

# Observatórios de políticas públicas no Brasil – “Quem somos”

**Neiara de Moraes**

*Doutora em Democracia no Século XXI – Universidade de Coimbra*

## Resumo

Os observatórios de políticas públicas surgiram na década de 1990 em diferentes partes do mundo. Foram criados 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 públicas. Embora tenham características comuns e ajam por meio da produção e difusão de conhecimentos sobre as políticas públicas, esses observatórios elege objetivos e estratégias que se relacionam com o contexto onde são implementados. Este artigo aborda a relação entre o contexto de surgimento desses observatórios no Brasil e os objetivos por eles adotados.

**Palavras-chave** observatórios; políticas públicas; democracia; participação; conhecimento.

## Public policy observatories in Brazil – “Who we are”

### Abstract

The public policy observatories emerged in the 1990s in various parts of the world. They were created by academic, government, or civil society institutions aimed at increasing access to information on public action and democratizing the processes of public policy development and social control. Although they have common features and act by producing and disseminating knowledge on public policies, these observatories choose goals and strategies that relate to the context in which they are deployed. This article addresses the relationship between the context where these observatories emerged in Brazil and the goals adopted by them.

**Key words** observatories; public policy; democracy; participation; knowledge.

---

## 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 determinado território, tema ou segmento social. Há mais de duas décadas, em diferentes países, a designação “observatório” tem sido utilizada por 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 públicas.

Este artigo parte de dados levantados no âmbito de uma pesquisa (Morais, 2018) sobre observatórios de políticas públicas brasileiros e portugueses e os papéis que podem desempenhar na democratização da elaboração e controle dessas políticas. A referida pesquisa foi iniciada com a realização de intenso trabalho empírico em observatórios de políticas públicas, por meio da análise dos sites de mais de 60 observatórios, um conjunto de 23 entrevistas semiestruturadas e um estudo de caso desenvolvido no Observatório das Metrópoles, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Aqui, aborda-se especificamente um aspecto: os objetivos definidos pelo grupo de observatórios brasileiros para sua atuação e a relação entre tais objetivos e o contexto de surgimento desses observatórios no Brasil. Para tanto, a fonte de informações consiste nas autoapresentações de um grupo composto por 21 observatórios, mais precisamente os textos contidos nas páginas “quem somos” de seus *sites*.

Na primeira seção, descreve-se o contexto de surgimento dos observatórios no Brasil, enfocando o crescimento das ações de monitoramento das políticas públicas e o papel dos diferentes atores na implantação de mecanismos de democracia participativa. Na segunda seção, apresenta-se o grupo de observatórios estudados e a sistematização dos objetivos identificados nas páginas “quem somos” de seus sites. Ao final, levantam-se reflexões sobre as singularidades dos observatórios no contexto brasileiro e sua vinculação com o contexto político e social de seu surgimento.

## Contexto de surgimento dos observatórios de políticas públicas no Brasil

No Brasil, a década de 1990 foi marcada pela ação orquestrada de enfraquecimento do Estado, sob a fachada da “modernização da gestão”. A ideia difundida e associada ao moderno era que o Estado seria irremediavelmente ineficaz, assim, deveria ser reduzido ao mínimo necessário para o bom funcionamento do mercado (Santos, 2008). Portanto,

---

o caminho 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, 2008, p. 347). No Brasil, o principal dispositivo utilizado foi o endividamento externo e a submissão ao receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas reformas foram marcadas pela agenda neoliberal, mas assumiram formas distintas nos diferentes países, provocando profundas mudanças nas lógicas do Estado-Providência e do Estado Desenvolvimentista (Albuquerque, 2007; Pereira, 2007; Santos, 2008) 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 as lógicas indicadas 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 comprometido com linhas gerais dessa visão de Estado<sup>1</sup>, por outro, os movimentos sociais de base, as organizações não governamentais (ONGs) e as demais organizações do campo progressista pressionavam pela democratização das relações entre sociedade civil e Estado e pela efetivação dos direitos sociais. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) (ligadas à Igreja Católica), o novo sindicalismo 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 ONGs:

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 [...], 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, antirracismo, tecnologias locais alternativas, violência urbana e

---

<sup>1</sup> Os dois mandatos consecutivos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foram de 1995 a 2002.

---

doméstica, e muitos outros, podendo apresentar características organizacionais e gerenciais diversas (Mendonça, Teodósio, Alvim, & Araújo, 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 no 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 se prende a uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: *participação, sociedade civil, cidadania e democracia*.

Nesse contexto, o enxugamento das responsabilidades do Estado se deu, ainda, por meio do repasse da execução e gestão de programas sociais para algumas ONGs, que deveriam assumi-las por menor custo com maior 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 Estado<sup>2</sup>. 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).

---

**2** O Partido dos Trabalhadores (PT) teve suas primeiras vitórias eleitorais para o Poder Executivo municipal ainda na década de 1980: Diadema-SP e Santa Quitéria-MA, em 1982; Fortaleza-CE (a primeira capital), em 1985; e 33 cidades em 1988, sendo 3 delas capitais: São Paulo-SP, Porto Alegre-RS e Vitória-ES (Souza, 2011).

---

Portanto, foi 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 também passaram a desempenhar um novo papel na participação institucionalizada, envolvendo-se diretamente nas discussões sobre orçamento, gestão e elaboração e controle de políticas públicas.

A década de 2000 marcou a consolidação da implantação das instituições participativas no Brasil, especialmente no período 2003-2010, que corresponde aos dois mandatos consecutivos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesse período, o país contava com 59 conselhos nacionais e chegou a realizar 74 conferências nacionais, nas quais se estima que mais de 5 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”<sup>3</sup>. Ao mesmo tempo 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 pasteurização 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

**3** Faço, aqui, referência ao conceito de “confluência perversa”, elaborado 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 se tornar algo que nenhum dos dois defende, portanto, uma “segunda confluência perversa”.

---

et al., 2009). Apesar dos alertas, não propunham o fim dos processos participativos, mas 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 nacional<sup>4</sup> para tornar sem valor jurídico o decreto da presidenta Dilma Rousseff que instituía o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O Decreto da Participação, como ficou conhecido, não criava nada novo, mas tentava proporcionar 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; e
- c) O decreto pretende dar voz aos movimentos sociais cooptados pelo atual governo, perpetrando sua influência mesmo na hipótese de mudanças institucionais<sup>5</sup>.

Deve-se levar em conta que o Decreto da Participação veio à tona já em meio ao profundo acirramento político que culminou no 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.

O próximo passo é observar a maneira como os observatórios de políticas públicas brasileiros se dispuseram a contribuir na questão maior – a democratização dos processos de elaboração e controle das políticas públicas no país.

## **Os objetivos adotados pelos observatórios do grupo brasileiro**

É importante destacar alguns aspectos metodológicos da pesquisa que deu origem a este artigo. Foram adotados dois campos de estudo, um no contexto europeu e outro no

**4** Ver justificativas em: Projeto de Decreto Legislativo (PDC) n. 1.491, do Democratas (DEM); PDC n. 1.492, do Partido Popular Socialista (PPS); e PDC n. 1.494, do PSDB.

**5** 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.

---

contexto latino-americano. A abordagem utilizada para a composição do quadro português foi a de inventário e todos os observatórios de políticas públicas em funcionamento, criados até 2015, foram mapeados e analisados. No caso do Brasil, criou-se um “grupo 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 se deu a partir da montagem de uma espécie de “espelho convexo”, posto que em menor escala, das experiências portuguesas localizadas pela investigação.

Por certo, a ausência de um estudo completo sobre a realidade brasileira no tocante aos observatórios de políticas públicas impediu 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 se justifica por diferentes razões: a) pelo fato de existirem centenas de observatórios, o que tornaria impossível a realização de um inventário completo no âmbito de um estudo daquela natureza; e b) porque a opção de compor uma amostra referenciada no quadro português servia mais aos fins do trabalho, já que ali interessava observar se as diferenças de contexto implicavam diferenças de estratégias dessas organizações que buscam influenciar políticas públicas por meio da produção e difusão do conhecimento. Portanto, a aposta metodológica foi a de que a ampliação da capacidade de percepção do quadro de estratégias utilizadas pelos observatórios, possibilitada pela leitura dos dois contextos, ajudaria a responder às indagações sobre as diferentes formas de mobilização de conhecimentos para a democratização das políticas.

Assim, o grupo brasileiro foi formado por 21 observatórios escolhidos de modo semialeatório<sup>6</sup>, já que sua elaboração manteve as proporções portuguesas no que diz respeito aos tipos de atores envolvidos e políticas monitoradas. No tocante aos atores envolvidos nas atividades dos observatórios portugueses, considerando sua participação isolada ou em parcerias, o estudo mostrou a seguinte distribuição aproximada: 49% de atores da academia; 34% de atores da sociedade civil; e 17% de atores governamentais. Dessa maneira, a montagem do *corpus* brasileiro respeitou a mesma proporção para cada um dos 3 tipos de atores.

Em relação às políticas públicas e aos 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, a saber: ambiente e território, saúde, educação, violência, segmentos sociais, migração, desenvolvimento regional, indicadores sociais, direitos humanos e outros.

**6** Os observatórios brasileiros também seguiram os critérios utilizados para a montagem do quadro português, relembrando: a) autodeclarar-se como observatório; b) não ultrapassar o âmbito nacional em sua escala de atuação; c) monitorar políticas públicas; d) ter sido criado até o ano de 2015; e e) manter site com informações disponíveis.

Enfim, as políticas têm suas peculiaridades em cada um dos países envolvidos no estudo, seu modo 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, foram capazes de ampliar o leque daquilo que aqui se busca ver: as várias maneiras como os conhecimentos estão a ser mobilizados pelos observatórios de políticas públicas.

Consideradas todas essas questões que, de alguma forma, participaram da seleção dos observatórios que compõem o *corpus* brasileiro, chegou-se à Tabela 1.

**Quadro 1** – Lista de observatórios de políticas públicas do *corpus* brasileiro

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

Fonte: Elaborado pela autora.

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

---

O grupo de 21 observatórios brasileiros conta com 3 observatórios que atuam em escala local (Observatório Social de Maringá, Observatório de Porto Alegre e Observatório Direitos Humanos de Salvador); 3 observatórios regionais (Observatório do Vale do Rio dos Sinos, Observatório da Bocaina e Observatório Jovem do Rio de Janeiro); e 15 observatórios que atuam em escala nacional.

Em relação ao período de surgimento, dentre os observatórios do grupo analisado, 1 foi criado ainda na década de 1990, mais precisamente o Observatório das Metrópoles, em 1994; 11 deles surgiram no período 2000-2010; e 7 surgiram entre 2011 e 2015.

No que diz respeito ao financiamento dos observatórios brasileiros, dos 21 observatórios, 9 não informam as fontes de sustentação. No rol de financiadores dos demais observatórios se encontram: 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 e) observatórios com fontes variadas (Observatório de Favelas e Observatório Social de Maringá).

Vale destacar uma forte característica do grupo brasileiro no tocante aos atores envolvidos na criação e gestão dos observatórios, as redes. No Brasil, além das redes de pesquisadores, de centros de pesquisa, de universidades, de atores de tipos diferentes, que também foram muito identificadas no cenário português, existem observatórios que são constituídos por uma rede de observatórios regionais. É possível citar como exemplos de observatórios que constituem redes de observatórios: Observatório das Metrópoles, Rede de Observatórios de Direitos Humanos e Rede de Observatórios Sociais, que, no grupo estudado, é representada pelo Observatório de Maringá.

A análise dos observatórios brasileiros teve como fonte principal suas páginas na internet e, nelas, os textos contidos no item “Quem somos”, bem como alguns produtos disponibilizados. Foram selecionados no componente “objetivos” os trechos da autoapresentação dos observatórios que tratam dos fins elencados pelos observatórios para si, que definem sua missão, seus objetivos gerais e específicos. Nesse item, foram utilizados os três indicadores de análise construídos: a) o incremento da informação e do conhecimento; b) influenciar políticas públicas; e c) desvelar temas.

De modo geral, pode-se dizer que a leitura das autoapresentações dos observatórios do *corpus* brasileiro indica 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 sobre 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 (n.d., grifo nosso) 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.

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, 10 dos 21 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.

Como terceiro e último indicador de análise dos objetivos dos observatórios temos “desvelar temas”. Aqui, destacaram-se 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 em uma declarada disputa de sentidos, visões e perspectivas sobre temas ligados às políticas que monitoram. É o que se vê em expressões como: “ressignificar o tema no âmbito das políticas públicas”; “elaborar conceitos, produzir informações e representações que ponham em perspectiva visões estereotipadas e homogeneizantes”; “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, mas uma memória das violações cometidas durante a ditadura militar. Com vistas a dar visibilidade ao escandaloso número de mortes de jovens negros no país, esse observatório repercute pesquisas e números, como no caso da apresentação do relatório da Anistia Internacional sobre o tema, onde se lê: “é como se a cada dois dias derrubássemos um avião lotado de jovens” (Jornalistas Livres, 2016). Além das notícias, o *site* traz a possibilidade de acesso às informações sobre as violações por meio das seguintes entradas: chacinas, execuções sumárias, torturas, mortes sob custódia etc., ou, ainda, pelos *links* de tipos de violência (violência policial, violência racial, violência nas prisões, violência nas comunidades etc.).

Um aspecto muito ressaltado nos observatórios brasileiros foi 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. 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.

**Quadro 2** – Objetivos dos observatórios de políticas públicas no *corpus* brasileiro.

<b>Objetivos</b>	<b>Expressões utilizadas nas autoapresentações</b>
<b>Incremento da informação e do conhecimento</b>	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. Pro-mover a pluralidade de opiniões no debate público. De-senvolvimento de soluções baseadas na ecologia de saberes.
<b>Influenciar políticas públicas</b>	Elaborar conceitos e formular políticas para a superação da desigualdade. Pressionar pela implementação de políticas. Fomentar o debate crítico e subsidiar políticas. Ori-entar 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.
<b>Desvelar temas</b>	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 homogeneizantes. Ressignificar o tema no âmbito das políticas públicas. Prevenir e combater discriminações.

Fonte: Elaborado pela autora.

## Os objetivos e o contexto

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, como 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 das seguintes apresentações:

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 Jovem, n.d.).

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 da Cidade de Porto Alegre, n.d.).

Objetivo geral: sistematizar, analisar e publicizar indicadores socioeconômicos da região, promovendo o debate sobre as realidades do Vale dos 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 dos Sinos, n.d.).

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 está tão presente no grupo brasileiro que mais valeria destacá-lo como um objetivo em si<sup>7</sup>.

Trata-se de uma peculiaridade dos observatórios brasileiros em forte sintonia com o contexto do país, que fez, nos últimos 25 anos, uma aposta muito forte 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.

---

**7** 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, 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, trata-se de uma discussão importante, mas não central, neste artigo.

---

Assim, embora a criação dos observatórios esteja disseminada em diferentes partes do mundo e seja protagonizada por diferentes atores sociais como mecanismos para o acompanhamento permanente das políticas, eles estão longe de ser modelos rígidos de monitoramento. Ao contrário, sua criação e configuração constituem uma resposta e um diálogo com o contexto político, com a institucionalidade e com modelos de governança. Isto é, os contextos não incidem apenas nas políticas observadas, mas também na construção do próprio elemento que observa.

## Referências bibliográficas

- 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, SC: Argos.
- Dagnino, E. (2004). Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In A. Grimson (Ed.), *La cultura en las crisis latinoamericanas* (pp. 195-216). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Jornalistas Livres. (2016, 25 de fevereiro). *É como se a cada dois dias derrubássemos um avião lotado de jovens*. Recuperado de <https://medium.com/jornalistas-livres/%C3%A9-como-se-a-cada-dois-dias-derrub%C3%A1ssemos-um-avi%C3%A3o-lotado-de-jovens-fb8a7bb599bd>
- 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. *Gestão.Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 7(1), 69-83.
- Morais, N. (2018). *Observatórios de políticas públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas* (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Observatório da Cidade de Porto Alegre. (n.d.). *Observatório*. Recuperado de [http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=3](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=3)
- Observatório de Favelas. (n.d.). *Comunicação*. Recuperado de <http://observatoriodefavelas.org.br/areas-de-atuacao/comunicacao/>
- Observatório do Vale do Rio dos Sinos. (n.d.). *O que fazemos*. Recuperado de <http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/sobre/o-que-fazemos>
- Observatório Jovem. (n.d.). *Quem somos*. Recuperado de <http://www.uff.br/observatoriojovem/hist%C3%B3rico>
- 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, SC: Argos.
- Santos, B. S. (2008). *A gramática do tempo para uma nova cultura política* (2a ed.). São Paulo, SP: Cortez.

---

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: avanços e desafios* (pp. 42-69). Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos.