nenhuma forma de conhecimento é capaz de responder por todas as intervenções possíveis (Santos, 2009). A ecologia de saberes reconhece essa incompletude e visa promover a interação e interdependência entre os diferentes saberes, por meio de processos que permitam a emergência de formas de relação entre modos de conhecimento sem a desqualificação de nenhum deles, baseados no reconhecimento recíproco da incompletude e da busca da inteligibilidade mútua (Nunes, 2007; Santos, 2009).

A “ecologia de saberes” proposta por Santos centra-se nas relações entre os saberes, e não em saberes estanques ou petrificados. Por isso, não há lugar para o estabelecimento de uma hierarquia única, universal e abstrata entre os saberes. As hierarquias deverão ser dependentes do contexto, à luz dos resultados concretos pretendidos ou atingidos pelas diferentes formas de saber:

A questão não está em atribuir igual validade a todos os tipos de saber, mas antes em permitir uma discussão pragmática entre critérios de validade alternativos, uma discussão que não desqualifique à partida tudo o que não se ajusta ao Cânone epistemológico da ciência moderna. (Santos, 2008a, p. 108)

No caso particular dessa prática no âmbito dos observatórios de políticas públicas, não se trata muito de ilustrar exemplos, já que a prática é muito mais processo do que resultado. Ao longo do estudo, navegando em *sites* e analisando conteúdos, muitas vezes me deparei com materiais que faziam referência a ecologias de saberes em seus processos de produção. Porém, um aspecto que se tornou mais claro depois da realização do estudo de caso é que, diferentemente da abertura à polifonia, a “ecologia de saberes” não é uma prática facilmente perceptível por meio dos *sites* dos observatórios. Isso se dá, precisamente, por tratar-se de um processo mais do que de um resultado.

Ainda assim, vale a pena lembrar alguns casos ilustrativos já relatados no capítulo dedicado à apresentação do estudo de caso. O primeiro deles trata da elaboração do principal documento produzido pelo Comitê Popular da Copa, o dossiê “Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro”. Todo o processo de elaboração do documento se deu no interior da própria ação política do Comitê, e o seu conteúdo foi tecido a partir das discussões, relatos e análises tanto das pessoas que tiveram suas casas removidas como de especialistas em planejamento urbano que integravam a articulação. O segundo caso ilustrativo seria a elaboração do “Plano Popular da Vila Autódromo”, uma proposta alternativa ao projeto oficial de intervenção na área, elaborado pela associação de moradores com a assessoria de dois laboratórios universitários.

Dito de forma sumária, o potencial democratizante da prática da ecologia dos saberes nos observatórios de políticas públicas está: a) no enfrentamento à monocultura do saber científico, que o define como único conhecimento válido para a elaboração e controle das políticas; b) na desconstrução dos processos que definem os saberes não especializados como saberes não existentes; c) na mobilização e valorização das experiências individuais

e coletivas de resistência; e d) na ampliação do conjunto de propostas entendidas como possíveis, portanto, na atuação que se opõe ao desperdício da experiência.

7.6. Difusão de conhecimentos contra-hegemônicos

A difusão de conhecimentos contra-hegemônicos é uma prática que se prende ao funcionamento dos observatórios como propulsores da circulação de conhecimentos que se contrapõem ao conhecimento oficial e dominante sobre as políticas públicas. A prática não se refere apenas à produção ou difusão de conhecimentos gerados primordialmente no campo científico, no campo dos saberes não especializados ou em processos de coprodução entre esses saberes, mas sim àqueles que se contrapõem aos conhecimentos hegemônicos sobre as políticas.

Com Muller e Surel (2002), podemos dizer que uma das características das políticas públicas é seu poder de construir e transformar espaços de sentido onde os problemas são definidos e redefinidos, de forma que uma política, antes de ser uma solução, é uma representação ou reconstrução do problema. A produção e circulação de conhecimentos contra-hegemônicos sobre uma política inserem-se, assim, nas disputas pela representação e reconfiguração dos problemas.

Como na lógica geral de mercado, no mercado simbólico da comunicação, os sentidos são produzidos, circulam e são consumidos, em uma permanente negociação entre os atores sociais em torno do seu modo de perceber o mundo e a sociedade; é a busca do poder de constituir a realidade, legitimar discursos, o poder, enfim, de constituir discursos hegemônicos (Araújo, 2003). O privilégio na circulação de ideias e teorias é fundamental para que algumas delas adquiram prevalência sobre as outras e recebam estatuto de verdade, de modo a orientar a percepção de um número cada vez maior de pessoas, tornando-se hegemônicas.

As disputas e negociações entre os atores sociais têm como objeto essa legitimidade, no entanto são negociações desiguais, visto que os atores não possuem condições igualitárias de produção, circulação e consumo nesse mercado simbólico. Araújo (2003) destaca que a produção e o consumo, na negociação de sentidos, dependem um pouco menos que a circulação de condições materiais, financeiras, técnicas e políticas dos núcleos discursivos:

A maior desigualdade se apresenta na circulação, onde há um desequilíbrio flagrante entre as condições desfrutadas pelos núcleos discursivos centrais da sociedade e as que são propiciadas aos núcleos periféricos. E é justamente na circulação que a negociação dos sentidos se faz mais intensa. É ali, nos vários processos espontâneos ou planejados, que se delinearão com mais precisão as chances de concorrer a uma parcela de poder; é ali que se agrega valor aos discursos produzidos; é ali que se amplificam e se fazem ouvir as muitas vozes que compõem os discursos; é ali que essas vozes e os muitos discursos circulantes se cruzam e entrecrocaram ou se associam, num movimento sinérgico; é ali, finalmente, que se define parte importante das condições de consumo. A circulação é, por excelência, o espaço estratégico da comunicação. (Araújo, 2003, p. 49)

Como referido anteriormente, os órgãos oficiais investem cada vez mais recursos para a estruturação de seus sistemas de comunicação e, para isso, dispõem de toda uma gama de recursos políticos e econômicos – todos os recursos da sua máquina administrativa e desse imenso aparato de comunicação – para fazer circular a sua visão sobre as políticas, assim fortalecendo também as teorias acadêmicas que dão sustentação a elas. É com essas armas que o discurso político-acadêmico dominante se apresenta nas disputas por legitimidade e hegemonia.

Nesse processo, algumas teorias passam mesmo por um processo de naturalização, deixam de ser percebidas como construídas para serem tomadas como algo naturalmente dado e incontornável e, assim, estabelecem o mais alto grau de possibilidade “do exercício do poder de fazer ver e fazer crer” (Araújo & Cardoso, 2007, p. 36). Esse processo de naturalização acaba por converter-se em uma moldura a demarcar não só o que é certo, mas o que é entendido como possível em matéria de intervenção pública.

Nesse momento, é fundamental realçar a pluralidade interna tanto da ciência quanto dos conhecimentos produzidos fora dela. Por diversas vezes, este estudo destacou o privilégio conferido ao conhecimento técnico-científico na formatação das políticas; no entanto, isso de forma alguma quer dizer que esse conhecimento seja homogêneo, o campo científico também é uma arena onde teorias hegemônicas e contra-hegemônicas se confrontam. “Sabemos que o campo científico é o cenário de uma ação política onde as teorias se confrontam e que, por trás das escolhas epistemológicas, há forças sociais; e também que este campo científico retraduz, sob formas específicas, as pressões sociais externas a ele” (Acsehrad, 2014, p. 88).

Note-se que, no caso dos observatórios, os conhecimentos contra-hegemônicos sobre as políticas podem referir-se a, entre outros aspectos: a) ideias geradoras das políticas; b) conteúdo de uma política específica, ou seja, ao conjunto de medidas e

programas que elege; c) impactos produzidos pela execução da política; d) indicadores escolhidos para o monitoramento da política; e e) processos de elaboração da política e relação entre os atores envolvidos.

Um desses aspectos merece agora um destaque. O estudo mostrou que a maioria dos observatórios nos dois países desenvolve o monitoramento das políticas por meio do acompanhamento da evolução de indicadores oficiais sobre essas políticas públicas. Por isso, é interessante reforçar que a elaboração de indicadores sobre as políticas também tem papel de destaque na construção de uma visão hegemônica sobre as políticas públicas. Isso se dá porque os indicadores também são construídos a partir de visões políticas e conceituais sobre os públicos a quem se destinam as políticas, sobre o direito em questão e sobre o que seria a efetivação desse direito. Logo, estão longe de ser apenas instrumentos neutros utilizados para a aferição dos impactos das políticas públicas; indicadores criam conceitos, revelam e propagam visões políticas e são também utilizados para produzir legitimidade. Assim, são também importantes campos de disputa.

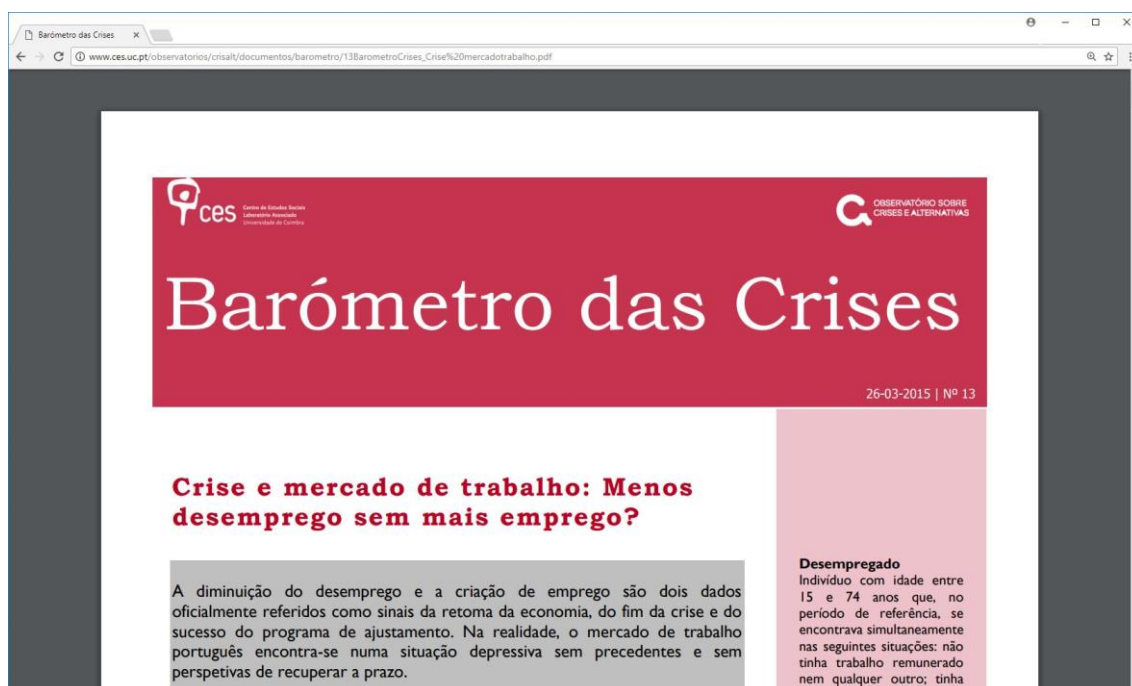


Figura 29. Publicação “Barómetro das Crises nº 13 – Crise no mercado de trabalho: menos emprego sem mais emprego?” do Observatório sobre Crises e Alternativas (Portugal).

A Figura 29 remete à polêmica gerada pela publicação “Barómetro das Crises nº 13 – Crise no mercado de trabalho: menos emprego sem mais emprego?” do Observatório sobre Crises e Alternativas já abordada quando da apresentação da primeira tipologia, aqui

ela é resgatada como exemplo de produção de um observatório que põs em xeque os indicadores oficiais e o pensamento hegemônico sobre o desemprego. A repercussão de um estudo que questionou conceitos e escolhas não somente oficiais, mas também hegemônicas no campo político-acadêmico, gerou acusações de uma “atuação interessada” e questionamentos sobre a cientificidade do próprio observatório. É de notar que os críticos à construção do indicador de desemprego do observatório não tenham levantado as mesmas questões sobre o viés interessado ou ideológico dos indicadores oficiais contestados. Tampouco quiseram problematizar a situação em que vivem os “desempregados-fora-da-estatística” trazidos à tona na elaboração do indicador não oficial. Esse exemplo foi resgatado exatamente pela sua capacidade de ilustrar algumas potencialidades dos observatórios nas disputas de sentidos sobre as políticas públicas e seus mecanismos de aferição.



Figura 30. Site do Observatório das Metrópoles (Brasil) divulgando o vídeo “Cartas Urbanas” com falas de atores sociais diversos sobre o planejamento urbano hegemônico.

A Figura 30 mostra o *site* do Observatório das Metrópoles a divulgar a websérie “Cartas Urbanas”, uma produção do Laboratório de Estudos da Habitação da Universidade Federal do Ceará, do coletivo de mídia independente Nigéria e de movimentos sociais pelo direito à cidade. Os vídeos da websérie são montados a partir de cartas trocadas entre moradores de diferentes áreas da cidade de Fortaleza que sofreram intervenções urbanas

com efeitos perversos aos moradores. Todos eles, de alguma forma, resistem. As cartas e depoimentos são intercaladas com falas de especialistas em planejamento urbano que se contrapõem ao discurso político-acadêmico dominante que deu sustentação a essas intervenções em nome da “modernização da cidade”. No primeiro episódio, o fio condutor é a carta de Cássia, moradora da Comunidade do Trilho por 22 anos, que teve a sua casa demolida para dar passagem à obra VLT (veículo leve sobre trilhos). A obra, prometida para facilitar a mobilidade urbana durante a Copa de 2014, parou na metade, deixando a comunidade, literalmente, em ruínas.

Quando os observatórios impulsionam a circulação de outras visões e perspectivas sobre as políticas, quando insistem em combater visões estereotipadas sobre grupos sociais ou territórios, eles estão atuando dentro de um campo de disputa com as visões hegemônicas que desenham os problemas públicos e, conseqüentemente, as políticas públicas. Como os observatórios são, por excelência, motores de circulação de conhecimentos, o potencial democratizante da prática de divulgação de conhecimentos contra-hegemônicos está ligado à ampliação do alcance dos discursos dissonantes e das vozes inarmônicas que são produzidos sobre as políticas e na construção de sua legitimidade como possibilidade de intervenção.

A tipologia de práticas apresentada não tem a pretensão de ser uma lista fechada nem, muito menos, uma lista completa das práticas democratizantes possíveis na atuação de um observatório de políticas públicas. As experiências reais são muito mais ricas e diversas do que um trabalho dessa natureza poderia pretender revelar. Trata-se apenas de um conjunto de práticas que se fez mais visível no estudo dos panoramas português e brasileiro.

7.7. Práticas entrecruzadas e a construção de contranarrativas

Na tipologia exposta, as práticas democratizantes não são apresentadas como decorrências naturais da existência dos observatórios, mas como potência. São, portanto, como referido, possibilidades de saltos ou guinadas democratizantes. Sua efetividade e intensidade só poderiam ser avaliadas no caso concreto, uma vez que a “democratização” é pensada aqui como um processo, um deslocamento que trata de uma alteração do *status*

anterior para um novo *status* no privilégio de aceder, falar, produzir e circular conhecimentos sobre as políticas.

Para pensar essa potência no caso dos observatórios, é preciso lembrar que não são apenas dispositivos voltados para a avaliação de políticas. Se assim fosse, não seriam bases abertas ou bibliotecas virtuais, como alguns se apresentam. Vimos que seu objetivo principal é circular conhecimento sobre as políticas exatamente para influenciá-las. Ou seja, o que os observatórios fazem na ação de monitorar, analisar e divulgar é também participar das disputas inerentes à formação das políticas. Portanto, são, a um só tempo, avaliadores e construtores das políticas, uma vez que compõem o quadro de produtores dos conhecimentos que as conformam.

Por certo, o poder de influência do observatório na formação da(s) política(s) que monitora varia em cada caso; alguns exercem pouca influência, outros são muito influentes. Esse poder de influência estaria atrelado a inúmeros fatores que não cabe a este estudo sondar – ainda que valha registrar o interesse dessa matéria como estudo futuro. De todo modo, mesmo na impossibilidade de aferir no momento o grau de influência que um observatório pode exercer na formação de uma política, resta o entendimento de que, pela sua natureza e objetivos, um observatório é potencialmente um ator na construção de conhecimentos sobre as políticas e participa das disputas de sentido no interior desse processo, daí a sua maior relevância.

O que essa revisão da tipologia buscou fazer foi resgatar a centralidade do aspecto relacional na produção e circulação dos conhecimentos sobre as políticas. Nesse sentido, mais vale seguir Araújo e Cardoso (2007, p. 125) quando propõem que o conceito de “lugar de fala” seja ampliado para “lugares de interlocução”, uma vez que este conceito tomará por referência posicionamentos que não refletem apenas as relações de poder, mas que são móveis, sujeitos a lutas e mediações. Ou seja, trazendo para o centro as relações, quer-se enfatizar que os atores envolvidos na produção do conhecimento estão marcados pelas relações de poder, porém seus posicionamentos nessa relação não são fixos, são passíveis de deslocamentos no interior das disputas.

No elenco de práticas democratizantes apresentado, vemos algumas que olham mais para os atores (disseminação do conhecimento perito, promoção da transparência, abertura à polifonia); outras mais ligadas aos conteúdos (problematização das ideias geradoras, difusão do conhecimento contra-hegemônico); e, por fim, uma prática mais

claramente associada aos processos (ecologia de saberes). Essa heterogeneidade não foi um descuido da tipologia, ao contrário, a natureza diversa desse conjunto de práticas pode permitir uma riqueza ainda maior em seus entrecruzamentos.

Se as práticas elencadas são apenas exemplificativas, o mesmo se pode dizer de seus entrecruzamentos, ou melhor, no caso dos entrecruzamentos, as possibilidades de combinações, implicações e contágios são ainda maiores, já que as fronteiras entre as práticas são ainda mais tênues e permeáveis. É nas áreas sombreadas desses encontros entre as práticas que o potencial democratizante pode fazer-se maior.

As figuras a seguir buscam representar graficamente alguns desses possíveis entrecruzamentos, dando a ver os encontros e as formas com que as práticas lançam mão umas das outras na ação dos observatórios. Para isso, tomam como exemplo dois olhares: o primeiro coloca em destaque a prática da “disseminação do conhecimento perito” (Figura 31), e o segundo, a prática da “promoção da ecologia de saberes” (Figura 32). A representação é construída a partir da ideia de formas e intensidades com que a prática colocada em destaque recorre à outra que lhe foi posta em referência.

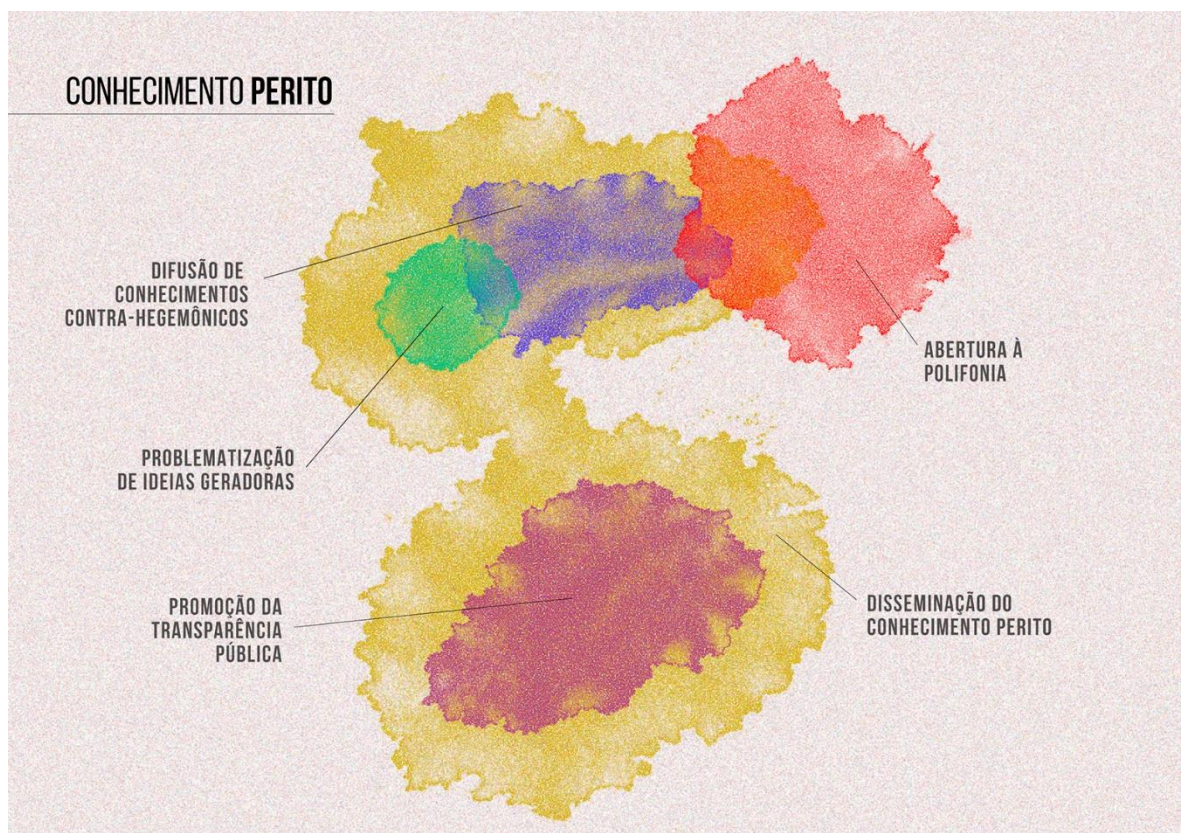


Figura 31. Prática da “disseminação do conhecimento perito” em entrecruzamento com outras práticas democratizantes. Elaboração da autora e arte gráfica de Felipe Plaуска.

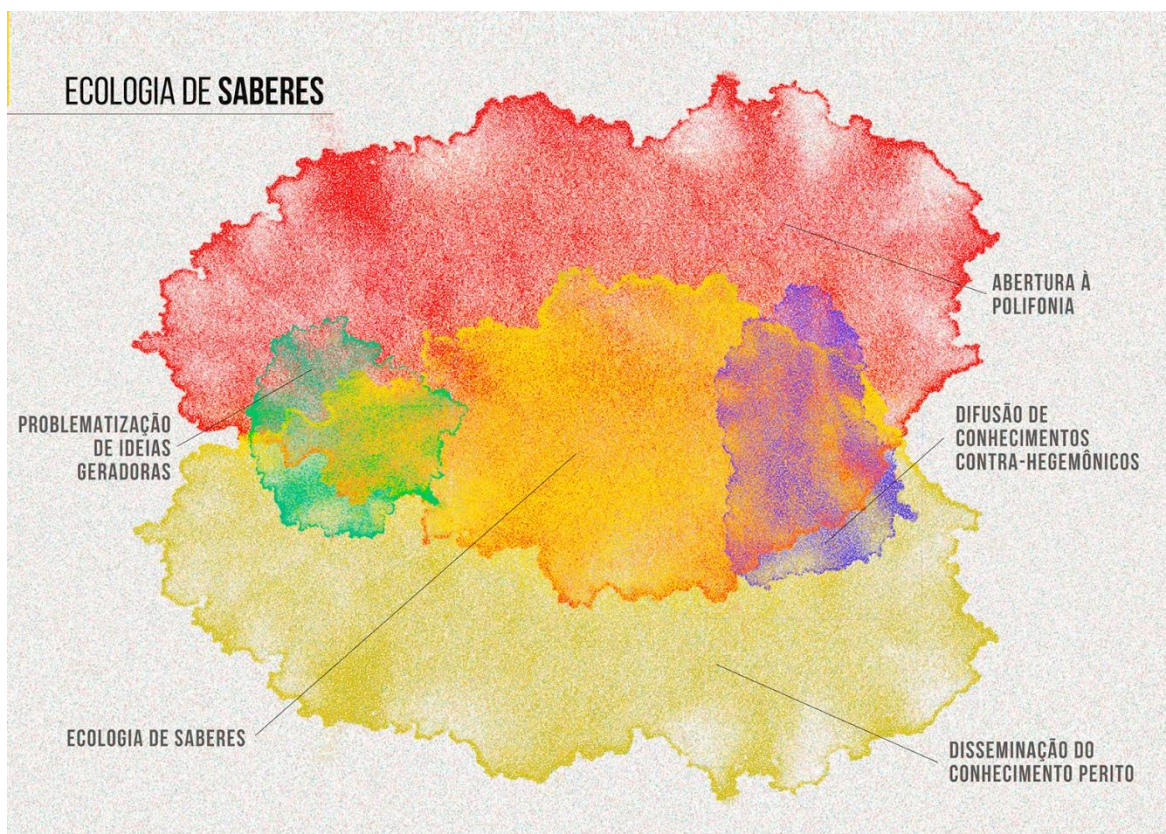


Figura 32. Prática da “ecologia de saberes” em entrecruzamento com outras práticas democratizantes. Elaboração da autora e arte gráfica de Felipe Plauska.

Intencionalmente, as figuras permitem visualizar a zona de cada prática democratizante que se entrecruza, porém a fluidez das fronteiras entre elas foi um aspecto que se buscou realçar na representação gráfica dessas relações. Como um exercício de leitura, tomemos a Figura 31, que tem em destaque a prática da “disseminação do conhecimento perito”. Se lançarmos a pergunta: “Com que intensidade a prática da disseminação do conhecimento perito recorre à prática da promoção da transparência?”, veremos que é com bastante intensidade, uma vez que grande parte da sua produção sobre as políticas é construída com dados e indicadores oficiais, por meio dos quais são elaboradas avaliações, sejam elas críticas ou não. Por outro lado, vimos que a intensidade com que recorre às práticas de abertura à polifonia é menor, mas também ocorre, e, como exemplo, podemos lembrar situações em que o conhecimento perito debruça-se sobre práticas polifônicas, buscando reinterpretar essa presença de outros atores e narrativas sobre as políticas. Sobre a relação da disseminação do conhecimento perito com as práticas mais ligadas ao conteúdo do que é produzido e difundido (a saber: problematização das ideias geradoras e difusão de conhecimento contra-hegemônico), vale lembrar que a

intensidade do entrecruzamento decorre da própria pluralidade do campo técnico-científico, podendo ser nula ou mesmo muito intensa. Em alguns casos, a disseminação do conhecimento perito transforma-se, ela mesma, nas práticas da problematização das ideias geradoras e difusão de conhecimentos contra-hegemônicos.

O entrecruzamento das práticas pode conferir mais potência a cada uma delas e ao conjunto. É nesse sentido que vale a pena destacar a prática da “ecologia de saberes” representada na Figura 32. Seus processos decorrem do encontro entre as práticas da abertura à polifonia e disseminação do conhecimento perito, e deles resultam novas práticas de problematização de ideias geradoras e difusão de conhecimentos contra-hegemônicos.

Talvez, exatamente por ser processo, a ecologia de saberes seja a prática que mais intensamente se relaciona com as demais, e, por isso mesmo, é a que pode ser mais potente no “deslizamento” de sentidos sobre políticas públicas. É esse deslizamento de sentidos que poderá atuar de forma mais intensa na perspectiva de enfrentar os processos de produção da não existência (de atores e conhecimentos) e do desperdício da experiência em matéria de políticas públicas.

Se o quadro de práticas não tinha a intenção de ser exaustivo, o mesmo se pode dizer de seus entrecruzamentos. O que aqui se buscou evidenciar é que as práticas podem ser desenvolvidas ou não de forma simultânea, podem atravessar-se, podem ocorrer de forma mais ou menos integrada e podem fortalecer umas às outras. A democratização da elaboração e do controle das políticas está ligada, de forma indissociável, à ampliação do que o quadro hegemônico definiu como narrativas válidas sobre as políticas. Por isso, aposta-se nos deslizamentos, ou não são eles os responsáveis por rachaduras e rompimentos no que foi erguido como possível?

REFLEXÕES FINAIS

Acredito que elaborar uma tese seja como revolver aquilo que se procura compreender. Remexer com perguntas. A escolha dos observatórios como espaço para refletir sobre as relações entre democracia, conhecimentos e políticas públicas não foi aleatória, tampouco se deu apenas em razão da proliferação de observatórios nos dois países estudados. Acreditava, e agora, ao final deste processo de investigação, tenho motivos mais sólidos para acreditar, que os observatórios são instrumentos importantes para promover a desconcentração de informações e conhecimentos sobre as políticas públicas; restava indagar sobre os diferentes papéis que eles poderiam desempenhar nesse processo de desconcentração.

Certa vez, em uma conversa informal com pesquisadores universitários sobre este estudo, fui advertida: “Não sei bem o que você está esperando encontrar. Cada um dá o que tem! Por exemplo, os observatórios acadêmicos dão o que têm, no caso, o conhecimento científico, essa é a contribuição deles para a democratização das políticas”. Era um argumento que me dizia que eu não deveria esperar encontrar nos observatórios algo que eles não se propõem a oferecer. Discordei. Por ter grande respeito à ideia mesma de um observatório de políticas públicas, acreditei que era preciso entender o que, de fato, esses observatórios ofereciam e perguntar sobre as razões para que assim seja. Ademais, desde o início, havia a intenção de “tatear as ausências” a fim de perceber o que tem passado ao largo do olhar dos observatórios para compor seu próprio “campo cego”.

A investigação deparou-se com uma literatura ainda incipiente sobre os observatórios e, mais do que isso, uma literatura majoritariamente apologética, que festeja a existência dos observatórios enquanto instrumentos que fazem circular mais conhecimentos sobre as políticas sem, no entanto, problematizar suas práticas. Além disso, constatei também que os observatórios, embora tanto produzam sobre as políticas que acompanham, pouco partilham de reflexões sobre a sua própria atuação e experiência. Soma-se a isso o fato de que as análises sobre as políticas, em geral, movimentam-se entre questões ligadas aos processos de decisão, implantação, execução e avaliação dos impactos, sem tocar nas questões relativas aos conhecimentos que informam essas políticas públicas, seus pressupostos e relações de poder ali envolvidas. Desse modo, o trabalho empírico assumiu grande relevo na investigação. Foi ali, mapeando a forma como os

observatórios se apresentam, percebendo o que e como observam, que o trabalho foi sendo construído.

Como dito inicialmente, a concepção de democracia “abraçada” por esta investigação foi aquela que reconhece seu caráter incerto, sem definição estática, sempre aberta ao surgimento de novas tensões, uma ideia permanentemente atravessada por frustração e esperança (Rosanvallon, 2007). Entendo que cabe aos que assim enxergam a democracia, e ainda a defendem, buscar compreender e denunciar as frustrações, mas também dialogar com outros para dar sentido às esperanças. Esta tese buscou fazer isso em relação aos observatórios. Evitou o tom celebratório e buscou, acima de tudo, dialogar com algumas experiências e autores sobre a potência contida na ideia dos observatórios.

Nunca foi pretensão desta tese apresentar um modelo ideal de observatório, mas evidenciar a pluralidade de modelos existentes nos dois países e sondar suas potencialidades na perspectiva da democratização dos conhecimentos que informam as políticas. Esse foi o principal motivo para a realização da revisão da tipologia elaborada no quinto capítulo ainda no decorrer do próprio estudo. A classificação de observatórios nos tipos *Transparência*, *Perito*, *Visibilidade* e *Intervenção* foi fruto da cartografia realizada e deu direção aos passos seguintes na investigação, na medida em que se configurava como um exercício de sistematização da multiplicidade de modelos identificados. No entanto, no sentido de afastar ainda mais a ideia de tipos fechados de observatórios, era preciso avançar na perspectiva de levantar papéis e práticas democratizantes que pudessem ser desenvolvidas pelos vários tipos de observatórios, isolada ou simultaneamente.

Foi curioso perceber ao longo do estudo que, na esteira da própria designação, a atuação dos observatórios pode ser associada a uma postura passiva de quem apenas observa e acompanha sistematicamente uma política. No entanto, para melhor dimensionar a potência dos observatórios, era preciso lembrar que não são apenas dispositivos voltados para a avaliação de políticas. Nenhum observatório produz informação apenas para colecioná-la, todos eles esperam que os conhecimentos que fazem circular sejam considerados na tomada de decisão pública, nas investigações científicas, na legitimação de reivindicações sociais, enfim, os observatórios esperam, em todos os casos, disputar e fortalecer uma narrativa sobre a ação pública para assim influenciá-la.

Portanto, os observatórios são, a um só tempo, avaliadores e construtores das políticas, uma vez que compõem o quadro de produtores ativos dos conhecimentos que as

conformam. Por certo, a medida do poder de influência de um observatório na formatação da(s) política(s) que monitora varia em cada caso e está submetida a inúmeros fatores. Um aspecto de grande interesse para investigação futura, como desdobramento do caminho feito até aqui, seria estudar os padrões de interações entre os atores envolvidos na formulação de políticas públicas e buscar perceber o papel dos observatórios nos subsistemas e comunidades políticas (Kingdon, 2003; Sabatier & Weible, 2007; Miller & Demir, 2007; Capella & Brasil, 2015). No momento, resta apenas a compreensão de que, pela sua natureza e objetivos, um observatório é potencialmente um ator na construção de conhecimentos sobre as políticas e participa das disputas de sentido no interior desses processos, daí sua maior relevância.

Ao concluir este trabalho, entendo ser importante voltar ao começo, olhar para trás a fim de revisitar as premissas que possibilitaram seu desenho inicial. Uma dessas ideias era que as políticas públicas são primordialmente informadas pelo conhecimento científico e que essa prevalência, em razão da subalternização dos demais conhecimentos, seria reproduzida no âmbito dos observatórios. É possível dizer que o estudo confirmou a reprodução dessa configuração no âmbito dos observatórios, primeiro, ao identificar nas autoapresentações que o principal argumento utilizado para a construção da legitimidade é a cientificidade dos métodos e das informações que são postas em circulação pelos observatórios e, segundo, pela ausência de outros saberes e atores no conteúdo disponibilizado pela maioria dos observatórios.

No contexto português, foi identificada a prevalência de observatórios vinculados às instituições acadêmicas e uma tendência à inclusão da criação de observatórios como objetivo ou como resultado de projetos de investigação, no caso, um resultado que impulsionaria a divulgação dos demais. Desse modo, os observatórios são apresentados como “meio de promover a abertura dos centros de investigação à sociedade” ou de “promoção da transferência do saber produzido nas universidades para a sociedade em geral”. Em razão da opção metodológica de não realizar um levantamento completo também no Brasil, não é possível afirmar que no seu contexto exista também prevalência dos observatórios acadêmicos. Porém, a análise do grupo-espelho brasileiro mostrou que os produtos disponibilizados pelos observatórios são, majoritariamente, produtos associados ao mundo acadêmico, como relatórios de investigação, artigos científicos,

dissertações e teses, o que mostra sintonia com o objetivo anunciado por grande parte dos observatórios de abrir a produção acadêmica à sociedade.

Outra ideia base na formulação desta investigação era de que os observatórios relacionavam de maneira muito direta a democratização das políticas com a redução da assimetria de informações entre os atores, problema que deveria ser enfrentado com a ampliação do acesso às informações e aos conhecimentos especializados. De fato, a análise dos objetivos anunciados pelos observatórios dos dois países fez emergir um ponto comum: influenciar políticas públicas por meio do aprofundamento do conhecimento e da ampliação do acesso à informação.

Porém, no que toca à inclusão e à diversidade como ideias necessariamente ligadas à democratização, é preciso frisar que, olhando para o cenário dos observatórios, pode-se ter a compreensão de que o aumento do número de bases informacionais sobre as políticas públicas não implicou necessariamente na desconcentração do poder de fala sobre as políticas. Essa fala, a fala que mais fala nos observatórios, vem do mesmo lugar, vem reforçando o conhecimento técnico-acadêmico sobre as políticas, que passou a dispor de mais canais de circulação.

Não me parece provável que alguém venha a negar que a transparência e ampliação do acesso a novas informações e conhecimentos sobre as políticas seja relevante para a democratização. No entanto, se reconhecemos a diversidade de conhecimentos, as assimetrias sempre hão de existir, uma vez que refletem as relações de poder que moldam e governam a diversidade presente no mundo real. O encontro dessa diversidade constitui, na verdade, um potencial para a democratização dos conhecimentos sobre as políticas, mas sua força demandaria também processos de resistência à construção da não existência dos saberes não especializados e da problematização dos conhecimentos difundidos.

Ainda assim, é no olhar mais atento sobre as estratégias escolhidas pelos observatórios para atingir tal objetivo que emergem as diferentes visões, ou seja, a partir dessas estratégias nos é permitido perceber melhor os diferentes sentidos atribuídos às ações de: influenciar políticas, aprofundar conhecimento e facilitar o acesso às informações. Isso nos leva de volta ao tema da pluralidade dos observatórios, já que a prevalência acima comentada não pode obscurecer a diversidade que também foi encontrada.

De fato, o olhar sobre os dois panoramas confirmou que existem diferentes formas de entendimento sobre as ações de observar e circular informações e conhecimentos sobre as políticas públicas e, conseqüentemente, diferentes maneiras de entender o papel dos observatórios. Algumas delas são mais restritas à promoção da circulação do conhecimento perito e fechadas às experiências dos cidadãos, outras não. Ou seja, mesmo partindo de objetivos semelhantes, os observatórios podem assumir diferentes papéis na mobilização de conhecimentos em favor da democratização das políticas públicas e, dentro dessa diversidade, alguns buscam desempenhar um papel que vá além da produção e difusão tradicionais do conhecimento acadêmico na avaliação de políticas. Este estudo usou a designação de “vida fora do *site*” para referir-se a um conjunto de estratégias que colocam os observatórios em interação direta com outros atores. São atividades que visam aproximá-los de seus interlocutores, parceiros, gestores e público-alvo de modo a ampliar seu alcance, debater seus temas e aumentar sua influência sobre as políticas públicas.

Quando da análise do grupo brasileiro, algumas peculiaridades foram apontadas. Uma delas foi a forte presença de ações voltadas para o fortalecimento de processos participativos de elaboração e controle das políticas. Essa distinção atravessa grande parte das estratégias empreendidas pelos observatórios no contexto brasileiro, muitas delas dirigidas a instituições participativas, como conselhos, conferências, orçamentos participativos, ou a articulações informais da sociedade civil, como fóruns, movimentos e organizações comunitárias que buscam influenciar políticas públicas. Outra característica do contexto brasileiro foi a existência de observatórios que trabalham não só na circulação de conhecimentos sobre as políticas, mas que também desenvolvem projetos comunitários de forma que mais se assemelha à ação das ONGs.

Vale ainda realçar que dez dos vinte e um observatórios do estudo destacam em suas apresentações o objetivo de fazer circular conhecimentos de fontes plurais sobre as políticas. Alguns deles vão além, colocando o observatório não só como meio para fazer circular outros conhecimentos, mas também destacando o papel do observatório como agente promotor do diálogo entre esses diferentes saberes.

Por outro lado, entre os observatórios do contexto português que acompanham as políticas por meio de denúncias de incumprimentos e violações de direitos, foi identificada a utilização de um recurso para ampliar ainda mais a visibilidade da fala do cidadão não especialista: os testemunhos. Nesses observatórios, os testemunhos aparecem transcritos ou

em imagens contundentes, como nas cartas-denúncias disponibilizadas pelo Observatório das Prisões, nos vídeos sobre a violência policial do Observatório do Controle e da Repressão, ou nos depoimentos de pessoas vítimas de discriminação no Observatório da Educação LGBT, apenas para citar alguns exemplos. São, de forma geral, não apenas casos que demonstram a diversidade de observatórios, mas também práticas que rompem o sentido mais restrito da ação de monitorar políticas públicas e tornam os observatórios não só espaços abertos à polifonia social, mas que também contribuem para a circulação dessa polifonia.

Após os comentários sobre as premissas assumidas no desenho inicial da investigação, retomemos a hipótese central, que foi assim formulada: observatórios que atuam proporcionando o encontro entre diferentes saberes sobre as políticas têm maior possibilidade de transformar-se em um espaço de conexão, conflito e implicação mútua e podem promover mais intensamente a coprodução e democratização dos conhecimentos que informam as políticas.

A esta altura, é possível dizer que a hipótese do estudo se confirma em parte e graças ao uso do termo “possibilidade” em sua formulação. É que a sua ideia geral apostava nos efeitos positivos desse encontro entre diferentes saberes sem, no entanto, considerar devidamente que o encontro, por si só, não é capaz de provocar deslocamentos e pode, ao contrário, reafirmar relações de poder na produção e circulação de conhecimentos sobre as políticas.

Em outras palavras, a diversidade de atores e perspectivas não é garantidora de relações que originem conexão, implicação mútua ou coprodução de conhecimentos. Encontros podem se dar também sem o reconhecimento da validade de todos os saberes envolvidos, sob a lógica da teoria do déficit, na qual apenas uma das partes está autorizada a repassar seu saber ao deficitário, ou mesmo como mera forma de legitimação por participação aparente.

No entanto, se é verdade que o encontro nada garante, é também verdade que sem ele a coprodução não será possível, ele é condição *sine qua non* para a conexão. Um observatório que interage com atores e saberes diferentes dos que domina tem algum ponto de contato com outros saberes, escuta novas perguntas, depoimentos, ideias e perspectivas e descobre novas questões. Em outras palavras, a relação com outros saberes pode não representar nada ou pode representar muito, a depender dos parâmetros sobre os quais se

estabeleça, mas, por outro lado, a ausência de relação com outros saberes já diz tudo sobre a possibilidade de coprodução de conhecimentos. Portanto, esse encontro entre os diferentes saberes será sempre uma possibilidade.

Embora não tenha sido apenas essa a razão de sua escolha para a realização do estudo de caso alargado, o Observatório das Metrôpoles destacou-se no estudo como uma das experiências com maior capilaridade e força política. Refiro-me aqui à capilaridade no seu sentido territorial e interdisciplinar e à força política como ideia de legitimidade de fala sobre as políticas que monitora. Porém, foi também no estudo de caso sobre essa experiência que pude compreender que muitas vezes a presença dos outros saberes na produção dos conhecimentos divulgados pode ser muito mais significativa do que o que se pode ver por meio dos materiais disponibilizados no *site*.

Melhor dizendo, os observatórios interagem – de forma mais ou menos democrática, mais ou menos intensa – com outros atores, e essa interação tem impactos no que produzem, pois, em alguma medida, estão abertos à polifonia social em seus processos de construção do conhecimento. No entanto, os observatórios podem apostar mais, ou exclusivamente, na circulação de conteúdos com a assinatura de peritos, sem repercutir essa polifonia explicitamente em seus *sites*.

A discussão levantada na parte inicial deste estudo sobre a caracterização dos observatórios como elementos do sistema de contrapoderes democráticos, estruturados a partir da organização da desconfiança e atuantes por meio da vigilância, denúncia e qualificação (Rosanvallon, 2007), também deve ser agora retomada. Já ali manifestei inconformidade com a definição de “qualificação” adotada pelo autor, que a relacionou com uma avaliação tecnicamente argumentada, quantificada e documentada, portanto uma ideia de qualificação associada apenas ao aporte de mais conhecimentos especializados sobre as políticas. É, portanto, relevante afirmar que, para mim, no tocante às potencialidades de um observatório, a qualificação residiria não só na prática da disseminação do conhecimento especializado, mas no entrecruzamento das diferentes práticas democratizantes dos observatórios, o que necessariamente inclui o reconhecimento da polifonia social e da validade dos demais saberes.

Não se trata de conclamar os observatórios a uma luta em desfavor do conhecimento científico, mas sim de chamá-los a combater o estatuto de verdade conferido ao conhecimento científico e seu papel na construção da não existência dos saberes não

científicos. A referência única à cientificidade como construtora de legitimidade não é uma mera estratégia sem consequências. Quando os outros saberes não só deixam de ser destacados como geradores de confiança, mas também, de fato, pouco circulam nos observatórios, essa ausência transforma-se em um reforço à ideia da ciência como única geradora do conhecimento válido, credível e legítimo.

Não entendo, porém, que seja produtivo para esse combate inverter a lógica e conferir estatuto de verdade ao conhecimento baseado na experiência vivida. Por um lado, porque tende a um paternalismo desrespeitoso que obriga a aceitação do que é dito em razão apenas do “lugar de fala” daquele que viveu a experiência e, por outro, porque essa postura reserva aos demais, agora aqueles com déficit de experiência, apenas o lugar de escuta. Por isso, esta tese caminhou mais para associar-se àqueles que ampliam o conceito do “lugar de fala” para a reivindicação de um “lugar de interlocução”.

Esse foi o percurso que levou este trabalho a buscar identificar na pluralidade de observatórios não uma experiência modelo, mas sim um conjunto de práticas capazes de promover *saltos democratizantes* nos conhecimentos que informam as políticas. No elenco de práticas democratizantes apresentado, há uma deliberada heterogeneidade; algumas colocam ao centro os atores envolvidos, outras, o conteúdo do que é divulgado e há ainda uma prática mais associada ao processo de produção do conhecimento. Vale a pena recordá-las brevemente.

A prática da *Promoção da Transparência Pública* parte da ideia de que a própria difusão de informações oficiais sobre as políticas já representa um salto em relação às situações em que não há abertura e a informação sobre as políticas permanece confinada nos círculos de decisores políticos. Ademais, verificou-se que a maioria dos observatórios tem como ponto de partida essas fontes, ou seja, seu conteúdo, de alguma maneira, deriva das informações produzidas e disponibilizadas por órgãos públicos. A partir desse acesso, os observatórios desenvolvem diferentes formas, ou níveis, de utilização dessas informações. O estudo apontou sete delas: 1) simples reprodução; 2) divulgação das informações em formato e linguagem mais acessíveis; 3) cruzamento de dados oriundos de diferentes fontes oficiais; 4) acompanhamento e análise da despesa pública na execução das políticas públicas; 5) produção de análises quantitativas e/ou qualitativas acerca da elaboração e execução das políticas; 6) análise crítica dos indicadores oficiais utilizados para a aferição dos resultados das políticas públicas; e 7) produção de questionamentos ou

contestações às informações e/ou análises oficiais. Assim, a relevância da prática da promoção da transparência pública deve ser reconhecida.

A *Disseminação do Conhecimento Perito* foi apontada como uma prática de potencial democratizante exatamente por ampliar o acesso ao conhecimento técnico-científico de diferentes matizes, de forma a evidenciar também a diversidade e as disputas existentes no campo político-científico. Aqui vale fazer um destaque de caráter bastante objetivo sobre os observatórios acadêmicos e sua capacidade de circulação no ambiente virtual. Embora tenham interesse em difundir seus conteúdos, verificou-se que os observatórios não lançam mão de muitos recursos atualmente disponíveis. Um exemplo disso foi a constatação de que menos da metade possui perfil nas redes sociais e nenhum deles contava com aplicativo para utilização em *smartphones*. Além disso, seus *sites* não permitem qualquer interferência direta do visitante no conteúdo da página, o que os coloca numa situação que pode ser considerada “pré-web 2.0”.

A *Problematização das Ideias Geradoras das Políticas* foi identificada como uma prática democratizante na medida em que pretende compreender e desvelar os discursos, percepções e relações de poder que estão na raiz dos desenhos das políticas. Esse destaque à prática decorre também do fato de que, na maioria dos casos, a observação das políticas permanece circunscrita aos aspectos de sua execução e indicadores de resultados, sem tocar nas formas como os problemas sociais sobre os quais incidem as políticas foram construídos, concreta e discursivamente.

A *Abertura à Polifonia* no conteúdo dos portais dos observatórios compõe o grupo de práticas democratizantes por representar, por um lado, o alargamento do conceito de monitoramento de políticas, mostrando que as estratégias, linguagens e instrumentos do campo técnico-político não são os únicos meios credíveis para sua realização, e, por outro lado, porque a desconcentração do poder de falar sobre as políticas é uma arma contra a invalidação do discurso não especializado quando o que está em questão é a hierarquização de conhecimentos e a inclusão dessas vozes nos debates sobre as políticas públicas.

Outra prática destacada foi a *Promoção da Ecologia de Saberes*, na qual o observatório atua como agente propulsor ou enquanto ator em processos de coprodução de conhecimentos que negam a monocultura da ciência e ocorrem em relações de reconhecimento, mobilização e valorização de diferentes modos de conhecimento sobre as políticas públicas.

A lista de práticas democratizantes apresentou ainda a *Difusão de Conhecimentos Contra-hegemônicos*, na qual o observatório torna-se propulsor da circulação de conhecimentos que se contrapõem ao conhecimento oficial e dominante sobre as políticas públicas, portanto quando contribui para ampliar o alcance de discursos dissonantes e vozes inarmônicas que são produzidos sobre as políticas e na construção de sua legitimidade como possibilidade de intervenção.

Acerca das práticas, reitera-se que esse quadro não tem a aspiração de ser completo, fechado e, muito menos, definitivo, ele apenas busca evidenciar algumas práticas que podem ser empreendidas pelos observatórios no sentido de promover saltos democratizantes nos conhecimentos que informam as políticas. São práticas que podem ocorrer de forma isolada, mas que, por sua natureza, tornam-se mais potentes quando são atravessadas umas pelas outras.

Acredito que grande parte do que foi possível observar e construir neste trabalho deveu-se à opção de cartografar experiências com contextos regionais diferentes, uma no contexto europeu, outra no latino-americano. Além de proporcionar a visão da diversidade necessária para a construção das tipologias, essa opção realçou um importante aspecto dos observatórios. Sua criação e configuração se dão como resposta e diálogo com o contexto político, com a institucionalidade e com modelos de governação. Isto é, os contextos não incidem apenas nas políticas observadas, mas também na construção do próprio elemento que observa.

Nos últimos anos, Brasil e Portugal passaram por mudanças político-sociais profundas. Enquanto Portugal atravessa um período de estabilização após a intervenção da austeridade e conta cada vez mais com políticas de participação cidadã, o Brasil vivencia uma desestabilização política de consequências avassaladoras e mergulha numa conflitividade político-social tão intensa que parece já não ter sentido falar em processos de participação. Diante disso, surgem novas questões a merecer análises futuras, entre elas: Como os observatórios de políticas públicas responderão a essas mudanças? Que novos papéis e práticas poderão desempenhar?

Afinal, a democratização das políticas é movimento sem fim, um processo de caminho torto, que nunca aceitará respostas definitivas.

Referências Bibliográficas

- Acselrad, H. (2014). Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. *Sociologias*, 16(35), 84-105.
- Albornoz, L. A. & Herschmann, M. (2006). Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. *E-compós – Revista da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, 7. Obtido de <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/102>
- Albuquerque, M. C. A. (2007). Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In E. Dagnino & L. Tatagiba (Eds.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 205-258). Chapecó: Argos.
- Alves, S. (2003). A atualidade da epistemologia weberiana: uma aplicação dos seus tipos ideais. In *Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração de 2003*. Obtido de <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-epa-0290.pdf>
- Amabile, A. E. N. (2012). Verbete “políticas públicas”. In C. L. F. Castro, C. R. B. Gontijo & A. E. N. Amabile (Eds.), *Dicionário de políticas públicas* (pp. 389-390). Belo Horizonte: UFMG.
- Araújo, I. S. (2003). Razão polifônica: a negociação de sentidos na intervenção social. *Perspect. ciênc. inf.*, n. especial, 46-57.
- Araújo, I. S. (2012). Reflexões inquietas sobre a comunicação, as fronteiras e o cuidado na saúde. In R. Pinheiro, R. P. Silveira, J. Lofego & A. R. Silva Júnior (Eds.), *Integralidade sem Fronteiras: itinerários de justiça, formativos e de gestão na busca por cuidado*. Rio de Janeiro: CEPES/IMS/UERJ/ABRASCO.
- Araújo, I. S.; Cardoso, J. (2007). *Comunicação e Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Araújo, J. F. F. E. (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Braga: Universidade do Minho, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. Obtido de <http://www.hdl.handle.net/1822/3274>
- Benzaquem, J. F. (2012). *Universidades dos movimentos sociais: apostas em saberes, práticas e sujeitos descoloniais*. (Tese de Doutorado em Sociologia). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal.
- Bondía, J. L. (2002). Notas sobre a experiência e o saber da experiência. *Revista Brasileira de Educação*, 19, 20-28.
- Bressan, R. T. (2007). Dilemas da rede: web 2.0, conceitos, tecnologias e modificações. *Revista Eneagrama*, 1(2).

- Burawoy, M. (1998). The extended case method: University of California, Berkeley. *Sociological Theory*, 16, 4-33.
- Campos, G. A. (2011). Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In R. R. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 53-64). Brasília: Ipea.
- Capella, A. C. N. & Brasil, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos – CEBRAP*, 57-76.
- Ceneviva, R. (2006). Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In *Encontro de Administração e Governança, São Paulo*. Obtido em agosto 14, 2015, de <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>
- Chauí, M. (2001). *Cultura e democracia: O discurso competente e outras falas*. (9.^a ed.). São Paulo: Cortez.
- Crouch, C. (2000). *Coping with post-democracy*. London: Fabian Society.
- Dagnino, E. (2004). Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In A. Grimson (Ed.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Di Giovanni, G. (2013). Verbete “Abordagem cognitiva das políticas públicas”. In G. Di Giovanni & M. A. Nogueira (Eds.), *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: FUNDAP.
- Egler, T. T. C. (2010). Redes tecnossociais e democratização das políticas públicas. *Revista Sociologias*, 12(23), 208-236.
- Engelke, A. (2017). Pureza e poder: os paradoxos da política identitária. *Revista Piauí*, 11(132), 40-46.
- Estivill, J. (2007). *Panorama dos observatórios de luta contra a pobreza e a exclusão social – contributos para o observatório de Lisboa*. Obtido em março 12, 2012, de <http://observatorio-lisboa.reapn.org/documentos.php>
- Fedozzi, L. (2012). *Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa instituição da democracia participativa*. Obtido em maio 19, 2013, de http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/orcamentoparticipativo_Fedozzi.pdf
- Foucault, M. (2008). *A arqueologia do saber*. (L. F. B. Neves, Trad.) (7.^a ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.

- Foucault, M. (2009). *Ditos e Escritos IV – Estratégia, Poder-Saber*. (2.^a ed.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Foucault, M. (2012). *A ordem do discurso*. (L. F. A. Sampaio, Trad.) (22.^a ed.). São Paulo: Edições Loyola.
- Freire, P. (1977). *Extensão ou comunicação?* (3.^a ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, A. (2007). *Observatório da Cidade de Porto Alegre – democratizando a informação: Indicadores socioeconômicos como elemento para a tomada de decisões e indicadores de acompanhamento do Orçamento Participativo*. Obtido em abril 18, 2013, de http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/paper_observatorio_evisado.pdf
- Gomes, W. (2008). Da discussão à visibilidade. In W. Gomes & R. Maia (Eds.), *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas* (pp. 117-155). São Paulo: Paulos.
- Jannuzzi, P. M. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista Brasileira de Administração Pública: Rio de Janeiro*, 36(1), 51-72.
- Johnson, A. G. (1997). *Dicionário de sociologia: Guia prático da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. (3.^a ed.). Nova York: Harper Collins.
- Kissler, L. & Heidemann, F. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro*, 40(3), 479-499.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). *Sociologia da Ação Pública*. (G. Sarmiento, Trad.). Maceió: Edufal.
- Lopes, A. M. (2010). Observatório da Vida nas Escolas: entre a universidade e a escola. *Momento*, 19(2), 77-87.
- Luz, A. J. (2017). Sistemas de comunicação governamental. In M. H. Weber, M. P. Coelho & C. Locatelli (Eds.), *Comunicação pública e política – pesquisas e práticas* (pp. 423-437). Florianópolis: Insular.
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 547-562.

- Maeso, S. R. (2011). Testimonios, discurso experto y comisiones de la verdad: el contexto de la denuncia. *Política y Sociedad*, 48(3), 587-602.
- Maeso, S. R. & Araújo, M. (2013). A quadratura do círculo: (anti)racismo, imigração e a(s) política(s) da integração em Portugal nos anos 2000. *Oficina CES*, 407.
- Maia, R. C. M. (2007). Redes cívicas e internet: efeitos democráticos do associativismo. *Logos: Comunicação e Universidade*, 14(27), 43-62.
- Maiorano, J. L. (2003). Los observatorios de derechos humanos como instrumentos de fortalecimiento de la sociedad civil. *Revista Probidad*, 24, 10-15. Obtido em março 24, 2014, de <http://ww.revistaprobidad.info/024/004.pdf>
- Marcolino, E. & Lerner, K. (2013). Estudo sobre as configurações dos observatórios de mídia e observatórios de saúde no Brasil. *RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, 6(4). Obtido em abril 13, 2014, de <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/637>
- Martins, J. (2007). *Algumas questões em torno da problemática dos observatórios*. Obtido em novembro 11, 2017, de http://www.fpce.up.pt/ciie/OCE/docs/Problematica_Observatorios.pdf
- Mendonça, P. M. E., Teodósio, A. S. S., Alvim, F. M. & Araújo, E. T. (2009). Desafios e dilemas das ONGs na cooperação internacional: uma análise da realidade brasileira. *Revista Gestão.Org – Revista Eletrônica da Gestão Organizacional*, 7(1), 69-83.
- Miguel, L. F. (2004). *Democracia e a crise da representação política: a accountability e seus impasses*. Obtido em fevereiro 26, 2015, de <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/LuisFelipeMiguel.pdf>.
- Miguel, L. F. (2010, agosto 4-7). Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati. In *Encontro da ABCP*, Recife, PE, Brasil, 7. Obtido em fevereiro 26, 2015, de http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/11_7_2010_18_13_58.pdf
- Milani, C. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 551-579.
- Miller, H. T. & Demir, T. (2007). Policy communities. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press.
- Morin, E. (1986). *Para sair do Século XX*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Mouffe, C. (1996). *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva.
- Mouffe, C. (2005). Por um modelo agonístico de democracia (P. S. Ghetti, Trad.). *Revista de Sociologia e Política*, 25, 11-23.

- Muller, P. & Surel, Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. (A. Bavaresco & A. Ferraro, Trad.). Pelotas: Educat.
- Muñoz, C. (2004). *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*. São Paulo: Cortez.
- Nunes, J. A. (2007). *Governança, conhecimentos e participação pública*. (Relatório apresentado para Provas Públicas de Agregação em Sociologia). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Nunes, J. A. (2004, junho 21). Seis proposições sobre cultura científica. In *Ciclo "Prioridade à Ciência"*, Conselho dos Laboratórios Associados, Coimbra, Portugal. Obtido em julho 26, 2011, de www.labs-ssociados.org/docs/prici2_arriscado.pdf
- Oxman, A., Lavis, J. N. & Lewin, S. (2009). What is evidence-informed policymaking? *Health Research Policy and Systems*, 7 (Suppl. 1).
- Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up: evidence based policy-making and the modernisation of British government. *Public Policy and Administration*, 17(3), 43-60.
- Pereira, M. L. D. (2007). As políticas públicas locais e os processos de hibridação no Brasil e na América Latina. In E. Dagnino & L. Tatagiba (Eds.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 331-350). Chapecó: Argos.
- Peres, A. C. (2015). Nós, as Testemunhas: notas sobre o teor testemunhal do jornalismo em narrativas de sobrevivência. In *Anais do Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 38.
- Peruzzotti, E. (2006). Civil society, representation and accountability: restating current debates on the representativeness and accountability of civic associations. In L. Jordan & P. Tuijl (Eds.), *NGO accountability politics, principles and innovation* (pp. 43-58). London: Earthscan.
- Peruzzotti, E. (2013). *A política de accountability social na América Latina*. (D. M. Vasconcelos, Trad.). Obtido em janeiro 15, 2015, em <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-politica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>
- Rancière, J. (2010). A poética do saber – sobre os nomes da história. *Revista de Estudos em Artes Cênicas – UFSC*, 1(15), 33-43. Obtido em agosto 23, 2011, em <http://pt.scribd.com/doc/60212463/J-Ranciere-Revista-Brasileira-Antologia-de-Textos>
- Rebouças, E. & Cunha, P. (2010). Observatórios de mídia como instrumentos para (da) democracia. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação, Inovação e Saúde*, 4(4), 85-93.
- Reis, J. R. G. (2017, junho 17). Igualdade e justiça: elementos para uma redefinição do conceito de corrupção. *Nexo*. Obtido de

<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/Igualdade-e-Justiça-Elementos-para-uma-redefinição-do-conceito-de-corrupção>

- Reis, V. M. S. (2011). O retorno ao ethos mertoniano na ciência pós-acadêmica de John Michael Ziman. *Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade*, 2(1), 194-210.
- Rodríguez Rosell, M. M. & Correyero Ruyz, B. (2008). Los observatorios como agentes mediadores em la responsabilidad social de los médios de comunicación: panorama internacional. *Sphera Pública*, 8, 15-40.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia en la era de la desconfianza*. (G. Zadunaisky, trad.). Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P. (2010). *Por uma história do político*. (C. E. C. Lynch, Trad.). São Paulo: Alameda.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. (2.^a ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Santiago, R., Carvalho, T. & Ferreira, A. (2013). As universidades portuguesas na senda da investigação empreendedora: onde estão as diferenças? *Revista Análise Social*, 48(208), 594-620.
- Santos, A. C. (2014). Ciência: a excelência do empreendedorismo? *Revista Análise Social*, 49(210), 213-215.
- Santos, B. S. (1983). Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skilab. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11, 9-59.
- Santos, B. S. (Ed.). (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. (2.^a ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, B. S. (2005). A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.
- Santos, B. S. (Ed.). (2006). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. (2.^a ed.). São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2008a). *A Gramática do Tempo para uma Nova Cultura Política*. (2.^a ed.). São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2008b). *Quinze teses para aprofundar a democracia*. Obtido em janeiro 12, 2015, de https://drive.google.com/file/d/0BznArau_AXFaRW13X2duNE9qUTA/view

- Santos, B. S. (2009). Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In B. S. Santos & M. P. Menezes (Eds.), *Epistemologias do Sul* (pp. 23-71). Coimbra: Almedina.
- Santos, B. S. (2010, outubro). La democracia revolucionaria, un proyecto para el siglo XXI. *Revista Internacional de Filosofía Política (RIFP, Madrid)*, 35, 117-148. Obtido em dezembro 19, 2014, de http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EntrevistaRIFP_35.pdf
- Santos, B. S. (2011). *Portugal: ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina.
- Santos, B. S. (2015, fevereiro 5). A segunda libertação. *Revista Visão*, 30.
- Santos, B. S. & Avritzer, L. (2003). Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Ed.), *Democratizar a democracia*. Porto: Afrontamentos.
- Sarlo, B. (2007). *Tempo passado: cultura da memória e guinada subjetiva*. Belo Horizonte: UFMG.
- Schiller, D. (2002). *A globalização e as novas tecnologias*. (S. Barbosa, Trad.). Lisboa: Presença.
- Schommer, P. C., Nunes, J. T. & Moraes, R. L. (2012). Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. *EAGU*, 4(18), 229-258.
- Schudson, M. (2006). The trouble with experts and why democracies need them: Theory and Society. *Springer Journals*, 35, 91-506.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro*, 43(2), 347-369.
- Silva, A. W. L., Netto, M., Helou Filho, E. A. & Selig, P. M. (2013). Observatórios de informação e conhecimento: discutindo bases conceituais e perspectivas de efetividade. In *Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 9. Obtido em dezembro 12, 2017, de <http://www.inovarse.org/node/964>
- Sintomer, Y. (2010). Saberes dos cidadãos e saber político. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 135-153.
- Souza, C. H. L. (2011). Mapeamento das experiências participativas. In A. L. S. Souto, R. D. O. Paz & J. A. Moroni (Eds.), *Arquitetura da participação no Brasil – Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e sociedade na construção das políticas públicas*. Obtido em fevereiro 10, 2017, de <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>.

- Souza, R. G. (2011). Democracia participativa: Resgate histórico e uma aproximação da visão dos atores da sociedade civil. In A. L. S. Souto, R. D. O. Paz & J. A. Moroni (Eds.), *Arquitetura da participação no Brasil – Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e sociedade na construção das políticas públicas*. Obtido em abril 11, 2017, de <http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>.
- Sung, J. M. (2012). *Tempo pós-democrático? Globalização capitalista e a política*. Obtido em janeiro 30, 2015, de <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=PT&cod=63746>
- Wallerstein, I. (2002). *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. (R. Aguiar, Trad.). Rio de Janeiro: Revan.
- Wood, E. M. (2003). *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. (P. C. Castanheira, Trad.). São Paulo: Boitempo.
- Worthen, B. (2004). *Avaliação de programas: concepções e práticas*. (D. A. Azevedo, Trad.). São Paulo: Gente.
- Xifra, J. (2008). *Los Think Tanks*. Barcelona: UOC.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Young, I. M. (2006). Representação política, identidade e minorias. *Revista Lua Nova*, 67, 139-190.

Referências gráficas:

- Pape, Lygia (2002). Imagem da capa: instalação “Ttéia 1C”.
- Plauska, Felipe (2018). Intervenção de *design* gráfico nas figuras 31 e 32, elaboradas pela autora.

Lista de Entrevistas

- Andrade, A. C. (2012, junho 26). Aluna do Curso de Formação em Políticas Públicas na Baixada Fluminense promovido pelo Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Baierle, S. (2011, setembro 23). Membro da ONG Cidade, organização não governamental que integrou o Núcleo Porto Alegre do OM (a ONG encerrou suas atividades em 2016). Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Cardoso, A. L. (2012, julho 17). Pesquisador do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Clementino, M. L. (2012, setembro 4). Coordenadora do Núcleo Natal do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Cosentino, R. (2013, maio 28). Organização Justiça e Paz e membro do Comitê Popular da Copa. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Couto, A. L. (2012, junho 25). Aluno do Curso de Formação em Políticas Públicas na Baixada Fluminense, promovido pelo Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Danúbio, A. L. R. D. (2012, setembro 6). Pesquisadora do Núcleo Maringá do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Dona Alba (nome fictício) (2012, junho 25). Liderança comunitária da Baixada Fluminense, ex-aluna do Curso de Formação em Políticas Públicas promovido pelo Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Dona Célia (nome fictício) (2012, junho 26). Liderança comunitária da Baixada Fluminense, ex-aluna do Curso de Formação em Políticas Públicas promovido pelo Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Firkowiski, O. (2012, setembro 5). Pesquisadora do Núcleo Curitiba do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Furtado, A. (2011, agosto 21-22). Coordenadora do Observatório de Porto Alegre. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Gomes, C. (2012, abril 24). Coordenadora do Observatório da Justiça Portuguesa. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Lago, L. (2012, julho 10). Pesquisadora do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrópoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].

- Leal, H. (2013, junho 1º). Movimento Unido dos Camelôs e membro do Comitê Popular da Copa. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Lopes, A. M. (2013, setembro 25). Coordenadora do Observatório da Vida nas Escolas da Universidade do Porto. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Miranda, L. (2012, setembro 5). Pesquisadora do Núcleo Recife do Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Moura, R. (2012, setembro 5). Pesquisadora no Núcleo Curitiba do Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Paiva, P. (2013, junho 5). Estudante de comunicação e membro do Comitê Popular da Copa. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Procópio, B. (2012, julho 18). Assessor de comunicação da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles e responsável pelo *site*. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Ribeiro, L. C. Q. (2011, setembro 1º). Coordenador da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Ribeiro, L. C. Q. (2012a, maio 10). Coordenador da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Ribeiro, L. C. Q. (2012b, agosto 17). Coordenador da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Ribeiro, L. C. Q. (2012c, setembro 4). Coordenador da Rede Nacional Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Ribeiro, M. E. (2012a, agosto 8). Bolsista do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida ao *Boletim Informativo do Observatório das Metrôpoles*, 3(248).
- Ribeiro, M. E. (2012b, maio 22). Bolsista do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Rodrigues, J. (2012, maio 22). Bolsista do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrôpoles. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Santos Júnior, O. (2011, setembro 6). Pesquisador do Núcleo Rio de Janeiro do Observatório das Metrôpoles e coordenador do IPPUR/UFRJ. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].
- Silva, C. (2015, outubro 1º). Coordenador do Observatório sobre Crises e Alternativas. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].

Simão, M. P. (2011, agosto 29). Representante do Observatório de Favelas. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].

Tavares, E. (2012, julho 27). Doutoranda do IPPUR/UFRJ. Entrevista concedida à autora [gravação sonora].