

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GUSTAVO BEUTTENMULLER

**OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: SEU PAPEL  
NA PRODUÇÃO, DISSEMINAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES**

SÃO PAULO  
2007

GUSTAVO BEUTTENMULLER

**OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: SEU PAPEL  
NA PRODUÇÃO, DISSEMINAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de Fundação Getúlio Vargas para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Orientador: Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca

SÃO PAULO  
2007

Beuttenmuller, Gustavo.

Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações / Gustavo Beuttenmuller - 2007. 205 f.

Orientador: Francisco César Pinto da Fonseca.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas – Brasil – Participação do cidadão. 2. Administração pública - Brasil – Participação do cidadão. 3. Participação social - Brasil. I. Fonseca, Francisco César Pinto da. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

GUSTAVO BEUTTENMULLER

**OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: SEU PAPEL  
NA PRODUÇÃO, DISSEMINAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de Fundação Getúlio Vargas para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Orientador: Prof. Dr. Francisco César Pinto da Fonseca

**Data de aprovação:**        /    /

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Francisco César Pinto Fonseca  
(orientador) – FGV - EAESP

---

Prof. Dr. Peter Kevin Spink  
FGV-SP

---

Prof. Dr. Nabil Georges Bonduki  
Universidade de São Paulo

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado à Marina, que há tanto tempo me acompanha no caminho do coração.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Francisco Fonseca, que sempre esteve acessível e soube dar valiosas contribuições e respeitar os objetivos originais deste projeto.

Aos professores, pesquisadores, profissionais e atores sociais ligados ao Observatório dos Direitos do Cidadão e Observatório das Metrôpoles pela disponibilidade e material precioso fornecido.

Ao colega Otávio Prado que me estimulou a realizar o mestrado e me ajudou de diversas maneiras ao longo deste trajeto.

À Professora Marta Farah pelo apoio inicial à realização do mestrado e pelos convites para me envolver nas atividades do programa Gestão Pública e Cidadania.

Aos professores Marcos Teixeira e Mário Aquino pelas bibliografias e reflexões conjuntas que ajudaram na pesquisa empírica.

Ao professor Peter Spink, pelas reflexões iniciais no mestrado, que ajudaram a definir o foco nos observatórios locais de políticas públicas.

Ao professor Rubem Keinert pelas orientações iniciais e primeira bibliografia relacionada ao tema deste trabalho.

Ao colega Roberto Vilela pela cumplicidade nas várias etapas do mestrado e pela tranquilidade, no final.

A todos que de alguma maneira ajudaram na realização desta obra.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

“Hay que seguir el camino que tiene corazón”

D. Juan Matus

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal estudar os observatórios locais de políticas públicas e sua contribuição à democracia quanto à transparência e à produção das informações. Em razão dos observatórios serem ainda pouco estudados, este trabalho tem caráter exploratório no sentido de buscar compreender a origem deste tipo de instituição, e a descrição e análise de suas principais características, ressaltando-se seu objetivo principal de produção de informações sobre políticas públicas em nível local de governo. A análise empírica buscou contribuir para a compreensão deste fenômeno institucional por meio de dois estudos de caso de observatórios locais de políticas públicas no Brasil: o Observatório dos Direitos do Cidadão, em São Paulo, e o Observatório das Metrópoles, no Rio de Janeiro. Em ambos, buscou-se revelar suas características principais, analisando-se seus objetivos e atividades realizados, relacionados à produção, disseminação e “tradução” das informações (no sentido de torná-las acessíveis ao cidadão comum), além seu uso no monitoramento das políticas públicas. As informações sobre os estudos de caso provêm da análise de: documentos (publicações e relatórios institucionais) dos observatórios; análise de sites na internet; entrevistas e observações realizadas nas sedes dos observatórios. Os resultados obtidos relacionam a origem destas instituições no Brasil ao contexto histórico da redemocratização e aos atores sociais e temáticas que emergem desse contexto. Buscou-se apresentar a complexidade deste arranjo institucional que, voltado à produção de informação de qualidade e aliando modernas tecnologias de informação e comunicação, tornou-se um espaço de relações intersociais, dado que desenvolvidas entre personagens oriundos da universidade, das ONGs e dos movimentos sociais. Por fim, buscou-se demonstrar a contribuição destas instituições para o fortalecimento de setores excluídos da sociedade no sentido de sua capacitação para a participação, o controle social, e o desenvolvimento de uma cidadania ativa.

**Palavras-chave:** observatórios, políticas públicas, controle social, participação popular, transparência.



## ABSTRACT

The main objective of this work is to study local policy observatories and their contribution to democracy regarding transparency and production of information.

Due to the fact that policy observatories haven't been extensively studied this work has an exploratory feature with the purpose of helping comprehending the origins of this kind of institution and the description and analysis of their main characteristics, emphasizing their main objective of producing information regarding public policies at local government levels. The empiric analysis intended to enhance the comprehension of this institutional phenomenon by presenting two case studies of local policy observatories in Brazil: the Observatório de Cidadania in São Paulo and the Observatório das Metrôpoles in Rio de Janeiro. In both case studies the aim was to reveal their main characteristics, by analyzing their objectives and carried out activities, those that were related to the production, propagation and "translation" of information (in order to make them accessible to the ordinary citizen), and also its usage in the monitoring of public policies. The information on the case studies came from the analyzes of: documents (publications and institutional reports) the observatories, websites, interviews and observations made at the observatories main office. The obtained results correlate the origins of these institutions in Brazil to the historical context of the re-democratization and to its social actors and themes brought up from that context. The attempt was to present the complexity of this institutional arrangement which, aiming at the production of qualified information associated with modern technology and communication, has also become an area for inter-social relations, once they are developed between characters from Universities, NGOs and social movements. Finally it also aimed at demonstrating the contribution of these institutions to the strengthening of excluded sectors of the society in order to enable their participation, social control, and for the development of an active citizenship.

**Key words:** observatories, public policies, social control, citizen participation, transparency.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES E OBSERVATÓRIOS</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Considerações Iniciais sobre democracia</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Democracia, transparência e acesso às informações</b>	<b>23</b>
<b>2.3</b>	<b>Democracia informacional e governo local</b>	<b>34</b>
<b>2.4</b>	<b>Transformações do Estado e da Sociedade civil: a busca por transparência, <i>accountability</i> e controle social</b>	<b>41</b>
<b>3</b>	<b>OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESENVOLVIMENTO DE UM CONCEITO</b>	<b>50</b>
<b>3.1</b>	<b>Observatórios locais de políticas públicas: evolução histórica do conceito</b>	<b>51</b>
<b>3.2</b>	<b>Os observatórios locais de políticas públicas no Brasil</b>	<b>72</b>
<b>3.3</b>	<b>A informação, o território e os observatórios</b>	<b>84</b>
<b>4</b>	<b>OS OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	<b>91</b>
<b>4.1</b>	<b>Estudo de caso: Observatório das Metrôpoles</b>	<b>94</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Histórico do Observatório das Metrôpoles</b>	<b>95</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Análise institucional do Observatório das Metrôpoles</b>	<b>105</b>

<b>4.1.3 A informação no Observatório das Metr6poles</b>	<b>117</b>
<b>4.2 Estudo de caso: Observat6rio dos Direitos do Cidad6o</b>	<b>137</b>
<b>4.2.2 Hist6rico dos Observat6rio dos Direitos do Cidad6o</b>	<b>138</b>
<b>4.2.2 An6lise institucional do Observat6rio dos Direitos do Cidad6o</b>	<b>149</b>
<b>4.2.3 A informa76o no Observat6rio dos Direitos do Cidad6o</b>	<b>155</b>
<b>4.3 Conclus6o: an6lise comparada entre os estudos de caso</b>	<b>167</b>
<b>5 CONSIDERA76ES FINAIS</b>	<b>173</b>
<b>REFER6NCIAS BIBIOGR6FICAS</b>	<b>179</b>
<b>AP6NDICE</b>	<b>186</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>195</b>

# 1 INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação volta-se à disponibilidade e ao acesso às informações pelos cidadãos na democracia brasileira, quanto à transparência das ações dos governos – o que envolve a produção e disponibilização de informações por agências estatais independentes –, e das organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, entre outras, localizadas fora do aparelho do Estado.

Como se sabe, a transparência é uma das premissas das democracias representativas; assim as informações devem ser públicas, visíveis para quem quiser acessá-las. Dessa forma, a democracia pode ser compreendida como o governo do visível, em que nada deve estar escondido e os atos e decisões dos governantes devem ser conhecidos de todos. Reiterando as palavras de Bobbio (1986b), pode-se definir sinteticamente a democracia como o governo do público em público. Esta conceituação está diretamente relacionada à *accountability* ou responsabilização dos governos perante os cidadãos.

Quanto à sociedade civil, esta vem se capacitando para o controle das ações do governo e para o manejo das informações públicas. As organizações da sociedade civil, atuantes muitas vezes em parceria entre as entidades congêneres e mesmo com os governos, têm se conscientizado da importância e do poder da informação. Nesse sentido, vêm se organizando para entender as informações disponibilizadas pelo governo, exigir mais informações e, ainda, produzir e disponibilizar informações, indicadores e análises alternativas às versões oficiais.

Neste trabalho, exploramos o universo dos observatórios locais de políticas públicas no Brasil. Dentre estes, os primeiros observatórios apareceram em meados da década de 1990, como resultado da parceria entre universidades, ONGs e movimentos sociais com o objetivo principal de produzir informações relativas às políticas públicas locais e, deste forma, subsidiar a participação e o controle social. Na década de 2000 assistimos ao aparecimento dos primeiros observatórios governamentais, possivelmente como uma reação à demanda por maior transparência dos governos locais pelos cidadãos e atores sociais voltados às políticas públicas. Assim os observatórios parecem estar sendo gradativamente incorporados à máquina governamental, resultando hoje em observatórios em ambas as esferas: na sociedade civil e nos governos locais.

Ao longo desse processo ocorrido nos últimos 20 anos, o objetivo principal dos observatórios tem sido produzir e disponibilizar informações e análises sobre as políticas locais aos atores sociais e cidadãos. No caso dos observatórios da sociedade civil, a disseminação de informações está voltada aos atores sociais das camadas populares da sociedade (compostos essencialmente pelas lideranças de movimentos sociais), na perspectiva de sua qualificação quanto ao domínio de informações técnicas, específicas às políticas setoriais e informações sobre o funcionamento do aparelho do Estado, essenciais para ações de controle social e participação destes atores nas esferas públicas. No caso dos observatórios governamentais seu objetivo é dar maior transparência às ações relacionadas às políticas. Estes observatórios possuem um caráter diferenciado daqueles localizados na sociedade civil, em que a informação e as análises disponibilizadas pretendem ser alternativas às informações governamentais. Nos observatórios governamentais, por outro lado, as informações sobre as políticas assumem caráter de prestação de contas à sociedade.

Assim, esta figura institucional vem sendo utilizada, tanto por organismos governamentais como por organizações da sociedade civil, para os fins mencionados. Neste trabalho optamos por estudar os observatórios no Brasil, partindo-se de suas origens, ou seja, a sociedade civil, e fazendo menção a alguns observatórios governamentais a fim de ilustrar a discussão.

No desenvolvimento deste trabalho, a pesquisa realizada foi organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Assim, o capítulo dois busca introduzir o tema da democracia, enfatizando algumas das transformações que esta vem sofrendo ao longo do processo histórico no mundo ocidental. Explicamos brevemente sua relação com os modernos Estados territoriais, a necessidade de representação e a criação de mecanismos institucionais de controle governamental, visando à garantia de sua atuação no interesse público ou *res pública*. Nesse sentido, discutimos mais demoradamente um dos valores essenciais para as democracias, ou seja, a transparência das ações dos governantes.

Nas sociedades democráticas contemporâneas a informação é essencial para que ocorra o controle social e o cidadão depende de informações de qualidade para acompanhar as ações dos governos, especialmente as relacionadas às políticas. Dessa forma, discutimos questões como transparência das informações públicas e sua importância para as modernas democracias, enfatizando a análise de Bobbio (1986b), em que a assimetria de informações entre Estado e sociedade é vista como assimetria de poder. Assim, para se fortalecer e subsidiar o exercício da cidadania é mister que tenhamos uma sociedade informada a respeito das ações dos representantes e agentes públicos, quanto à aplicação de recursos públicos ou, ainda, quanto à priorização de determinadas políticas e seu processo de implementação.

O capítulo dois aprecia também o contexto da sociedade em rede, relatada por Castells (1999) e o uso das tecnologias de comunicação e informação, em que a informação para ação política assume novos contornos, resultando na política informacional, donde a falta de informação de qualidade é aqui ressaltada. Reitere-se que, para Sartori (2001), informação de qualidade é informação de interesse público, o que contrasta com a informação que apenas entretém. Nesse sentido, os observatórios ao disponibilizar informações de interesse público e ajudando assim a aumentar a transparência, são também discutidos no contexto da reforma do Estado e de suas transformações no sentido de sua maior transparência, accountability e controle social, especialmente na América Latina e Brasil.

O capítulo três procura realizar uma breve construção histórica do termo “observatório local de políticas públicas”, apresentando inicialmente a experiência internacional e, depois, relatando o aparecimento destas instituições no Brasil. Ao longo do texto, procuramos relatar a opinião de universidades e diversas organizações como as Nações Unidas, sobre os objetivos e atividades dos observatórios. Descrevemos neste capítulo, aspectos relacionados aos observatórios, tais como a importância de sua autonomia institucional e seu caráter de produtor de informações (alternativas) sobre as políticas.

O capítulo três vai abordar especialmente os observatórios locais, por entendemos que é neste nível de governo – mais próximo e visível ao olhar do cidadão - onde a

transparência e disseminação das informações relacionadas às políticas públicas podem ser mais efetivas quando utilizadas por atores sociais e cidadãos na construção de suas próprias opiniões e preferências, traduzidas na forma de demandas aos governos, bem como por estes últimos no sentido de sua maior transparência e *accountability*. Assim, neste capítulo, descreveu-se a experiência brasileira, analisando-se os primeiros observatórios locais, examinando-se seu aparecimento no contexto da redemocratização do país e na busca por uma democracia mais efetiva e que contemplasse as demandas sociais. Dessa forma, observou-se que o caráter dado à informação está intimamente relacionado à importância desta para os movimentos sociais em sua luta pela participação nas arenas relacionadas às políticas sociais e por mais democracia. Nesse contexto, aparecem também as organizações não-governamentais e as universidades públicas como parceiros na criação dos observatórios locais de políticas públicas.

Dessa forma, o capítulo três antecipa algumas questões e características dos observatórios que serão analisadas nos estudos de caso, no capítulo seguinte. Para tanto, relatamos algumas experiências mais recentes de observatórios locais, apresentando rapidamente algumas de suas características institucionais em especial as relacionadas a seu caráter de instituição produtora de informações.

O capítulo quatro trata dos dois estudos de caso: o Observatório das Metrópoles e o Observatório dos Direitos do Cidadão. A análise empírica realizada busca apresentar o desenho institucional adotado em cada caso, relacionando-o, quando possível, a seu funcionamento no sentido: da produção de informação; da tradução desta aos atores sociais voltados às políticas setoriais; de sua disseminação e, ainda, de sua utilização no monitoramento das políticas públicas. Quanto ao esforço de tradução das informações aos movimentos sociais, vale dizer que ocorre na perspectiva da qualificação dos representantes destes movimentos para sua participação em conselhos gestores e outras esferas públicas e para suas ações de controle social.

A produção, tradução e disseminação da informação e do seu uso no monitoramento foram entendidas como um processo. Assim, buscou-se explicitar os responsáveis por cada etapa deste processo, as atividades realizadas e sua relação com o papel



da informação para o contexto democrático brasileiro. Após a descrição e análise dos dois estudos de caso, realizamos, ao final do capítulo quatro uma análise comparativa a fim de realizar as considerações finais da parte empírica deste trabalho.

O tema dos observatórios locais de políticas públicas se insere num campo de múltiplas abordagens, em que é possível se discutir: a importância do acesso à informação para o desenvolvimento da cidadania ativa; as estratégias utilizadas para a qualificação de atores sociais visando o monitoramento das políticas públicas e a maior participação na construção de agendas; a perspectiva de um modelo institucional que alia universidades, ONGs e movimentos sociais no sentido da qualificação dos atores sociais e na perspectiva da gestão democrática; iniciativas dos governos locais no sentido de sua maior transparência e *accountability*, entre outras abordagens que procuramos desenvolver neste trabalho. Por fim, o modelo dos observatórios locais de políticas públicas aqui abordado considera os observatório de “primeira geração” e aponta para um modelo de parceria entre movimentos sociais, ONGs e universidades públicas que procura produzir informações de qualidade aos atores sociais que mais precisam dela, os movimentos sociais.

## **2 DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES E OBSERVATÓRIOS**

## 2.1 Considerações iniciais sobre democracia

O tema dos observatórios de políticas públicas se insere na discussão sobre a democracia, especialmente no que diz respeito à importância do acesso às informações sobre as ações do governo. Assim, a divulgação de informações – tanto oficiais, quanto alternativas a essas - contribui para o esclarecimento e a formulação de opiniões próprias pelo cidadão.

A definição de democracia tem sido buscada por vários autores. Dahl (2005), em seu famoso estudo sobre a poliarquia, desenvolve um modelo para auxiliar na tentativa de definição de democracia, em que esta é colocada como um ideal a ser perseguido pelos sistemas políticos das Nações. Nesse processo, seus sistemas deverão desenvolver certas características reunidas num modelo (ou conceito) que ele define como poliarquia. Esta, por sua vez, agrupa uma série de variáveis que vão permitir duas dimensões: contestação pública e direito à participação. Ao longo do livro, o autor observa quais condições favorecem ou desfavorecem as chances de contestação pública, bem como as possibilidades de inclusão num dado regime. Assim, um regime que permitisse a contestação e se esforçasse por ser mais inclusivo (politicamente) estaria a caminho do que o autor definiu como poliarquia. Esta seria definida

como regimes relativamente democráticos ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação histórica (DAHL, 2005, p.31).

O modelo de Dahl, além de ajudar a classificar os países segundo estas dimensões e realizar análises comparativas, contribui para se perceber como diferentes processos históricos podem levar à democracia.

Na verdade, o próprio conceito de democracia é resultado de um processo histórico – em geral permeado por conflitos – que o preenche com substância e conteúdo. A resposta à pergunta sobre o que vem a ser democracia vai naturalmente mudando conforme o contexto. Sartori (1994), refletindo sobre as mudanças ao longo do

tempo, na civilização ocidental, afirma que conforme o momento histórico, respondemos de diferentes e novas formas à pergunta: como podemos ser governados sem ser oprimidos? Para o autor, a resposta encontrada foi a democracia liberal, mas já houve outras respostas e a atual poderá mudar. O importante aqui é entender que a democracia é uma escolha, e que consentimos quanto às regras que a regem através do *pactum societatis* que então permite uma democracia. Esses fundamentos de sistemas políticos e sociais são principalmente os valores que personificam e professam esse pacto e, secundariamente, as regras procedimentais.

Outro conceito essencial para as modernas democracias é o de representação. Pitkin (1967) nos explica que representar é agir no interesse dos representados e de maneira responsiva a eles. No entanto, a autora, ao colocar sua atenção no funcionamento do sistema político na democracia, menciona dificuldades operacionais da representação substantiva, como a impraticabilidade de se consultar seus representados. Este aspecto leva a duas outras questões importantes. Por um lado, o representante deve ter cuidado com a tentação de agir de forma demasiado independente e, por outro, de achar que, fazendo uso de procedimentos meramente técnicos, indicadores e consultando especialistas, sempre seja possível tomar a melhor decisão para “as massas”, desconsiderando, portanto, o discernimento da população. Ainda com relação ao sistema político, o representante moderno atua num ambiente complexo de barganhas e pressões, envolvendo demandas e obrigações que impossibilitam o desenvolvimento consensual da democracia. Assim, como reforça Sartori (1994), o conflito, então, não vem desabonar o sistema político, mas faz parte da necessidade de “agir por” e, ao mesmo tempo, no sentido do interesse público.

Pitkin (1967), ao considerar a questão da representação numa democracia, afirma ser representativo um governo em que os eleitores têm poder para controlar o que o governante faz. Este, por sua vez, deverá ser responsivo aos seus eleitores, o que exige um arranjo institucional adequado que responda prontamente à vontade popular. A autora reflete, também, sobre outra sorte de dificuldades da representação: a dualidade e tensão existente entre o propósito inicial de criação das instituições e as mudanças inevitáveis que sofrem ao longo de sua vida (de seu

funcionamento) e que podem fugir ao inicialmente planejado por uma série de questões circunstanciais que não haviam sido previstas. Assim o funcionamento das instituições está relacionado ao caráter da representação de um governo. Segundo autora: “representative government is not defined by particular actions at a particular moment, but by a long-term systematic arrangements – by institutions and the way in which they function” (PITKIN, 1967, p. 234). A autora defende que um governo só é representativo se ele institucionaliza suas decisões de forma a que não haja apenas respostas ocasionais quando lhe aprouver, mas que haja de sua parte uma responsividade<sup>1</sup> rotineira e sistemática. Somente assim, defende, um governo pode ser considerado representativo.

Assim, para a democracia representativa, é de considerável importância a responsividade do governo aos seus cidadãos. Ou seja, uma característica fundamental da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos. Dahl (2005) define democracia como um regime responsivo aos seus cidadãos. Assim, para conseguir tal objetivo e mantê-lo durante certo tempo, um grande número de pessoas deve ter oportunidades plenas de: formular suas preferências, expressá-las aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual ou coletiva e, finalmente, ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem qualquer tipo de discriminação. Percebe-se, no modelo de Dahl, que a simples formulação de preferências pelo cidadão depende da existência de acesso a fontes alternativas de informação. Esta, portanto, se apresenta como uma condição básica à democracia. O autor afirma que os regimes variam enormemente na disponibilidade, utilização e garantia dos requisitos à democracia aos membros do sistema político que queiram contestar, bem como na proporção da população habilitada a participar do controle e da contestação à conduta do governo. Em especial, este trabalho vai considerar as fontes alternativas de informação<sup>2</sup> como requisito fundamental à democracia e como oportunidade para a qualificação da população no exercício do controle e da contestação ao governo.

---

<sup>1</sup> A partir de Pitkin (1967), traduzimos responsividade como a prontidão de um governo em responder, a qualquer momento e com instituições planejadas para tal, aos anseios e preferências dos cidadãos.

<sup>2</sup> Entendemos, como alternativa, a informação gerada por agência governamental independente ou instituições da sociedade civil que tenham autonomia perante o governo ou financiadores.

Percebe-se aqui a importância das instituições, quando se pretende definir democracia. Deve-se lembrar que apenas o aspecto formal ou a mera existência destas instituições, desconsiderando seu funcionamento efetivo, de nada adiantará para assegurar uma democracia mais substantiva. Assim, pode-se dizer que o funcionamento da democracia depende do funcionamento de suas instituições (PITKIN, 1967).

Dahl (2005) acrescenta novos elementos necessários à constituição da democracia, quando inclui a questão social como elemento necessário à sua existência. Mais especificamente, o autor declara que a desigualdade social ou a exclusão social pode ser um fator limitante, ou até mesmo comprometer a democracia, caso seja levada a extremos, pois essa situação pode gerar ressentimentos e frustrações e enfraquecer o compromisso dos excluídos com o regime, a legitimidade de um governo, ou ainda a adesão a valores democráticos. Nas palavras do autor, “as poliarquias são extremamente vulneráveis aos efeitos de desigualdades extremas”. (DAHL, 2005, p.109).

Na América Latina esse efeito pode ser verificado pela coincidência entre os períodos de menor apoio à democracia no continente e os períodos de crise econômica. A ONG *Corporación Latinobarómetro*, em seu relatório de uma década (1995-2005) de pesquisas de opinião pública na América Latina, conclui que os períodos de crise econômica afetam o apoio e a satisfação com a democracia, como ocorrido entre os anos 1998 e 2002. Dessa forma, afirmam:

Las crisis económicas influyen en la democracia y más que todo pareciera retenerla, impedir que se consolide, pero no destruirla. La democracia pareciera ser dura y tener un punto mínimo que se acerca al 50% de los ciudadanos pero a la vez pareciera que no se producen aumentos al apoyo con facilidad, el alza como la baja encuentra resistencias duras. (CORPORACIÓN..., 2005, p.50).

O estudo ressalta, ainda, que a quantidade de pessoas que apóia a democracia no período estudado é maior do que o número de pessoas satisfeitas com o regime, denotando a existência de até 25% de democratas insatisfeitos. Isso seria interessante para manter o espírito crítico, não fosse a grande proporção da população (cerca de 20%) que está indiferente à democracia e insatisfeita. Segundo

os autores do estudo, esses cidadãos estão em busca de soluções, e isto explicaria, em parte, a persistência do populismo, a queda de governos e as manifestações por mais direitos, ocorridas na região.

O estudo revela duas constatações: (i) o estancamento do apoio à democracia em 50%; (ii) a baixa confiança nas instituições. Quanto a este último aspecto, dentre as poucas instituições que tiveram aumento de aceitação, estão os governos municipais. Assim, concluem:

La democracia claramente está siendo evaluada en un plano bastante micro, donde la policía y las municipalidades parecen también sostener la legitimidad del sistema, dos instituciones que están cerca de la gente. Mientras que las instituciones más complejas, los partidos y el parlamento que producen la representación de los intereses no son bien evaluadas.

Esto coincide con el análisis hecho previamente donde los medios, principalmente la televisión, inciden de manera importante en la imagen de estas instituciones. No es casualidad que baje la confianza en la televisión a lo largo de la década, ella esta claramente jugando un papel que no es bien evaluado. (CORPORACIÓN..., 2005, p.55)

Pode-se constatar que a televisão, bem como outros meios de comunicação, não estão sendo bem avaliados pelos cidadãos latino-americanos e, segundo os autores, essa perda de confiança indica que o papel desempenhado por esses meios de comunicação em relação à consolidação da democracia não tem sido avaliado de modo favorável pela população pesquisada. A questão da comunicação, ou melhor, do acesso às informações pelo cidadão parece questão da maior importância, ao menos em relação à América Latina, como veremos a seguir.

Embora haja algumas diferenças de comportamento entre o Brasil e o restante da América Latina – vale lembrar que no Brasil a televisão ainda tem muita credibilidade – fica claro que a imprensa escrita brasileira tem atuado de forma duvidosa. Fonseca (2005) demonstra como a imprensa brasileira se posicionou em determinados momentos históricos do país, muitas vezes contra o interesse da maioria, colocando-se, antes de mais nada, como “representantes do Capital Global” (FONSECA, 2005, p. 450). O autor mostra, por exemplo, como no caso da votação dos direitos sociais durante as discussões que ocorreram no Congresso Constituinte em 1987 a

imprensa escrita atuou de forma militante contra estas reivindicações provenientes das classes populares.

## **2.2 Democracia, transparência e acesso às informações**

A visibilidade das ações do governo e sua importância para a democracia foram defendidas de forma bastante elaborada por Norberto Bobbio em seu livro *O futuro da democracia*. Na introdução à sua obra, o autor comenta que até aquele momento - meados da década de 1980 - o tema do poder invisível havia sido pouco explorado e não tinha merecido a necessária atenção dos escritos políticos (BOBBIO, 1986b). De fato, passados vinte anos, nada mais adequado para a discussão sobre a democracia atual do que tratar da importância da transparência das ações governamentais. Bobbio (1996b) afirma que a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível, que ele atribui aos Estados absolutos e as *arcana imperii* – autoridades ocultas e misteriosas – que são vinculadas à tomada de grandes decisões políticas aos gabinetes secretos. Assim, segundo o autor, sempre foi lugar-comum que a democracia é o governo do poder visível, salientando a importância da visibilidade das ações públicas como valor democrático. O autor discute a importância da visibilidade dessas ações e decisões, definindo sinteticamente democracia como o governo do poder público em público. Neste ponto, o autor observa que “público” significaria o oposto tanto ao privado como ao secreto, sendo que, os dois últimos possuem significados que não coincidem.

Bobbio (1986b) destaca que desde os tempos da ágora ateniense, quando se exercitava a democracia participativa (ao menos para quem era considerado cidadão naquela época), passando pela Revolução Francesa e o processo de cristalização de boa parte dos valores originais gregos no moderno Estado Constitucional, o caráter público sempre foi a regra e o segredo a exceção. (BOBBIO, 1986b, p.86). A elaboração da Constituição Norte-americana marca outro importante capítulo da evolução da democracia em sua relação com os modernos Estados territoriais: a criação da democracia representativa, inovação necessária devido à impossibilidade



da participação direta de todos os cidadãos. Nesse momento, criou-se um mecanismo de controle interno ao Estado conhecido como *checks and balances*, que consistia na separação deste em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, que se controlavam mutuamente. Dessa forma, seus autores pensavam garantir o interesse público ou, em outras palavras, garantir que nenhum grupo dentro da sociedade e do Estado, ao tentar garantir seus interesses, prejudicasse o interesse coletivo.

Esta visão hobessiana da sociedade, que levou a esse desenho do Estado, pode ser representada pela declaração de Madison, a seguir:

Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens – a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar a si mesmo. (MADISON; HAMILTON; JAY, 1984, p. 418).

Interessante notar que Madison falava de dois tipos de controle: o do Estado sobre o cidadão e o interno ao Estado. Bobbio (1986b) nos ajuda a entender a relação entre regime democrático e o fato de que todas as decisões e atos do governo devam ser conhecidos pelo povo soberano, que, por sua vez, também o controla (conforme veremos adiante).

O autor ressalta que é impossível controlar o que se mantém escondido. Se, por um lado, o momento histórico da criação do moderno Estado territorial forçou o abandono de certas feições da democracia direta, por outro lado manteve o caráter público do poder, do poder não-secreto ou aberto ao público.

Bobbio (1986b) argumenta que quando ocorre um escândalo na política, o choque por ele causado só ocorre porque atos ou séries de atos do governo, que deveriam ser públicos, permaneceram ocultos. O momento em que nasce um escândalo é o momento em que eles se tornam públicos. Caso as condições para tais atos tivessem sido públicas, esses provavelmente nem ocorressem. Esta é a base de uma série de distorções como, por exemplo, a corrupção. Fonseca e Sanchez (2001) analisando a existência formal de mecanismos de controle interno ao governo

brasileiro, constatam a ausência de controles internos efetivos, o que deixa o país vulnerável à corrupção e dependente do perfil ético de quem ocupe o poder. O exemplo brasileiro nos mostra que a existência formal de mecanismos de controle interno não é suficiente para evitar a corrupção no governo.

Fica claro que os governos são os detentores das informações acerca do próprio governo, das políticas públicas, dos cidadãos e de toda uma extensa gama de assuntos de interesse público. Isto denota a existência de uma assimetria no acesso às informações, em detrimento da sociedade civil ou do cidadão considerado individualmente. Sartori (1994) discute a importância do processo eleitoral, em que a divulgação de informações pelos candidatos, durante as campanhas, ajudaria os eleitores na formação de uma opinião pública e salienta a necessidade de se considerar como os eleitores formulam suas opiniões a fim de poder decidir em quem votar. Para entender este processo, é importante refletir: “quanto o público sabe, quanto ele sabe de forma errônea e quanto ele não sabe absolutamente nada sobre a coisa pública? Qual a base informativa da opinião pública?” (Sartori, 1994, v. 1, p. 146). Para o autor a multiplicidade de meios de comunicação aumenta a quantidade e abrangência das informações, mas não necessariamente sua correção ou objetividade. Por outro lado, nem mesmo a multiplicidade de meios de comunicação pode ajudar a aumentar a abrangência das informações. Fonseca (2005), ao estudar a imprensa escrita brasileira, demonstra que nem mesmo a multiplicidade de jornais impediu-os de realizar o denominado de “consenso forjado” no sentido de legitimar a implantação da “agenda ultraliberal” no país, inclusive recusando-se a ser objeto de mecanismos democráticos de controle à sua ação.

Vale lembrar aqui a condenação que Sartori (1994) faz aos processos de informação e seus três pecados possíveis: a insuficiência quantitativa, que segundo ele não é pertinente num momento em que temos excesso de informação; a tendenciosidade, que seria parte da explicação, e a pobreza qualitativa, exprimindo o fato das informações serem truncadas, modificadas, simplificadas e alteradas pelos meios de comunicação.

A difusão rotineira de informações sobre as políticas públicas é fundamental, pois permite o controle pela população e mesmo sua participação. Além disso, a

publicização de informações sobre a atuação dos governos pode assumir uma função pedagógica se for orientada no sentido educativo de esclarecer o que o público deve conhecer de fato, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade civil<sup>3</sup> ativa e participativa. No entanto, no caso do próprio governo realizar essa divulgação, faz-se necessário, para que se possa confiar nessas informações, que estas sejam de responsabilidade de uma agência independente (CLAD, 2000).

Voltando à realidade brasileira, Fonseca e Sanchez (2001) defendem por um lado disponibilização de informações que ajude o governo a controlar a si próprio, mas julgam imperativo que a sociedade, em especial as universidades, partidos políticos, sindicatos, igrejas, ONGs, dentre outros segmentos, se organizem a fim de ocupar um espaço historicamente a eles vetado. Isto levaria a outra questão: a necessidade de capacitação, sem a qual não é possível controlar a máquina governamental e seus meandros.

Veremos, adiante, como a mobilização destes atores coletivos, em particular as universidades, ONGs e movimentos sociais, foi responsável pelo aparecimento dos observatórios locais de políticas públicas no Brasil, a partir da década de 1990 e como a atuação destas instituições ocorre no sentido de suprir os atores sociais tanto com informações de qualidade – ou de interesse público – como de informações a respeito do funcionamento da máquina governamental (especialmente dos conselhos gestores).

A partir da análise do *Panopticon* de Bentham (Foucault<sup>4</sup> apud BOBBIO, 1986b), Bobbio analisa o poder que pretende ser, ao mesmo tempo, onividente e invisível. Desta forma, assim como a administração deste modelo de penitenciária teria poder e conhecimento total sobre as ações do preso, que por sua vez estaria totalmente exposto às e ignorante das ações do primeiro, o mesmo processo se daria em relação ao governo e o cidadão, respectivamente. Esta situação em que “quem vê, não é visto” é entendida como uma relação assimétrica entre os dois sujeitos da relação de poder. Bobbio (1986b) reflete, então, que esta assimetria de poder é

---

<sup>3</sup> Sociedade civil pode ser entendida como a esfera das relações não abrangidas pelo aparato estatal. (BOBBIO, 2003). A seguir, ainda neste capítulo, discutiremos mais detalhadamente este conceito.

<sup>4</sup> FOUCAULT, M. Vigiar e punir. História da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1987.

contrária ao *pactum societatis*, do qual se origina a democracia, cujo contrato prevê uma relação simétrica de poder entre governantes e governados. Assim, nos Estados autocráticos, o governante é tanto mais capaz de se fazer obedecer quanto mais onívido for, e tanto mais é capaz de comandar quanto mais invisível for. A questão do *panopticon* deixa implícita uma pergunta fundamental: quem vigia o vigilante? Os autores de *O Federalista* (MADISON; HAMILTON; JAY, 1984) encontraram a solução no controle do Estado pelo próprio Estado, ou no desenho tripartido de poder governamental.

Se o governo for o detentor das informações sobre os cidadãos e sobre o próprio governo, então a pergunta acima ganha uma conotação interessante e poder-se-ia perguntar: a quem deve ser delegada a função de vigiar o governo? Deve o governo ser o único detentor e fonte de informações? Se for pensada a importância da transparência e do acesso à informação nas democracias, especialmente nos países periféricos, ou emergentes, em que a exclusão de setores da sociedade pode ameaçar inclusive a adesão aos valores democráticos como nos alertou Dahl (2005), então a agenda das políticas sociais e seu conhecimento merecem cuidados redobrados.

Novamente refletimos sobre a importância dos observatórios neste contexto. A existência de observatório tanto no governo como na sociedade civil poderia representar uma tentativa de busca de informações de ambos os “lados” no sentido da diminuição da assimetria de informações (e poder) a favor dos governos. Por outro lado, os observatórios podem disponibilizar informações sobre as políticas e os governos, ajudando no controle social destes últimos.

Frey (2002) salienta que no caso de países com grandes desigualdades sociais, todas as informações que contribuam para tornar a administração mais transparente, ou que tragam esclarecimento sobre direitos e benefícios, devem ser gratuitas, sendo dever ainda do poder público esclarecer os cidadãos sobre seus direitos, especialmente aqueles que não dispõem de uma educação suficiente. O autor acredita ser justamente esta falta de conhecimentos básicos, além de recursos apropriados, o que faz com que boa parte dos gastos sociais não chegue às camadas mais necessitadas.

Algumas publicações da Organization for Economic Cooperation and Development – OECD – tratam do assunto. Em seu recente relatório “Modernizing Government: The Way Forward” em que apresenta já em seu primeiro capítulo o conceito de *open government*, defende que um “governo aberto” tem sido cada vez mais reconhecido como ingrediente essencial para a governança democrática, a estabilidade social e o desenvolvimento econômico. Os princípios da boa governança seriam, neste contexto, a transparência e a *accountability*.

Ainda segundo o mesmo documento, um governo aberto deveria ter as seguintes características:

- Transparency: that its actions, and the individual responsible for those actions, will be exposed to public scrutiny and challenge;
- Accessibility: that its services and information on its activities will be readily accessible to citizens; and
- Responsiveness: that it will be responsive to new ideas, demands and needs. (ORGANISATION..., 2005, p. 29).

De acordo com relatório, *open government* pode ser entendido como transparência – as dimensões da acessibilidade e responsividade foram introduzidas devido à importância da relação entre governo e a comunidade a que ele serve. Seguindo este raciocínio, o governo deve ser analisado do ponto de vista de quem olha o governo “de fora”. Assim um governo aberto é aquele em que os cidadãos e as organizações da sociedade civil têm:

- The ability to request and receive relevant and understandable information (exposure);
- The capacity to obtain services and undertake transactions (accessibility);
- The opportunity to participate in decision making (responsiveness) (ORGANIZATION..., 2005, p.29).

Além da importância da transparência para a democracia e a *accountability* dos governos, OECD (2005) afirma que um governo transparente melhora seu desempenho. Dessa forma, OECD, em outra publicação, mostra que a transparência encoraja o desenvolvimento de melhores opções em políticas públicas e ajuda a

reduzir a incidência do impacto de decisões arbitrárias na implementação de políticas regulatórias (ORGANIZATION..., 2002).

Também nesse sentido, as Nações Unidas têm publicado uma série de documentos sobre transparência. Em especial, deve-se chamar a atenção para o conjunto de ferramentas criado para desenvolver a transparência como principal forma de melhorar a governabilidade nos governos locais, relacionando-a com processos de urbanização crescente e governabilidade urbana. Este material foi desenvolvido pelas Nações Unidas através de seu programa relacionado aos assentamentos urbanos – o programa HABITAT, em parceria com a organização não-governamental Transparency International, e inclui desde ferramentas para o diagnóstico e monitoramento, até o acesso facilitado à informação e participação, promoção da ética, profissionalismo e integridade, no sentido do estímulo à transparência através de reformas institucionais. Este documento apresenta também muitas sugestões relativas a medidas para a diminuição da corrupção, resultantes de investigações levadas a cabo por equipes de organismos nacionais e internacionais em todo o mundo (UNITED NATIONS; TRANSPARENCY..., 2004).

No que diz respeito aos governos locais, as Nações Unidas e a Transparency International (2004) afirmam que desde o início dos anos 1990 o tema da transparência tem assumido relevância na análise da governabilidade, principalmente por meio da crescente atenção dada ao aumento da participação dos cidadãos, da elevação do engajamento da sociedade civil na arena pública, do estímulo à *accountability* e ainda do combate à corrupção. A transparência tem sido reconhecida como uma forma de garantir uma cidadania bem informada por proporcionar uma visão coletiva e expôr o espaço público ao permitir que cada *stakeholder* continue consciente dos avanços e retrocessos do governo. Ela motiva o engajamento coletivo e constrói um senso de identidade comunitária ao permitir que cada membro se identifique com processos, resultados e impactos. De fato, por meio da transparência os limites entre responsabilidade e ação resultam visíveis, e assim facilmente assinalam o lócus da responsabilidade (*accountability*). Além disso, a transparência diminui a corrupção, que tende a florescer em sistemas fechados que são conduzidos com ambigüidade e comportamento discricionário. A

transparência é, então, um pilar central da boa governabilidade. (UNITED NATIONS; TRANSPARENCY..., 2004).

Outra publicação das Nações Unidas afirma que a transparência é amplamente reconhecida como um princípio central de boa governabilidade e significa compartilhar informação e agir de uma forma aberta. Assim, a transparência:

Permite aos stakeholders reunir informações que podem ser vitais no sentido de desvelar abusos e defender seus interesses. Sistemas transparentes têm procedimentos claros para processos públicos de tomada de decisão e canais abertos de comunicação entre os stakeholders e a burocracia, e tornam disponível um amplo espectro de informação. (UNITED NATIONS, 1997, p.36).

As leis de acesso à informação (*Freedom of Information Acts*) – assim como mecanismos institucionais visando a garantia desses direitos – são a pedra fundamental para garantir a exposição do governo ao monitoramento público e, portanto, para o controle democrático (ORGANIZATION..., 2002). Também Cunill Grau (2000) enfatiza a importância de tais leis para o desenvolvimento de iniciativas de controle do governo pela sociedade civil.

Segundo Frey (2002), o que está em jogo é uma nova cultura de respeito aos direitos civis e de abertura administrativa, afinal os administradores públicos devem reconhecer que não são donos das informações públicas que manuseiam e que estas lhes foram confiadas pela sociedade. O autor defende que apenas a prática de abertura e transparência pode trazer à luz os benefícios de tal estratégia, tanto para a sociedade quanto para o próprio gestor público, mas ressalva que o aparecimento desta mesma cultura aberta e transparente depende de uma legislação clara referente ao acesso à informação.

No Brasil, o acesso à informação está garantido a partir da Constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII que estabelece:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Além disso, a Lei 8159 de 09/01/91 dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. O decreto 2134 de 24/01/97 regulamenta o artigo 23 da Lei 8159 que dispõe sobre a categoria de documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. Finalmente, a Lei 11.111 de 05 de maio de 2005 vem regulamentar a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Entre elas ressaltam-se:

Art. 3º Os documentos públicos que contenham informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado poderão ser classificados no mais alto grau de sigilo, conforme regulamento.

Art. 4º O Poder Executivo instituirá, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos, em conformidade com o disposto nos parágrafos do art. 6º desta Lei.

Art. 5º Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União disciplinarão internamente sobre a necessidade de manutenção da proteção das informações por eles produzidas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como a possibilidade de seu acesso quando cessar essa necessidade, observada a Lei n 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e o disposto nesta Lei. (BRASIL, 2005).

FREY (2002) salienta a importância das agências públicas neste aspecto, ao constatar a insuficiência do mercado em garantir o acesso equitativo à informação e estimular o uso das tecnologias de informação para fins de emancipação social. Mas ressalta que existe enorme opacidade informacional na administração pública que impossibilita que o cidadão tenha acesso às informações de que necessita sem maiores dificuldades. Quanto ao modo de funcionamento e a complexidade da gestão de informações nos órgãos públicos, poucas pessoas fora do governo compreendem tais questões. O autor sugere que tais conteúdos sejam colocados à disposição na Internet como forma de diminuir o problema, bem como outros mecanismos como a criação de serviços de atendimento ao cidadão (*one stop government*) que forneçam esclarecimentos sobre processos administrativos.

É importante lembrar que nem sempre a informação transmitida é relevante ou inteligível, não permitindo inferir que a sua mera existência possa ser relacionada a



governos mais transparentes. Sartori (2001) nos alerta para o fato de que informação não é conhecimento. Ou seja, a informação em si não implica a compreensão da coisa informada. Ao comentar sobre o baixo nível da informação disponibilizada pelos meios tradicionais de comunicação (jornal, televisão, rádio etc.), o autor esclarece ainda que quando fala em informação, está se referindo à informação de relevância pública.

Nesse contexto, poder-se-ia indagar: são os observatórios, ao publicizar as informações públicas, guardiões da coisa pública? Nesse caso, eles estariam a serviço de quem olha para a coisa pública a fim de analisá-la, interpretá-la e divulgá-la sob novas perspectivas? Na verdade, eles não apenas observam, mas também divulgam diferentes opiniões, apresentam soluções alternativas e inovações para questões de interesse público. No que se refere à democracia e à maior participação dos cidadãos na vida pública, os observatórios, ao monitorar a ação dos agentes públicos e políticos, estariam contribuindo para um maior controle e atuando no sentido de uma maior responsividade dos governos?

Quando Sartori (2001) analisa o baixo nível da informação proveniente dos meios de comunicação, está querendo dizer que estes meios de comunicação não veiculam (ou veiculam pouca) informação de relevância pública, ou de interesse público. Se for somado a isso o diagnóstico da ONG *Corporación Latinobarómetro* (2005), relatando a queda de confiança dos latino-americanos com relação aos meios de comunicação (especialmente a televisão), parece que este público está sentindo a falta de informação de qualidade. Assim, não basta apenas disponibilizar informações à sociedade, será necessária informação com qualidade e que seja inteligível ao cidadão. Mais do que isto, essa informação precisa gerar conhecimento, ou seja, ser uma informação útil ao cidadão, que o ajude a melhorar sua – qualidade de – vida e a defender seus interesses de forma legítima, transparente e baseada em informações que venham dar autoridade à sua fala, como explica Chauí em seu livro “Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas”. Segundo Chauí (1981, p.7) “o discurso competente é aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado”.

Santos Júnior (2005), ao explicar a visão do Observatório das Metrópoles sobre este assunto, afirma que o acesso à educação e à informação é um direito de cidadania fundamental. E complementa: “principalmente quando se fala da participação sociopolítica, é possível afirmar que o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito fundamental para a gestão democrática”. (SANTOS JÚNIOR, 2005, p. 151). O autor esclarece a concepção de educação adotada pelo Observatório:

Entendemos por prática educativa os processos de formação, de produção de conhecimento e de aprendizagem que estabelecem um vínculo indissociável entre educação e democracia.

Concebemos a educação, o conhecimento, a informação e o pensamento crítico como recursos sociais necessários para o exercício dos direitos de cidadania, ou, dito de outra forma, como elementos fundamentais da democracia. (SANTOS JÚNIOR, 2005, p. 153).

Dessa forma, e seguindo o autor, se for tomado o Observatório das Metrópoles como um exemplo de observatório local de políticas públicas, ver-se-á que a informação assume papel central e, nesse contexto, a instituição busca: (i) traçar diagnósticos e políticas públicas; (ii) conhecer, sistematizar e divulgar novas experiências que resultem em novos formatos de administração da cidade; (iii) capacitar técnicos das prefeituras, universidades e ONGs para sua ação como atores locais destas políticas; (iv) capacitar lideranças locais para a formulação e a gestão de políticas urbanas; (v) subsidiar os atores locais governamentais e não-governamentais para a elaboração de projetos estratégicos. A preocupação com a questão da qualidade da informação produzida pelo Observatório das Metrópoles poderá ser atestada no capítulo 4 deste trabalho. Neste momento, é necessário deixar claro, ao menos para os observatórios estudados neste trabalho, a importância que assume a produção de informação de qualidade e que esteja a serviço de um ideal democrático e dentro de uma perspectiva de justiça social. Como lembra o próprio Santos Júnior:

As desigualdades sociais e econômicas que impedem o acesso de amplos segmentos e esses recursos provocam graves impactos na dinâmica democrática no que se refere às habilidades necessárias à participação social e aos processos decisórios. (SANTOS JÚNIOR, 2005, p. 154).

### **2.3 Democracia informacional e governo local**

Para introduzir a questão da democracia em nível local ou subnacional de governo, é necessário continuar com a questão da visibilidade do poder. Esta pode ser associada à outra questão importante para a democracia: o tema da descentralização, entendida como a revalorização política da periferia em relação ao centro. Em outras palavras, o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está do cidadão. Nesse sentido, considera-se, assim como Bobbio (1986b) e O'Donnel (1998), que é nos níveis locais onde existe a possibilidade do governo se tornar mais visível. A visibilidade aumentaria não apenas com a apresentação de quem está investido do poder, mas também com a proximidade espacial entre este e seus governados. A partir desta compreensão, pode-se dizer que seria então no nível local de governo que os cidadãos teriam acesso mais facilitado às informações, fazendo com que o caráter público de um governo local seja mais direto e que este e suas políticas públicas possam ser observados (e monitorados) de forma mais efetiva.

Tradicionalmente, a maioria dos estudos sobre regimes democráticos se refere ao governo nacional. Dahl (2005), no entanto, nos alerta para a importância de se avaliar não apenas os países quanto à amplitude das oportunidades de contestação e participação nos processos, mas também em relação às organizações sociais e níveis subnacionais do governo. Isto, segundo o autor, para não se perder a compreensão do que acontece internamente aos países quanto ao exercício da democracia no cotidiano dos níveis menores e mais próximos do cidadão. Assim, o autor constata que podemos ter situações onde haja, por exemplo, um governo nacional competitivo em níveis subnacionais e, entretanto, hegemônico em nível nacional, ou ainda diferenças consideráveis entre as unidades subnacionais nas oportunidades que proporcionam para a contestação e a participação.

Além dessas questões, Castells (2001) discute a transformação da política e dos processos democráticos na sociedade em rede. Outra contribuição do autor diz

respeito ao impacto que as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm no debate político e nas estratégias de busca do poder. Essa dimensão tecnológica vai interagir com a sociedade em rede e também com as reações comunitárias a essa nova estrutura social. Esse fato transforma, então, a política em política informacional, em que a nova regra que afeta profundamente a essência da política tem seu foco principal na mídia eletrônica, que passa a ser o espaço privilegiado da política ao qual todos os partidos vão ter de se adaptar e direcionar seus projetos e estratégias. Assim, os sistemas políticos tradicionais, que já se encontravam em crise, despreparados para esta nova era da informação, tornam-se politicamente obsoletos e a informação e a comunicação políticas são capturadas pela mídia eletrônica.

Esse novo campo de ação, onde ocorre a disputa política, tem suas próprias regras, baseadas na lógica de mercado, em que é necessário vender notícias – e produtos – fazendo com que o cenário político só interesse enquanto fonte de escândalos e notícias sensacionalistas que atraiam o telespectador, mas não necessariamente visem seu esclarecimento. Acrescenta-se aqui que o “escândalo positivo” como seria visto por Bobbio (1986b), o escândalo como revelador de algo escondido, que traz à luz algo para ser revelado, aumentando o conhecimento do cidadão não é exatamente aquele procurado pela mídia. Esse poderia ser chamado de escândalo cotidiano que, paradoxalmente, não revela nada substancial apenas entretém. Castells (2001) ressalta a ameaça à democracia liberal, baseada na existência de uma esfera política, fonte de consenso e de interesse geral e na existência de indivíduos autônomos. O que se vê na sociedade midiática são relações efêmeras que servem de base para situações provisórias sustentadas por forças mobilizadas conforme a necessidade de um dado momento. O sistema político e a lógica dos partidos, com suas ideologias e estratégias tradicionais, cede ante a necessidade de espaço nesse novo cenário – a mídia eletrônica. Nesse ambiente, onde o bom desempenho na televisão se torna fator preponderante para o político fazer carreira e o escândalo pode arruinar sua imagem pessoal, o personalismo ganha espaço em detrimento do debate aprofundado em torno das idéias e dos valores da democracia.

Há aqui o que se pode chamar de sociedade atomizada, em que os meios de comunicação de massa produzem no cidadão o desejo de uma relação sem

mediações institucionais, em que predominam sentimentos e aversões pessoais, em um processo crescente de desmobilização e individualização alienante, que podem ser também compreendidas como resultado da modernização e urbanização aceleradas. (SCHERER-WARREN, 1996).

Nesse ponto, pode-se perceber a diferença entre informação de qualidade, de interesse público, que gera conhecimento e subsidia a ação de cidadãos conscientes, preparando-os para a participação e a discussão de prioridades com o gestor público ou entre os vários atores sociais, e a informação veiculada pela mídia, que se preocupa, prioritariamente, com a audiência de seus programas. De fato, os observatórios parecem vir ao encontro das necessidades da sociedade democrática por informação nos moldes apresentados até aqui e que não vem sendo supridos pelos meios convencionais, como parecem constatar as pesquisas e autores mencionados. Os observatórios também podem ser, em parte inseridos na discussão sobre as sociedade e rede, pois muitos deles se articulam em rede, utilizando as tecnologias de informação e comunicação tanto para articulação de seus parceiros, como para a troca e disseminação de informações, como veremos nos capítulos a seguir.

Tendências importantes para o futuro da política informacional também são apontadas por Castells (2001): a recriação do Estado local, ou ainda, seu florescimento em relação à democracia política nacional, estendendo seu raio de ação e buscando a descentralização nas comunidades e a participação dos cidadãos, inclusive através de meios eletrônicos. Além disso, fóruns eletrônicos, e mobilizações via Internet para fins políticos ou mesmo em torno de causas não-políticas – muitas vezes apelando para a solidariedade e envolvendo uma causa ambiental ou humanitária – recuperam a legitimidade do interesse pelas questões públicas nas mentes e nas vidas das pessoas. Segundo Castells:

Atingem esse objetivo ao introduzir novos processos e novas questões políticas, agravando a crise da democracia liberal clássica e, ao mesmo tempo, estimulando o surgimento do que ainda está por ser revelado: a democracia informacional. (Castells, 2001, p.412).

Conforme a concepção de sociedade em rede preconizada por Castells (1999), os grupos sociais mais poderosos, com maior acesso às tecnologias de informação e comunicação e utilizando-se melhor das potencialidades abertas pela globalização, adaptam-se de maneira mais eficiente às novas condições da sociedade da informação, que, de forma resumida, vem confirmar a importância cada vez maior da nova forma organizacional da rede em todos os campos da vida social. Dessa forma, em contraste com os grupos detentores de poder, setores sociais mais fragilizados, em particular as comunidades mais carentes dos países em desenvolvimento, passam por um processo marcante de fragmentação e segmentação por não disporem dos meios e tecnologias acima, cada vez mais imprescindíveis para a afirmação das identidades grupais e de fortalecimento de capacidades de ação coletiva.

Para Frey e Oliveira (2006) são claras as implicações da sociedade em rede e o uso potencial das TICs no aumento das bases informacionais para a gestão urbana e na intensificação dos processos comunicativos em favor de um processo colaborativo de gestão urbana. Através da apresentação do “modelo colaborativo” implementado pela prefeitura de Curitiba os autores mostram como o poder público local pode estimular a atuação das redes sociais locais em prol de um desenvolvimento comunitário mais sustentável. Os autores comentam como a prática anterior de sobrevalorização da competência técnica levou à perda do conhecimento local e cotidiano, perdendo-se com isso a oportunidade de desenvolvimento endógeno, apoiado nos recursos e potencialidades locais.

Ver-se-á, adiante, nos próximos capítulos deste trabalho, como os observatórios, ao unir acadêmicos, membros dos movimentos sociais e técnicos de ONGs, podem gerar experiências (e informações) de grande aprendizado mútuo e valor inestimável para todas as partes envolvidas e para a sociedade. Bitoun (2005) ao se expressar sobre o que ele chama de aplicações pragmáticas do conhecimento acadêmico e especializado, vivida no âmbito do Observatório Pernambuco<sup>5</sup>, afirma:

---

<sup>5</sup> O Observatório Pernambuco é membro da rede Observatório das Metrôpoles, por sua vez abordado em detalhe no último capítulo deste trabalho.

Selecionar na massa das informações aquelas poucas que, sem redundância e de modo mais simples possível, indicam o que realmente está em jogo nos embates políticos; desconfiar do fascínio que acomete freqüentemente aqueles que lidam com as tecnologias de informação e, para isso, garantir que a arquitetura dos dados se fundamente no conhecimento do espaço vivido. Conhecimento este que, em última instância, representa a verdadeira legitimidade do saber acadêmico quando pretende conviver com o saber popular. (BITOUN, 2005, p. 168)

Voltando às instituições democráticas, percebe-se como elas estão sendo reinventadas a todo instante em função de novas necessidades demandadas pelas sociedades. De nada adianta sua mera existência se não funcionam adequadamente, se não aumentam, por exemplo, a velocidade de resposta do sistema político às demandas e anseios da população. Dito de outra forma, a democracia tem de ter qualidade e isto está ligado diretamente à qualidade de suas instituições, conforme explicado anteriormente por Pitkin (1967). Quanto às questões sociais, podemos observar, por meio do que nos mostra Dahl (2005), que mesmo numa poliarquia consolidada, é possível haver desigualdades até certo limite.

Neste ponto pode-se perguntar se instituições presentes na democracia estão preparadas para democratizar o conhecimento e usá-lo de forma efetiva para alavancar as importantes mudanças sociais necessárias?

A partir do cenário exposto acima, não seria de se estranhar a visão de que são necessárias grandes mudanças; que

aperfeiçoamentos requerem deslocamentos de grandes placas tectônicas – do comportamento associativo, da emergência e impacto de novos movimentos sociais, da competição eleitoral ou da propriedade da mídia – desse ou daquele modo (FUNG, 2004, p.173).

Nesse contexto de grandes mudanças, continua o autor, parece que não há soluções que possam afetar o quadro em larga escala, pois, entre outras coisas, seriam necessários recursos que não estão à disposição para uma tarefa de tal magnitude. Assim, no cotidiano, parece que as iniciativas localizadas são as mais promissoras para apontar soluções interessantes quanto ao desenho das instituições democráticas.

Fung (2004) defende que iniciativas mais modestas – realizadas por ativistas, pesquisadores acadêmicos, ONGs e movimentos sociais, interessados em melhorar a qualidade da esfera pública – são, em grande parte, a mola propulsora desse processo. Essas iniciativas seriam agrupadas pelo termo minipúblicos – atribuído a Robert Dahl<sup>6</sup> – e se caracterizam por esforços altamente manufaturados que apostam na criação de instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas, freqüentemente fora do “pano cru”<sup>7</sup>, reunindo cidadãos em quantidades limitadas (até milhares de pessoas) em deliberações públicas organizadas de maneira autoconsciente.

Segundo Fung (2004), sua importância para o aperfeiçoamento da esfera pública reside no fato de estarem entre os atuais esforços construtivos mais promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea; dada a fragmentação da vida cultural e política - também salientada por Castells (2001) - e a impossibilidade de reformas em grande escala, talvez seja mais interessante a aposta em melhores minipúblicos. Desse modo, mesmo os interessados em discutir as mudanças macro precisariam conhecer detalhes do desenho institucional para a deliberação pública efetiva e o exame dos minipúblicos pode ser de grande interesse para gerar tal conhecimento.

O autor defende que não só os minipúblicos, mas a própria esfera pública resiste à generalizações, pois os valores que eles promovem e suas conseqüências para a governança democrática dependem de seus desenhos específicos, de sua construção institucional. As várias experiências observadas pelo autor apontam para duas lições para a democracia. A primeira seria que as realidades das esferas públicas construídas deliberativamente são suficientemente variadas, de tal forma que casos particulares de minipúblicos podem antecipar as preocupações centrais das visões em disputa; por exemplo, chamando a atenção para a educação política, a solidariedade social, a crítica política ou o controle popular. Em segundo lugar, as contribuições democráticas dos minipúblicos realmente existentes se estendem para além da legitimidade para incluir a *accountability* pública, a justiça social, a governança efetiva e a mobilização popular.

---

<sup>6</sup> Robert Dahl. *Democracy and its critics*. New Haven, Conn. Yale University Press, 1989.

<sup>7</sup> “Whole cloth”, termo usado por Robert Dahl (ibid.)



Quanto às conseqüências funcionais de um minipúblico, Fung (2004) afirma que um minipúblico saudável contribui para a qualidade da governança democrática de diversas maneiras:

- quanto ao caráter da participação em um minipúblico: a quantidade da participação, seu viés e a qualidade da deliberação;
- informação aos representantes, aos cidadãos e o fomento das disposições e habilidades da cidadania;
- conexão entre deliberação pública e ação estatal: a *accountability* oficial, a justiça das políticas e sua eficácia e sagacidade;
- mobilização popular como conseqüência da deliberação e participação públicas.

A partir da percepção da conexão entre características específicas nos desenhos dos minipúblicos e seus efeitos positivos citados na qualidade da participação cidadã, governança local, entre outros, que vão afetar positivamente a democracia, Fung (2004) defende a importância de se observar e refletir sobre possíveis arranjos e aperfeiçoamentos nas suas instituições, visando a sua maior efetividade, face às transformações que ocorrem na sociedade. Veremos adiante como as características dos minipúblicos citadas acima e que contribuem para a qualidade da governança democrática, são observadas também nos observatórios de política públicas, de tal forma que poderíamos pensar nos observatórios como um desenho de minipúblico, conforme colocado por Fung (2004).

Na mesma linha de pensamento de Fung (2004), Cunill Grau (2000) defende que o caráter global de iniciativas localizadas justifica seu acompanhamento para podermos definir suas condições de sucesso. Com esta preocupação a autora estudou iniciativas de controle social, discutindo diferentes formatos de arranjos institucionais, como o sistema das *veedurias ciudadanas*, implantado na Colômbia – que abrange a esfera pública estatal e a social no controle de recursos públicos – ou os *comités de vigilancia* implantados nos municípios da Bolívia.

Dessa forma, se for considerado o que vários autores mencionam a respeito da apatia dos cidadãos das democracias atuais, será possível notar que os minipúblicos podem contribuir para a consecução de valores democráticos em setores da população que não teriam essa oportunidade, não fossem essas iniciativas localizadas, provenientes tanto do governo quanto da sociedade civil locais. Essa última, apesar do risco que corre de serem cooptadas pelo primeiro, dada sua proximidade, pode, por outro lado, exercer maior controle e demonstrar, muitas vezes, que é possível haver vigor e inovação nas iniciativas locais no sentido de contribuir com a democracia e suas instituições.

#### **2.4 Transformações do Estado e da sociedade civil: a busca por transparência, *accountability* e controle social**

O ressurgimento contemporâneo do conceito de sociedade civil tem sido interpretado como a expressão teórica da luta dos movimentos sociais contra o autoritarismo dos regimes comunistas e das ditaduras militares, especialmente na Europa Oriental e na América Latina. No cenário teórico e político dos anos 1980, o ressurgimento do termo está associado a autores como Keane, Wolfe, Cohen e Arato, entre outros (VIEIRA, 1999).

Segundo Bobbio (2003), o termo sociedade civil passou por diferentes concepções ao longo da evolução do pensamento político, até chegar aos dias atuais, definido por uma visão dicotômica entre sociedade civil e Estado. Assim a sociedade civil acaba por ser entendida como a esfera de relações não abrangidas pelo aparato estatal. O autor chama a atenção para o questionamento a essa distinção, feito por analistas que defendem a concepção de “Estado social”, na qual o aparato estatal permeia inteiramente a sociedade, mediante a regulação das relações econômicas ou, no sentido inverso, a sociedade invade o Estado por meio de variadas formas de participação política. Finalmente, o autor conclui que a diferenciação entre Estado e sociedade civil reflete uma situação de fato, pois “sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e em sua articulação

interna” (Bobbio, 2003, p.52). Desse modo, definimos sociedade civil como “o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão.” (BOBBIO, 2003, p.35). Vieira (1999) ressalta o perigo de uma concepção despolitizada da sociedade civil que prescindia do Estado e acrescenta que a sociedade é um campo de tensões onde ambas as esferas – Estado e sociedade civil - devem se controlar mutuamente.

A fim de se adequar às transformações ocorridas na sociedade e na economia, bem como às novas visões a respeito de suas funções, nas últimas décadas, o Estado tem passado por profundas transformações. A reforma do Estado que afetou a maioria dos países capitalistas a partir da década de 1970 está associada, num primeiro momento, à crise fiscal e à necessidade de diminuir custos do Estado para a provisão dos serviços (em oposição à visão anterior do Estado provedor ou *Welfare State*). Num segundo momento deste processo, temos a busca por maior eficiência na gestão dos recursos públicos. Esta, por sua vez, previa a maior participação dos usuários dos serviços, salientando a importância da participação dos consumidores ou cidadãos – conforme a visão, respectivamente gerencialista ou democratizante de reforma do Estado – na fiscalização dos serviços, para além dos tradicionais controles da burocracia e dos políticos (os mencionados *checks and balances*, mecanismos intragovernamentais ou constitucionais de controle).

CLAD (2000) explica que a ocorrência dessas reformas na América Latina aconteceu concomitantemente a um processo de redemocratização na região. Nesses países, o processo de reforma do Estado adquiriu contornos próprios, em que a importância da democracia e do fortalecimento de suas instituições trouxe à discussão conceitos como a legitimidade do Estado. Assim, adquiriu especial importância o termo inglês *accountability*, que, entre outras traduções possíveis, significa responsabilidade: ser responsável, ser responsabilizável, fazer-se responsável. Nesse contexto, a transparência atuaria no sentido de facilitar a responsabilização dos gerentes pela facilitação do acesso aos procedimentos da administração pública (responsabilização procedimental), tanto por parte dos políticos, quanto dos cidadãos (controle social). Vieira (1999) concorda que o tema da *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em

participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores públicos, em suma, a idéia de controle social da administração pública.

O resgate da legitimidade do Estado passa pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de governabilidade – entendida como sendo as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, tais como as características do regime político, a forma de governo, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outras (DINIZ<sup>8</sup> apud VIEIRA, 1999) – segundo as condições históricas e culturais de cada país. Para majorar a eficiência do Estado, além de aumentar a eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoar os mecanismos técnicos de governabilidade, a reforma democrática do Estado exige uma melhora nas condições de governança – significando capacidade governativa em sentido amplo, isto é, capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. (DINIZ apud VIEIRA, 1999) – do sistema estatal, aperfeiçoar as capacidades de comando e coordenação e, mais importante, redefinir as relações com a sociedade civil através da criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

Por outro lado, é importante voltar à importância da informação nessa relação entre Estado e sociedade e constatar a predominância no mundo administrativo da visão do planejamento associado às políticas sociais como “a visão de que a informação é um produto que ‘sobe’ na hierarquia de decisões, permitindo que as esferas superiores tomem decisões informadas” e introduzir “a compreensão de que a informação é essencial para todo o universo que participa do processo, devendo constituir um ambiente que permeia o conjunto de interações” (DOWBOR, 2001, p.7).

Frey (2000) comenta que as reformas administrativas levadas a cabo na última década em muitos países do mundo, até mesmo no Brasil, demonstram também uma recente preocupação com o conceito de gestão pública, ao reconhecerem a importância central de uma gestão consciente dos fluxos de informação, salientando que este reconhecimento se deu não só pela chamada vertente gerencial da nova

---

<sup>8</sup> Eli Diniz, “Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90”. In: Revista São Paulo em perspectiva, vol.10, n.4, 1996.

administração pública mas também pela vertente democratizante das chamadas administrações democrático-populares. Assim, fica evidente que os órgãos públicos não podem mais se restringir a uma atitude passiva frente às demandas de informação, mas sim precisam assumir uma postura pró-ativa, considerando a gerência e a disponibilização de informações funções essenciais do serviço público.

CLAD (2000) defende o incentivo à autonomia e a profissionalização dos órgãos responsáveis pelos principais indicadores públicos, assim como a criação de agências independentes, cujas informações estatísticas e análises a respeito das políticas públicas possam servir como visões alternativas e informações educativas, como forma de contribuir para o desenvolvimento de uma sociedade civil ativa e participativa. Nesse sentido, Przeworsky (2001) afirma que as instituições democráticas clássicas não são suficientes para garantir a *accountability* e para capacitar os cidadãos a obrigarem os governos a cumprir com seu dever. Sugere que a qualidade e a quantidade da informação posta à disposição dos cidadãos para julgarem as ações do governo podem ser melhoradas por meio de inovações institucionais, como instituições independentes de outros órgãos do governo que oferecessem aos cidadãos a informação necessária para aperfeiçoarem sua avaliação *a posteriori* dos atos do governo, não apenas dos resultados.

A respeito do que pode ser feito para adquirir *accountability*, vale ressaltar que O'Donnell (1998) entende que o termo deve ter duas dimensões: a vertical, ou seja, baseada no controle que exerce o cidadão (sobre os políticos) através de eleições periódicas e *accountability* horizontal, ou seja, a decorrente da existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. Dessa forma, para que exista *accountability* horizontal é essencial informação confiável e adequada. Segundo ele, uma mídia independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, deve ter um papel importante. Mas isso não substitui a existência de agências que possam ser apoiadas publicamente, mas que sejam independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados amplamente disponíveis em um vasto leque de indicadores – inclusive, mas não

exclusivamente, econômicos. Que indicadores devem ser esses, a metodologia de sua coleta, a sua periodicidade e os meios pelos quais são difundidos, tudo isso deve ser decidido por uma autoridade pluralista e não puramente governamental. (O' DONNELL,1998).

Retornamos à questão colocada por Bobbio (1986b). Entendida a importância da visibilidade das ações do governo para a democracia, definida sinteticamente como o governo do poder público em público, e sabendo da assimetria de informação – e portanto de poder - entre governo e cidadão, “quem vigia o vigilante?”. Quem, fora do governo, da máquina do Estado, pode controlá-lo? Historicamente, a solução foi apontada pelos textos dos Federalistas, colocando os mecanismos de controle dentro do Estado. Neste sentido, CLAD (2000), Przeworsky (2001) e O'Donnel (1998) sugerem que a solução dessa assimetria é a criação de agências independentes, com informações estatísticas e indicadores úteis não só ao controle horizontal, mas também aos cidadãos para que participem e controlem as políticas públicas. Essas agências podem ser governamentais ou mesmo pluralistas, conforme sugere O'Donnel (Ibid). Vemos aqui um espaço entre Estado e sociedade, que parece estar sendo ocupado pelos observatórios de políticas públicas, como será verificado no capítulo a seguir.

O desenho institucional dessas agências deve ser pensado cuidadosamente, a fim de garantir sua independência. Como foi colocado pelos autores, pode-se pensar em órgãos governamentais independentes ou ainda pluralistas, conforme sugere O'Donnel (Ibid), e que tenham o apoio público. Fica claro que sua constituição, entre outras características, merece estudos buscando relacionar sua efetividade no sentido do controle (social) do governo e da participação dos cidadãos. Nesse sentido, os estudos de Fung (2004) e Cunill Grau (2000), servem de exemplo de estudo, relacionando os desenhos e iniciativas da sociedade civil (algumas vezes associados ao próprio governo) à efetividade alcançada com relação a seus objetivos e à consecução da democracia participativa e ao controle social.

Parece claro que as iniciativas de formação de observatórios locais de políticas públicas provenientes da sociedade civil no Brasil são, em certa medida, resultado do processo de redemocratização do país e do histórico da relação dos movimentos

sociais, ONGs e universidades, ocorridos ao longo deste processo (a ser abordado no próximo capítulo). Esta trajetória parece apontar no sentido do desenvolvimento de uma comunidade cívica, como colocado por Putnam (1996), que ao analisar a descentralização administrativa em favor dos governos regionais na Itália, mostra a importância da experiência do associativismo e da comunidade cívica para o êxito e maior desempenho das instituições públicas (governança). Nessa linha de raciocínio, os observatórios governamentais seriam a reação governamental a esse desenvolvimento e à pressão da sociedade civil brasileira pela transparência e pelo acesso às informações públicas, o que demonstra serem ambos, sociedade e Estado, contíguos e interdependentes, conforme afirmou Bobbio (2003) ao definir sociedade civil.

Segundo Bresser Pereira e Cunill Grau (1999) a esfera pública estatal, para tornar-se realmente pública, requer o fortalecimento da crítica e do controle da sociedade sobre o Estado, a fim de que este não seja capturado por interesses particulares. Assim, somente uma compreensão de liberdade que transcenda a liberdade negativa e siga para uma liberdade republicana e participativa poderá ampliar a democracia. Dessa maneira, amplia-se também o espaço público para além dos limites do Estado e, conseqüentemente, demanda modalidades de controle social que sejam exercidas não só sobre o Estado, mas também sobre a própria sociedade. Os autores mencionam o sucesso dos mecanismos de participação cidadã associados à formulação e/ou controle de políticas setoriais, o respaldo jurídico das instituições da democracia direta e ações de interesse público, associados aos direitos de quarta geração, relativos à defesa dos direitos coletivos e difusos. Citam ainda, o direito à informação pública, mostrando a crescente importância da transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão como garantia da democracia participativa contra a violação dos direitos públicos e a privatização da *res pública*. Nesse aspecto, comentam o caráter global de iniciativas como as *veedurias ciudadanas* na Colômbia e os comitês de vigilância na Bolívia, como formas de controle dos recursos públicos.

Quanto ao controle social, Cunill Grau (2000) questiona: qual o público que deve controlar, fiscalizar ou discutir as metas e ações governamentais; onde ele deve ser exercido; e como deve ser realizado. Conclui, afirmando que ele pode ser exercido

por qualquer ator, individual ou coletivo, atuando em função de interesses públicos – ou que possam ser defendidos como tal – sobre resultados ou na formulação de políticas, em condições de autonomia. A autora ressalta, também, a necessidade de recursos diretos e indiretos para que se efetive o controle social sobre a administração pública, tais como recursos judiciais e administrativos, a oportunidade de veto e a deliberação pública sobre as ações e decisões do governo, como as audiências e consultas públicas. Ao analisar experiências de controle social em diferentes países da América Latina, a autora conclui serem desejáveis altos graus de institucionalização, mas constata que a dependência absoluta deste em relação ao controle estatal torna o controle social vulnerável. Assim, poderá a cidadania, com uma relativa independência da eficácia do controle estatal, atuar como sujeito direto de controle? Para a autora, deve-se iniciar com a institucionalização do controle social, evoluindo para o desenvolvimento de condições que são requeridas para que a cidadania, tanto através dos meios institucionalizados, quanto dos não institucionalizados, possa constituir-se em sujeito de controle sobre a administração pública e, eventualmente, possa também pressionar pela própria melhoria do controle estatal. Quanto a habilitar a cidadania para exercer o controle social, Cunill Grau (2000) reconhece que o caminho está apenas se iniciando na América Latina e apresenta um panorama da situação no continente, distinguindo entre dois tipos de meios para habilitar a cidadania no sentido do controle: a) meios que provêm a cidadania de meios diretos, além de indiretos sobre a administração pública, e b) aqueles destinados a proporcionar informação sobre os atos administrativos e suas razões. Neste trabalho, estamos interessados em um tipo de instituição relacionada ao segundo item acima, qual sejam aquelas instituições destinadas a prover o cidadão de informações sobre os atos do governo.

No Brasil, pode-se situar as experiências com os Conselhos Gestores dentro das estratégias iniciais de institucionalização das instâncias de controle e participação, conforme afirma Cunill Grau (2000). No entanto, para que os Conselhos efetivamente habilitem os atores sociais para suas ações de controle e participação, são necessários alguns requisitos. Inicialmente, citamos as condições ou recursos mínimos de direito à informação e, principalmente, o direito do livre acesso dos cidadãos à informação pública. Esta última é condição mínima necessária para que exista a possibilidade de escrutínio público e que possibilite a criação para a



formação democrática da opinião pública. Cunill Grau (2000) questiona: quais os tipos e formas de informação susceptíveis de habilitar a cidadania para o controle sobre o governo? E ainda, quais os desenhos institucionais através dos quais se poderia operacionalizar a exigência do direito ao escrutínio público? As respostas, disponíveis atualmente, segundo a autora: divulgar os resultados da atividade administrativa, incluindo seus processos e custos; privilegiar o conhecimento público dos objetivos, indicadores, padrões, entre outros.

Também analisando iniciativas locais em vários países, Spink (2003) ressalta o recente interesse dos movimentos sociais brasileiros por influenciar o espaço decisório das políticas públicas, a fim de transformá-las em ações concretas. E salienta a necessidade de monitorá-las para poder apontar ausências ou desvirtuamentos de ações desejáveis ou mesmo das já previstas. Nesse sentido, ressalta a constatação conjunta de pesquisadores e ativistas quanto à importância de se tornar mais públicos os orçamentos públicos, bem como a pouca atenção que tem sido dada a este “fenômeno político, decisório, operacional e organizacional; o terreno de médio alcance onde é construída a ação pública.” (Spink, 2003, p. 5). Nesses processos de controle e monitoramento do orçamento, ressalta a importância do envolvimento dos cidadãos e o aprendizado decorrente como construção de uma democracia ativa, em que não é o modelo abstrato e institucional que gera a democracia, mas sim a ação coletiva de pessoas que, em busca de novas formas de agir, propiciam o aparecimento de novas práticas. Esses movimentos coletivos levados a cabo por comunidades locais, fortalecem-nas e, conseqüentemente, a democracia nos níveis locais de governo.

Alguns autores argumentam que não é possível usar o termo *societal accountability*. “When monitoring of public authorities takes place outside an institutionalized framework in which agents are formally charged with this responsibility, it falls outside of the scope of my understanding of accountability” (MAINWARING, 2003, p. 7). Isto decorre da visão de que, se não há mecanismos formais para a responsabilização dos agentes públicos, não há “força” no mecanismo de controle. No entanto, concordamos com a afirmação:

Even though societal mechanisms rely on soft forms of punishment based mostly on public disapproval, this does not mean that they lack control capacities or that the controls they exercise are weak or without institutional consequences. It is our contention that although not all societal mechanisms have mandatory effects, they can have material consequences” (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003, p. 310).

Os autores acima, após analisarem vários casos, mostram que existem formas do controle social se relacionar às formas horizontais de controle (*horizontal accountability*). Dessa análise, ficou claro que a ativação dos mecanismos horizontais foi possível devido às pressões vindas de baixo. Assim, as ações desses movimentos e organizações monitoraram as ações das agências governamentais (*horizontal agencies*), evitando que estas últimas minimizassem os argumentos das reivindicações. O estabelecimento de *societal watchdogs* aumentou os custos de comportamentos ilícitos de instituições e agentes públicos, provando que os mecanismos sociais de controle são não só exitosos, mas também capazes de acionar mecanismos institucionais de outros poderes, ativando a *accountability* horizontal. A ativação de outros mecanismos institucionais se torna fundamental para o sucesso dos mecanismos não-institucionais ao conferir previsibilidade ao processo. Assim, concluem, iniciativas cidadãs de controle dos agentes públicos e das políticas públicas podem também ter sucesso nas “brown áreas regions, characterized by notorious deficits of horizontal accountability”. (O’DONNEL<sup>9</sup> apud PERUZZOTI, 2003, p. 326).

Finalmente, como apontam Cunill Grau (2000) e Przeworsky, Manin & Stokes (1999), vale ressaltar a diferença entre responsabilização e controle. O controle interfere nos processos, na maneira como se exerce o poder. Responsabilização está relacionada às justificativas pelas decisões tomadas. O controle social é exercido por mecanismos que visam à participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, bem como a influência sobre as escolhas e a fiscalização sobre ações e resultados obtidos. O controle, então, assume vários tempos, ocorrendo sobre as ações passadas ou futuras, e a responsabilização pelo controle social adquire, então, caráter não somente *ex-post*, mas também *ex-ante*. Nesse sentido, Spink (2003) ressalta a importância do monitoramento cotidiano (do

---

<sup>9</sup> Segundo O’Donnel em seu trabalho *Estado, democratização e cidadania* (1993): “Brown áreas are that areas where liberal guarantees are absent or are frequently violated by state agencies”.

orçamento público local) tanto pela responsabilização dos governos (locais), quanto pelo mecanismo de inclusão e construção da cidadania.

Isso faz com que as agências independentes mencionadas acima assumam uma interessante conotação. Elas poderiam ser instituições que, ao disponibilizar informações sobre o governo e suas políticas, serviriam não apenas para se constatar possíveis problemas nos resultados das políticas, mas também para se acompanhá-las, permitindo à sociedade civil sinalizar sua insatisfação aos responsáveis pelas políticas, a fim de se obter sua responsabilização, antes mesmo de concluída sua implementação e aferidos seus impactos finais. Os observatórios de políticas públicas parecem apontar para um novo tipo de instituição, cujo desenho vem responder, de alguma forma, às questões colocadas até aqui e que consideramos essenciais para o atual contexto das democracias nos países periféricos, especialmente na América Latina e no Brasil nas duas últimas décadas.

No capítulo a seguir será apreciada a forma como vem ocorrendo o desenvolvimento dessas instituições, especialmente nas duas últimas décadas, bem como o desenho institucional que assumiram como resultado do processo histórico na região e no espaço de tempo mencionados.

### **3 OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESENVOLVIMENTO DE UM CONCEITO**

Neste capítulo, se buscará explorar e desenvolver o conceito dos observatórios locais de políticas públicas. Será discutido o aparecimento e evolução do termo “observatório” para além de sua relação mais conhecida com a ciência astronômica, até sua recente associação a outras áreas do conhecimento. Para tanto, serão descritas as características que assumem nessas novas áreas até sua mais recente associação às políticas públicas, especialmente as relacionadas aos níveis locais de governo.

Este estudo dos observatórios locais de políticas públicas permanece na perspectiva do capítulo anterior, ou seja, analisa o papel desempenhado pela informação na democracia e os mecanismos de controle da sociedade sobre os governos, relacionando essa discussão às pesquisas e ao debate envolvendo observatórios de políticas públicas. Buscar-se-á, também, correlacionar o tema dos observatórios ao momento histórico de seu aparecimento no contexto internacional, na América Latina e, em especial, no Brasil, nas duas últimas décadas. Assim, para ilustrar e ajudar a construir o conceito, serão analisados brevemente alguns observatórios de políticas públicas, principalmente os que atuam em nível local de governo.

Por fim, este capítulo pretende analisar questões, temas, formas de funcionamento, entre outros aspectos, relacionados aos observatórios locais de políticas públicas, a fim de montar um rol de características e constituir um referencial para a análise empírica a ser realizada no capítulo seguinte, quando serão estudados, mais detalhadamente, dois observatórios locais de políticas públicas em duas capitais brasileiras.

### **3.1 Observatórios locais de políticas públicas: evolução histórica do conceito**

Desde seus primórdios, a humanidade observa a realidade, reflete sobre o que vê e age buscando a melhoria das suas condições de vida. Há milhares de anos, o ser humano observa não só este planeta, mas também outros astros do sistema solar. O termo observatório está associado a esse movimento, aos primórdios da ciência como a conhecemos e ao desenvolvimento do pensamento lógico e do método

científico de análise, bem como ao uso de novas tecnologias e instrumentos que potencializem esta observação.

Dessa forma, o olhar humano adquiriu disciplina e ampliou-se para outros ambientes que não apenas o terrestre, exigindo a criação de um espaço físico onde pudesse ocorrer esta atividade: o observatório astronômico. Esse ambiente de análise, organização e armazenamento de dados e informações foi, por muito tempo, associado diretamente ao termo “observatório”. A definição de observatório, segundo Houaiss (2001), segue esse entendimento:

1. edifício equipado para observações astronômicas ou meteorológicas;
2. instituição que tem como objetivo realizar tais observações;
3. lugar de onde se observa qualquer coisa; mirante ou miradouro;
4. ato ou efeito de observar (-se); observação.

O termo “observatório” pode sugerir inicialmente uma atitude de distanciamento ou de mera observação. É interessante notar que, mesmo os observatórios astronômicos usados por antigas civilizações (como os maias) tinham objetivos práticos, pois o conhecimento dos ciclos planetários e sua relação com as estações do ano e o clima propiciavam escolher a melhor época de plantio e obter uma melhor produção agrícola. O moderno observatório astronômico não é exceção. As viagens interplanetárias estão aí para demonstrar que o ser humano não observa *per se* e que o olhar aparentemente desprezioso na verdade leva muitas vezes a interessantes descobertas, atitudes e decisões decorrentes no sentido de mudar a realidade em que vivemos. Será percebido que este caráter prático é mantido nos observatórios de políticas públicas.

Aparentemente, ainda não existe uma tipologia ou estudo sistemático a respeito dos observatórios de políticas públicas e da sua origem. Assim sendo, este trabalho se propõe a um estudo introdutório do tema. Segundo a pesquisa realizada por este trabalho, a origem dos observatórios de políticas públicas poderia ser associada aos observatórios ou estações de campo (*research field stations*), desenvolvidos na primeira metade do século XX nos Estados Unidos para a coleta de dados primários, principalmente em análises científicas nas áreas das ciências naturais ou aplicadas, como a biologia e a agronomia, respectivamente.

Ainda nos EUA, encontram-se registros dos primeiros estudos de campo realizados por um observatório que iniciou pesquisas sobre uma nova área: o ambiente urbano. Criado para este fim por uma rede de instituições de pesquisa acadêmica, articuladas em torno da *National League of Cities: Urban Observatory Program*, esse estudo realizou um *survey* sobre as atitudes dos cidadãos em relação aos governos locais das cidades envolvidas durante a década de 1970. Segundo os próprios autores, em sua página na internet<sup>10</sup>:

This data collection was based on the Ten Cities Survey of Citizen Attitudes Toward Local Government conducted under the supervision of the Urban Observatory Program. The research for the project was funded by the Department of Housing and Urban Development and administered by the National League of Cities. Each Urban Observatory network city had autonomy over the study in its area. This instructional subset includes responses from surveys administered in four of the ten cities: Atlanta, Boston, Baltimore, and San Diego. The four were selected because they represented regional diversity and also because examination of the distribution of responses suggested four rather different patterns of citizen attitudes. Variables provide information on respondents' views of local government and services, public officials, local schools and racial integration, public transportation, police protection, neighborhood safety, the uses of city funds, most urgent city problems, most problematic groups in the city, effects of urban renewal on the city, courts, city wages, and strikes by public employees. Other items probed respondents' opinions of local problems in the areas of schooling, housing, public transportation, drugs, law and order, and city taxes. Demographic items specify age, sex, education, ethnicity, family income, home ownership, length of stay in the city of residence, and interests in politics.

Nessa pesquisa, realizou-se a coleta de dados primários relativos às comunidades urbanas das cidades que participaram do projeto dos observatórios urbanos. Assim, as estações para a coleta de dados diretamente no campo parecem ter se ampliado das ciências naturais e aplicadas para as ciências sociais e para o meio ambiente urbano, o que provavelmente reflete a importância em se conhecer aspectos relacionados aos assentamentos humanos nas grandes cidades e metrópoles. Nesses observatórios urbanos, não são apenas informações sobre o meio físico ou natural que são procuradas, mas também a coleta e análise de informações sócio-

---

<sup>10</sup> National League of Cities. Urban Observatory Program, (1977). Informação obtida de: <[www.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSR/STUDY/07522.xml](http://www.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSR/STUDY/07522.xml)>. Acesso em: 15 fev. 2007.

comportamentais relativas às populações urbanas e sua relação com a cidade e o governo local. Pode-se observar que as várias instituições acadêmicas que compõem esse observatório urbano se articulam numa espécie de rede, que parece buscar a realização de uma análise comparativa entre diferentes regiões.

Esta apropriação do termo por outras áreas temáticas ocorre nos observatórios ambientais nos EUA. Em livro recente sobre o assunto intitulado *CLEANER and NSF's Environmental Observatories*, discute-se a estratégia de criação de uma rede de observatórios para a área ambiental. CLEANER, ou Collaborative Large-scale Engineering Analysis Network for Environmental Research Observatories, são programas integrados de monitoramento ambiental, propostos pelo Water Science and Technology Board, subordinados à National Science Foundation - NSF. Seus autores nos dão algumas pistas das características do que seria um observatório ideal nesta área temática:

The environmental observatory program can be a key and unique contributor to the future development and transformations of environmental engineering and science. An observatory that is successful in this transformation will likely have several fundamental characteristics. First, it should provide the focus for the development of new measurement technologies, allowing for the expansion, and integration of measurements over different scales of space and time. Second, the observatory should establish a constancy of measurement and support a robust data environment. These data and analyses tools should facilitate the identification of basic processes, the development of new theory and new modeling and forecasting capabilities, and support adaptive management decision-making. Finally, the observatory should serve as a center of excellence in measurement, data analyses, and simulation. It should serve as a catalyst for the evolutionary development of measurement capability, and for the transformation of environmental science and its relationship with other sciences. (NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, 2006, p.15).

O trecho acima traz alguns elementos importantes para um observatório que serão enfatizados a seguir. Segundo esse entendimento, um observatório tem a pretensão de colaborar para a transformação de sua área temática atuando: (i) no desenvolvimento de novas tecnologias de monitoramento; (ii) na manutenção de uma rotina de monitoramento, que facilite a identificação de processos básicos e o desenvolvimento de novas teorias, modelagens e capacidade de realizar prognósticos, além de subsidiar um gerenciamento – que seja adaptável – de



processos de tomada de decisão; (iii) na criação de um centro de excelência em monitoramento, análise de dados e simulação, que funcione como catalisador da evolução da pesquisa científica na área em questão.

Mais adiante, os autores reforçam o objetivo dessa rede de observatórios de desenvolver ferramentas científicas que sejam inovadoras e que permitam uma abordagem mais efetiva e adaptável para a gestão (ambiental) e soluções criativas para problemas (ambientais). Nota-se, aqui, a proposta de o observatório ser uma espécie de centro de inovação ou de novas e criativas abordagens para questões ou problemas emergentes. Para que isso ocorra, no entanto, salientam a importância da articulação e integração dessa rede de observatórios:

No single environmental observatory initiative as currently formulated will be sufficient to provide the integrated data sets, models, and predictive capability necessary to adequately understand and guide effective management of our nation's environmental resources in a setting where large scale, even global factors, must be considered. As a coordinated group, however, they might be. (NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, 2006, p.34).

Como se pode ver, o termo sofreu uma expansão recente de seu significado ou de seu campo semântico desde sua atribuição original aos observatórios astronômicos. Essa mudança ocorreu em âmbito internacional, incorporando-se rapidamente ao vocabulário de instituições multilaterais, como as Nações Unidas. Assim, com relação às suas atividades, os observatórios locais de políticas públicas têm sido recentemente associados aos esforços de várias agências das Nações Unidas no sentido de organizar informações relacionadas aos seus vários focos de interesse. Nesse contexto, aparecem como centros articuladores dos atores sociais reunidos em torno de um tema ou política específica, funcionando como centro de referência e difusor de análises (muitas vezes inovadoras) sobre os temas relacionados.

O programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), em recente estudo comparativo, discute os observatórios de políticas públicas relacionados às Nações Unidas. Descreve sinteticamente uma série de observatórios na América Latina ligados à temática do desenvolvimento e a outras áreas dentro da instituição. Nesse estudo, são estabelecidos dois significados para o termo: (i) lugar ou posição

que serve para fazer observações ou (ii) edifício com pessoal e instrumentos para realizar observações meteorológicas ou astronômicas. Segundo este programa (UNDP), a primeira definição tem sido a mais utilizada, especialmente no campo do desenvolvimento internacional. Quanto ao uso do termo para designar determinadas instituições, consideram que existe: (i) ambigüidade no uso do termo; (ii) variação considerável de áreas de concentração e de suas atividades específicas; (iii) variação nas estruturas e atribuições destas instituições; além do fato de muitas organizações não-governamentais exercerem atividades similares sem, no entanto, se denominarem “observatórios”. No entanto, o estudo propõe algumas características ou tendências gerais às atividades da maioria dos observatórios:

- Recopilación de datos y elaboración de bases de datos;
- Metodologías para codificar, clasificar y categorizar datos;
- Conexión de gente / organizaciones que trabajan en áreas similares;
- Aplicaciones específicas de nuevas herramientas técnicas;
- Análisis de tendencias / publicaciones. (UNITED NATIONS, 2004b, p.1).

Ainda segundo a United Nations (2004b), outro aspecto relacionado à maioria dos observatórios e que merece destaque é sua suposta imparcialidade, pois de acordo com a definição original, um observatório seria um lugar para se fazer observações e não para criticar nem opinar. Não fica claro o que estes autores quiseram dizer com esta afirmação, mas supostamente está relacionada a uma suposta neutralidade científica. Quando forem analisados os observatórios localizados nas organizações não-governamentais, bem como outros exemplos, este tópico será analisado em maiores detalhes. O desenvolvimento deste capítulo e a parte empírica deste trabalho adicionarão novos elementos a essa discussão.

A United Nations (2004b) desenvolve seu estudo sobre o assunto relacionando-o aos recentes avanços relacionados à informação e comunicação. A seguir, afirmam:

Como el concepto de un observatorio es estrechamente vinculado con la adquisición de información, la creciendo familiarización con el tema de las tecnologías de información y comunicación (TICs) ha afectado significativamente la proliferación de esta clase de entidad a todos niveles y en todas partes del mundo. (UNITED NATIONS, 2004b, p.3).

Finalmente, o texto informa que outras duas áreas temáticas das Nações Unidas, além da UNDP, trabalham sistematicamente com a figura dos observatórios: o HABITAT – Programa das Nações Unidas para assentamentos Humanos – e a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Esta última apresenta larga experiência na formação de redes de instituições, com propósitos muito parecidos com os já mencionados, especialmente os relacionados à reorganização, classificação e análise de dados para promover avanços sociais nessa área. Um exemplo, segundo United Nations (2004b), de projetos de redes mundiais de observatórios UNESCO é a rede Rede Internacional de Observatórios em Política de Cultura (International Network of Observatories in Cultural Policies)<sup>11</sup>. Mais adiante, será analisada a rede destas instituições, relacionada ao programa HABITAT.

Em 1999, um workshop organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, desdobramento de outro anterior organizado em 1994, produziu um interessante documento sobre o assunto. Concluem os participantes do evento que um “observatório ideal” precisaria suprir os tomadores de decisão (*decision makers*, no original) com informações úteis. Para tanto, deveria:

- Show current changes and provide early warning signals in the case of malfunctions to be rectified or prevented (non-sustainable phenomena);
- Assist to strategic decisions: help to appraise possible options for problem solving, with estimates on costs and impacts; assistance to moving sectoral policies towards greater sustainability; help to changing developmental and environmental policies especially to ensure sustainable management of natural resources and ecosystems and to allow decision-making in good time;
- Contribute to setting quantified targets and to measuring progress and results of the "responses" implemented.
- It would also supply information able to generate a positive effect on the civil society's behaviour, and lastly contribute to awakening the needed contradictory debate on the development / environment relationship and on the policies to be applied. (WORKSHOP ON ENVIRONMENT...,1999)

Ainda segundo o mesmo documento, para realizar estas funções, o observatório ideal:

---

<sup>11</sup> Mais informações podem ser encontradas em: UNESCO - International Network of Observatories in Cultural Policies:  
<[http://www.unesco.org/culture/development/observatories/html\\_eng/members.shtml](http://www.unesco.org/culture/development/observatories/html_eng/members.shtml)>.

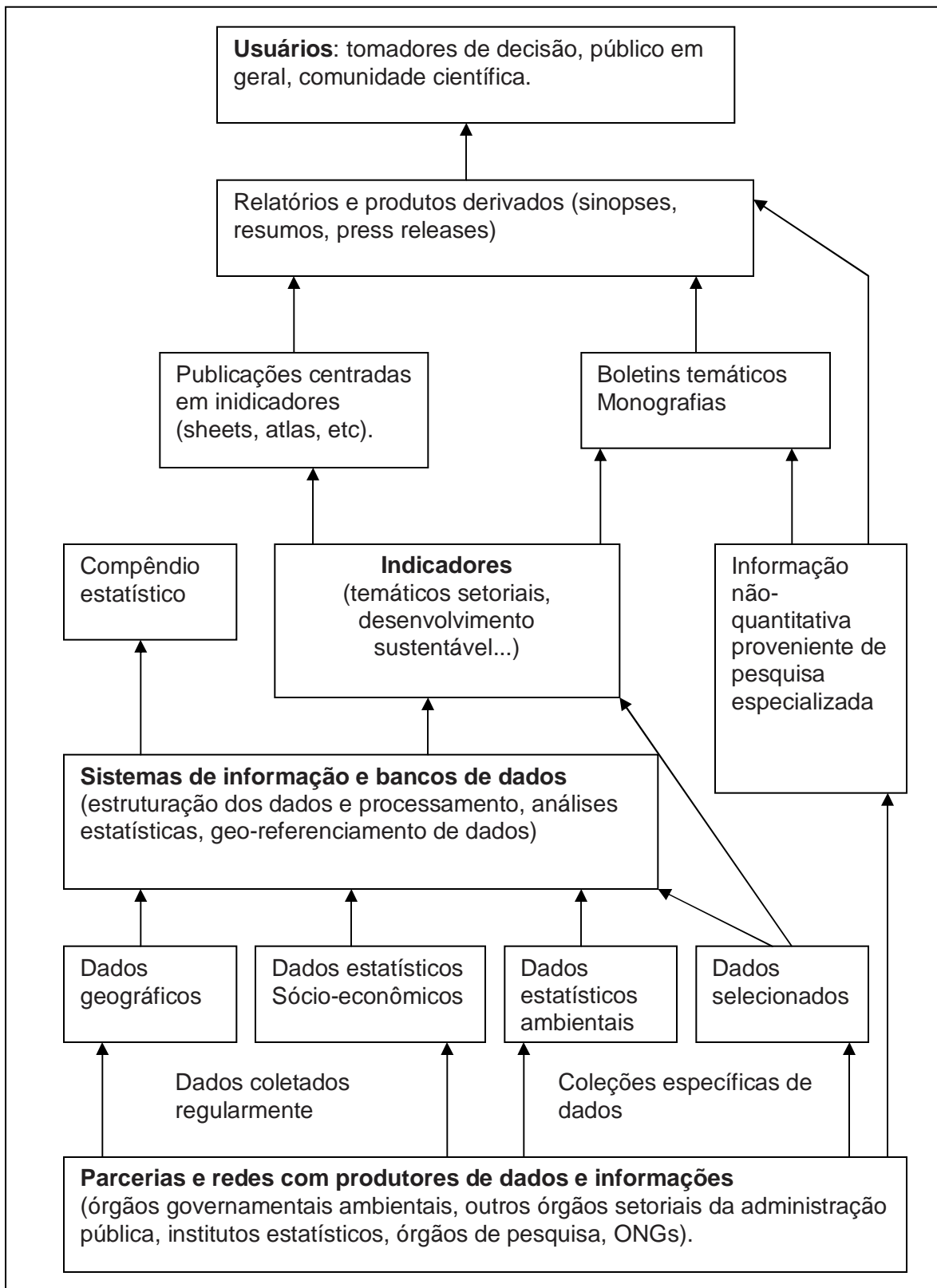
- Shall provide an added value. Its role is not to create data but to generate indicators, analyses, and reports which link the socio-economic and ecological systems with a systemic and prospective approach, and which assist to public decision-making;
- Shall produce credible information founded on validated scientific data;
- Shall be able to operate over time, which requires a solid institutional anchoring so as to guarantee the objectivity of the work carried out. This implies that the observatory shall not be shut-off in the narrow field of environment; it shall be vested with some independence and with precise and acknowledged role and status, with its own management and consultative bodies (management board or steering committee, scientific committee, user committee...);
- Shall work in partnership and comply with the subsidiarity principle. The observatory shall play a catalysing role, co-ordinate the assessment of the environment /development relationships, and distribute information to the user community. However, it should not take on any direct operational function. It shall benefit from a contractual partnership with the required operators (statistics institutes, sectoral institutions holding useful data) which should acknowledge the observatory's role and make the necessary data available to it. (WORKSHOP ON ENVIRONMENT...,1999)

Deixando de lado questões particulares à temática específica a esse observatório, pode-se extrair interessantes aspectos gerais sobre estas instituições, tais como: (i) seu objetivo de assessorar a tomada de decisões estratégicas. O observatório não é apenas um observador, a informação resultante deve servir para a tomada de decisões; (ii) as informações devem ajudar os tomadores de decisão (*decision makers*) a alterar as políticas, se for este o caso; (iii) as informações devem estimular o debate entre os diretamente interessados, bem como na sociedade civil de modo geral.

Dessa forma, segundo os autores de *Workshop on Environment* (1999), a informação gerada: (i) deve ter credibilidade e produzir informação de qualidade (indicadores, análises críticas e diagnósticos) fundamentada por métodos científicos, sem, no entanto, se envolver na produção de dados primários, e servindo aos tomadores de decisão do setor público; (ii) deve ser resultado de um processo constante de funcionamento do observatório, o que exige apoio institucional consistente, aliado a determinado grau de independência institucional e funções bem definidas; (iii) deve ajudar o observatório a desempenhar um papel de catalisador, distribuindo informações ao seu público-alvo. Das afirmações acima, pode-se perceber que, na opinião dos autores de *Workshop on Environment* (1999), os

observatórios não deveriam assumir uma função operacional de coleta de dados primários. É importante ressaltar que essa opinião não é compartilhada por outros autores e responsáveis por observatórios, como será verificado a seguir neste capítulo e no próximo capítulo deste trabalho, onde haverá uma análise do Observatório das Metrópoles.

O esquema a seguir foi resultado do workshop mencionado acima e procura representar o fluxo da informação no interior destes observatórios, até seu destino final junto aos tomadores de decisão (do inglês: decision-makers) ou atores sociais.



Esquema 1 – Produção da Informação num observatório ambiental e de desenvolvimento.  
 Fonte: *Workshop on Environment ...* (1999, p. 7).

Nota: adaptado pelo autor.

A seguir, serão abordados os observatórios urbanos, ligados ao Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – HABITAT. Essa rede de observatórios propõe um complexo desenho, visando a articular uma rede de Observatórios Urbanos Nacionais e Observatórios Urbanos Locais a outros Observatórios Urbanos Regionais. Essa rede de observatórios urbanos está distribuída por todo o mundo e busca articular a produção de informações desde os níveis urbanos locais até os níveis internacionais. Toda essa rede global de observatórios urbanos é denominada *Global Urban Observatory* – GUO. Este, por sua vez, está ligado ao programa HABITAT, em estreita colaboração com o *Best Practices and Local Leadership Program*, ambos subordinados ao *Monitoring Branch*, setor das Nações Unidas responsável pelo levantamento de informações qualitativas e quantitativas voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas e, especificamente, ao monitoramento das Metas do Milênio e da Agenda Habitat.

O HABITAT foi inicialmente concebido em 1976, como uma agência especializada em matérias relacionadas a assentamentos urbanos, abrangendo temas que vão desde saneamento, irregularidades e precariedades nos assentamentos populares, até infra-estrutura, poluição, pobreza, entre outros, visando promover cidades e metrópoles ambientalmente e socialmente sustentáveis para a ocupação humana. Em 1996, como produtos da Conferência HABITAT II, ocorrida em Istambul, foram lançadas a Agenda HABITAT, assinada por 171 países, e a Declaração de Assentamentos Humanos de Istambul. Mais tarde, em 2001, esta última foi reafirmada na Assembléia Geral da ONU sob o título de Declaração das Cidades e Assentamentos Humanos no Novo Milênio. Em 2002, a agência Habitat ganha status de programa estratégico das Nações Unidas, englobando 14 agências especializadas (UNITED NATIONS, 2003).

Uma destas agências é o Programa Observatório Urbano Global (*Global Urban Observatory* - GUO), que busca, entre outras ações, implementar a Agenda HABITAT. Essa rede de observatórios visa à troca de informações e à capacitação de autoridades e lideranças locais, para ajudarem a implementar esta agenda nos níveis nacional e local. O GUO sintetiza a informação dos outros observatórios urbanos para subsidiar uma avaliação mundial das condições e tendências urbanas,

publicada a cada dois anos sob o título de “O Estado das Cidades no Mundo”. Em sua missão o GUO estabelece<sup>12</sup>:

- Assessorar governos, autoridades locais e sociedade civil a melhorarem a coleta, gerenciamento, análise e o uso da informação na formulação de políticas públicas mais efetivas;
- Melhorar o fluxo de informações entre todos os níveis, visando melhores decisões sobre o ambiente urbano;
- Estimular processos de consulta que sejam amplamente distribuídos, para ajudar a identificar e integrar as necessidades de informação urbanas;
- Prover informação e análises a todos os *stakeholders*, para uma participação mais efetiva no processo de tomada de decisão relacionado às questões urbanas;
- Compartilhar informação, conhecimento e *expertise*, usando modernas tecnologias de informação e comunicação;
- Criar uma rede global de plataformas locais, nacionais e regionais para compartilhar informação sobre a implementação da Agenda HABITAT e Agenda 21.

Segundo GUO (ainda na referida página da internet), os observatórios urbanos locais são agências governamentais (locais), centros de pesquisa ou instituições educacionais designadas como pilotos, em que instrumentos de monitoramento são desenvolvidos e utilizados na elaboração de políticas públicas por meio de processos que buscam a participação de todos os atores. Um observatório urbano local é o ponto focal para o desenvolvimento de políticas urbanas e planejamento, em que a colaboração entre os diferentes atores envolvidos no processo de elaboração das políticas públicas é favorecida. Segundo o programa HABITAT, em 2002 a rede era composta 110 Observatórios Urbanos Locais e 24 Observatórios Urbanos Nacionais<sup>13</sup>, espalhados em todos os continentes.

Partindo dessa concepção de observatório e abstraindo sua temática específica, podemos sintetizar as três principais linhas de ação de um observatório local:

---

<sup>12</sup> A rede GUO – Global Urban Observatory pode ser acessada no endereço: <<http://www.unhabitat.org/guonet/>>

<sup>13</sup> A relação completa dos observatórios urbanos do programa HABITAT, atualizada até 2002, pode ser encontrada no endereço <<http://www.unhabitat.org/guonet/members.asp>>: acesso em 23 jun. 2005.



- assistência aos governos, autoridades locais e organizações locais da sociedade civil, de forma a ampliar sua habilidade para coletar, trabalhar, manter e usar informações relacionadas às políticas públicas (no caso, políticas de desenvolvimento urbano);
- uso de informações e indicadores (urbanos) para a formulação de políticas, planejamento e gestão através de processos colaborativos e participativos;
- coleta, compartilhamento e disseminação de resultados de atividades de monitoramento nos níveis global, nacional e local, assim como disseminação de boas práticas no uso de informações relacionadas às políticas (urbanas) em todo o mundo.

Partindo-se do que GUO mostrou, é possível concluir que os observatórios locais podem ser entendidos tanto como pertencentes ao aparelho do Estado, quanto a organizações da sociedade civil. Assim, podem difundir informações aos atores sociais, como uma iniciativa de um governo local no sentido de sua maior transparência – e atuando como uma agência independente como ressaltaram CLAD (2000), Przeworsky (2001) e O'Donnell (1998) – ao mesmo tempo em que podem consultar a população local no sentido de conhecer suas reais necessidades, trabalhando na perspectiva dos minipúblicos ressaltados por Fung (2004), a fim de criar políticas mais adequadas, e, portanto, sendo mais responsivo. Por outro lado, caso essa instituição esteja na sociedade civil, pode dedicar-se a produzir informações, disseminá-las e até capacitar atores sociais, para atuar na exigência de determinados direitos e/ou políticas, ou ainda no controle social, por exemplo, do orçamento municipal, como ressaltado por Spink (2003), ao comentar esta iniciativa por parte dos movimentos sociais brasileiros a fim de influenciar o espaço decisório das políticas públicas e da necessidade de monitorá-las para poder apontar possíveis desvirtuamentos no curso das ações. Ainda nessa perspectiva, Cunill Grau (2000) comenta que as iniciativas de controle social podem ter diferentes graus de institucionalização, o que traz a reflexão sobre o seguinte ponto: não são os observatórios locais parte deste universo de experiências? E traz ainda, uma ponderação sobre a variedade de iniciativas possíveis de desenhos institucionais entre Estado e sociedade. Os observatórios, ao trabalharem com informações públicas sob diferentes perspectivas, podem revelar as diferentes visões e projetos

das facções na sociedade (e no Estado), ajudando a deixá-las mais transparentes e facilitando negociações e controles mútuos para além dos mecanismos dos *checks and balances*.

Por fim, ressaltam-se alguns aspectos dos *Global Urban Observatories*, em parte já observados nos observatórios anteriores: o trabalho em rede como forma de potencializar sua ação, o uso maciço de tecnologias de informação e comunicação (TICs), além de outros recursos como indicadores, sistemas de informação e ferramentas de espacialização dos dados (geoprocessamento). A intenção de fornecer informações aos tomadores de decisão, no sentido de uma maior participação no processo de tomada de decisão, demonstra uma valorização de aspectos relacionados à democracia participativa e à qualificação desta participação por meio da iniciativa de disponibilizar informação de qualidade (produzida por centros de pesquisa, entre outros). Essas características dos observatórios são parte do fenômeno descrito por Castells (2001), relacionado à democracia informacional, em que o uso das TICs pode levar a mobilizações via Internet e recuperar a legitimidade do interesse pelas questões públicas nas mentes e nas vidas das pessoas. No entanto, o uso das TICs pelos observatórios também remete ao que diz Castells (1999) sobre o acesso diferenciado a essas tecnologias, em que grupos sociais mais poderosos, ao utilizarem melhor essas ferramentas, adaptam-se de maneira mais eficiente às novas condições da sociedade da informação e da forma organizacional em rede nos campos da vida social, contribuindo para excluir ainda mais os setores da sociedade já historicamente fragilizados.

Dito isso, vale refletir criticamente sobre o limite imposto por essa realidade à disseminação das informações de interesse público veiculadas pelos observatórios locais de políticas públicas e à dificuldade de diminuição da assimetria de informações entre diferentes setores da sociedade. Apesar da limitação ao acesso às TICs, os observatórios parecem contribuir para a diminuição da assimetria de informação entre Estado e sociedade, considerada essencial para os governos democráticos e ressaltada por Bobbio (1986b).

O monitoramento de políticas públicas, no contexto internacional, está associado ao estabelecimento, no âmbito da sociedade civil, de mecanismos permanentes de

monitoramento e avaliação do cumprimento de agendas, como é o caso da agenda do Ciclo Social<sup>14</sup>. Uma iniciativa nesse sentido surgiu em 1995 entre ONGs que participavam da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague. Foi criada, nessa ocasião, o *Social Watch*, uma rede internacional de ONGs, hoje presente em 60 países, cujo objetivo é garantir que o mesmo esforço de participação e *advocacy*, que aconteceu durante a preparação e negociação das conferências da ONU, continuasse na implementação dos acordos nacionais e internacionais<sup>15</sup>. O Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, sediado no Rio de Janeiro, aliou-se a essa rede do *Social Watch*, criando, em 1995, o Observatório da Cidadania, que agregou na sua fundação uma rede de instituições. Foi publicado, em 1997, o primeiro relatório internacional em português sobre as metas do mencionado Ciclo Social para o Brasil. Essa publicação consolidou o grupo de referência no Brasil, com a participação do Ibase; do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec; da Rede Dawn: alternativas de desenvolvimento com as mulheres por uma nova era; do SOS - Corpo: instituto feminista para a democracia e do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. O Ibase ficou com a coordenação desse grupo e da iniciativa de monitoramento das políticas sociais no Brasil, articulada a iniciativas semelhantes em uma rede de instituições espalhadas por todo o mundo e que compõem a rede *Social Watch*.

Embora essa rede busque responder aos desafios das conjunturas nacional e internacional, tendo como marco o conjunto de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais reafirmados ao longo da década de 1990, sua perspectiva não é a de realizar análises conjunturais. Carvalho (2005) lembra que O Observatório da Cidadania – assim como outros membros da rede *Social Watch* – está voltado para a análise de processos e políticas de longo prazo. Dessa forma, o Observatório da Cidadania, bem como toda a rede *Social Watch*, pretendem trabalhar para ampliar e aprofundar sua capacidade de monitoramento de políticas públicas, realizando as seguintes atividades: (i) Publicação de relatórios anuais; (ii) Disseminação de informações a respeito do andamento de compromissos e negociações; (iii)

---

<sup>14</sup> Há dez anos, foram realizadas duas conferências do chamado ciclo social da Organização das Nações Unidas (ONU): a Cúpula de Desenvolvimento Social, em Copenhague, e a Conferência da Mulher, em Pequim. Maiores informações em:

<[http://www.ibase.br/anexos/00\\_Observatorio\\_inicio.pdf](http://www.ibase.br/anexos/00_Observatorio_inicio.pdf). Acesso em: 13 ago. 2005.>

<sup>15</sup> Informações obtidas em: <<http://www.socialwatch.org/en/acercaDe/historiaLaFundacion.htm>>. Acesso em: 08 abr. 2006.

Promoção de atividades de *lobby* e *advocacy* nos níveis nacional, regional e internacional; (iv) fortalecimento da troca de experiências e a participação em eventos voltados ao acompanhamento de compromissos e negociações.

Ainda segundo a rede *Social Watch*<sup>16</sup>:

Social Watch has created a global network in which social development can be monitored from day to day, and changes and updates can be provided in an interactive process at any moment in time. It has established a new way of relating to international negotiations and diplomatic processes. It does not exist in any particular place, it is everywhere and nowhere at the same time. Most importantly it has established a process in which the local actuality and the international reality are connected in a very real sense. Hence Social Watch is as good as its network, as good as its ability to engender communications between any people - wherever they are, interested in promoting social development.

The foundation of Social Watch is a reflection of a new way in which NGOs relate to multilateral organization in general and to the United Nations in particular. Its creation is a clear reflection of a period in which electronic communications began to be used as new technological tools for advocacy and mobilization by NGOs, particularly in the South. The creation of Social Watch stems from an 'obvious' lacuna in which there were hardly any mechanisms to commit governments to implementing social development policies. Social Watch originates from the need to monitor national obligations to economic and social rights within the context of an international enabling environment for social development.

Aguiar (1999) complementa a discussão, ao afirmar que a rede trata de fiscalizar as ações governamentais em prol da melhoria das condições de vida das populações, atividade essa exercida, predominantemente, por organizações não-governamentais. Essas organizações se envolveram ativamente na organização das conferências do Ciclo Social junto às Nações Unidas na década de 1990 e ainda hoje atuam nos espaços de negociação relacionados à temática social. Para exercer o monitoramento dos avanços e retrocessos na agenda de compromissos, o Observatório da Cidadania desenvolveu uma metodologia de implantação de políticas sociais, que vem se desenvolvendo continuamente com a implantação do Índice de Compromisso Cumpridos (ICC). Assim, o Observatório da Cidadania enfatiza a importância da informação (principalmente na forma de indicadores

---

<sup>16</sup> Informações obtidas em: <<http://www.socialwatch.org/en/acercaDe/historiaConclusiones.htm>> . Acesso em: 08 abr. 2006

voltados ao monitoramento dos compromissos dos governos nacionais com as agendas sociais), subsidiando ações de exigibilidade de direitos (sociais) ou, numa outra abordagem, informações para o controle social sobre os governos.

Suas informações servem como alternativa às fontes oficiais de informação e estão a serviço de uma maior transparência das informações públicas. Aguiar (1999) explica que o conhecimento gerado por esta articulação internacional busca publicar relatórios anuais, nacionais (publicado pelo Observatório de Cidadania-Ibase) e um internacional (publicado pelo *Social Watch*), contendo “reflexões e críticas solidamente calcadas em estatísticas oficiais, censos demográficos e especializados, estudos comparativos das organizações multilaterais etc.” (AGUIAR, 1999, p. 141). Segundo a autora, essa atenção à qualidade da informação visa a construir um conhecimento que, embasado em referenciais distintos dos consolidados na área de economia, por exemplo, leve ao “confronto de conhecimentos construídos” (ibid, p.141) ou em outras palavras, os especialistas do *establishment* são confrontados pelos contra-especialistas ou especialistas que passaram a assessorar os movimentos comunitários e grupos de cidadãos.

O Observatório da Cidadania e a rede de observatórios com os quais se articula trazem novos elementos para a compreensão do que seria um observatório. Se no início os observatórios de políticas públicas parecem se localizar em universidades ou institutos de pesquisa, na década de 1990, o termo migra também para organizações não-governamentais, à medida que suas temáticas passam a abranger também a área social. Essa evolução sugere que os observatórios de políticas públicas, ao longo da década de 1990, parecem predominar fora do aparelho do Estado (considerando-se as universidades instituições públicas, mas não exatamente governamentais). O foco de suas observações são as políticas sociais, de desenvolvimento, cultural ou ainda ambientais, numa perspectiva de geração de conhecimento que transcende o acadêmico e assume uma perspectiva também pragmática.

Sobre este pragmatismo, Bitoun (2005), ao analisar a experiência do Observatório Pernambuco (membro da rede do Observatório das Metrôpoles) e a interação dos acadêmicos com os movimentos sociais, explica que a informação gerada é

selecionada, a fim de indicar o que está em jogo nos embates políticos. Dessa forma, buscam garantir que a arquitetura dos bancos de dados se fundamente no conhecimento do espaço vivido pelas comunidades locais, concluindo que o conhecimento assim gerado representa a verdadeira legitimidade do saber acadêmico quando pretende conviver com o saber popular.

Pode-se relacionar agora o tema “observatórios de políticas públicas” ao que foi mencionado no capítulo anterior sobre a importância da transparência das informações para a democracia (Bobbio, 1986b), além da questão social como imperativa para a viabilidade dos regimes democráticos enfatizada por Dahl (2005). Pode-se relacionar também às questões relacionadas à responsividade dos governos (refletida em políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos), além de aspectos relacionados à sua *accountability* pública, enfatizando-se aqui os mecanismos de controle social e sua efetividade, conforme discutidos por Smulovitz e Peruzzotti (2003) e Cunill Grau (2000). Essa faceta dos observatórios parece ser cada vez mais significativa, ao se refletir sobre a importância atribuída hoje a questões como o monitoramento das contas públicas, acompanhamento de indicadores sociais, transparência das informações e ações dos governos e gestores públicos na formulação e implementação de políticas públicas, entre outros assuntos relacionados à qualidade da democracia e suas instituições.

A análise da rede *Social Watch* chama também a atenção para aspectos interessantes relativos ao uso das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs), especialmente no hemisfério Sul, por parte dos observatórios, a fim de articular, mobilizar e defender interesses relacionados às políticas de desenvolvimento social. Com relação às TICs, constata-se que boa parte dos observatórios de política públicas – para não dizer sua totalidade – está intimamente associada ao uso dessas tecnologias. Sua utilização visa a potencializar tanto a circulação de informações relacionadas às políticas, quanto as articulações entre os atores sociais (por meio de fóruns eletrônicos, por exemplo), no sentido do fortalecimento das ações de controle social e pressão junto aos governos para a implementação de determinadas agendas (apesar das ressalvas feitas quanto às dificuldades de acesso às TICs pela maior parte da população dos países em

desenvolvimento). Finalmente, vale observar que o Observatório de Cidadania não é um observatório local da forma como é descrita neste trabalho, ou seja, para o Brasil, um observatório que atue no nível municipal (ou até metropolitano). O termo “local” é usado pela rede internacional *Social Watch* para se referir, na verdade, a um observatório nacional, considerados locais perante a rede internacional.

Nos países de língua espanhola da América Latina, os observatórios recebem várias denominações. Segundo Aguiar (1999), a versão para essa língua do Observatório da Cidadania seria *Control Ciudadano*. Assim verifica-se que instituições com as características dos “observatórios” brasileiros assumirão outras denominações em espanhol.

Cunill Grau (2000) realiza interessante estudo sobre instituições latino-americanas responsáveis pelo controle social do governo, que apareceram durante a década de 1990 no contexto da reforma do Estado e das discussões relacionando a responsabilização da administração pública à democracia. Sua análise empírica se baseia no confronto de diferentes modelos de controle social, segundo distintos graus de institucionalização, que iriam do elevado grau de formalização dos *Comités de Vigilancia* na Bolívia, passando pelo grau intermediário das *Controladorias Sociales* no México, até o alto grau de informalidade e independência perante as instituições estatais e seus órgãos de controle verificados nas *Veedurias Ciudadanas*, na Colômbia.

Destaca-se, a seguir, algumas considerações que são interessantes para a discussão dos observatórios: primeiramente, Grau (ibid) conclui que o controle social deve ter uma condição de independência do Estado, mas, por outro lado, depende de recursos (em sentido lato) tais como legislações de acesso às informações públicas, mecanismos institucionais que propiciem, por exemplo, acionar o poder jurídico no controle do executivo, entre outros, que ajudem a criar condições para tornar mais efetivo o controle social. Outro aspecto interessante ressaltado pela autora é que “existe uma relação direta entre o conteúdo do controle social e seus custos de informação e oportunidade” (GRAU, 2000, p. 296, tradução própria). Tomando como exemplo os *Comités de Vigilancia* da Bolívia, a autora constatou que não era possível a estes exercer suas atribuições legais devido à dificuldade de seus

membros populares de lidarem com o conteúdo técnico relacionado, por exemplo, à execução do orçamento municipal. Somado a isso, o exemplo colombiano das *veedurias* demonstrou ser preferível aos setores (da sociedade) voltados ao controle social se restringirem à escala ideal dos níveis locais de governo para maior efetividade de sua ação. Os dois argumentos anteriores apontam para a necessidade de instituições especializadas, acostumadas a lidar com informações técnicas relacionadas às políticas sob controle (ou monitoramento) e que atuem em nível local. Isto tudo, segundo Cunill Grau (2000), aponta para as ONGs como as únicas instituições da sociedade civil que poderiam realizar tal tarefa, por contarem com os recursos humanos qualificados, necessários à realização de tal tarefa.

Dessa forma, ao apreciar as experiências relatadas pela autora e o fato de que grande parte dos observatórios locais analisados neste trabalho vem realizando esta tarefa, pode-se entender que os observatórios locais de políticas públicas na América Latina seguiram a mesma tendência, predominando as ONGs neste universo de instituições, durante a década de 1990. A seguir, ainda neste capítulo, será apreciada, em maiores detalhes, esta relação entre os movimentos sociais e as ONGs no universo dos observatórios locais brasileiros da década de 1990.

Cunill Grau (2000) explica que as ONGs, ao produzirem informações e análises sobre o orçamento ou as políticas públicas municipais, subsidiam a ação da sociedade civil, especialmente de outras ONGs e atores sociais ligados às políticas setoriais na realização de suas atribuições formais ou informais de controle social. A autora, ao questionar sobre as formas de se habilitar a cidadania, a fim de exercer seu direito ao controle social, distingue, dentre os meios existentes, aqueles destinados a proporcionar informação sobre os atos do governo e cita:

Existen observatórios ciudadanos que publican en la prensa interrogaciones dirigidos a las autoridades con el propósito de propiciar el rendimiento de cuentas em torno a las políticas públicas (v.g. Observatório Ciudadano de a Educación, México), o los resultados del análisis de la gestión municipal (v.g. Laboratório de Observación de la Gestión Urbana, LOGU, em Cali, Colômbia). (GRAU, 2000, p. 315).



Nesse sentido, pode-se entender que os observatórios de políticas públicas, apesar de não estarem entre os mecanismos de controle do governo, podem estar conectados a estes e serem reconhecidos em sua importância. Smulovitz e Peruzzotti (2003), ao realizarem dois estudos de caso na Argentina, demonstram como a sociedade civil, em especial mobilizada por movimentos sociais, e fazendo uso da veiculação de informação para a mídia, pode acionar o que O'Donnel (1998) denominou de *accountability* horizontal ou mecanismos internos de controle do governo. Assim, os observatórios, ao serem capazes de difundir análises relevantes e, associados direta ou indiretamente à mídia e movimentos sociais, podem ajudar a acionar esses mecanismos. Smulovitz e Peruzzotti (2004) defendem que essa difusão da informação, associada a movimentos sociais e mecanismos judiciais de controle, possui efeito considerável de controle do governo e, portanto, devem ser reconhecidas como um mecanismo efetivo de controle.

Para fins de padronização da linguagem, daqui em diante o termo genérico “observatório” será usado para designar um observatório local de políticas públicas.

### **3.2 Os observatórios locais de políticas públicas no Brasil**

A década de 1990 é essencial para o entendimento do fenômeno dos observatórios locais de políticas públicas na América Latina e no Brasil. Pode-se compreender o seu aparecimento relacionando-os ao processo de redemocratização ocorrido nessa década na região, bem como ao aparecimento de uma série de instituições voltadas ao fortalecimento da democracia, especialmente em relação à participação da sociedade civil e ao controle social dos governos municipais, tal como analisado por Cunill Grau (2000). Nesse período de importantes conquistas da sociedade, foram criados alguns instrumentos de democracia direta, visando a maior participação na elaboração e no controle das políticas públicas, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no Brasil.

Cunill Grau (2000) ressaltou também a importância da criação de leis de acesso à informação para o sucesso do controle social. Assim, é de grande importância para

o desenvolvimento dos observatórios no Brasil o aparecimento das leis de acesso à informação (apresentadas no capítulo anterior) e garantidas a partir da Constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII (que prevê também a criação dos conselhos gestores de políticas públicas). Vale acrescentar outros aspectos da Constituição importantes para os observatórios locais, como o entendimento do município como ente federativo e o reconhecimento da relevância da questão urbana para a sociedade brasileira. Em especial, a previsão na Constituição de mecanismos participativos para a realização dos Planos Diretores municipais, abrindo as discussões sobre a cidade para além dos círculos restritos dos urbanistas. O processo participativo de discussão da cidade e das políticas locais veio exigir, então, considerável volume de informação que fosse acessível aos atores sociais e cidadãos em geral, demonstrando a importância dos observatórios.

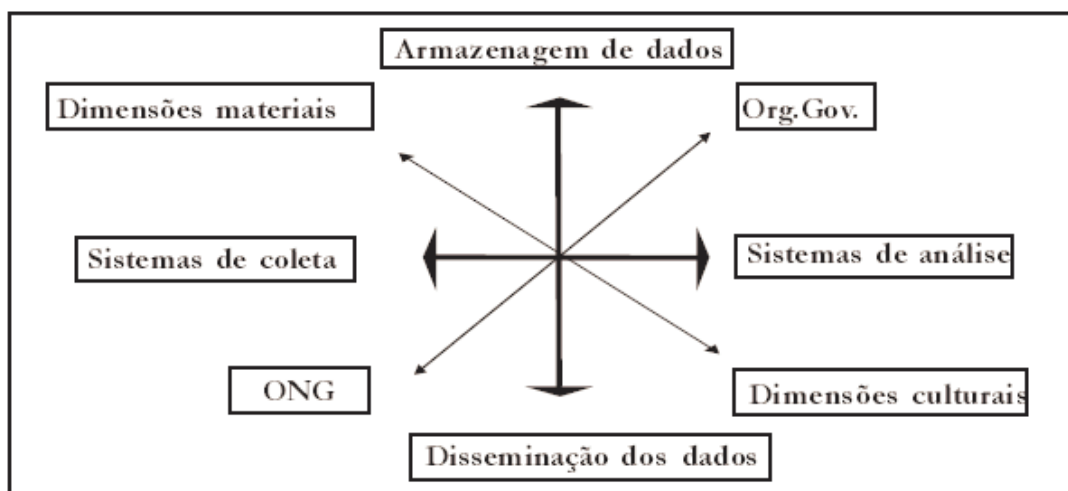
Os primeiros observatórios de políticas públicas do Brasil apareceram no início da década de 1990, com a criação do Observatório da Cidadania (conforme mencionado anteriormente), que surgiu para atuar sobre as políticas sociais nacionais, e com a criação do Observatório das Metrôpoles (analisado em detalhe no capítulo a seguir). Este último, por atuar com as políticas locais (urbanas), pode ser considerado o mais antigo observatório local de políticas públicas no Brasil. Vale observar que, embora atuem em diferentes escalas, ambos os observatórios funcionam em rede, tanto em sua dimensão interna (cada observatório é o resultado da articulação de várias instituições), como também participando de redes internacionais de outros observatórios.

As informações relacionadas aos observatórios locais de políticas públicas no Brasil ainda são poucas e esparsas, carecendo de um esforço de sistematização. A seguir será abordada a literatura sobre o assunto encontrada no país.

Com relação ao desenvolvimento do termo, os pesquisadores que trabalharam na montagem do Observatório de Qualidade de Vida de Santo André (OQVSA) afirmaram preferir adotar o conceito mais enxuto de “metodologia de monitoramento”, devido à escassez de literatura sobre o tema “observatório”. Nesse sentido, entenderam que as funções do observatório em questão seriam: a coleta, o armazenamento, a análise e a disseminação de informações, ressaltando a importância de uma configuração institucional adequada que garantisse a

preservação de sua autonomia e de sua sustentabilidade de longo prazo (KARRUZ, KEINERT, T. e KEINERT, R., 2002).

No esquema a seguir, os autores procuram sintetizar as possíveis atividades, atores e dimensões a serem contempladas pelo Observatório de Qualidade de Vida de Santo André.



Esquema 2 – Observatório de Qualidade de Vida de Santo André: atividades, atores e dimensões possíveis.

Fonte: KARRUZ; KEINERT, T.; KEINERT, R., (2002, p.100).

Ao observar o esquema acima, percebe-se que o observatório em questão não é colocado como instituição governamental, nem como uma organização não-governamental. Outro aspecto interessante, na configuração proposta pelos autores, é a descrição de uma estrutura de coleta, armazenagem, análise e disseminação de dados, apontando para um possível desenho de observatório. Os problemas relativos à sua sustentabilidade e autonomia também foram enfatizados e parecem ser fundamentais para qualquer instituição que se proponha ao monitoramento de políticas públicas.

O Observatório Urbano de São Paulo propõe-se a acompanhar o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio e da Agenda Habitat<sup>17</sup>, relativas às negociações internacionais mediadas pelas Nações Unidas em torno dos temas do

<sup>17</sup> O Observatório Urbano da Cidade de São Paulo encontrava-se em fase de implantação e hoje parece aguardar reativação do processo de implantação. No entanto, seu conteúdo pode ser acessado através do endereço <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/opserv/>>. Acesso em 02 fev. 2007.

desenvolvimento humano e dos assentamentos humanos nas grandes cidades e metrópoles do mundo. Outras de suas funções específicas são: (i) produção e intercâmbio de informações georeferenciadas; (ii) articulação de um fórum de discussão sobre a cidade e as prioridades urbanas, de curto, médio e longo prazos; (iii) acompanhamento das políticas públicas levadas a cabo no município; (iv) desencadeamento de ações, a partir da observação da insuficiência ou do não-atendimento às prioridades urbanas estabelecidas. Para a manutenção dessas atividades prevê, ainda; (v) o estabelecimento de mecanismos de captação de recursos internos e externos, por meio da elaboração de projetos de pesquisa e expansão da base de atuação (SÃO PAULO, 2004).

Segundo SÃO PAULO (2004), a prefeitura do município de São Paulo, por meio da criação desta instituição, pretendeu consolidar e legitimar um espaço público de produção, circulação e avaliação de informações urbanas e, para tanto, previu a necessidade de constituí-lo de modo a preservar sua autonomia operacional e garantir sua natureza de instrumento público e propiciar o mais amplo acesso da população aos seus produtos, instrumentos de análise e espaços de debate e concertação, prevendo a necessidade de constituir uma personalidade jurídica independente, instituída por lei municipal e regida por um estatuto interno estabelecendo a direção de um Conselho Gestor da entidade. No seu projeto de criação está prevista pela prefeitura municipal a destinação de uma subvenção anual (R\$ 4.500,00/mês<sup>18</sup>), prevista em rubrica própria incluída no Orçamento Municipal, para custeio das atividades, além de mecanismos legais para assegurar sua autonomia administrativa e operacional, sem prejuízo de seu vínculo orgânico com o Poder Público Municipal e do compromisso deste em subsidiar sua operação. (SÃO PAULO, 2004).

Após examinar o que foi exposto até aqui, pode-se constatar a impossibilidade de se definir os observatórios como instituições pertencentes exclusivamente à sociedade civil, embora os exemplos mais antigos no Brasil e que parecem constituir a grande maioria destas instituições ainda esteja localizada neste setor da sociedade. De

---

<sup>18</sup> Valores estipulados em 2004 relativos a custos com pessoal, material de apoio, transporte e estadias. Não inclui custo de pessoal e equipamentos já alocados no projeto até aquele momento (2004).

qualquer forma, seu aparecimento no setor governamental, por volta da década de 2000, parece demonstrar a preocupação do governo com a transparência das informações públicas e a prestação de contas à sociedade. Sendo assim, pode-se dizer que o termo foi apropriado pela sociedade civil, passando depois para o setor governamental, se não com as mesmas finalidades, ao menos com objetivos complementares de atender à demanda por informações.

Nesse ponto, pode-se perguntar se é possível existir total autonomia num observatório, mesmo existindo mecanismos institucionais ou leis municipais voltados à sua preservação. Na verdade, toda instituição sempre estará subordinada a um agente financiador, a uma hierarquia e a relações de poder e interesses, independentemente de ser uma organização da sociedade civil ou governamental. Assim, a sustentabilidade financeira, importante para a perenidade das atividades de monitoramento, pode se tornar um assunto delicado se associada ao questionamento das intenções dos financiadores, ou em outras palavras, quanto à atuação de um observatório de políticas públicas em direção ao interesse público (ou se a serviço apenas de grupos de interesse). Devido ao caráter exploratório deste trabalho, não será possível se esgotar o assunto, mas pode-se constatar a existência dos observatórios como elementos importantes ao controle social, ao fornecerem informações que subsidiem a ação dos atores sociais e aumentem a transparência dos governos.

Existem exemplos recentes de organizações populares que se denominam observatórios. O Observatório de Favelas<sup>19</sup> foi criado em 2002, e tornou-se uma ONG em 2004, sendo coordenado por moradores ou ex-moradores da periferia do Rio de Janeiro que atingiram formação universitária e preservaram seus vínculos e identidades com o território de origem. Entre suas conquistas, podemos destacar a formação de redes de pesquisadores residentes em espaços populares, que contribuem para a produção de novos olhares e dados sobre as políticas públicas realizadas nas favelas. Esse observatório tem um aspecto diferente dos anteriores, por ser um produtor de informações sobre políticas públicas incidentes em um

---

<sup>19</sup> Observatório de favelas. Informações obtidas de:

<<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatorio/index2.asp>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

território menor que a escala municipal, as favelas. Além disso, realiza pesquisas de campo, utilizando técnicas de diagnóstico rápido como o realizado em parceria com a Organização Internacional do Trabalho que apresentou um interessante quadro da situação dos jovens em relação ao narcotráfico nestas regiões. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2002).

O Observatório de Favelas, coletando informações diretamente no campo – que não seriam possíveis de obter por meio de outros observatórios de caráter mais formal – assume feições de um “observatório de campo”, como os utilizados nas pesquisas de campo das ciências naturais e aplicadas (os *research field stations*). Como parte das ações do Observatório de Favelas, vale citar seu projeto “Conexões de Saberes”, vencedor de concurso de tecnologia social do Banco do Brasil e que articula 14 universidades federais, por meio de seus alunos e pesquisadores, moradores em favelas do Rio de Janeiro. Os objetivos deste projeto são: (i) criar condições para a realização de um processo regular de monitoramento e avaliação do impacto das intervenções públicas, sobretudo as dirigidas para a infância e juventude, nas comunidades populares; (ii) formar novos quadros técnicos sociais nesses territórios, capazes de se constituírem como lideranças comunitárias de um novo perfil e qualidade. Vemos nessa iniciativa do Observatório de Favelas a intenção de realizar o monitoramento e a produção de informações sobre as políticas locais, mas também a intenção de formar atores sociais que irão atuar na defesa de políticas sociais voltadas às comunidades populares.

### **3.2 Os observatórios e os movimentos sociais no Brasil**

A associação de observatórios locais com os movimentos sociais populares é uma dinâmica freqüente ao longo das duas últimas décadas, mas também com a universidade pública, que historicamente atuou em parceria com estes atores coletivos ao longo do processo de redemocratização do país. Mais do que isso, Paz (2004) associa os observatórios à relação entre ONGs, movimentos sociais e universidades, desde a década de 1970, no contexto da resistência à ditadura e na gestação de uma nova sociedade civil organizada. Se os observatórios forem

entendidos como parte de um movimento de renovação da sociedade, no sentido de influenciar as políticas públicas, então sua relação com os movimentos sociais pode explicar algumas de suas características atuais.

Segundo Bobbio (1986a, p.787), “os movimentos sociais constituem tentativas fundadas num conjunto de valores comuns destinados a definir formas de ação social e influir nos seus resultados” e estariam relacionados a um primeiro estágio de mudança social, manifestando-se quando da existência de tensão social.

No contexto brasileiro das décadas de 1970 e 1980, Sader (1988) assinala o momento em que novos personagens entraram em cena, os movimentos sociais populares, em seu movimento de resistência ao governo, assumiram a posição de novos protagonistas na cena pública, afirmando sua posição de autonomia e exigindo direitos e democracia. Boschi (1987) ressaltou a prática desses movimentos como responsáveis pelo alargamento do espaço da política, por meio da politização de assuntos do cotidiano, inventando novas formas de fazer política, se opondo à forma tradicional com a afirmação de sua autonomia e de identidades coletivas ainda não incorporadas.

A partir desse contexto inicial, em que as primeiras ONGs trabalhavam exclusivamente assessorando os movimentos, segundo Paz (2004), as ONGs vão, a partir de 1980, não apenas assessorar os movimentos sociais, mas também se relacionar com as agências de cooperação internacional (na sua maioria não-governamentais e com sede na Europa e Canadá), originando um novo tipo de ONG. Estas se articulam, então, não apenas aos movimentos sociais, mas também à comunidade internacional e a outras ONGs. Além disso, o final da década de 1980 e a década seguinte marcam no Brasil uma importante mudança com a institucionalização das instâncias de participação e a criação dos Conselhos Gestores de Políticas, exigindo interlocutores capacitados para as discussões dominadas pelo caráter técnico (baseadas em informações especializadas, estatísticas e indicadores), favorecendo as ONGs como interlocutores do governo. Nesse momento, os movimentos sociais “perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas” (Gohn, 2004, p.297). Isso tudo faz com que as ONGs venham a ocupar esse espaço

de interlocução, especialmente na relação com os governos locais e democráticos, como aponta Paz (2004).

Essa articulação nacional e internacional ao longo dessas décadas ensejou a construção de redes de ONGs e de movimentos sociais. Segundo Bava (2003) essas redes têm a função de, primeiramente, construir uma mediação entre os organismos de base e o mundo da política. A finalidade dessa mediação é politizar o social, ou, em outras palavras, reconhecer que as demandas sociais só podem ser respondidas por políticas públicas que, por sua vez, não devem ser apenas reivindicadas, mas sim disputadas entre várias alternativas. (ii) em segundo lugar, as redes têm papel fundamental na socialização da política num momento de democratização da América Latina, em que cada vez se torna mais necessário um cidadão ativo na construção dos seus direitos e que seja capaz de se articular coletivamente para tanto. Essas duas premissas dão identidade a essas redes, cujos objetivos principais seriam: (i) democratizar a democracia, ou passar das democracias formais para a socialização do poder, envolvendo um conjunto maior da sociedade na discussão sobre as políticas; e (ii) redistribuição da riqueza, pois a democracia só será substantiva se construir mecanismos, políticas públicas, capazes de operar a redistribuição da riqueza. Esta implicação da questão social para o desenvolvimento das democracias segue a visão proposta por Dahl (2005), apresentada no capítulo anterior.

Bava (2003) considera os temas da reforma do Estado e da democratização da administração pública essenciais para a reorientação da ação coletiva que ocorra por meio do Estado (cujo papel é central na formulação de políticas que concentram ou distribuam a riqueza), no sentido da equidade social, e da eliminação da desigualdade (em sentido amplo). Em especial, ressalta o processo de descentralização das políticas públicas, o processo de abertura do Estado à participação da sociedade e o processo de transparência do Estado, oferecendo à cidadania as opções e informações capazes de orientar suas escolhas. Ainda no contexto da reforma do Estado, Kliksberg (2001) afirma que o Estado social inteligente deveria desenvolver certas capacidades, ressaltando-se as habilidades de entrar em acordo, negociar, planejar em conjunto e criar desenhos organizativos muito ágeis e abertos, a fim de construir redes intersociais orientadas para a solução



de problemas sociais em que a política pública desempenharia papel central. O autor afirma que:

É preciso construir redes intersociais orientadas para a solução de problemas sociais concretos de envergadura. Nelas, a política pública deve desempenhar um forte papel de convocadora da rede, seu contínuo elemento propulsor e ator relevante. Mas deve buscar ativamente aglutinar na rede os diversos atores possíveis. A sociedade civil pode dar contribuições de grande valor para a solução dos problemas sociais. As comunidades religiosas, os sindicatos, as universidades, as associações de moradores, as ONGs constituídas para trabalhar no campo social e muitas outras de suas expressões podem trazer idéias, recursos humanos e recursos financeiros inestimáveis.(KLIKSBERG, 2001, p.142)

De forma sintética, pode-se então notar dois movimentos gerais: (i) do Estado no sentido da maior participação e transparência e (ii) da sociedade civil demandando estas iniciativas, via mobilização.

Poderia-se inserir nesse contexto os observatórios locais existentes na administração pública municipal, como o Observatório de Política Social da Secretaria Municipal de Assistências Social do município de São Paulo, que realiza o monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos que constituem esta política no município<sup>20</sup>. Ou ainda o Observatório Urbano de São Paulo e sua intenção de propiciar o mais amplo acesso da população aos seus produtos, instrumentos de análise e espaços de debate e concertação (SÃO PAULO, 2004), exposta em seu projeto de implantação.

Dessa forma, poderia-se pensar numa interação entre observatórios governamentais e da sociedade-civil, que, embora apresentando conflitos de interesses e argumentos (informações, análises e indicadores) e mantendo suas autonomias, formariam redes de discussão e informariam os atores sociais e o cidadão em geral. Estas (diferentes) análises e propostas encaminhadas e voltadas às políticas

---

<sup>20</sup> Informações sobre o Observatório de Política Social da Secretaria Municipal de Assistências Social, em: <[http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia\\_social/0041/#\\_ftn4](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/assistencia_social/0041/#_ftn4)>. Acesso em 01 mar 2007.

públicas ajudariam no controle (mútuo) do processo de implementação dessas políticas e deixariam todo o processo mais transparente.

Apesar dessas iniciativas governamentais, constata-se que a origem e predominância de observatórios locais de políticas públicas estão associadas à sociedade civil brasileira e às suas temáticas de interesse, como as políticas sociais; à sua forma de atuação articulada em rede; aos objetivos de produção de informações e análises sobre as políticas, a fim de subsidiar e capacitar os atores sociais para sua participação nas mais variadas arenas, bem como para o controle social dos governos municipais. Isso tudo parece apontar para sua relação com os movimentos sociais e as ONGs. Estas, provavelmente as responsáveis pela origem dos observatórios no Brasil. Também as universidades parecem ser fundamentais nesse contexto, como recorda Paz (2004), apontando para seu importante papel junto aos movimentos sociais, como ator crítico durante o processo de redemocratização e depois, nos anos 1990, quando começaram a realizar também projetos conjuntos com as ONGs. Paz (2004) cita o exemplo do Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Polis, como exemplo desta relação tríplice entre a academia, ONGs e movimentos sociais (relação esta que será analisada em detalhe no estudo de caso, no capítulo a seguir).

Com relação à questão das redes de movimentos, Scherer-Waren afirma que:

Pode-se afirmar que: há evidências empíricas de que na última década os movimentos populares e seus mediadores<sup>21</sup> passaram por transformações que vão da valorização das organizações de base (*grassroots organizations*), para mais recentemente o reconhecimento crescente das articulações, intercâmbios e formação de redes temáticas e organizacionais (*network organizations*). (SCHERER-WAREN, 1996, p.9).

Segundo a autora:

As redes de movimentos que vêm se formando no Brasil apresentam algumas características em comum: busca de articulação de atores e movimentos sociais e culturais;

---

<sup>21</sup> A autora entende como mediadores, os intelectuais, agentes de pastoral, religiosos, educadores, líderes políticos etc, portadores de experiência política e de conhecimento formal, trazidos “de fora” para atuar junto ao grupo-base do movimento.

transnacionalidade; pluralismo organizacional e ideológico; atuação nos campos cultural e político" (ibid, p.199).

Assim, a sociedade assistiu à formação de vários fóruns temáticos, articulando lideranças de movimentos sociais, técnicos de ONGs, professores universitários, conselheiros de políticas setoriais, entre outros, em redes de discussão e de encaminhamento de demandas às instâncias de participação formais e informais, exercendo pressão no encaminhamento de novos direitos. Um exemplo dessa forma de articulação é o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Dagnino (2002a) ressalta que esses espaços públicos criados no interior da sociedade civil, tanto em âmbito local como nacional, visam à discussão entre diferentes interesses, à construção de consensos e à formulação de agendas que possam se tornar públicas e objeto de consideração do Estado.

Os observatórios locais, no âmbito da sociedade civil, parecem ter um importante papel nesse contexto. Se forem entendidos como produtores de informação de qualidade, que subsidie as discussões dos diferentes grupos temáticos, funcionando como armazenadores de informações, divulgadores de análises alternativas à visão governamental, esse fenômeno sócio-institucional pode tornar-se essencial ao fortalecimento da cidadania local e da ação dos atores sociais junto às diferentes políticas. Dessa forma, haveria observatórios para as várias políticas setoriais, como também para temáticas transversais, como a questão urbana, a qualidade de vida ou o meio ambiente. Interessante perceber que todos os observatórios analisados neste trabalho fazem uso das modernas tecnologias de informação e comunicação. Assim, ao produzirem e/ou armazenarem informações e realizarem análises, podem gerar novos conhecimentos relacionados aos atores e comunidades a eles vinculados (como no caso do Observatório de Favelas) e que podem ser acessados via Internet. Nesse caso, não há necessidade de maiores estruturas físicas, às vezes inviáveis a estas comunidades (fator este limitado pelo que foi mencionado anteriormente sobre a sociedade em rede e o forte processo de exclusão digital nos países em desenvolvimento).

Barros (2004) realiza interessante estudo sobre as práticas informacionais e comunicacionais nos novos movimentos sociais e ressalta o período pós-

Constituição de 1988 como o momento em que os novos movimentos sociais alteram sua prática reivindicatória para uma ação propositiva de políticas, no contexto da democracia participativa. Para atuar nessa nova realidade, no entanto, configuram-se novos paradigmas que vão reorientar as práticas informacionais e comunicacionais dos movimentos na sociedade civil, no sentido da produção de conhecimento. Nesse contexto, o autor defende que a produção da informação está vinculada à sua intencionalidade voltada para a ação. Isso, associado à necessidade de constituição de uma identidade coletiva leva ao investimento na produção de produtos de comunicação tanto voltados para a formação – cartilhas, livros e vídeos – como à articulação e troca de informações – boletins, informativos, impressos e *on-line*. O autor ressalta que as ações das ONGs no sentido da sistematização de experiências dos movimentos aliam o conhecimento prático dos movimentos com o conhecimento acadêmico, resultando num “terceiro conhecimento” onde é privilegiada a utilidade da informação. Este aspecto da produção de informação e conhecimento pode ser encontrado em observatórios localizados na sociedade civil, como o Observatório de Favelas, ou mesmo no Observatório Pernambuco, como ressaltado anteriormente por BITOUN (2005).

Barros (2004) apresenta os conselhos deliberativos e paritários como espaços geradores de diferentes tipos de demandas informacionais, responsáveis por práticas instituidoras de um novo conhecimento no campo da governança política e da co-gestão de políticas públicas. Dessa forma, a prática propositiva de políticas em um espaço de concertação envolvendo Estado e sociedade civil gera nos conselhos três tipos de demandas: (i) A demanda informacional diagnóstica, que complementa, se contraponha ou traga à tona questões que muitas vezes não aparecem nas estatísticas oficiais; (ii) Informação que possibilite o controle social, ressaltando a democratização da informação e sua apropriação em processo coletivo de controle das ações públicas; (iii) a demanda por uma informação referencial teórica que forneça ao conselho clareza conceitual sobre sua natureza e importância no contexto da nova governança política que se instaura com a reforma do Estado. Essa informação, geralmente fruto de pesquisas acadêmicas, fortalece o capital político dos conselheiros ao contribuir para a aceitação desses espaços de participação; (iv) A informação técnica procedimental, ou informações sobre a dinâmica dos conselhos, questões operacionais destes ou ainda informações sobre

como interpretar indicadores sociais e orçamentos municipais, entre outras ligadas ao cotidiano dos conselhos. Um exemplo, segundo o autor, seriam os cursos de capacitação e apostilas relacionadas à Escola de Cidadania que atua intimamente ligada ao Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis (ambos analisados no capítulo empírico, a seguir).

Essas demandas vêm ao encontro do que Dagnino (2002b) coloca como os dois principais elementos, dentre os que dificultam a ação da sociedade civil nestes espaços de participação: a exigência de qualificação técnica e política. É necessário o conhecimento específico dos dados e das formas em que estes se apresentam, como no entendimento de um orçamento, ou das opções de tratamento médico, ou ainda das técnicas de despoluição de rios. Além disso, o conhecimento do funcionamento do Estado, da máquina burocrática, dos procedimentos envolvidos. No capítulo a seguir, verificar-se-á como muitas destas demandas por informação mencionadas, relacionadas aos conselhos de políticas e aos atores sociais, são, em parte, supridas ou solucionadas pelos observatórios locais de políticas públicas estudados.

### **3.3 A informação, o território e os observatórios**

A questão urbana é temática que freqüentemente aparece associada aos observatórios, o que é compreensível, em parte, pelo seu recorte local. Além disso, a temática urbana vem crescendo em importância e hoje, os problemas sociais em ambiente urbano são os que mais pressionam a sobrevivência da humanidade. Dessa forma, pode-se entender o crescente interesse e necessidade na gestão do espaço urbano e metropolitano. Essa visão inclui as recentes preocupações no sentido da participação da população na gestão desse espaço e nas políticas públicas. As Nações Unidas, por meio do programa HABITAT, consideram estratégica a temática urbana, assim como a participação da sociedade na gestão urbana. Uma das publicações deste programa, *Tools to Support Transparency in Local Governance*, preocupa-se em assessorar governos locais, discutindo a questão da governança urbana, *accountability* e transparência e relacionando esses

temas com o da miséria e pobreza urbanas. Nesse trabalho da ONU, é apresentada a definição de cidades inclusivas como sendo “a place where everyone, regardless of wealth, gender, age, race or religion, is enabled to participate productively and positively in opportunities that cities have to offer” (UNITED NATIONS 2002<sup>22</sup> apud UNITED NATIONS-HABITAT, 2004). Segundo United Nations - Habitat (2004), a falta de transparência em nível local de governo afeta os atores sociais em situação de pobreza e marginalizados de várias formas, acentuando a exclusão e limitando seu acesso aos recursos urbanos e às oportunidades.

No Brasil, o acesso dos cidadãos às políticas urbanas está relacionado ao processo de redemocratização do país e às novas temáticas associadas à questão urbana. Bonduki (1996) explica que essa nova visão se contrapõe ao modelo central-desenvolvimentista de planejamento urbano que ainda vem sendo exercido. Essa nova postura baseada no trinômio participação / desenvolvimento sustentável / qualidade de vida e do ambiente que, segundo Bonduki (ibid.), poderia ser sintetizada pela termo ambiental-participativo, reflete as proposições das Conferências das Nações Unidas para os assentamentos humanos.

Segundo Dowbor (2001), sem informação não há participação e, para isso, são essenciais os sistemas de informação em nível local que, no entanto, para a maior parte do país são extremamente rudimentares. A solução seria colocar toda a informação disponível em rede, a partir de uma filosofia de compartilhamento e circulação da informação, que teria como principal referencial a utilidade deste esforço para os atores sociais envolvidos.

Interessante observar como essa visão se aproxima dos objetivos e práticas dos observatórios mencionados neste trabalho. Os observatórios urbanos ligados ao programa HABITAT (rede da qual participa o Observatório das Metrôpoles) realizam o monitoramento das condições urbanas através de indicadores e sistemas de informação, ao mesmo tempo em que se preocupam com a capacitação de lideranças locais, visando a sua participação no monitoramento das políticas. Parece

---

<sup>22</sup> UNITED NATIONS – HABITAT. Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper. 2 ed. Nairobi, 2002.

então existir uma nova abordagem da informação, a fim torná-la útil ao cidadão em sua participação e no controle social.

Frey e Oliveira (2006), ao discutirem a governança urbana e a relação Estado-sociedade na era digital, expõem o que consideram ser uma concepção de governança urbana renovada. A concepção de governança urbana aceita que a melhoria da qualidade de vida nas cidades não é assunto exclusivo do governo, mas sim tarefa e responsabilidade compartilhada entre todas as organizações e cidadãos que constituem o tecido institucional e social da cidade. Dessa forma, o crescente reconhecimento da necessidade de ampliação dos atores a serem envolvidos na gestão das cidades impulsionou novas formas de articulação político-administrativa que frequentemente se aproximaram de uma estrutura em rede. Esse tipo de estrutura, tendo como base material as tecnologias de informação e comunicação, conforme Castells (1999), permitiu sua expansão por toda a sociedade, em especial na promoção de redes eletrônicas no espaço urbano.

Os observatórios parecem ser, então, instituições que assumem posição central, ao realizarem várias atividades no sentido dos novos paradigmas apresentados até aqui. Eles se interferem no centro das discussões envolvendo a democracia e no uso da informação para seu fortalecimento, especialmente em países onde a questão social parece pressionar a democracia e suas instituições no sentido da maior efetividade em relação às políticas públicas.

Os observatórios se utilizam de vários recursos para disponibilizar a informação de forma simplificada e útil ao cidadão. Os indicadores são um dos principais instrumentos utilizados, tanto por observatórios governamentais, como da sociedade civil, e o crescimento de sua importância está relacionado ao contexto internacional e nacional.

Bittencourt (2006), ao estudar o Observatório Metropolitano de Curitiba, enfatiza a produção que a produção de informações e indicadores num observatório, guarda importante relação com o processo decisório e a gestão do território metropolitano no sentido de facilitar a definição de áreas prioritárias quanto a ações visando o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Jannuzzi (2002), nesta última década tem sido crescente a demanda por informações para a formulação de políticas públicas municipais no país. Diversos municípios de médio e grande porte passaram a solicitar com maior frequência uma série de indicadores às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público. Esses novos indicadores devem ir além dos tradicionais indicadores econômicos – como o PIB – se é desejado se medir e avaliar o bem estar de uma determinada população. Assim, o reconhecimento internacional das limitações desses indicadores quanto às questões sociais levou a um esforço conceitual no sentido de se obter indicadores mais apropriados, realizado por instituições multilaterais como OECD, Unesco, FAO, OIT, OMS, Unicef e Nações Unidas. (JANUZZI, 2002).

Kayano (2002) destaca entre os motivos dessa nova tendência de uso de indicadores sociais:

- as exigências de organismos financiadores internacionais no sentido de monitorar os programas e projetos;
- necessidade dos governos de legitimar suas políticas e contrapor-se às eventuais denúncias;
- necessidade de democratizar a informação relacionada à realidade social e para a ampliação do diálogo entre sociedade civil e governos nos processos de formulação e definição de agendas.

Segundo Jannuzzi (2001), índice ou indicador social pode ser entendido como uma medida, em geral quantitativa, cuja finalidade é substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito derivado de uma teoria social. Seu aspecto prático é contar algo a respeito da realidade social e sobre as mudanças que ocorrem sobre esta realidade, sendo muitas vezes utilizado como um instrumento de monitoramento de políticas públicas.

Dessa forma, as estratégias das Nações Unidas, dos governos locais e da sociedade civil em criar observatórios, usando as tecnologias de comunicação e informação, em associação a indicadores sociais, são imprescindíveis para criar as bases para subsidiar os atores sociais com informações de qualidade, estabelecer o



diálogo e as negociações em torno das políticas públicas. O terreno onde ocorre este olhar coletivo é, em grande parte, o território urbano, especialmente as metrópoles brasileiras e latino-americanas, onde as fortes desigualdades sociais são um fator de pressão contrário à democracia local, segundo a perspectiva colocada por Dahl (2005). Assim, os novos indicadores devem trazer à compreensão os reflexos da implementação desigual das políticas no (complexo) território urbano, que por sua vez, contém um componente geográfico, físico, concreto, associado a uma construção sócio-histórica cujo significado lhe é atribuído por aqueles que nele vivem. Segundo Wanderley (2006), a vertente territorial permite dimensionar a perspectiva particular-coletiva de famílias que constituem o público-alvo de programas sociais. Dessa forma, um Sistema de Informação em Gestão Social (SIGS), ao incorporar a dimensão territorial, pode gerar análises territorializadas, que possibilitam a construção de mapas temáticos, de acordo com o desenho do programa monitorado. As políticas públicas, portanto, têm necessariamente que considerar as particularidades de cada localidade, de cada território, especialmente em contextos de grandes desigualdades sociais.

Filgueiras e Lorenzelli (2005) explicam que, além das questões técnicas, os indicadores e o sistema de informações desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de São Paulo é

uma ação eminentemente política que modifica os poderes relativos dos atores do sistema de políticas e que serve de suporte a uma mudança paradigmática ideológica e gerencial da política de assistência social da cidade de São Paulo” (FILGUEIRAS E LORENZELLI, 2005, p.2).

Jannuzzi (2001) explica que, no monitoramento das políticas públicas, a utilização de indicadores sociais, sistemas de informação, recursos de espacialização da informação, entre outras modernas ferramentas tecnológicas devem vir acompanhadas da participação e do controle social no processo, a fim de se conseguir a efetiva implementação das políticas. Nesse sentido, parece haver no desenho de vários observatórios localizados na sociedade civil a preocupação com a capacitação dos atores sociais, além do conteúdo informativo e de análises sobre as políticas.

Estes recursos tecnológicos e, principalmente, o conhecimento especializado que está em jogo quando se pensa em indicadores, sistemas de informação e análises aprofundadas sobre as políticas, tornam necessária a presença de pessoal especializado, muitas vezes com conhecimento acadêmico, nas equipes de observatórios, não sendo raro a presença da universidade em suas estruturas organizacionais. Assim, a associação de ONGs, universidades e movimentos sociais ocorre de forma natural em vários observatórios, como é o caso do Observatório de Favelas.

No entanto, existem muitos desafios nessa articulação, como, por exemplo, os diferentes tempos ou prioridades de cada um destes grupos. Paulo Carrano, coordenador do Observatório Jovem sediado na Universidade Federal Fluminense, lembrando a trajetória do observatório afirma<sup>23</sup>: “Pensamos a página como canal de escoamento da produção da universidade, mas, ao mesmo tempo, um canal onde um novo conhecimento fosse gerado, a partir do encontro entre atores da universidade e dos movimentos sociais”. Carrano fala também da experiência em lidar com tempos diferentes de produção – o da universidade, dos agentes sociais e dos agentes de políticas públicas. Ele comenta:

As pesquisas duram cerca de dois, três anos. Mas a universidade não pode abrir mão dessa lentidão necessária para produzir um conhecimento mais maduro. A página do Observatório é canal desse conhecimento lento, da informação mais rápida da notícia jornalística e do tempo ainda mais veloz dos movimentos sociais. É a síntese dos três tempos. (ibid.).

Dessa forma, ao buscar conceituar um observatório local de políticas públicas, depara-se com sua dupla localização – tanto na sociedade civil, como nos governos locais. No primeiro caso, se apresentam como instituições ligadas à produção, disponibilização e até disseminação (incluindo a capacitação de atores) de informações que sejam úteis aos atores sociais e cidadãos em geral em suas ações de controle (social) dos governos locais e no sentido de qualificar sua participação. No caso dos observatórios governamentais, as informações disponibilizadas

---

<sup>23</sup> Palestra proferida no evento: “A internet no diálogo entre universidade e sociedade”. Disponível em: <<http://www.formacao.org.br/observatorio/noticias.php?pagina=0>>. Acesso em 10 jan. 2007.

parecem ser o resultado da procura por maior transparência e legitimidade quanto à priorização das políticas pelos governos locais.

Os observatórios locais de políticas públicas parecem ser o resultado da confluência de vários fatores no mundo contemporâneo, como o uso das tecnologias de informação e comunicação e a articulação em rede no manuseio da informação, além da emergência da questão sócio-ambiental em ambiente urbano e do movimento de redemocratização nos países em desenvolvimento. No Brasil, seu aparecimento na década de 1990 está fortemente ligado a essas questões, e à parceria entre universidades, ONGs e movimentos sociais. Num segundo momento, na década seguinte, os observatórios governamentais vêm compor o quadro da quase totalidade dos observatórios locais de políticas públicas no país.

No trabalho com a informação, os observatórios se utilizam de informações estatísticas, indicadores e análises sobre as políticas, mas fica clara, ao menos nos observatórios da sociedade civil, a ênfase em produzir informações que subsidiem os atores sociais e cidadãos em geral. Nesse sentido, os observatórios marcam o encontro de diferentes conhecimentos (e grupos) no seu interior, em que pode haver até conflitos de interesses, e o debate pode antecipar questões (políticas) de interesse e relevância para a sociedade. Assim, em parte, o universo dos observatórios é o resultado dessa encruzilhada de diferentes grupos e conhecimentos que, não obstante suas diferenças, podem seguir na parceria, gerando um conhecimento que pode ajudar no debate e dissolver algumas fronteiras entre Estado e sociedade civil. Isso pode ocorrer sem, no entanto, interferir na autonomia desses grupos e contribuir para o fortalecimento da cidadania e da democracia, além de um novo desenho institucional no campo das políticas públicas.

No capítulo a seguir, será apresentada a parte empírica deste trabalho, na forma de dois estudos de caso, o Observatório das Metrópoles e o Observatório dos Direitos do Cidadão.

## 4 OS OBSERVATÓRIOS LOCAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Este capítulo apresenta a pesquisa empírica que fundamenta este trabalho. Seu objetivo é analisar e descrever dois observatórios locais de políticas públicas em função de: (i) sua organização institucional, com descrição de sua composição, histórico, objetivos, atividades, recursos para seu funcionamento, entre outras características e; (ii) seus procedimentos, atividades e outros aspectos operacionais relacionados à produção e disseminação de informações para seu público-alvo, ou seja, os temas das pesquisas, seus objetivos, responsáveis institucionais, bem como seus procedimentos nessa etapa até a disseminação da informação, quando são descritos os responsáveis, suas diferentes atividades e estratégias envolvidas.

Como mencionado no capítulo anterior, o tema dos observatórios parece ainda pouco explorado pelas pesquisas acadêmicas, tanto no exterior como no Brasil, apesar de haver se tornado um fenômeno contemporâneo em todo o mundo. Embora exista algum material relacionado às instituições e organizações que os promovem, como as Nações Unidas, governos locais e organizações não-governamentais, praticamente não há nada feito no sentido de sua descrição e análise de forma mais detalhada. No entanto, o material analisado neste capítulo serviu de base para nossa metodologia de análise, ajudando a identificar os elementos principais de um observatório local de políticas públicas, tais como composição institucional, objetivos gerais, atividades de produção e disseminação da informação, instrumentos de análise da realidade e monitoramento de políticas públicas, entre outras características.

Realiza-se neste capítulo um estudo exploratório, que busca explicar as origens desses observatórios locais de políticas públicas no Brasil, bem como apontar para um modelo de observatório local de políticas públicas, sem, no entanto, ter a pretensão de avançar na definição de uma classificação geral do tema. Assim, os observatórios analisados estão entre os primeiros dentre os vários observatórios que apareceram no Brasil, inserindo-se no contexto histórico das duas últimas décadas, relativas ao processo de redemocratização do país. O Observatório das Metrópoles foi criado em meados da década de 1990 e o Observatório dos Direitos do Cidadão no início da década de 2000. Assim, ambos os observatórios relacionam-se aos processos de redemocratização e às recentes instituições democráticas, voltadas à transparência das informações, participação nas políticas públicas e controle (social)

do governo. Também se relacionam aos processos de reforma do Estado, ao contexto neoliberal e a processos mais amplos como a globalização e as modernas tecnologias de informação e comunicação. Paz (2004)<sup>24</sup>, compartilhando dessa visão, acrescenta que esse cenário de mudanças globais, a reforma do Estado, a necessidade da produção de informações para fins de formulação de políticas públicas e a necessidade de fiscalização e controle social por parte da sociedade civil demandaram processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas que os observatórios vêm contemplar.

Devido ao caráter exploratório que esta pesquisa tem, será utilizada a metodologia de estudo de caso para dois observatórios: o Observatório das Metrôpoles, localizado no Rio de Janeiro e o Observatório dos Direitos do Cidadão, sediado em São Paulo. Estas análises foram baseadas em várias fontes de pesquisa, a saber: (i) análise documental de relatórios de atividades feitos para instituições financiadoras ou para controle interno, bem como leitura de publicações periódicas dos observatórios, artigos e livros publicados por seus coordenadores; (ii) entrevistas realizadas nas sedes dos observatórios com seus coordenadores e, quando possível, outros parceiros e público-alvo; (iii) observação das equipes, ambientes e instrumentos de trabalho.

A primeira seção apresenta o estudo de caso do Observatório das Metrôpoles, que demandou mais tempo devido às suas dimensões maiores, maior expressão em termos de produção de informações e antiguidade, constituindo-se o caso principal para a descrição de um possível modelo de observatório local de políticas públicas.

A segunda seção descreve o Observatório dos Direitos do Cidadão, cujas dimensões mais modestas que o anterior e localização em São Paulo permitiram realizar diferentes ciclos de entrevista com sua coordenação e com outros atores que se relacionam com este observatório, o que possibilitou discutir alguns aspectos do seu cotidiano com mais profundidade.

---

<sup>24</sup> A autora participa da coordenação do Observatório dos Direitos do Cidadão, abordado na segunda parte deste capítulo.

Ao final do capítulo procede-se uma análise comparada de ambos os casos analisando as principais características observadas em ambas as instituições, buscando discuti-las no sentido da construção de um modelo de observatório local de políticas públicas.

#### **4.1 Estudo de caso: Observatório das Metrôpoles**

O Observatório das Metrôpoles se autodenomina um instituto em rede, que reúne pesquisadores de instituições dos campos universitário, governamental e não-governamental. Atualmente, as equipes trabalham em 11 metrôpoles e uma aglomeração urbana – Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém e a aglomeração urbana de Maringá – identificando as tendências convergentes e divergentes entre as metrôpoles, geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa o país nos últimos 20 anos.

Além dos objetivos acadêmicos, o Observatório das Metrôpoles alia suas atividades de pesquisa e ensino às atividades que auxiliem os atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas, tais como atividades de assessoria, formação e capacitação. Em seu mais recente projeto denominado “Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática”, aprovado pelo programa Institutos do Milênio, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ, o Observatório informa seu histórico inicial de ações, que versa sobre os temas abaixo:

- avaliação das tendências mais recentes da hierarquia dos aglomerados urbanos com funções metropolitanas que compõem a rede urbana brasileira, bem como das diferenças existentes entre as regiões metropolitanas formalmente constituídas quanto ao grau de integração dos municípios nelas incluídos;
- análise da estruturação social das metrôpoles e suas transformações nos últimos 20 anos, e dos seus padrões de mobilidade social;

- análise da organização social do território das metrópoles no plano intra-urbano, através da qual avalia-se as tendências de divisão, segmentação e segregação residencial;
  - análise da governança metropolitana
- (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

#### **4.1.1 Histórico do Observatório das Metrópoles**

A análise do histórico do Observatório das Metrópoles (OM) será iniciada com a descrição de duas das principais instituições envolvidas na coordenação de suas principais linhas de ação. A saber: a pesquisa acadêmica e seus desdobramentos, a cargo do IPPUR e as atividades de treinamento, capacitação e fortalecimento de atores sociais, a cargo da FASE. O entendimento da trajetória político-institucional dessas instituições é essencial para se compreender a concepção que orienta as pesquisas e demais atividades relacionadas ao Observatório das Metrópoles. Assim sendo, será descrito, nesta seção, o histórico das três instituições: IPPUR, FASE e Observatório das Metrópoles.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) tem sua origem no ano de 1971, com a criação do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PUR), no âmbito da COPPE (Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia), em decorrência de convênio firmado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O IPPUR <sup>25</sup>, deixa clara sua autonomia perante a UFRJ, que a hospeda, e sua visão da atuação política:

(...) o PUR tornou-se espaço de formação e reflexão críticas, à busca de alternativas ao modelo de planejamento centralista-tecnocrático-autoritário, então vigente. (...) A expulsão do quadro docente de 7 professores em 1976 veio punir esses exercícios de liberdade acadêmica, intelectual e política. O PUR teria seus dias

---

<sup>25</sup> Informações obtidas de: <<http://www.ippur.ufrj.br/>>. Acesso: 08/01/2007



contados, não fosse a resistência de estudantes e professores que mantiveram abertas as portas do Programa.

Tendo atravessado a transição democrática enquanto instituição acadêmica sem compromissos com o aparato planejador do regime militar, esta trajetória institucional se completaria em 1987, quando o Conselho Universitário aprovou a transformação do PLANUR em Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), instituto especializado, voltado ao ensino de pós-graduação e pesquisa.

O IPPUR foi criado em 25 de maio de 1987 e integra o Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas – CCJE – da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como órgão suplementar, na categoria de Instituto Especializado. Ainda em sua página na internet, a autonomia institucional desfrutada pelo instituto é colocada como experiência original e inovadora no contexto universitário brasileiro e internacional, em contraste com outros programas de ensino e pesquisa na área do Planejamento Urbano e Regional, quase sempre subordinados a escolas ou departamentos de arquitetura, economia, administração pública, geografia, entre outros. Acrescenta-se, ainda, que esta especificidade oferece ao IPPUR a possibilidade de explorar de maneira plena, como nenhum outro centro congênere, a opção pluridisciplinar. Desde o início da década de 1980 o IPPUR e seu Programa de Pós-Graduação (PUR/IPPUR) têm orientado seu projeto acadêmico-científico e institucional à luz de 4 princípios fundamentais:

- pluridisciplinaridade;
- autonomia e o compromisso acadêmicos;
- pluralidade de interlocutores;
- integração ensino/pesquisa/extensão universitária.

Ao se buscar acesso ao conteúdo das atividades de pesquisa do IPPUR, por meio de sua página na internet, constata-se que os *links* de acesso aos laboratórios e grupos de pesquisa eram restritos (isto é, não foi possível acessá-los), excetuando-se o *link* relacionado ao Observatório das Metrópoles. Isso aparentemente confirma seu caráter mais aberto à sociedade, e não apenas a pesquisadores acadêmicos com autorização de acesso.

As atividades do IPPUR giram em torno do estudo retrospectivo e prospectivo das formas e efeitos da intervenção do poder público e das práticas sociais no processo de desenvolvimento urbano e regional. O programa de Pós-Graduação do IPPUR oferece atualmente cursos de doutorado e mestrado (Planejamento Urbano e Regional) e especialização (Planejamento e Uso do Solo Urbano). Fica clara a importância dada à estreita articulação entre ensino, pesquisa e atividades de extensão universitária, além de assessoria/consultoria técnica, a fim de que a pesquisa e a formação de pesquisadores e planejadores desenvolvam-se simultânea e integralmente. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Para o professor Luiz César Queirós Ribeiro<sup>26</sup>, as atividades de extensão são especialmente valorizadas no IPPUR e no Observatório. Ele considera importante a participação dos estudantes em projetos de pesquisa, bem como em projetos de assessoria popular e consultoria técnica coordenados pelas ONGs, a fim de complementar sua formação com experiências concretas de intervenção e realimentar a reflexão e a pesquisa acadêmicas. O IPPUR declara, em sua página na internet, que as atividades de extensão universitária ocupam um importante papel na difusão de conhecimentos científicos e técnicos junto a organizações comunitárias e populares, afirmando que a socialização de informações e instrumental associado é essencial para estas organizações, a fim de poderem exercer sua cidadania e colaborarem na invenção de cidades mais democráticas, participativas e justas.

A FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – com sede no Rio de Janeiro, foi fundada em 1961 e é uma das mais antigas ONGs do país<sup>27</sup>, com uma ação a favor da democracia, e contra as desigualdades sociais. Nessa perspectiva, busca mobilizar a sociedade brasileira contra o quadro de desigualdades que assola o país, o que realiza por meio de quatro programas nacionais: Agroecologia e Direito à Segurança Alimentar; Direito à Cidade; Direito ao Trabalho e à Economia Popular e Solidária; e Amazônia Sustentável e Democrática;

---

<sup>26</sup> Informações obtidas em entrevista a este pesquisador, concedida em 19/09/2006, na sede do Observatório das Metrópoles, no IPPUR/UFRJ. As referências a esta entrevista no decorrer deste trabalho serão feitas citando o nome do professor e o termo “entrevista”.

<sup>27</sup> Informações obtidas de: <[http://www.fase.org.br/\\_reg\\_rj/pagina.php?id=10](http://www.fase.org.br/_reg_rj/pagina.php?id=10)>. Acesso em: 10 jan. 2007.

além de seis programas regionais que atuam nos Estados do Pará, Pernambuco, Mato Grosso, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Atua na busca pelo acesso do conjunto da cidadania aos direitos sociais, culturais e ambientais, tais como, o direito à água, à infância e juventude, à Amazônia, ao trabalho e à renda. A FASE pode ser definida como uma organização não-governamental de desenvolvimento, enfatizando a sustentabilidade e o fortalecimento dos atores sociais coletivos capazes de produzir mudanças.

Desde suas origens, esteve comprometida com o trabalho de organização e desenvolvimento local, comunitário e associativo. Ao longo da década de 1960, a FASE lançou as bases de um trabalho ligado ao associativismo e ao cooperativismo, mas após o golpe de 1964 a resistência à ditadura, por meio do apoio à formação das oposições sindicais e dos movimentos comunitários de base, passou a ser o foco principal da entidade. Para aprofundar a transição democrática, ao longo da segunda metade dos anos 1980 e nos anos 1990, a FASE desenvolve ferramentas e metodologias educativas voltadas para o controle popular e a participação da cidadania no âmbito das questões urbanas e rurais.

A missão da instituição (segundo sua página na internet) é contribuir para a construção de uma sociedade democrática por meio de uma alternativa de desenvolvimento sustentável. A FASE busca essa construção por intermédio de uma alternativa de desenvolvimento que contemple a inclusão social com justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos.

O Observatório das Metrôpoles tem sua origem associada ao convênio de parceria firmado em 1992 entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) para o desenvolvimento da pesquisa “Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas. Avaliação do Programa Nacional da Reforma Urbana”, com apoio financeiro da Fundação

Ford. Nessa pesquisa foram examinados os modelos de gestão urbana traduzidos na nova institucionalidade dos municípios após a Constituição Federal de 1988<sup>28</sup>.

Desde o início do Observatório, esta articulação ocorria em torno de atividades de pesquisa, formação e assessoria que subsidiassem a construção de uma esfera pública não-estatal, formada por atores governamentais e não-governamentais, habilitados a participar dos processos de formulação e implementação de políticas públicas regionais e locais. Com a formalização da parceria entre as duas instituições, para o desenvolvimento do projeto, então denominado “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal”, ficam explicitados os seguintes objetivos para o Observatório:

- implantar o projeto do observatório com a finalidade de desenvolver atividades de pesquisa, formação e assessoria, na busca de modelos de política urbana que compreendam a natureza específica das desigualdades sociais na cidade;
- elaborar diagnósticos e políticas públicas a fim de viabilizar a redução das enormes desigualdades existentes no estado do Rio de Janeiro;
- incorporar, de forma sistemática, atividades práticas nos cursos de especialização, mestrado e doutorado oferecidos pelo IPPUR, para o aperfeiçoamento da formação de profissionais qualificados;
- conhecer, sistematizar e divulgar experiências de administração municipal que têm resultado em novos formatos de gestão da cidade na direção da governança e na melhoria das condições urbanas de vida. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Pode-se acrescentar ainda:

- capacitar técnicos das prefeituras, universidades e ONGs para que se constituam em atores locais desses novos modelos de política pública;
- capacitar lideranças locais para a formulação e gestão de políticas urbanas que, além de responderem às políticas comprometidas com o ideário de justiça social,

---

<sup>28</sup> Informações obtidas de: <<http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/riodejaneiro.htm>> Acesso em 10 dez 2006.

venham também atender às novas exigências de eficiência administrativa e de redefinição do papel do setor público no Brasil;

- subsidiar esses atores locais na elaboração de projetos estratégicos que mobilizem recursos e forças sociais e sejam orientados para objetivos e eixos críticos de ação na busca do desenvolvimento local a médio e longo prazos. (SANTOS JÚNIOR, 2005).

A idéia fundadora do projeto, segundo Santos Júnior (ibid.), centrava-se na construção de um instrumento de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre novos modelos de políticas urbanas e gestão municipal, voltados para a promoção da cidadania e a justiça social na cidade. A visão dos pesquisadores e a importância da informação no contexto das discussões sobre a democracia seguem o raciocínio abaixo:

É cada vez mais generalizada a valorização do conhecimento no mundo contemporâneo, sobretudo num contexto globalizado, em que a educação se torna imprescindível para a integração social, política e econômica dos indivíduos na sociedade. Assim, podemos dizer que o acesso à educação e à informação se constitui em um direito de cidadania fundamental. Principalmente quando se trata da participação sociopolítica, é possível afirmar que o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito central para a gestão democrática. Nessa perspectiva, assumimos que, para a efetividade da dinâmica democrática, é necessário garantir a sistemática produção de conhecimento voltada para a promoção da participação de cidadãos e cidadãs nas esferas públicas. Assumindo a impossibilidade da neutralidade científica, o que não implica negar a ciência ou o método científico, a produção de conhecimento a que nos referimos é aquela comprometida com os valores da democracia, da solidariedade e da justiça social.

Nessa abordagem, ganha enorme relevância discutir o papel dos centros produtores de conhecimento e a importância da sua articulação com as organizações da sociedade civil, na perspectiva estratégica de promover a cidadania e a participação sociopolítica. (SANTOS JÚNIOR, 2005, p. 151).

As atividades de subsídio aos atores sociais para a formulação e gestão de políticas (urbanas) também parece ser a visão dos observatórios urbanos do programa HABITAT das Nações Unidas, abordado no capítulo anterior. No entanto, nos dois casos analisados neste capítulo há uma preocupação clara com os movimentos sociais e as políticas sociais. Também no capítulo anterior, Paz (2004) considera

função dos observatórios não apenas subsidiar com informações, mas também capacitar os atores sociais para que ocorra o domínio da informação relacionada às políticas e, conseqüentemente, a qualificação de sua participação na implementação e controle das políticas públicas.

Em 1996, o projeto inicial “Avaliação da Conjuntura Social e do Desempenho das Políticas Públicas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” foi ampliado com a concessão do financiamento da Financiadora Nacional de Projeto (FINEP) cujo objetivo foi avaliar os impactos metropolitanos no Rio de Janeiro do ajuste macroeconômico e da reestruturação produtiva. Em 1997, o projeto expande sua área de atuação para as metrópoles de São Paulo e Belo Horizonte, incorporando as equipes de pesquisadores<sup>29</sup>, e adquirindo institucionalidade, ao se transformar em Núcleo de Excelência, integrante do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Edital nº. 2 do PRONEX/CNPq) com o projeto “Metrópoles, desigualdades socioespaciais e governança urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”. A equipe inicia um trabalho de análise comparada, ancorada na adoção de um mesmo quadro teórico a partir do qual foi construída uma única problemática de pesquisa e definido um modelo metodológico comum. Esse fato, aliado à atuação em rede, se constitui num diferencial para o OM, pois é freqüente na academia a comparação de resultados de pesquisas individuais, desenvolvidas sob bases teóricas e procedimentos teóricos diferentes, que não asseguram necessariamente a construção de sínteses generalizáveis. (BÓGUS, L.M.M.; RIBEIRO, L.C.Q., 1999).

Ainda segundo os autores, o produto dessa pesquisa foi publicado em 1999 e iniciou a série de revistas do Observatório, os *Cadernos Metrópole* (ou ainda “Metrópole, desigualdade e governança”). Os Cadernos são publicados em São Paulo pela PUC por meio de sua editora, a EDUC, sendo os três primeiros números voltados à divulgação do resultado dessa pesquisa.

Em 2000, o OM incorpora a equipe de Pernambuco, com a criação do Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais, coordenado em

---

<sup>29</sup> As seguintes instituições se incorporaram ao OM neste momento: FAFICH/UFMG, FAU/USP, o NEPUR/Deptº de Sociologia da PUC-SP, além do apoio do Centre de Sociologie Urbaine (CSU), do URBANDATA/Iuperj, do IBGE e da Fundação João Pinheiro.

parceria entre o Mestrado de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (sede do projeto), o Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva – NESC e a ONG FASE. Esta cooperação construída, desde 1998, por universitários e por ativistas sociais da FASE objetivava também aproximar a produção acadêmica das necessidades da ação social. Em 2002, o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco passa a compor o quadro de instituições que integram o Observatório Pernambuco que conta, também, com a cooperação de outros parceiros: a Universidade de Nantes, na França; o Núcleo de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco – NUGEP/UFPE, a Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Assistência Social – ETAPAS, o Serviço Alemão de Cooperação Técnica (DED), entre outros<sup>30</sup>.

O Núcleo Pernambuco atua na esfera local por meio da cooperação entre as instituições que o compõem, visando à elaboração de bancos de dados e informações sobre as realidades urbanas das Zonas Especiais de Interesse Social do Recife, ligado a um instrumento de gestão participativa com a contribuição de ONGs parceiras da FASE. Essa cooperação manifesta-se, também, pela participação de universitários em eventos promovidos pela FASE no decorrer da realização do seu programa de trabalho junto aos movimentos sociais urbanos. Ainda em sua página na internet, o Observatório Pernambuco declara:

Professores, estudantes e técnicos juntam-se para realizar trabalhos que, mantendo características acadêmicas de rigor científico, respondem a uma demanda oriunda daqueles que, em diversos fóruns consultivos ou deliberativos e juntos aos movimentos sociais, estão procurando entender e influenciar as políticas públicas urbanas de modo que essas passem por profundas reformas levando à efetiva superação das práticas de exclusão que, até hoje, as caracterizam.

Segundo Santos Júnior (2005), desde o início, o Observatório reúne projetos de pesquisa e de extensão universitária coordenados pelo IPPUR/UFRJ e apoiados pelos órgãos de fomento à pesquisa CNPq, FINEP e FAPERJ, além de planos de ação coordenados pela FASE, envolvendo atividades de capacitação, assessoria aos

---

<sup>30</sup> Informações obtidas na página do Observatório Pernambuco na Internet, em: < <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/recife.htm>>. Acesso em 15 dez 2006.

movimentos sociais e monitoramento de políticas públicas. Ainda segundo o autor (ibid.), a partir de 2000, o OM cresceu em duas direções:

- constituição de uma rede de pesquisadores em torno da questão metropolitana e da investigação das desigualdades socioespaciais, que busca, portanto, produzir novas categorias de análise social no campo acadêmico;
- difusão do modelo de parceria entre centros acadêmicos e organizações não governamentais baseado num programa de ação que envolve a produção social de análises que fortaleçam a intervenção dos atores sociais nas esferas públicas, a promoção de atividades de capacitação e o monitoramento de políticas públicas.

O Observatório procurou difundir sua metodologia e formar outros grupos de pesquisadores, o que resultou na expansão e ampliação da Rede. Em 2005, o grupo já funcionava como um instituto virtual, reunindo mais de 200 pesquisadores de 51 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeituras) e não-governamental. Até o momento, essa rede já realizou oito workshops em que, além de haver aprofundamentos nos campos teórico, conceitual e metodológico, foram apresentados e discutidos os resultados das pesquisas das equipes locais, além de 3 seminários nacionais com convidados nacionais e internacionais, dos quais resultaram inúmeros livros publicados. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Como pudemos constatar, o Observatório se apresenta como exemplo de arranjo institucional inovador que busca aliar a pesquisa acadêmica a projetos de intervenção sobre problemas analisados, relacionados às políticas públicas em meio urbano.

As declarações do Observatório Pernambuco e de Santos Júnior (2005), que acabamos de apreciar, parecem demonstrar que os observatórios da rede Observatório das Metrópoles atuam no sentido do suprimento da demanda da sociedade civil, por informação que resolva os dois principais problemas que dificultam a ação da sociedade civil nos espaços de participação: a exigência de qualificação técnica e política, conforme afirma Dagnino (2002b).



Santos Júnior (2005), buscando realizar um balanço do impacto da instituição em seus dez anos de existência, identifica entre os principais resultados da rede:

- disponibilização de informações municipais e de indicadores sociais por meio do banco de dados georeferenciados do Observatório (Metrodata), que permite o acesso livre por parte de atores sociais e instituições interessados;
- o envolvimento de mais de 300 lideranças e técnicos municipais em seminários, relatórios e publicações sobre programas de habitação e saneamento;
- a realização de inúmeros diagnósticos e consultorias às metrópoles brasileiras, a fim de acompanhar os impactos sociais, urbanos e ambientais e avaliar as políticas urbanas de saneamento, habitação, solo, transporte e meio ambiente;
- o trabalho de dez anos de levantamento, sistematização e análise das políticas habitacionais desenvolvidas por 45 das maiores cidades brasileiras;
- a assessoria aos atores da cena local, em especial federações de associações de moradores, ONGs, técnicos governamentais e movimentos sociais ligados à política urbana;
- a produção de uma linha editorial, com a publicação de mais de 10 livros sobre temáticas relacionadas à política urbana, com uma tiragem total de mais de 10.000 exemplares. (SANTOS JÚNIOR, 2005).

Em outro momento, o professor Orlando Alves dos Santos Júnior acrescenta, ainda<sup>31</sup>:

- realização de seminários e cursos sobre democratização de orçamentos municipais, envolvendo mais de 400 lideranças populares;
- o grande número de estudantes de graduação e pós-graduação que participam dos projetos de pesquisa, atividades de extensão universitária e outras atividades relacionadas aos projetos de intervenção, realizados pela FASE e outras ONGs parceiras no âmbito do Observatório;
- finalmente, o sucesso da reprodução deste espaço (observatório) para outros estados e a relação de sinergia, troca de conhecimentos, capacitação entre as universidades e instituições que compõem a rede Observatório das Metrópoles.

---

<sup>31</sup> Informações obtidas em entrevista realizada dia 21/09/2006, na sede da FASE, no Rio de Janeiro a este pesquisador. As referências a esta entrevista no decorrer deste trabalho serão feitas citando o nome do professor e o termo "entrevista".

Segundo o coordenador geral do OM, Luis César Queiroz Ribeiro, se poderia ainda acrescentar que o OM tem tido sucesso em apresentar uma nova visão sobre a questão urbana, especialmente no que diz respeito a: (i) inserção de novos temas na agenda de pesquisas sobre as políticas urbanas, via debates e processos de sensibilização dos acadêmicos quanto à importância de temas como desigualdades sociais e seu reflexo na segregação espacial; (ii) postura engajada de vários pesquisadores que participam da rede, como, por exemplo o professor Santos Júnior e sua participação nos espaços de articulação relacionados ao Movimento Nacional de Reforma Urbana; (iii) capacitação promovida pelo Observatório, acumulada em torno de 1200 pessoas no seu curso voltado a conselheiros.

Pode ser acrescentado à lista o fato de o Observatório recentemente ter recebido verbas do CNPQ, no âmbito do Programa Institutos do Milênio<sup>32</sup>, para mais uma etapa de seus trabalhos no período 2005-2008.

#### **4.1.2 Análise institucional do Observatório das Metrôpoles**

A seguir será descrita a forma como se organiza institucionalmente o Observatório das Metrôpoles, iniciando-se pelos seus objetivos e depois se descrevendo rapidamente o funcionamento: da coordenação; da infra-estrutura e equipe técnica; do Metrodata; do seu *web site* e da rede de pesquisadores e instituições.

Os objetivos e atividades do Observatório são:

- avaliar as mudanças do processo de metropolização do país, identificando diferenças entre esses aglomerados em termos dos graus de integração dos municípios na dinâmica metropolitana, tendo como referência as transformações

---

<sup>32</sup> O Programa Institutos do Milênio do CNPQ tem o objetivo de apoiar institutos que constituam a vanguarda do conhecimento científico e tecnológico, atuando em sintonia com a política brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação. Ele contempla as prioridades estratégicas nacionais e as necessidades de fortalecimento das ciências básicas, visando a elevar a novos patamares o desempenho do país nesse campo. Informações obtidas de: <<http://memoria.cnpq.br/resultadosjulgamento/index.htm#esp05>>. Acesso em 10 de janeiro de 2007.

econômicas e sociais pelas quais vêm passando o Brasil desde o final dos anos 1980;

- analisar a evolução do quadro de desigualdades sócio-espaciais das metrópoles quanto ao acesso ao bem-estar urbano e às oportunidades no período 1980/2000, bem como identificar a relação dessas desigualdades com os processos intrametropolitanos de diferenciação, segmentação e segregação residencial;
- desenvolver e difundir metodologias de análise social do espaço que possam identificar e mensurar as conexões dos processos sócio-territoriais de divisão, segmentação e segregação residencial com os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais e a pobreza urbana nas áreas metropolitanas;
- incentivar, com base nos resultados das pesquisas, a reflexão sobre os modelos de política urbana voltados para as áreas metropolitanas que possam aliar os clássicos objetivos de provisão de serviços coletivos e de regulação do uso do solo urbano, com políticas sociais que incorporem em sua concepção a dimensão sócio-territorial da reprodução das desigualdades e da pobreza urbana;
- avaliar o quadro institucional dos aglomerados urbanos com função metropolitana no sentido de identificar as condições que incentivam ou bloqueiam a gestão integrada destes territórios;
- utilizar as informações e os conhecimentos gerados em ações direta ou indiretamente realizadas pelo Observatório das Metrópoles que fortaleçam a capacidade institucional dos atores sociais e gestores das políticas públicas em desenvolverem a consciência da dimensão metropolitana dos problemas sociais e urbanos;
- promover o livre e amplo acesso aos conhecimentos e informações gerados pelo Observatório das Metrópoles às entidades e movimentos sociais que realizam ações de exigibilidade (advocacy), pressão política (lobbying) e concertação, visando assegurar o direito à cidade nas áreas metropolitanas. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p. 38).

Pode-se observar que há muitas coincidências entre os objetivos do OM e dos observatórios urbanos do programa HABITAT, apreciados no capítulo anterior: assessorar os atores sociais (incluindo as autoridades locais) a melhorar a coleta, gerenciamento, análise e o uso da informação na formulação de políticas públicas

mais efetivas, melhorando o fluxo de informações entre todos os níveis, visando melhores decisões sobre o ambiente urbano; prover informação e análises a todos os *stakeholders* para uma participação mais efetiva; compartilhar informação, conhecimento e *expertise*, usando modernas tecnologias de informação e comunicação. As coincidências não param aí; tanto o OM quanto os observatórios do HABITAT (e praticamente todos observatórios mencionados neste trabalho) utilizam-se da estratégia de trabalhar em rede para compartilhar informações.

O coordenador da FASE, Orlando Alves dos Santos Júnior, define a forma de atuação da Rede Observatório das Metrôpoles como sendo um programa de atividades, que envolve:

- pesquisas de caráter nacional e local;
- capacitação de estudantes e técnicos municipais;
- capacitação de atores locais;
- monitoramento de políticas públicas;
- assessoria a movimentos populares, ONGs e prefeituras municipais. (SANTOS JÚNIOR, 2005, p.157)

Além dessas atividades pode-se acrescentar:

- seminários e conferências para interlocução com outros centros de pesquisa, visando à reflexão permanente sobre a mudança da questão urbana no Brasil, a crise das políticas públicas, os procedimentos metodológicos de avaliação das políticas e os novos modelos de gestão;
- divulgação dos resultados alcançados por meio da publicação de boletins, livros e artigos;
- avaliação de experiências municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por meio de dissertações de mestrado e teses de doutorado desenvolvidas no IPPUR, com a finalidade de construir concepções inovadoras de políticas urbanas. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

A seguir, será analisado o modo como se organizam os recursos humanos e materiais no Observatório das Metrôpoles, para cumprir seus objetivos e realizar suas atividades.

A coordenação geral do Observatório está a cargo do professor Luiz César de Queiroz Ribeiro – Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, doutor em Arquitetura (Estruturas Ambientais Urbanas) pela USP, pesquisador I-A do CNPq. A função do coordenador, segundo o professor Ribeiro (entrevista) é, entre outras coisas, escolher os temas com os quais vai trabalhar o Observatório. Bógus e Ribeiro (1999) lembram que este grupo de pesquisadores compõe um grupo relativamente homogêneo quanto aos pressupostos teóricos assumidos.

O professor Ribeiro (entrevista) deixa clara a importância da parceria da FASE, desde a origem do Observatório até o presente momento, na coordenação das atividades de formação e assessoria aos atores sociais, bem como na realização de articulações com representações de movimentos sociais urbanos e outras entidades em fóruns de discussão sobre a temática urbana, como por exemplo, o Fórum Nacional da Reforma Urbana.

O Observatório das Metrópoles, segundo Ribeiro (entrevista), iniciou dentro do IPPUR/UFRJ em direção a uma parceria com a FASE, formalizando um convênio entre ambas as instituições. O Observatório é, portanto, um projeto que cresceu e atingiu outras universidades, ONGs e até mesmo instituições governamentais, somando hoje um total de 53 instituições. O Observatório não possui uma figura jurídica própria, mas sua coordenação responde hierarquicamente à diretoria do IPPUR e demais superiores na UFRJ. O IPPUR é, portanto, a sede do Observatório, mas embora possua infra-estrutura, não possui um estatuto que regule as relações internas e seu funcionamento. Isso é um tanto heterodoxo, pois o OM está inserido dentro de uma estrutura hierárquica (Universidade), embora funcione horizontalmente, em rede, assim como alguns parceiros, como as ONGs. Devido a isso, algumas parcerias e articulações extra-institucionais (extra-IPPUR), pleiteadas pelo Observatório, ficam bastante complicadas pelas limitações de funcionamento da Universidade (o professor cogita a transformação do OM em uma figura jurídica mais flexível, a exemplo de uma ONG ou algo semelhante, que facilite parcerias, como a que gostaria de realizar com a UNESCO, por exemplo). No entanto, acrescenta Ribeiro (entrevista), mesmo sem um estatuto, sua forma de funcionamento tem sido regulada tanto pelas cláusulas existentes nos projetos de

pesquisa (enviados às instituições financiadoras), como baseada num acordo interno realizado entre seus membros.

No que diz respeito à Infra-estrutura, o espaço físico parece exíguo<sup>33</sup>, demonstrando as dificuldades enfrentadas pela equipe de coordenação quanto a este aspecto. No entanto, esse quadro não difere de outras universidades públicas no país. A equipe técnica que participa das atividades de coordenação do Núcleo Rio de Janeiro também é reduzida e composta pelo próprio professor Luiz César Ribeiro, além de outras sete pessoas<sup>34</sup>.

O Metrodata é o espaço onde a produção acadêmica do observatório é organizada para servir a toda a rede de pesquisadores, bem como qualquer usuário que queira acessar as informações geradas pelo Observatório por meio da sua página na internet. Nesse local, os seus bancos de dados digitais são transformados em um sistema de informações georeferenciadas, onde são utilizadas modernas ferramentas de espacialização de dados e de geoprocessamento, tais como sensoriamento remoto e sistema de informações geográficas (SIG) a fim de gerar mapas digitais que podem ser atualizados em tempo real. O professor Ribeiro (entrevista) tem especial interesse em aliar essas ferramentas com a página do Observatório na Internet, a fim de disponibilizar informações atualizadas sobre as cidades e, futuramente, permitir que o cidadão, selecione informações de seu interesse pessoal, por exemplo, sobre seu bairro, a fim de gerar seu próprio mapa.

É também responsabilidade do Metrodata, a produção e disponibilização na internet de material didático direcionado à capacitação dos pesquisadores do Observatório sobre a metodologia de análise de desigualdades sócio-territoriais, desenvolvida pelo observatório. O professor Ribeiro (entrevista) informou que existe um “gerente de Metrodata” em cada Núcleo Regional, para que ocorra a adequada articulação

---

<sup>33</sup> O espaço físico ocupado exclusivamente pela coordenação geral do OM gira em torno de quatro salas, onde se distribuem a coordenação; setor administrativo; equipe do Metrodata, responsável pelos bancos de dados e sistemas de informação do Observatório e uma sala para reuniões.

<sup>34</sup> A equipe é composta por: duas pessoas que realizam tarefas administrativas; profissionais que atuam no trabalho dos bancos de dados e mapas digitais (Metrodata), composta por um sociólogo que trabalha os bancos de dados, uma engenheira cartógrafa e um técnico para o trabalho com as imagens e um bolsista de geografia trabalhando com cartografia digital e um técnico responsável pela página na internet, organização e apresentação das informações produzidas nesse espaço virtual.

destas informações produzidas pelo Metrodata. Esse gerente funciona também como um assistente do Coordenador de cada Núcleo.

A seguir será explicado o uso da página no Observatório (*web site*). Segundo Ribeiro (entrevista), a página oficial do Observatório das Metrôpoles na internet, serve para os fins de:

- divulgação do trabalho do Observatório ao público em geral;
- articulação da rede de pesquisadores e atores sociais (técnicos de ONGs e gestores públicos, militantes e lideranças de movimentos sociais) quanto aos eventos, publicações e outras ações dos membros da rede;
- informação e articulação da rede de pesquisadores do Observatório, bem como disseminação da metodologia de trabalho acadêmico para sua capacitação e homogeneização da análise sócio-espacial do território urbano (a organização deste material da capacitação está a cargo do Metrodata);
- divulgação de informações e capacitação dos atores sociais voltados às políticas urbanas pela disponibilização de material relacionado aos cursos do Observatório, como é o caso do material do curso de capacitação de agentes sociais e conselheiros municipais, disponível para *download*;
- futuramente será um espaço onde o usuário (cidadão em geral ou ator social ligado às políticas urbanas) poderá manipular informações sobre a cidade e gerar seus próprios mapas temáticos.

Concluindo a análise institucional do Observatório, será descrito, a seguir, o funcionamento de sua rede de instituições, pesquisadores e parceiros.

Além da sede do OM, localizada no Rio de Janeiro, a rede é completada pelos seus outros 11 núcleos regionais e reúne em torno de 214 pesquisadores, de aproximadamente 53 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeitura) e não-governamental, sob a coordenação conjunta do IPPUR/UFRJ e da FASE. No Quadro 1, a seguir, pode-se observar a amplitude e variedade de instituições públicas que compõem esta rede: Universidades, ONGs e instituições do setor governamental.

Núcleos	Instituições integrantes	Instituições por campo de atuação Univ/Ong/Gov			Equipe completa
Belém	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (coordenação);</li> <li>• Centro Sócio-econômico da UFPA;</li> <li>• Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFPA;</li> <li>• FASE/Programa Pará/Amazônia:</li> </ul>	3	1	-	4 doutores 4 mestres
Belo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mestrado em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (coordenação);</li> <li>• Observatório de Políticas Urbanas – PROEX - PUC Minas;</li> <li>• Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da PUC Minas</li> <li>• Instituto de Relações do Trabalho da PUC Minas;</li> <li>• Programa de Pós-graduação em Tratamento da Informação Espacial da PUC Minas;</li> <li>• Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais - EA/UFMG;</li> <li>• Departamento de Engenharia de Controle e Automação e Técnicas Fundamentais - DECAT da Escola de Minas da Universidade Federal do Ouro Preto (UFOP);</li> </ul>	7	-	-	13 doutores 3 mestres 22 doutorandos 2 mestrados 5 bolsistas de Iniciação Científica
Curitiba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Núcleo de Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia e Mestrado em Direito Cooperativo e Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná - UFPR (coordenação);</li> <li>• Laboratório de Geografia Humana e Regional e Mestrado em Geografia do Departamento de Geografia da UFPR;</li> <li>• Laboratório de Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Arquitetura da UFPR;</li> <li>• Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES (colaboradora)</li> </ul>	3	-	1	5 doutores 5 mestres 5 graduados
Fortaleza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Geografia da Universidade federal do Ceará - UFC (coordenação);</li> <li>• Departamento de Teoria Econômica da</li> </ul>	4	1	-	5 doutores 1 mestre 1 mestranda 2 graduados



	<ul style="list-style-type: none"> <li>UFC;</li> <li>• Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC;</li> <li>• Departamento de Psicologia da UFC</li> <li>• CEARAH Periferia.</li> </ul>				
Goiânia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Economia da Universidade Católica de Goiás - UCG (coordenação);</li> <li>• Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal de Goiás – UFG;</li> <li>• Unidade Universitária de Ciências Sócio-econômicas e Humanas e Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Goiás – UEG;</li> <li>• Coordenação de Área de Ciências Humanas do Centro Federal de Educação Tecnológica de Goiás - CEFET-GO.</li> </ul>	4	-	-	6 doutores 2 doutorandos 9 mestres 4 mestrandos 1 especialista 3 graduandos 2 bolsistas IC
Maringá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá - UEM (coordenadora);</li> <li>• Departamento de Fundamentos da Educação do CCHLA/UEM;</li> <li>• Departamento de Administração do Centro de Tecnologia da UEM;</li> <li>• União de Faculdades Metropolitana de Maringá – UNIFAMMA;</li> <li>• Centro de Letras e Ciências Humanas/UEL;</li> <li>• Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Maringá;</li> <li>• ONG Soma Ambiental.</li> </ul>	5	1	1	6 doutores 1 doutorando 6 mestres 2 bolsistas IC
Natal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Núcleo Avançado de Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio grande do Norte - UFRN (coordenação)</li> <li>• Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN;</li> <li>• Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRN;</li> <li>• Departamento de Estatística da UFRN.</li> </ul>	4	-	-	8 doutores 2 doutorandos 2 mestres 3 mestrandos 3 bolsistas AT 2 bolsistas IC

Porto Alegre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE (coordenação);</li> <li>• Programa de Pós-Graduação em Geografia - Departamento de Geografia - Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;</li> <li>• Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH/UFRGS;</li> <li>• Departamento de Arquitetura da UFRGS.</li> </ul>	3	-	1	4 doutores 4 mestres 2 doutorandos 1 especialista
Recife	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (coordenação)</li> <li>• Programa de Pós-graduação em Geografia do Departamento de Ciências Geográficas da UFPE;</li> <li>• Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais da UFPE;</li> <li>• FASE Pernambuco.</li> </ul>	3	1	-	5 doutores 5 mestres 4 graduados 1 bolsista AT 2 bolsistas IC
Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/ UFRJ (coordenação);</li> <li>• Programa de Pós-graduação em Urbanismo - PROURB/UFRJ;</li> <li>• Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE;</li> <li>• Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - PPCIS/IFCH/UERJ;</li> <li>• Centro de Ciências do Homem, no Laboratório de Estudos da Sociedade Civil e do Estado, da Universidade Estadual do Norte Fluminense - Darcy Ribeiro;</li> <li>• Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.</li> </ul>	5	1	-	9 doutores 1 doutoranda 5 mestres 2 mestrados 1 graduado 3 bolsistas AT 12 bolsistas IC
São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEPUR/Departamento de Sociologia da PUC-SP (coordenação);</li> <li>• Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAU/USP.</li> </ul>	2	-	-	9 doutores 2 doutorandos 1 mestre 1 mestranda
Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia – CRH/UFBA (coordenadora)</li> <li>• LabHabitar e LCAD da Faculdade de</li> </ul>	2	-	-	3 doutores 1 doutoranda 2 mestrados

	Arquitetura da UFBA.				
Total	53 instituições	45	5	3	77 doutores 13 doutorandos 45 mestres 15 mestrandos 2 especialistas 15 graduados 7 bolsistas AT 25 bolsistas IC

QUADRO 1 – Síntese da composição institucional do Observatório das Metrôpoles

Fonte: OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.13.

Nota: Adaptado pelo autor.

(1) As siglas seguem o original.

A rede Observatório das Metrôpoles passou a integrar em 2006 a rede internacional *Global Urban Observatory* (GUO) que articula vários observatórios locais (*Local Urban Observatories*), distribuídos em todo mundo, sob a coordenação geral do programa HABITAT das Nações Unidas.

Embora muitos dos objetivos da rede internacional coincidam com a rede do Observatório das Metrôpoles (conforme comentado anteriormente), seu coordenador, o professor Ribeiro (entrevista), expressou sua independência quanto aos procedimentos metodológicos e indicadores utilizados pela rede *Global Urban Observatory*. Embora ele a avalie como uma interessante iniciativa, pois pretende gerar bases comuns para discussão de problemas semelhantes enfrentados pelas metrôpoles do mundo, Ribeiro considera os indicadores sintéticos desenvolvidos pelas Nações Unidas<sup>35</sup> úteis apenas à sensibilização da mídia e da opinião pública sobre tais temas. O Observatório das Metrôpoles, por sua vez, está preocupado em analisar as características locais, particulares a cada metrópole, responsáveis pela geração desses problemas e que permitam compreender a realidade e, ao mesmo tempo, informar os atores sociais responsáveis pelas ações que podem transformá-la. Nesse sentido, a informação gerada no Observatório das Metrôpoles teria um cunho mais analítico e o objetivo geral de subsidiar ações de intervenção social, o que, em sua opinião, não é possível com indicadores sintéticos.

<sup>35</sup> Os indicadores utilizados pelo *Global Urban Observatory* estão disponíveis no documento: *Urban indicators: Guidelines*, de autoria do Programa HABITAT e que pode ser acessado pela página: [http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/urban\\_indicators\\_guidelines.pdf](http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/urban_indicators_guidelines.pdf). Acesso em 5 abr. 2006.

Pode-se observar que o OM e os observatórios locais que se preocupam em produzir (novos) indicadores seguem a tendência atual mencionada por Jannuzzi (2001) e Kayano (2002) relacionada à necessidade de se criar novos indicadores a fim de mensurar as questões sociais. Embora *Workshop on Environment* (1999) considere que um observatório não deva realizar atividades diretas para produção de indicadores, desfrutando da parceria com institutos e agências especializados (vide esquema 1), esta não é a opinião do OM e do de vários outros observatórios brasileiros como o Observatório de Favelas – que não produz indicadores, mas valendo-se de metodologias de diagnóstico rápido levantam dados primários diretamente do campo.

O importante é perceber que a proposta dos observatórios locais no Brasil é gerar informações para a intervenção e não apenas sensibilização e divulgação na mídia. O comentário acima de Ribeiro (entrevista) sobre a diferença entre OM e observatórios do HABITAT quanto à opção metodológica relacionada aos indicadores reflete uma postura engajada das universidades (e de observatórios brasileiros analisados neste trabalho). Este engajamento é resultado da participação das universidades públicas (juntamente com os movimentos sociais) no processo de redemocratização do país e de sua luta pelos direitos sociais, conforme descrito no capítulo anterior.

Jannuzzi (2001), ao definir índice ou indicador social lembra que seu aspecto prático é contar algo a respeito da realidade social e sobre as mudanças que ocorrem sobre esta realidade, sendo muitas vezes utilizado como um instrumento de monitoramento de políticas públicas. Essa visão de indicador social como instrumento de monitoramento e controle social parece estar plenamente incorporada nos dois observatórios analisados neste capítulo

Voltando à análise do Observatório das Metrópoles, observa-se que, apesar deste ter sua sede na Universidade, não se limita a nenhum dos universos acadêmico, governamental ou não-governamental, embora o professor Ribeiro (entrevista) goste de lembrar que são todas instituições públicas. Na verdade, o projeto funciona como uma rede de instituições que agrega principalmente o setor acadêmico e ONGs e,

em menor escala, instituições do setor governamental. Constatamos, ainda, que por meio das ONGs – em especial a FASE – existe ligação com os movimentos sociais urbanos, fazendo com que estas instituições funcionem como mediadoras entre a Academia e os atores sociais, especialmente os movimentos sociais. Esta também é a opinião de Paz (2004).

Segundo o Observatório:

Em resumo, formamos hoje um Instituto em Rede sobre o tema das metrópoles brasileiras e os desafios do desenvolvimento. Trata-se de um projeto inovador em razão da articulação entre sociedade civil, academia e poder público, por utilizar uma metodologia unificada de pesquisa, monitoramento e intervenção. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.15).

Ainda quanto à composição do Observatório, a tabela 1 resume a participação de cada tipo de instituição dentre as instituições públicas presentes no observatório.

Tabela 1 – Distribuição de instituições públicas no Observatório das Metrôpoles

Instituição	Número de instituições	Porcentagem do total
Universidades	45	85,0
Organização Não-governamental	5	9,4
Instituição Governamental	3	5,6
Total	53	100,0

Fonte: Elaboração deste pesquisador.

Embora a participação numérica das ONGs não seja expressivamente maior que a das instituições governamentais, percebe-se sua maior importância estratégica para o Observatório, devido ao fato de as atividades de formação que realizam serem parte essencial nas atividades de disseminação das informações, como será verificado adiante.

A seguir, será analisado como se dá o fluxo da informação para dentro e para fora do Observatório, até seus usuários (organizações da sociedade civil, movimentos populares e outros atores sociais) ou interlocutores que não estão formalmente

representados em sua estrutura, mas que se valem das informações e do conhecimento gerado pelo projeto para subsidiar suas ações.

#### **4.1.3 A informação no Observatório das Metrôpoles**

A análise do processo de produção da informação e sua posterior disseminação dentro e fora do Observatório são de grande importância para a análise deste “fenômeno institucional”. Considera-se “dentro”, a informação que circula para a rede de instituições descritas no quadro 1 e “fora”, a informação que é disponibilizada e disseminada por meio de cursos de formação e seminários para atores sociais que não estão presentes no grupo de instituições constituintes do Observatório.

Antes de se iniciar a descrição das atividades que compõem este percurso seguido pela informação no âmbito interno e externo ao Observatório, estão reproduzidas abaixo algumas considerações introdutórias sobre o uso feito da informação e da importância dela para essa instituição.

O relatório institucional de 2004 “A experiência do Observatório”, deixa claro que a metodologia que desenvolvem busca responder aos principais desafios identificados para a consolidação do modelo de governança democrática no âmbito dos municípios brasileiros. São eles:

- a inexistência de um sistema de informações municipal, impossibilitando à administração local traçar diagnósticos da realidade com base em dados e pesquisas, e, conseqüentemente, de planejar políticas de médio e longo prazos;
- a pulverização das atribuições ligadas à intervenção urbana no interior da administração, que na ausência de coordenação por algum órgão municipal, torna vulnerável a atividade de planejamento, ao não assegurar a transparência administrativa e o cumprimento das metas e objetivos traçados;
- a limitação do controle do poder público pela sociedade e a participação dos atores locais devido às dificuldades políticas, técnicas e metodológicas para o

efetivo funcionamento dos Conselhos, considerados como esferas públicas não-estatais;

- a baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, seu reduzido número e ainda a existência de uma concepção tecnocrática dos dirigentes municipais são fatores que impossibilitam a instituição de práticas mais democráticas no interior das administrações municipais;
- os processos orçamentários tradicionais, juntamente com a inexistência de dispositivos de participação popular, tornam a atividade orçamentária nos municípios limitada ao controle das contas públicas, isto é, desvinculada da atividade de planejamento. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Assim, dentro dessa visão, e no que diz respeito ao caráter dado à informação produzida pelo Observatório, pode-se afirmar que o projeto atua na perspectiva de intervenção “político-educativa”, ancorada nas seguintes diretrizes: (i) capacitação e fortalecimento dos Conselhos municipais, pensados como esfera pública não-estatal e de controle social das políticas públicas; (ii) o fortalecimento dos fóruns e articulações de redes nacionais; (iii) a reprodução, em outras cidades, do Observatório, fomentando a parceria entre universidades e centros de pesquisa com ONGs e movimentos sociais que articulem a produção de conhecimento e as atividades educativas com a intervenção na cena pública; (iv) produção do conhecimento, que atenda tanto aos atores locais do desenvolvimento em sua demanda por informações que os auxiliem na análise, formulação e a tomada de decisões sobre as políticas (como por exemplo nos Conselhos municipais), como atenda aos cidadãos em sua necessidade de informações sobre o desempenho do governo municipal. Vale lembrar que o atendimento a estes dois diferentes públicos exige a tradução e organização dos dados e informações disponíveis a fim de se tornarem acessíveis. Por fim, o OM pretende atuar na elaboração de projetos de desenvolvimento local que também melhore as condições de vida dos habitantes e estimule a participação de todos os atores. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Vale observar que é importante avaliar a efetividade e eficácia dessas diretrizes e ações do OM. Por outro lado, houve dificuldade em se realizar esta avaliação devido

à sua subjetividade, optando-se por descrevê-las e analisá-las, sem avaliar sua efetividade e eficácia.

Quanto ao que foi mencionado acima sobre a relação do OM com a ausência nos municípios de quadros capacitados e sistemas de informação, pode-se entender este como um dos aspectos do contexto em que nascem e se desenvolvem os observatório no Brasil. Nesse sentido, Jannuzzi (2002) comentou sobre a crescente demanda de municípios de médio e grande porte por informações para a formulação de políticas públicas municipais no país.

O Observatório das Metrópoles e o Observatório dos Direitos do Cidadão (também analisado neste capítulo) se relacionam a outro importante aspecto do contexto brasileiro: o da superação das limitações do controle realizado por representantes de movimentos sociais nos conselhos gestores de políticas, conforme Dagnigo (2002b). A autora ressalta que essas limitações advêm das deficiências quanto ao domínio das questões técnicas e institucionais pelos representantes de movimentos sociais. Assim, percebe-se nos cursos de capacitação, analisados nos dois estudos de caso mencionados, a preocupação da superação dessas duas deficiências. Tais deficiências, bem como sua superação, fazem parte de um contexto latino-americano de melhoria do controle social e da participação nas políticas públicas, ressaltados por Cunill Grau (2000).

Feitas as considerações acima, será apresentado, em seguida, o percurso seguido pela informação no Observatório, desde sua produção até sua disseminação. Assim sendo, serão descritas, a seguir, as seguintes etapas relativas à informação: a produção da informação; as atividades de formação; atividades relacionadas ao processo de disseminação de informações ou de difusão de análises e conclusões das pesquisas e, finalmente, o monitoramento de políticas Públicas.

A produção da informação ocorre basicamente por meio dos projetos de pesquisa desenvolvidos pelo Observatório, a cargo das equipes regionais, geralmente sediadas em universidades públicas. A pesquisa busca a análise comparada dos resultados das pesquisas nas diferentes metrópoles, o que levou ao desenvolvimento e adoção de uma única metodologia de análise da realidade



socioespacial do ambiente urbano. Fica claro também que a pesquisa no OM está desvinculada de uma visão de neutralidade da informação, fazendo com que este projeto aborde questões até recentemente pouco ou mesmo não consideradas como foco principal de atenção pela Academia. Essas questões se referem às profundas desigualdades sociais enfrentadas na escala local, e que adquirem especial dramaticidade no ambiente urbano e metropolitano. Esses aspectos, entre outros que serão vistos a seguir, parecem conferir ao OM um caráter inovador quanto à pesquisa acadêmica.

Segundo Ribeiro (entrevista), a pesquisa se organiza em quatro grandes linhas. As três primeiras envolvem pesquisas acadêmicas e a terceira se refere, na verdade, às etapas subseqüentes à produção da informação.

Linha 1: “Metropolização, dinâmicas intrametropolitanas e o território nacional”. Discute o tema em termos gerais e tradicionalmente consagrados.

Linha 2: “Dimensão sócio-espacial da exclusão/integração nas metrópoles: estudos comparativos”, que descreve e analisa a organização social no espaço urbano e suas relações com fenômenos como a exclusão social e segregação territorial, acesso à escolaridade, entre outros, buscando medir esses fenômenos e comparando resultados entre as metrópoles. Aqui estão temas inovadores em termos de discussão sobre as políticas urbanas.

Linha 3: “Governança Urbana, Cidadania e Gestão das Metrópoles”, tema estreitamente articulado ao anterior, devido às implicações que a governança urbana e democrática sofrem se for considerado o efeito desagregador sobre a sociedade que a exclusão e segregação extremas podem causar sobre o *pactum societatis*. Essa linha estuda questões como cultura política, cidadania e segregação nas metrópoles; capital social e movimentos sociais nas metrópoles e ainda o sistema federativo e condições institucional-fiscais da gestão metropolitana.

Linha 4: “Monitoramento da realidade urbana e desenvolvimento institucional” responsável pelas atividades de formação; monitoramento; transferência de resultados e desenvolvimento institucional; publicações; mecanismos de formação e

fixação de jovens pesquisadores. Essa última linha, na verdade é a que dá o caráter diferenciado ao OM. Trata da disseminação da informação pela pesquisa acadêmica em geral. As atividades aqui presentes vêm complementar o ciclo iniciado com as três linhas anteriores, responsáveis pela produção da informação exclusivamente acadêmica.

As atividades de pesquisa, responsáveis pela produção de informação, assumem feições que, por sua vez, estão relacionadas à visão deste grupo de pesquisadores quanto ao uso da informação produzida pela Universidade e centros de pesquisa pelos atores sociais. A pesquisa no Observatório busca sua aplicação imediata, a geração de informação deve servir aos atores sociais na transformação da cena pública. Em outras palavras, é privilegiada a geração de informação que subsidie projetos de intervenção na realidade social, bem como contribua no controle dos governos locais na forma de indicadores e mapas que ajudem no monitoramento das políticas públicas locais e no desenvolvimento de uma consciência cidadã. Por meio da produção e disponibilização de informações úteis ao cidadão sobre a situação e os problemas do seu território, pretende-se estimular a participação em todo processo relacionado às políticas públicas.

Esse uso da informação gerada pelo Observatório parece ir ao encontro do modelo de observatório urbano proposto pelo programa HABITAT das Nações Unidas, em que são privilegiadas informações úteis aos *stakeholders* em sua participação nas políticas públicas. No entanto, se na versão da agência multilateral existe uma proposta de colaboração entre os diferentes atores que se utilizam das informações disponibilizadas pelos observatórios urbanos, no Observatório das Metrôpoles as informações estão a serviço de ações de exigibilidade (*advocacy*) e *lobbying*, trazendo à tona a existência de um conflito no processo de discussão das políticas.

Como foi dito anteriormente, é assumida a impossibilidade da neutralidade científica e, sem a perda do rigor científico, buscado um conhecimento acadêmico que seja comprometido com os valores da democracia, da solidariedade e da justiça social. Assim, a produção de conhecimento no OM se insere na perspectiva de que o conhecimento é indispensável no mundo contemporâneo e o acesso à informação e

à educação são imprescindíveis à integração social, política e econômica dos indivíduos da sociedade e direito de cidadania fundamental.

Além disso, “para a efetividade da dinâmica democrática, é necessário garantir a sistemática produção de conhecimento voltada para a promoção da participação de cidadãos e cidadãs nas esferas públicas” (SANTOS JÚNIOR, 2005, p.151). Salienta-se aqui a questão da produção sistemática, pois este é um dos pontos importantes que o Observatório vem acrescentar a outras iniciativas de ONGs, visando a subsidiar os cidadãos no controle das políticas públicas. De fato, se não houver um trabalho cotidiano nesse sentido que atualize informações num contexto em que a informação assume especial importância, fica difícil imaginar o desenvolvimento de uma real situação de controle social do governo pela população e atores sociais, envolvidos no acompanhamento das políticas públicas. Por isso,

Nessa abordagem, ganha enorme relevância discutir o papel dos centros produtores de conhecimento e a importância da sua articulação com as organizações da sociedade civil, na perspectiva estratégica de promover a cidadania e a participação sociopolítica. (SANTOS JÚNIOR, *ibid.*).

No Observatório, a pesquisa acadêmica busca a análise comparada dos problemas enfrentados no quadro das políticas urbanas nas diferentes metrópoles, exigindo assim a adoção de uma única metodologia de análise e o diálogo constante entre uma rede composta por 66 pesquisadores principais, um total de 214 pesquisadores (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005). Conforme foi mencionado, esse diálogo é viabilizado pelo uso da página na internet e por uma série de seminários e eventos acadêmicos. Mas o diálogo na rede do Observatório não se restringe à Universidade, expandindo-se para outros fóruns de discussão, como se verá adiante.

A fim de viabilizar a produção de informações que subsidie a ação dos atores sociais, é necessária a elaboração de bancos de dados digitais e geração de informações georeferenciadas, que vão facilitar a atualização de informações e produção, em tempo real, de mapas não apenas sobre a cidade, mas também sobre o bairro. Isso oferece um importante instrumento de monitoramento das políticas

públicas e desenvolvimento de consciência cidadã pelo reconhecimento do seu território.

Essa dependência do OM com relação aos bancos de dados, sistemas de informação e, em especial, o desenvolvimento de sistemas de informações georeferenciadas e a produção de mapas digitais seguem a visão de observatório proposto pelo programa HABITAT das Nações Unidas, embora pareça não existir em observatórios como o Observatório das Favelas (aludidos no capítulo anterior). No entanto, o esforço de monitoramento das políticas certamente exige um trabalho rotineiro e sistemático de produção de indicadores e análises que, conseqüentemente, irá exigir o uso destas tecnologias de informação.

Ainda quanto à produção de informações para o monitoramento, é significativo o fato de o Observatório não apenas disponibilizar indicadores que propiciem este monitoramento, como desenvolver e disponibilizar, por meio de sua página na internet, indicadores próprios que podem vir a servir de contraponto a indicadores oficiais para a análise de políticas urbanas. Um exemplo disso são as informações disponibilizadas sobre a relação entre exclusão social e segregação espacial e entre esta última e a perda de qualidade em serviços como saúde e educação.

Segundo Ribeiro (entrevista), em conseqüência da extensa rede de instituições de ensino, cujas linhas de pesquisa no Observatório encontram-se incorporadas nas instituições integrantes da rede e, em alguns casos, integrada na grade curricular como disciplina, tem sido possível ao projeto incorporar projetos de dissertações e teses de alunos dos programas de pós-graduação ao seu trabalho e disponibilizá-los em sua página na internet. Vale lembrar o estímulo dado aos alunos na participação de atividades de extensão universitária, unindo a pesquisa acadêmica a projetos de interesse social, realizados muitas vezes em áreas periféricas, onde se desenvolvem projetos de intervenção sob coordenação das ONGs parceiras no projeto.

Apesar do vigor da produção acadêmica do Observatório, o aspecto inovador desta rede de instituições são as atividades realizadas de forma complementar às pesquisas acadêmicas e que se desenvolvem principalmente em sua quarta linha de pesquisa. Essas atividades representam o esforço de tradução da informação para

atores sociais e cidadãos em geral. Segundo Santos Júnior (2005), coordenador dessa linha, essas atividades podem ser descritas como um programa que envolve a produção social de análises que fortaleçam a intervenção dos atores sociais nas esferas públicas, através da promoção de atividades de capacitação e o monitoramento de políticas públicas.

Dito isso sobre a produção da informação no OM, é o momento de descrever as suas atividades de formação. Essas se distribuem em cursos de capacitação, seminários e workshops para a capacitação de pesquisadores, alunos, professores e profissionais, a fim de ampliar seus horizontes de análise e de intervenção social. Por outro lado, o público não-especializado, representado por educadores de ONGs, lideranças comunitárias e técnicos de prefeituras, se vale de atividades de capacitação e assessoria para subsidiar sua intervenção no ambiente urbano. Por fim, o conjunto de informações relacionadas à análise sócio-espacial, disponibilizada pelo Observatório, vem complementar as informações relacionadas à formação dos atores sociais.

Os cursos de capacitação de agentes sociais e conselheiros municipais são coordenados pela FASE e, como atividade complementar à atividade acadêmica, têm possibilitado ao Observatório realizar um trabalho na área de extensão universitária. Alguns desses projetos são financiados pelas Fundações Ford, Rosa Luxemburgo e Actionaid e seu objetivo é o fortalecimento da esfera pública não-estatal na região metropolitana do Rio de Janeiro. Nesses cursos, são capacitados atores locais presentes nos Conselhos e Fóruns Municipais e Regionais – governamentais e não-governamentais – da Baixada Fluminense<sup>36</sup>.

O principal curso vem sendo ministrado desde 1999 no âmbito do “Programa Interdisciplinar de Capacitação de Conselheiros Municipais” e é responsável pela capacitação de lideranças locais. São cursos anuais que visam a capacitar conselheiros municipais governamentais e não-governamentais, lideranças comunitárias e técnicos que atuam no governo e em ONGs, de modo geral. Neles são apresentadas noções básicas sobre políticas públicas, buscando-se também

---

<sup>36</sup> Informações obtidas de: <<http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/riodejaneiro.htm>>. Acesso em 10 jan. de 2007.

informar e discutir a respeito de melhores soluções relacionadas à formulação e à gestão das políticas urbanas. As políticas setoriais abordadas são, principalmente, as políticas de saneamento, saúde, educação, proteção à criança e ao adolescente. Outro tema também abordado em atividades dessa natureza são os cursos sobre o Estatuto da Cidade para os atores mencionados. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Segundo Santos Júnior (2005), o conteúdo dos cursos visa a fornecer aos participantes um conjunto de conceitos, métodos e técnicas para:

- identificação de problemas de políticas públicas;
- utilização de instrumentos de controle social e monitoramento de políticas públicas;
- compreensão da dinâmica de funcionamento do orçamento municipal e;
- gestão de processos políticos de conflito, reivindicação e negociação, que viabilizem a adoção de políticas comprometidas com ideais da universalização dos direitos, da justiça social e da participação democrática.

Ribeiro (entrevista) informa que os próprios pesquisadores do Observatório são responsáveis pelo conteúdo e pelas aulas dos cursos<sup>37</sup>, sendo previstos para o próximo período de atividade entre 2005 e 2008, quatro cursos anuais na Baixada Fluminense, Recife, Belo Horizonte e Belém, totalizando 12 cursos, envolvendo 900 participantes. Até setembro de 2006, o Observatório havia capacitado cerca de 1200 pessoas.

Essa linha de ação do Observatório parece experimentar considerável expansão. No recente projeto “Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática”, aprovado para o Programa Institutos do Milênio, do CNPQ, está projetada a criação da Escola de Práticas Urbanas nos núcleos Curitiba, Goiânia, Recife, Belém e Maringá, em razão da demanda local por formação e qualificação dos gestores e movimentos sociais. Na expansão desses cursos para os núcleos

---

<sup>37</sup> Para maiores informações sobre o conteúdo do curso de capacitação e a relação dos professores, consultar material disponível em: <[http://www.fase.org.br/\\_reg\\_rj/pagina.php?id=513](http://www.fase.org.br/_reg_rj/pagina.php?id=513)> Acesso em 10 jan. 2007.

regionais, o projeto vai se valer da experiência das equipes de alguns núcleos e principalmente do conhecimento específico da FASE. O conteúdo dos cursos utilizará as informações e conhecimentos produzidos por cada equipe regional no sentido de “aumentar a capacidade dos atores locais na mobilização da aplicação da gestão democrática das cidades, na exigência do direito à cidade e fortalecimento do desenvolvimento institucional das áreas metropolitanas”. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005, p.72). Ainda segundo esse relatório, esta expansão está associada à articulação do Programa de Capacitação do Observatório com o Programa de Capacitação das Cidades, em desenvolvimento no Ministério das Cidades, articulação esta que ocorre por intermédio da presença de organizações sociais ligadas à rede Observatório das Metrópoles no Conselho das Cidades.

Pode-se dizer, portanto, que esses cursos complementam a primeira etapa do ciclo iniciado com a produção de informações, ao realizarem a tradução das informações geradas pelas pesquisas acadêmicas no sentido do usuário, em geral atores sociais localizados em instâncias públicas de participação e controle das políticas públicas. Paz (2005) ressalta a importância desse aspecto no Observatório dos Direitos do Cidadão (ODC) e explica a importância da existência da “Escola de Cidadania” (ou semelhante denominação) realizando esta função de tradução da produção no ODC. Assim sendo, fica clara a importância dessas Escolas na estrutura de um observatório, nos moldes estudados neste trabalho.

Outro aspecto, que se pode considerar complementar nesses cursos, segue no sentido inverso ao complementar a formação acadêmica de estudantes de graduação e pós-graduação por meio do contato direto com os atores e questões sociais que envolvem sua futura atuação como profissional de planejamento ou pesquisador acadêmico. Neste sentido, deve-se lembrar o relato de Bitoun (2005) sobre a oportunidade de troca de conhecimentos dentro do Observatório das Metrópoles (Observatório Pernambuco) entre dois universos distintos: a academia e os movimentos populares. Nesse aspecto, os observatórios como o OM, parecem ir ao encontro do que Kliksberg (2001) mencionou como função do Estado social inteligente. A saber: desenvolver certas capacidades, tais com a de entrar em acordo, negociar, planejar em conjunto e criar desenhos organizativos ágeis e abertos, a fim de construir redes intersociais orientadas para a solução de problemas

sociais, em que a política pública desempenharia papel central. Assim sendo, parece que observatórios nos moldes do OM se apresentam como um desenho institucional capaz de colaborar nesta tarefa mencionada por Kliksberg (2001).

Entre os cursos ministrados pelo OM, existem, ainda, os cursos de treinamento de pesquisadores. Estes ocorrem por meio de cursos virtuais, cujo material, elaborado pela coordenação do Observatório, é disponibilizado pelo Metrodata na página do Observatório na internet. Seu objetivo é difundir a metodologia adotada pelo Observatório e, conseqüentemente, realizar a análise comparada entre as metrópoles envolvidas no projeto. Em seu projeto para o “Programa Institutos do Milênio” do CNPQ, estão previstas oficinas de treinamento de pesquisadores da Rede na área das metodologias de análise social do espaço e de avaliação das políticas públicas, envolvendo 100 pesquisadores para o período entre 2005 e 2008.

Além dos dois tipos de curso mencionados e ainda dentro das atividades de formação, podem-se citar as atividades de difusão de análises e conclusões das pesquisas. Esse processo ocorre por meio das articulações dos parceiros do Observatório e de seus recursos de divulgação de informações, como a internet, suas publicações e os eventos, seminários e workshops acadêmicos ou abertos. Esse processo de difusão, além de atingir o cidadão em geral, busca principalmente subsidiar a atuação dos atores sociais e contribuir na discussão sobre os problemas metropolitanos. Para isso acontecer de forma mais efetiva, o Observatório se vale de suas articulações com ONGs, movimentos populares de caráter nacional, instituições sindicais e associações de classe, como acontece no âmbito do Fórum Nacional pela Reforma Urbana e na Frente Nacional de Saneamento Ambiental, por meio da participação da FASE na coordenação executiva dessas articulações nacionais. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Valendo-se dessa estratégia de articulação, o Observatório e sua rede de pesquisadores afirmam buscar contribuir para o atendimento de demandas dos atores sociais envolvidos nas políticas públicas. Isso, somado às iniciativas descritas anteriormente, parece intensificar ainda mais a circulação entre o conhecimento acadêmico, atores sociais e mesmo entre as comunidades em contato com movimentos sociais, lideranças e outros representantes populares, conforme relatam



Bitoun (2005) para este observatório e Paz (2004) para o Observatório dos Direitos do Cidadão.

Retomando os cursos de capacitação, o coordenador do Observatório, o professor Ribeiro (entrevista), ao responder a pergunta sobre qual a função principal desses cursos de capacitação de atores sociais, assim se pronuncia: “A função mais importante destes cursos é autorizar as pessoas a fazer o uso da palavra. Estamos dando mais do que subsídios, estamos dando o aval simbólico para o ator usar a palavra<sup>38</sup>”.

A disseminação de informações, ou como prefere o Observatório, a “transferência de resultados e desenvolvimento institucional”, se confunde, em parte, com o desenvolvimento de sua página na internet, um dos principais recursos utilizados para tais atividades.

Vale aqui a reflexão sobre o potencial de alcance do OM e mesmo de outros observatórios com relação aos atores sociais menos privilegiados ou, em outras palavras, com acesso restrito à internet. No Brasil ainda é muito reduzido o número de pessoas que tem esta facilidade de acesso, assim os observatórios brasileiros podem não atingir seu público-alvo (os movimentos sociais) pela dificuldade que a maioria dos membros destes movimentos têm de ter acesso a um computador conectado a esta rede. Desta forma os observatórios no Brasil podem ser vítimas desta característica das sociedades em rede, salientada por Castells (1999 e 2000), de exclusão das camadas populares, o que vai diminuir seu poder de disseminação de informações.

O Observatório das Metrôpoles (2005) descreve, para o período entre 2005 e 2008, as seguintes atividades:

- Concepção e desenvolvimento de um Portal Observatório das Metrôpoles: consiste em transformar o sistema *web* já existente em um Portal, a fim de

---

<sup>38</sup> O professor Luis César Ribeiro se refere aqui ao termo “discurso competente”, desenvolvido no capítulo de mesmo nome no livro “Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas” de autoria de Marilena Chauí.

conseguir: (i) integração da rede; (ii) disponibilização ampla dos resultados e informações geradas aos gestores e atores da política pública nas áreas metropolitanas; (iii) difusão para o grande público dos problemas metropolitanos; (iv) formação à distância de gestores e conselheiros municipais; (v) implantar a versão eletrônica dos Cadernos da Metrópole. O portal pretende ter uma arquitetura descentralizada e uma interface amigável, a fim de permitir a unificação das ações desenvolvidas no âmbito dos projetos previstos.

- Concepção, desenvolvimento e implantação de um Servidor de Mapas que permita ao usuário consultar, visualizar e imprimir mapas diversos, com base nas informações geradas e utilizadas pelo Observatório. O professor Ribeiro considera esta ferramenta de grande utilidade potencial para o cidadão em geral tomar conhecimento do seu território (bairro ou comunidade). Isso exige que as informações acumuladas pelo Metrodata e ali disponibilizadas sejam as mais desagregadas, a fim de permitir ao cidadão reconhecer territórios familiares, como seu bairro. Segundo o Observatório das Metrôpoles, as informações também servem aos gestores das políticas públicas nas áreas metropolitanas para: (i) quantificar e focalizar os beneficiários das políticas sociais; (ii) analisar a importância de variáveis sócio-demográficas na compreensão das diversas causalidades dos problemas sociais; (iii) permitir comparar a evolução dos problemas sociais no tempo, bem como os resultados das políticas públicas; (iv) organizar uma base de informações georeferenciadas.
- Por intermédio de sua página na internet, divulgar informações úteis ao acompanhamento permanente da evolução do desempenho das políticas públicas aos cidadãos em geral e atores sociais. Como já foi mencionado, este trabalho envolve a manutenção, alimentação e ampliação constante do banco de dados pelo Metrodata, que por sua vez organiza a produção do Observatório em bancos de dados, sistemas de informação e mapas digitais, com informações sobre várias políticas setoriais.

Além dessas atividades relacionadas à sua página oficial na internet, podem-se identificar outras atividades de divulgação, disseminação e troca de informações no âmbito do projeto.

Produção sistemática de informes para as instituições formadoras da opinião pública e meios de comunicação de massa (jornais, revistas, rádio e televisão) e que também visam a estimular o debate público sobre os temas abordados. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Por outro lado, a informação relacionada ao Observatório segue um percurso que vai muito além dos círculos acadêmicos. As atividades articuladas pelas ONGs do projeto, como os cursos de capacitação ou seminários abertos, podem envolver os mais variados atores sociais (gestor público, um técnico de ONG e lideranças de movimentos sociais). Essas atividades podem ser associadas a projetos de extensão universitária, aproximando estudantes e professores universitários desses atores e de suas realidades, propiciando a troca de informações e de visões. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004).

Ainda como parte das ações de difusão das informações ou de difusão de análises e conclusões das pesquisas do OM, existem as publicações periódicas. A revista *Cadernos Metrópole* é a publicação mais antiga do Observatório e tem o objetivo de divulgar os resultados das pesquisas sobre as três primeiras metrópoles incorporadas ao projeto (São Paulo e Belo Horizonte e o núcleo inicial no Rio de Janeiro), realizadas no âmbito do projeto interinstitucional “Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana”, financiada pelo PRONEX/CNPq. Seu resultado foi publicado nos três primeiros números da revista, abordando os efeitos das transformações econômicas em curso e as possibilidades de um modelo de desenvolvimento que supere a exclusão social.

Os *Cadernos Metrópole* são um periódico semestral, editado desde 1999 pelo Núcleo São Paulo, através da EDUC, Editora da PUC-SP. Encontram-se indexados na *Library of Congress*, em Washington. Seu público-alvo é principalmente o meio acadêmico (professores, pesquisadores e estudantes) e, segundo Ribeiro

(entrevista), também agentes políticos, quadros técnicos de órgãos governamentais e lideranças locais, bem como demais interessados.

Entre 1999 e 2004, foram publicados 12 fascículos, somando 61 artigos e ainda um número especial sobre São Paulo, fazendo da revista um dos principais produtos do Observatório, pois é responsável por divulgar sua produção científica. No Anexo 1 estão relacionados os Cadernos e seus conteúdos.

Além dos *Cadernos Metrópole* foram publicados, desde 1994, vários livros, inúmeros artigos acadêmicos e alguns cd-roms, relacionados no Anexo 2.

Outra atividade importante ligada à informação no Observatório é o monitoramento de políticas públicas. Essa atividade acontece dentro do recorte espacial do território urbano e metropolitano das metrópoles que compõem o Observatório. Em linhas gerais

o projeto tem como finalidade criar condições para a realização de ações específicas voltadas ao uso dos resultados gerados pelo Observatório das Metrópoles em torno de dois eixos: (i) Análise, avaliação e monitoramento das desigualdades sociais e territoriais de nossas principais metrópoles e; (ii) Monitoramento e produção de subsídios sobre o desempenho das políticas urbanas nacionais e locais.

(OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p.4).

São inúmeras as atividades de pesquisa realizadas no âmbito do Observatório, que resultam em bancos de dados, informações e indicadores. As atividades de organização e sistematização desse enorme arcabouço gera informações para o monitoramento das políticas urbanas. Segundo o Observatório das Metrópoles (2005) o projeto vem realizando, e pretende dar prosseguimento, às seguintes atividades de monitoramento para o período entre 2005 e 2008: o monitoramento da avaliação do desempenho das políticas locais nas metrópoles, que considera fatores como o grau de organização da “sociedade civil”; a capacidade institucional e administrativa dos governos locais; a distribuição dos equipamentos e serviços urbanos; o modo de produção e gestão dos serviços e as políticas orçamentárias locais e estaduais.

O monitoramento da avaliação do impacto do quadro de desigualdades socioespaciais e no desempenho político-institucional dos governos estaduais e municipais. Essa pesquisa se preocupa em avaliar se há obstáculos à construção e implementação de uma política de desenvolvimento fundada na cooperação e negociação entre as forças locais, que criem condições de minimizar os riscos de marginalização das regiões metropolitanas.

Nessas duas atividades de monitoramento serão produzidos relatórios anuais, de âmbito nacional, contendo os resultados da análise e dirigidos aos atores nacionais e locais.

Como já explicado anteriormente, o Metrodata é o setor responsável pela organização e disponibilização na internet destas informações que abrangem, portanto, as seguintes áreas: sócio-econômica, demográfica, habitacional, política urbana, equipamentos urbanos, política de saneamento e ambiental, transportes, assim como organização institucional, sócio-política e finanças municipais.

Além do monitoramento sistemático que já vinha sendo realizado, o Observatório pretende (para o período entre 2005 e 2008) realizar também as atividades de monitoramento das políticas nacionais de habitação, saneamento e política urbana do Ministério das Cidades, a fim de identificar o impacto das políticas nacionais sobre o quadro de desigualdades sociais no espaço metropolitano. Como resultado dessas atividades, serão publicados boletins com análises e subsídios sobre as políticas mencionadas para o período considerado.

Por fim, o Observatório busca novas abordagens ou focos para seu monitoramento. No período de pesquisas, entre 2005 e 2008, será realizado um estudo exploratório sobre as possíveis relações entre o quadro de segregação, desigualdade socioespacial e violência urbana. O resultado será objeto de reflexões teórico-metodológicas e produção de um documento com a análise das diferenciações ambientais entre as unidades socioespaciais nas metrópoles brasileiras. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005).

Quanto às ferramentas produzidas para o controle social, a metodologia de

monitoramento baseada nos mapas sociais<sup>39</sup> parece ter facilitado a visualização e compreensão dessas questões pelos atores sociais envolvidos.

Ela vem nos permitindo conscientizar os atores locais que freqüentam os nossos cursos de formação sobre a necessidade da cooperação institucional entre as esferas de ação (governamental e não-governamental) envolvidas na questão urbano-habitacional das áreas metropolitanas. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p. 5).

As atividades de monitoramento, portanto, não acontecem apenas sob a responsabilidade dos pesquisadores, também os atores sociais, ao usá-las em suas avaliações das realidades locais (bairro, por exemplo), têm a oportunidade de aprovar ou não a metodologia usada. No caso dos mapas sociais desenvolvidos com a intenção de facilitar a compreensão e visualização da realidade urbana, eles podem vir a ser usados pelos atores sociais no reconhecimento do seu território. Embora não se tenha como avaliar se a metodologia de monitoramento dos mapas sociais possa produzir bons resultados no reconhecimento do seu território pelos atores sociais ou mesmo o cidadão em geral. Fica aqui a avaliação feita pelo próprio Observatório:

O principal indicador do impacto da nossa atuação neste campo está expresso no convite feito pelo Ministério das Cidades do Governo Federal para a elaboração de um amplo diagnóstico das áreas metropolitanas e a construção de ferramentas que orientem a intervenção governamental no campo da política urbano-habitacional e a sua necessária articulação com os outros ministérios e níveis de governo envolvidos com a questão social. Tal convite decorreu da utilização das informações e dos mapas disponibilizados pelo Observatório via *homepage* na elaboração das bases de um plano preliminar de ação do governo federal para as áreas metropolitanas. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p.5).

Em relação ao uso de servidores de mapas<sup>40</sup> (em sua página na internet) O Observatório comenta que a utilização dessa tecnologia por organismos públicos na

---

<sup>39</sup> Os mapas sociais das metrópoles brasileiras: identificam as áreas socialmente homogêneas definidas a partir das categorias sócio-ocupacionais e os programas governamentais implementados pelo Ministério das Cidades.

<sup>40</sup> Os servidores de mapas são ferramentas que unem sistemas de georeferenciamento das informações com a internet, em outras palavras, o usuário pode acessar o site do Observatório das Metrópoles e selecionar as informações que desejar, por exemplo, sobre seu bairro e construir um mapa temático personalizado.

América Latina propiciou: (i) elevar a sensibilidade pública sobre o tema da pobreza e estimular o debate sobre a adequação dos indicadores de pobreza; (ii) estimular a uniformização das definições e usos de indicadores entre os organismos responsáveis pela ação social; (iii) reduzir a duplicidade de esforços e criar condições para integrar a informação e coordenar melhor a ação dirigida aos pobres. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005)

Se houve mesmo essa elevação da sensibilidade pública para o tema da pobreza, por meio da utilização de servidores de mapas, os observatórios que se valerem dessa tecnologia podem estar atuando no sentido de se tornarem meios de comunicação e disseminação de informações de interesse público ou informação de qualidade, no modo como expresso por Sartori (2001).

Os próprios cursos de formação servem como momento para os pesquisadores receberem o *feedback* das lideranças de movimentos sociais, técnicos de ONGs e governo, conselheiros, entre outros que participam dessas atividades, quanto aos resultados de suas pesquisas. Esse *feedback*, ao professor do curso, também pesquisador acadêmico, parece fechar o circuito, envolvendo toda a rede de pesquisadores e técnicos de ONGs diretamente ligados ao Observatório, bem como os atores sociais articulados ao projeto. A informação é produzida, traduzida, circulada, avaliada em termos de sua utilidade pelos atores sociais (ou usuários) e, feitas as considerações por estes nos cursos de capacitação, seminários e outras atividades na forma de *feedback*, eventualmente são incorporados novos temas na agenda da pesquisa acadêmica. Em conseqüência, os pesquisadores podem gerar produtos (diagnósticos e mapas) que se aproximam ainda mais da realidade social e servem de instrumentos mais eficazes para o controle das políticas públicas.

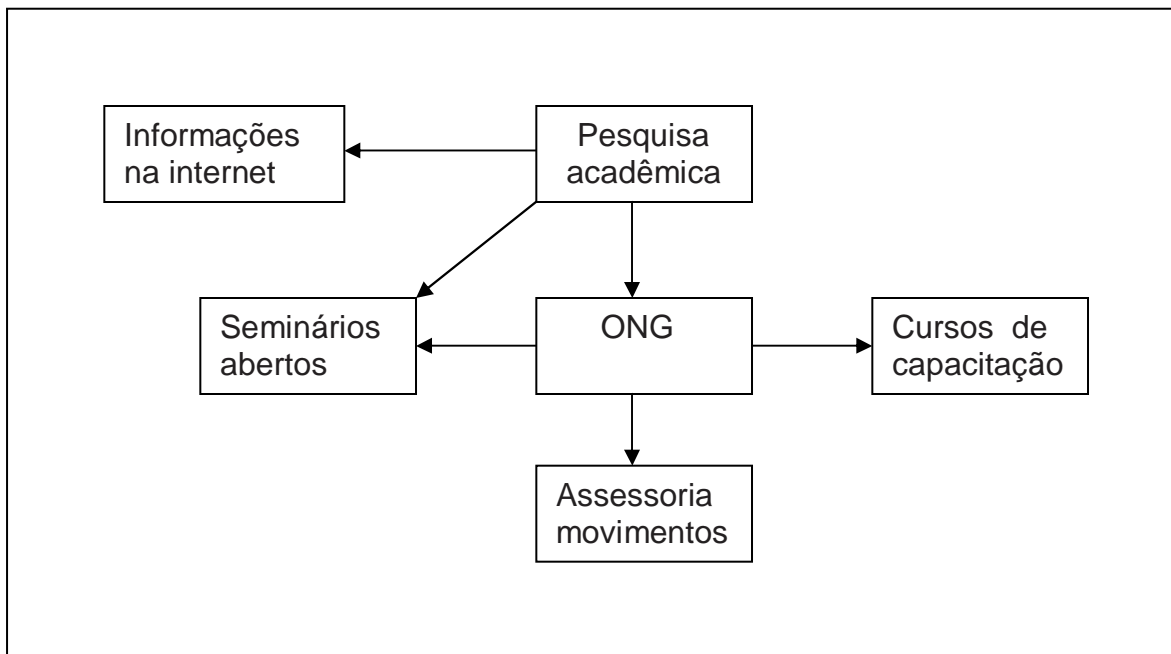
Dessa forma, os observatórios, ao aliar estruturas de pesquisa acadêmica e modernas tecnologias de informação e comunicação (feitas as ressalvas quanto ao acesso limitado à internet no Brasil), podem oferecer informações e ferramentas úteis aos cidadãos. Os cursos, além de serem outra oportunidade de disseminação do conhecimento, podem vir a ser uma oportunidade de *feedback* e de reconhecimento de temas emergentes ou de interesse dos movimentos sociais que, por sua vez, podem se tornar novas prioridades dos agentes de pesquisa

acadêmica, proporcionando um ciclo de troca entre diferentes conhecimentos e que pode ser uma das inovações dos observatórios locais de políticas públicas, ao menos no Brasil.

Bitoun (2005), refletindo sobre a interação que ocorre no âmbito do Observatório entre acadêmicos e segmentos populares, ressalta o estranhamento inicial entre os dois universos e a cobrança dos jovens das comunidades da periferia – ávidos por conhecimento – para que a universidade fale uma linguagem mais inteligível e trate de questões mais cotidianas. Considera que na oportunidade desta convivência, propiciada pelo projeto, o que há de mais rico é o alerta permanente sobre os limites do saber acadêmico. Daí, para Bitoun (ibid.), há a necessidade dos acadêmicos substituírem o conforto deste saber acadêmico instituído pelo reconhecimento de seus limites e pela necessidade de conviver com parcela do cotidiano popular. A justificativa desse esforço, segundo o autor, é a oportunidade de reconstruir um saber mais relevante que permita a esses diferentes cidadãos atuar cooperativamente, apesar das diferenças entre os dois universos.

Por fim, todas as atividades acima relacionadas podem configurar o que pode ser chamado de processo de circulação da informação no Observatório, representado pelo esquema 3.





Esquema 3 - Percurso da informação no Observatório das Metrôpoles  
 Fonte: Elaboração deste pesquisador.

Todo esse circuito pode ser descrito no interior da visão da educação para a cidadania, num processo que envolve diversos parceiros, das mais variadas instituições, no âmbito do Observatório das Metrôpoles. Por fim, quanto à relação entre educação e cidadania, seguem algumas considerações feitas pelos membros do Observatório:

Entendemos por prática educativa os processos de formação, de produção de conhecimento, de ensino e de aprendizagem que estabelecem um vínculo indissociável entre educação e democracia. Concebemos a educação, o conhecimento, a informação e o pensamento crítico como recursos sociais necessários para o exercício dos direitos de cidadania, ou, dito de outra forma, como elementos fundamentais da democracia. No entanto, as desigualdades sociais e econômicas que impedem o acesso de amplos segmentos a esses recursos provocam graves impactos na dinâmica democrática no que se refere às habilidades necessárias à participação social e aos processos decisórios. (SANTOS JÚNIOR, 2005, p. 153).

Em seu relatório à Fundação Ford, o Observatório explica que a própria concepção do projeto está baseada no conceito de educação dialógica de Paulo Freire, no qual a educação é concebida como prática de liberdade, como educação problematizadora<sup>41</sup>,

<sup>41</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

assumindo uma concepção ampla de educação, que supera a prática escolar e acadêmica no sentido estrito. Dessa forma, afirma:

Assim, inspirados em Paulo Freire, diríamos que a concepção de educação dialógica do Observatório está fundada nos seguintes pontos:

- Na análise da problemática urbana metropolitana como uma questão social estratégica para pensar um novo projeto de sociedade, democrática e sustentável. Desta problemática central, se destacam como enfoques as desigualdades sócio-espaciais, a dinâmica democrática, a organização dos sujeitos coletivos, a participação sócio-política e a gestão das cidades;
- Na articulação das dimensões ação e reflexão, definida como práxis, onde a definição dos temas de pesquisa e produção de conhecimento se alimenta das problemáticas vividas pelos atores sociais e onde o resultado da reflexão e da produção teórica é transferido para a sociedade;
- No compromisso com a humanidade e na crença na capacidade e no poder dos seres humanos em fazer e refazer, criar e recriar. Assim, busca-se engajar o conjunto de pesquisadores e educadores em universos sociais e ações na perspectiva da universalização da educação permanente e dos direitos de cidadania;
- No compromisso com o pensar crítico e com a ação para a transformação coletiva da realidade, onde se destacam as ações de fortalecimento dos sujeitos coletivos e a aposta em esferas públicas que promovam a democracia participativa e a transformação da sociedade. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2006, p.10).

A análise do Observatório das Metrôpoles traz importantes elementos para a caracterização de um observatório local de políticas públicas. Ressaltam-se a questão da produção de informação (acadêmica) e sua tradução no sentido da utilidade aos atores sociais, bem como o desenvolvimento de estratégias próprias como a adoção de metodologia unificada e indicadores próprios. Como será visto a seguir, com a análise do Observatório dos Direitos do Cidadão, existem exemplos semelhantes em São Paulo, mas sem o caráter unificado e a produção rotineira de indicadores.

Neste trabalho, houve dificuldade em avaliar a efetividade e eficácia de medidas, tais como os cursos de capacitação, devido à sua subjetividade. Mas estes parecem vir

na direção de uma demanda real como apontado por vários autores. Por outro lado, fica claro o caráter inovador do modelo de parceria entre universidades, Ongs e movimentos sociais, proposto pelo Observatório, em que a informação circula em todos os sentidos, mas principalmente se inicia com a produção acadêmica no sentido dos atores sociais, por meio dos cursos de capacitação. Este modelo, salientado por Paz (2004), Santos Júnior (2005), Bitoun (2005) e Ribeiro (entrevista) parece ser a essência do desenho institucional dos observatórios localizados na sociedade civil, mas que não descarta a parceria com instituições governamentais, desde que seguindo o modelo em rede.

Não ficaram claras questões como limitações impostas à ação do OM por agências de financiamento, mas pode-se perceber que o formato em rede cria certa tensão, ao se relacionar à hierarquia existente na universidade a que está subordinada a coordenação do Observatório. Por fim, parece existir uma certa tensão entre os diferentes tempos (no sentido da produção de informação e de respostas) da academia, das ONGs e dos movimentos sociais. Quanto a esse aspecto, o estudo de caso do Observatório dos Direitos do Cidadão irá trazer mais elementos para esta análise.

#### **4.2 Estudo de caso: Observatório dos Direitos do Cidadão**

O Observatório dos Direitos do Cidadão (ODC) é um projeto elaborado pelo Instituto Polis, que tem início em 2001 com a parceria do Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que conta com o apoio financeiro da Fundação Ford. Seu objetivo geral é subsidiar a intervenção da sociedade civil organizada na formulação e controle das políticas públicas voltadas à ampliação da cidadania no município de São Paulo.

A fim de realizar seu objetivo, o Observatório realiza o acompanhamento e avaliação de indicadores sociais do município e das instâncias de participação popular; produz e publica os *Cadernos do Observatório*; e promove atividades de formação para lideranças dos movimentos sociais. As políticas abordadas em suas análises são as

políticas de habitação, saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente no município de São Paulo, além do acompanhamento do orçamento municipal.

Ao longo de suas atividades, já foram publicadas análises das gestões dos prefeitos (as): Luiza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta, bem como um balanço parcial do desempenho dos dois primeiros anos da gestão da prefeita Marta Suplicy. Nesse período de tempo, o conjunto dos Cadernos avaliou o desempenho das políticas monitoradas, o funcionamento dos conselhos de gestão atuantes e dos fundos municipais relacionados a cada uma destas políticas, além de cadernos especiais abordando a articulação entre conselhos setoriais e as práticas dos movimentos sociais e fóruns temáticos relacionados. Essas informações e análises são disponibilizadas para a sociedade paulistana, especialmente lideranças sociais, com a finalidade de colaborar para sua atuação na formulação e implementação das políticas mencionadas no sentido de sua maior efetividade e poder de proposição. Os objetivos específicos e estratégias adotadas no sentido de usar a informação a serviço dessas lideranças serão abordados em detalhe adiante. No entanto, pode-se adiantar que o trabalho segue a linha geral observada no Observatório das Metrópoles e visa tanto a disponibilizar as informações, e assim subsidiar as ações destas lideranças em sua participação nas políticas públicas, como também a capacitá-las para sua ação nos conselhos gestores e fóruns temáticos.

#### **4.2.1 Histórico do Observatório dos Direitos do Cidadão**

A seguir, será apresentado o histórico do Observatório, bem como das duas instituições que compartilham sua coordenação: o Instituto Pólis e o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Essas duas instituições desenvolvem linhas de ação complementar no interior do Observatório dos Direitos do Cidadão (ODC); de modo semelhante à parceria entre universidade e ONG, observada no caso anterior (Observatório das Metrópoles), mas com características diferenciadas quanto à divisão de tarefas entre essas duas instituições e também entre elas e os movimentos sociais. Além disso, sua escala de

atuação é bem menor que o observatório anterior e restrita ao município de São Paulo.

O Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais<sup>42</sup> (Instuto Pólís) é uma Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como associação civil sem fins lucrativos, apartidária, pluralista e reconhecida como entidade de utilidade pública nos âmbitos municipal, estadual e federal. Tem, como eixo articulador de sua intervenção, a cidadania, como conquista democrática, sendo que suas atividades visam à construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas.

O Instituto Pólís nasceu de um grupo de pessoas que, após o final da ditadura e no contexto da reconstrução democrática do país, assumia o desafio de formular políticas públicas orientadas para atender aos interesses das maiorias, especialmente dos mais pobres e, ao mesmo tempo, para enfrentar o déficit social acumulado, além de recuperar a máquina administrativa, torná-la eficiente e moralizá-la. Assim, desde seu início até hoje, o objeto de trabalho do Pólís concentra-se no plano das relações entre as representações da cidadania e os governos locais, nas políticas públicas e nos processos de participação popular, na análise da gestão municipal. (BAVA; PAULICS, 2002).

Segundo os autores citados (ibid.), o Pólís foi fundado em 6 de junho de 1987 como uma sociedade civil sem fins lucrativos, autônoma e marcada pelo pluralismo democrático. Seus sócios fundadores são 108 pessoas com diversos perfis profissionais, e a concepção inicial era produzir conhecimento e intervir no espaço público das cidades, na perspectiva da democratização da sociedade e ampliação dos direitos sociais e políticos de cidadania.

Entre seus objetivos principais, o Instituto visa a contribuir para:

- o fortalecimento da capacidade de ação autônoma da sociedade civil, principalmente dos movimentos sociais, suas entidades e redes, para que

---

<sup>42</sup> A página do Instituto Pólís pode ser acessada pelo link: <[www.polis.org.br/o\\_que\\_e\\_o\\_polis.asp](http://www.polis.org.br/o_que_e_o_polis.asp)> Acesso em: 15 dez 2006.

efetivamente participem dos processos políticos com intervenções e proposição de políticas públicas;

- a redistribuição da riqueza e da renda como eixo estratégico das políticas públicas, fundamentada nos princípios da equidade, da justiça social e sustentabilidade socioambiental;
- o fortalecimento de novos e efetivos espaços de socialização do poder na gestão pública, tendo como referência o fortalecimento do Estado democrático e a valorização da participação cidadã, na promoção da cidadania ativa e do controle social sobre as políticas públicas;
- a construção de um novo padrão civilizatório orientado para a promoção e o respeito à cultura da paz; a ampliação e proteção dos direitos humanos, as formas de solidariedade; o combate à discriminação, intolerância e preconceito; a harmonia e integração da pessoa humana com a natureza, na busca da sustentabilidade. (PÓLIS, 2005a).

Quanto às suas atividades de pesquisa, o instituto recebe financiamento de várias instituições nacionais, tais como CNPq, Finep, FAPESP e internacionais: Novib, Fundação Ford, Oxfam, CCFD<sup>43</sup>, Christian Aid, Frères des Hommes, entre outras. Na segunda metade da década de 1990, a instituição reforça a troca de conhecimentos e articula-se mais intensamente com o meio acadêmico na realização de atividades conjuntas, destacando-se as parcerias com o Cenedic (Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania), do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo e, posteriormente, com o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; além de ser convidada a integrar os comitês técnicos do Programa Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas, como desdobramento de seus trabalhos de pesquisa na área de inovação em políticas públicas (BAVA; PAULICS, 2002).

Apesar de sua crescente visibilidade nacional e internacional, em 1997 uma avaliação externa propõe ao instituto o desafio de firmar-se na cidade de São Paulo. Decide-se, então, fazer da cidade seu “locus prioritário de intervenção”, o que vem mantendo até hoje. (PÓLIS, 2005b).

---

<sup>43</sup> As siglas seguem a grafia utilizada por Bava e Paulics (2002).

Em seu Plano Quadrienal para o período 2005-2008 o Pólis decide adotar as seguintes estratégias de intervenção:

(i) Apoiar grupos locais e movimentos sociais na sua intervenção nas políticas públicas, especialmente na cidade de São Paulo; (ii) fortalecer redes e fóruns da sociedade civil; (iii) apoiar iniciativas de governos que promovam a democratização da gestão e de suas políticas; (iv) intervir no debate público e dinamizar processos de formação que se proponham a ampliar para lideranças sociais e para o conjunto da sociedade a agenda de disputas pela exigibilidade de direitos. (PÓLIS, 2005a, p. 20).

O Pólis realiza atividades de intervenção, assessoria, formação, pesquisa e disseminação de informações, elaborando publicações dos mais variados formatos, como livros, boletins, cadernos, entre outras, em sua maioria, disponíveis em formato digital para *download* em sua página na internet. Essa forma de atuação do Pólis foi salientada por Barros (2004) ao estudar as práticas informacionais e comunicacionais desenvolvidas pelos movimentos sociais no contexto, pós-1988, de participação nos conselhos gestores visando à produção de informação voltada para sua ação nesses espaços. Como foi visto no capítulo anterior, o autor associa tanto a necessidade de produção dessa informação, como a necessidade de constituição de uma identidade coletiva desses atores coletivos ao investimento na produção de produtos de comunicação. Assim, esses produtos possuem duplo caráter: são tanto voltados para a formação – cartilhas, livros e vídeos – como voltados à articulação e troca de informações – boletins, informativos, impressos e *on-line*. A produção desse material no Observatório das Metrópoles foi observada, mas é no estudo de caso do Observatório dos Direitos do Cidadão que foi possível entrar em contato direto com lideranças ligadas ao Observatório e constatar este processo de produção de material voltado tanto para qualificar a participação dos movimentos como para desenvolver sua identidade coletiva, como se verá adiante.

O público-alvo do Pólis (juntamente com seus parceiros) em suas atividades são, prioritariamente, os movimentos e entidades da sociedade civil que se organizam em torno dos temas da saúde, moradia, educação, meio ambiente, criança e adolescente e direitos das mulheres e negros, além de inúmeras outras lideranças sociais ligadas aos Conselhos de Política Públicas, delegados de Orçamento

Participativo. Também são focos de sua atuação, os gestores públicos, para os quais oferecem também seus trabalhos de formação e disseminação de informações.

Foi no interior do Pólis que o Observatório dos Direitos do Cidadão foi criado e até hoje é esta instituição que o hospeda e fornece os recursos materiais e humanos para seu funcionamento.

O Instituto de Estudos Especiais (IEE) foi criado em 1972 e está vinculado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), como uma unidade de pesquisa e prestação de serviços de consultoria, assessoria, avaliação e pesquisa. Trabalha pelo compromisso social da Universidade de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como de socializar o conhecimento gerado, mantendo-se aberto à interlocução e troca de experiências com as organizações da sociedade civil e o Estado. Suas principais áreas de atuação são<sup>44</sup>:

- Formulação de estratégias de implantação de políticas públicas voltadas à inclusão social e ao enfrentamento da pobreza;
- avaliação e monitoramento de políticas, programas e projetos sociais;
- utilização de tecnologias de informação e comunicação na gestão de políticas públicas.

Ainda segundo sua página na internet, as estratégias de ação do IEE são: (i) realização de diagnósticos sociais; (ii) avaliação e supervisão de processos, impactos e resultados de ações sociais; (iii) formulação e aplicação de processos de formação e desenvolvimento de atores sociais; (iv) promoção de cursos, seminários e oficinas; (v) edição de publicações e sites; (vi) montagem de bancos de dados e criação de softwares de monitoramento e gestão de programas, projetos e redes de ações sociais.

Segundo Wanderley (2006), o IEE procura contribuir para a produção e sistematização de conhecimentos e estratégias de formulação, gerenciamento e

---

<sup>44</sup> Informações obtidas do Instituto de Estudos Especiais: <<http://200.207.9.243/siteiee/index.html>>. Acesso em: 15 jan. 2007.



implementação de políticas públicas e programas sociais. Atualmente, o instituto tem priorizado o uso de tecnologias de informação e de comunicação e produzido novos instrumentos tecnológicos na área social. Um exemplo disso, são os sistemas de informação para gestão social que aprimoram o monitoramento e avaliação da gestão de políticas públicas.

Segundo a professora Rosângela Paz<sup>45</sup>, no âmbito do Observatório dos Direitos do Cidadão, o IEE contribui para a articulação do Observatório com os núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP, nas áreas de Serviço Social (núcleos Criança e Adolescente; Movimentos Sociais; Segurança e Assistência Social; Saúde e Sociedade) e Educação (núcleo Currículo Estado e Sociedade). Além disso, segundo Paz (entrevista) sua atuação pessoal visa a contribuir para aproximar vários dos movimentos sociais ao trabalho do Observatório. Isso ocorre devido ao seu histórico profissional na extinta FASE de São Paulo, anterior à sua vinculação ao IEE-PUC e ao Observatório.

O Observatório dos Direitos do Cidadão foi concebido no Pólis em 2000 e iniciou suas atividades em 2001, quando seu projeto obteve o financiamento da fundação Ford (instituição que o apóia até hoje). No início, seu objetivo geral era:

Subsidiar a intervenção dos atores organizados e representações da sociedade civil na implementação e controle de políticas públicas voltadas à ampliação da cidadania, no município de São Paulo, por meio do acompanhamento e da análise da gestão municipal e da disseminação sistemática de avaliações e informações. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2001, p.1).

O mesmo relatório do Observatório informa que seus objetivos iniciais eram: (i) avaliar e monitorar permanentemente as políticas habitacionais e de saúde; (ii) acompanhar as várias etapas envolvendo o orçamento do município; (iii) construir indicadores de qualidade de vida e de gestão para subsidiar o monitoramento e avaliação permanente das políticas públicas no município; (iv) acompanhar e avaliar o funcionamento das instâncias participativas no município de São Paulo, bem como disseminar informações e análises sobre seu funcionamento. Ainda no início de

---

<sup>45</sup> Informações obtidas em entrevista na sede do IEE, no dia 11 de janeiro de 2007. As próximas referências a esta entrevista serão feitas simplesmente citando o nome da professora seguido do termo "entrevista".

2001, a partir da parceria com o Instituto de Estudos Especiais (IEE) da Pontifícia Universidade Católica (PUC), são incorporadas ao escopo de análise do projeto as políticas de: educação, assistência social e política para a criança e o adolescente. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2001).

Segundo Anna Luiza Salles Souto<sup>46</sup>, coordenadora do Observatório pelo Pólis, o lançamento oficial ocorreu em cerimônia realizada na Câmara Municipal de São Paulo, no dia 30 de outubro de 2001. No mesmo dia, um seminário reuniu especialistas, lideranças de movimentos e representantes de entidades, a fim de articular esse público em torno da discussão dos desafios apresentados para a garantia e ampliação dos direitos de cidadania em São Paulo e o papel do Observatório. Nessa ocasião, foram distribuídos 500 exemplares dos *Cadernos do Observatório*, que tratavam de cada uma das cinco políticas setoriais abordadas (os Cadernos sobre Orçamento não saíram a tempo devido à complexidade do tema). Estiveram reunidos para o debate técnicos do projeto, especialistas nos temas e lideranças dos movimentos e fóruns que atuam na cidade, e ficou claro para a coordenadora que estes últimos, embora aprovassem as publicações, tinham algumas restrições quanto ao conteúdo dos Cadernos. Dessa forma, iniciaram-se os contatos entre os representantes de movimentos sociais e fóruns com a coordenação do Observatório (Pólis e IEE) no sentido de criar o que viria a se chamar Colegiado de Gestão. A partir da criação do Colegiado e do diálogo iniciado, viria a ser alterada a estrutura do projeto e o conteúdo de suas publicações, que passaram a buscar desenvolver uma metodologia de monitoramento, articulação de atores sociais e de especialistas.

Esses acontecimentos iniciais vão marcar o sentido da atuação do Observatório, conforme demonstra seu relatório de avaliação:

Neste período de constituição do Observatório o Pólis teve um rico convívio com lideranças que atuam na defesa dos direitos de cidadania. Neste processo reforçamos nossa convicção sobre a importância deste projeto para o fortalecimento e qualificação desses atores com vistas à constituição de um campo de

---

<sup>46</sup> Informações obtidas em entrevista concedida a este pesquisador, em 11 de outubro de 2006, na sede do Pólis. As informações que forem relacionadas a esta entrevista serão assinaladas citando-se o nome de Souto e seguidas do termo "entrevista".

negociação permanente e constantemente preparado e alimentado para dialogar com o poder público no sentido de incidir nas decisões sobre as políticas públicas da cidade. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2001, p.3).

Destaca-se, na trajetória do Observatório, o ano de 2003, que marcou o fim de seu segundo ciclo de publicações (o primeiro ciclo analisava as cinco políticas setoriais e o Orçamento, e o segundo ciclo os respectivos Conselhos Gestores) e contou com o lançamento do Caderno nº. 12: “Articulação entre os Conselhos Municipais”. Este buscava problematizar a questão da articulação entre os Conselhos gestores e entre os movimentos sociais neles representados.

Esse Caderno é fruto de um seminário que reuniu representantes dos diferentes movimentos e fóruns temáticos, para uma reflexão sobre sua ação política e as possibilidades de a fortalecerem, adotando uma postura mais cooperativa e solidária – o que sempre foi pouco freqüente, já que as políticas sociais historicamente se organizam de maneira setorial e fragmentada, induzindo a mesma postura entre os movimentos sociais.

O Caderno nº. 12 é resultado desse seminário, que reuniu pesquisadores universitários, profissionais de ONGs atuantes na área de políticas públicas, representantes de movimentos sociais, coordenadores de fóruns com assento no Colegiado e técnicos do Pólis para debaterem questões que buscavam estimular a reflexão sobre: (i) quais os pontos de convergência entre os vários Conselhos Setoriais? (ii) que aspectos dificultam a participação dos conselheiros e intersecção entre Conselhos? (iii) quais instrumentos existem nos Conselhos para estabelecer um campo de diálogo no qual seja possível estabelecer uma Agenda comum de atuação e controle social? (iv) como operam diferentes instâncias de participação na cidade, tais como os Conselhos setoriais e o Orçamento Participativo? (PAZ; SOUTO, 2003).

Mais do que essas questões em si, deseja-se ressaltar alguns aspectos significativos neste ponto da trajetória do Observatório. São eles: (i) configurar-se não apenas como espaço de pesquisa e disseminação de informações sobre as políticas setoriais, conselhos e outras instituições associadas, mas também como espaço de reflexão conjunta, neste caso sobre os movimentos sociais e sua

trajetória (isolada e coletiva) em sua busca por novos mecanismos e possibilidades de ação junto aos Conselhos e outras instâncias de participação, visando fortalecer sua participação e o controle sobre as políticas e o governo municipal; (ii) a publicação de um Caderno que contribua para sistematizar a experiência destes movimentos sociais nos Conselhos, fazendo com que o Observatório seja, em parte, um acervo da memória desses movimentos, que se perderia não fosse a sua intervenção; (iii) a realização de um seminário reunindo acadêmicos, técnicos de ONGs e membros de movimentos sociais, criando-se, por meio do Observatório, um espaço de confluência para a discussão entre personagens de universos diferentes que, nesse processo, trocam informações, geram novos conhecimentos e ajudam a consolidar a experiência de distintos atores, em especial dos atores coletivos representados pelos movimentos sociais e fóruns de discussão. Essa troca de informações ou modelo de parceria entre universidade, ONG e movimentos sociais (também observado no estudo de caso anterior) será também analisada neste estudo de caso. Nesse contexto, vale lembrar que Barros (2004) denominou como “terceiro conhecimento” o conhecimento gerado a partir da troca de conhecimentos entre estes três universos distintos. No capítulo anterior, o autor ressalta que as ações das ONGs no sentido da sistematização de experiências dos movimentos aliam o conhecimento prático dos movimentos com o conhecimento acadêmico, resultando num “terceiro conhecimento”, em que é privilegiada a utilidade da informação. Essa característica de utilidade também é ressaltada por Bitoun (2004), ao descrever a interação e a produção do conhecimento no interior do Observatório Pernambuco (parceiro e membro do Observatório das Metrôpoles).

Voltando ao histórico do Observatório dos Direitos do Cidadão, em 2001 há a criação do Colegiado de Gestão, com a função de, entre outras, definir a pauta dos estudos de monitoramento das políticas. Ainda no mesmo ano é criada a Escola de Cidadania, setor do Pólis de grande interface com o Observatório (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2001). Nos anos seguintes, a Escola viria complementar as atividades de pesquisa voltadas ao monitoramento das políticas públicas e os seminários e workshops para discussão, repassando as informações aí produzidas por meio de suas atividades de formação e capacitação de lideranças de movimentos sociais, bem como outros atores ligados às políticas públicas (em geral técnicos de ONGs e gestores públicos). É significativo que a criação da Escola

esteja ligada à primeira demanda dos representantes dos movimentos sociais e fóruns temáticos presentes no Colegiado de Gestão, por um curso de capacitação para sua atuação nos Conselhos setoriais.

Assim, em 2002, por meio do curso-piloto “Participar da Gestão da Cidade”, iniciam-se as atividades da Escola de Cidadania, quando foram capacitadas 90 lideranças sociais que atuam em fóruns, movimentos e Conselhos das políticas monitoradas pelo Observatório (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2002). Essa relação complementar iniciada com esse curso e desenvolvida numa série de cursos com temáticas variadas – sempre demandadas pelo Colegiado de Gestão – se mantém até hoje, apesar de a Escola de Cidadania ter ampliado seu escopo de ação devido ao desenvolvimento de interfaces com outros setores do Instituto Pólis.

O Observatório prossegue sua trajetória nos anos seguintes com a edição de uma terceira série de publicações sobre os Fundos municipais, e de outras publicações especiais sobre o Orçamento, além da continuidade da série iniciada com o *Caderno 12*, que discutia a trajetória dos movimentos sociais. Nesses seis anos de existência do projeto, foram realizados inúmeros seminários e workshops, cursos de formação para atores sociais (especialmente lideranças de movimentos sociais e conselheiros), além da publicação de seus 27 Cadernos.

Esta trajetória parece contribuir para delinear um novo formato institucional que estimula a reflexão conjunta entre personagens de universos bastante distintos sobre temas urgentes para o monitoramento das políticas públicas; o fortalecimento de espaços de participação; o desenvolvimento da cidadania ativa; o subsídio à intervenção social, entre outros. O desenho institucional do Observatório será descrito e analisado a seguir. É importante lembrar, no entanto, que Fung (2004) enxerga, nessas iniciativas e experiências com desenhos institucionais em nível local de governo, reais oportunidades para renovação da democracia participativa em comparação com a possibilidade de esta transformação advir de processos em larga escala.

A seguir, haverá a descrição e, quando possível, a análise institucional do Observatório. Na seção seguinte, serão abordados aspectos relacionados ao ciclo

de produção e disseminação da informação, tanto em seu interior como nas suas “adjacências”. Esses aspectos ajudarão, mais adiante, a explicar esse modelo de articulação e parceria entre diferentes instituições que juntas configuram um observatório.

#### **4.2.2 Análise institucional do Observatório dos Direitos do Cidadão**

Nesta seção, se buscará descrever e analisar o Observatório das Metrôpoles quanto a: objetivos e atividades; funcionamento da coordenação; infra-estrutura e equipe técnica e do Colegiado de Gestão.

Os objetivos do Observatório dos Direitos do Cidadão são<sup>47</sup>:

- Monitorar e analisar as políticas públicas municipais de saúde, educação, habitação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além do orçamento público, produzindo informações e avaliações para lideranças de movimentos sociais;
- subsidiar e instrumentalizar os atores sociais (em especial os movimentos sociais e fóruns, qualificando-os para suas disputas nas arenas públicas e para o controle social do governo municipal).

Para a consecução de seus objetivos, o Observatório realiza as seguintes atividades, que vão desde o cronograma de elaboração de seus Cadernos até as atividades posteriores à sua publicação:

- Reuniões do Colegiado para eleição de temas de interesse dos movimentos sociais e fóruns a serem desenvolvidos nas pesquisas e encomenda da análise a especialistas;
- Oficinas de discussão da versão preliminar dos estudos realizados, envolvendo membros do Colegiado;
- Cadernos do Observatório, publicação com informações e análises sobre temas relacionados às políticas sociais da cidade;

---

<sup>47</sup> Informações obtidas de:

<[http://www.polis.org.br/tematicas.asp?cd\\_camada1=12&cd\\_camada2=69](http://www.polis.org.br/tematicas.asp?cd_camada1=12&cd_camada2=69)>

Acesso em: 15 jan. 2007

- Seminário de disseminação dos resultados dos estudos, reunindo atores sociais, pesquisadores e especialistas nos temas e membros do Colegiado de Gestão;
- Cursos de capacitação para lideranças sociais e conselheiros, utilizando como subsídio os conteúdos dos Cadernos.

Assim como no estudo de caso anterior, o Observatório dos Direitos do Cidadão realiza essas atividades na perspectiva da superação das dificuldades mencionadas, no capítulo anterior, por Dagnino (2002b), quanto à participação dos movimentos sociais nos conselhos. Dificuldades essas que decorrem da falta de informações específicas tanto sobre o tema da política (que exigem o que autora define como “exigência de qualificação técnica”), como sobre o funcionamento da máquina do Estado, dos procedimentos e especificidades relacionados aos conselhos e outras instituições (demandando o que a autora denominou como “exigência de qualificação política”).

Nesse sentido, constata-se que o Observatório dos Direitos do Cidadão procura dar informações tanto “técnicas” quanto “políticas”, como se verá adiante na seção sobre a circulação da informação no Observatório. Além disso, os Cadernos buscam suprir a necessidade dos movimentos de documentar e construir sua identidade, colocada por Barros (2004). A seguir será analisada a coordenação do ODC.

A coordenação do projeto Observatório dos Direitos do Cidadão, no âmbito do Pólis, está a cargo de Anna Luiza Salles Souto, que é responsável institucional pelos relatórios de prestação de contas à Fundação Ford, financiadora do projeto. A coordenação geral do projeto é compartilhada com Rosângela Paz, do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP.

Souto (entrevista) informou que a coordenação do Observatório é responsável pelo desenho do projeto, “a cara que ele tem”, ou seja, os temas e a forma como eles são analisados e apresentados devem refletir a filosofia do Observatório e do Instituto Pólis. Dessa forma, a coordenação está envolvida em todo o processo de produção dos Cadernos, desde a organização dos workshops para a discussão do conteúdo dos Cadernos, passando pela sua elaboração, publicação e discussão nos seminários, até a elaboração dos cursos ministrados pela Escola de Cidadania.

As parcerias exigem a realização constante de articulações, em especial referentes aos movimentos sociais e fóruns temáticos que participam do Colegiado, cujo envolvimento é essencial para o Observatório. A existência dessa articulação constante é necessária e visa à renovação de pactos de confiança com as lideranças, segundo Souto (entrevista). Percebe-se aqui que a relação com as lideranças é algo negociado cotidianamente no Observatório, numa relação em que existem diferentes interesses. Isso guarda certa relação com o que já foi mencionado sobre os diferentes tempos existentes no interior de um observatório. O tempo lento da produção acadêmica pode não satisfazer as demandas urgentes dos movimentos sociais, que, por sua vez, vão em busca de assessoria direta aos movimentos, o que Souto (entrevista) explica não ser possível ao Observatório realizar, devido à sua estrutura atual, mesmo que no futuro pense em participar mais ativamente das reuniões dos movimentos ligados ao ODC.

Quanto à coordenação, Souto (entrevista) comenta sobre sua complexidade em relação a um simples projeto que segue um cronograma de realização linear. No projeto do ODC, fica-se à mercê: de acontecimentos externos relacionados à política de governo; das diferentes agendas de cada uma das políticas monitoradas; dos movimentos sociais e fóruns de discussões atuais sobre cada uma das diferentes políticas monitoradas com as quais deve-se estar constantemente afinado. Segundo Souto (entrevista), “na verdade a questão das articulações é básica, tanto é que logo no início, no lançamento do Observatório já foi detectada esta necessidade e criada a figura do Colegiado de Gestão”, em que os movimentos populares podem participar. A coordenadora salienta o funcionamento complexo devido às tarefas operacionais e de articulação mencionadas e que exigem muito tempo da equipe, fazendo com que a coordenação de um observatório seja bastante complexa.

As funções de coordenação são complementadas pela atuação do IEE que, como já foi mencionado, articula as ações do Observatório com as atividades de pesquisa da PUC, particularmente com os núcleos de pesquisa e ensino do Programa de Pós-Graduação nas áreas de Assistência Social e Educação. Paz (entrevista) informou que sua participação pela PUC é importante por agregar ao projeto a experiência nas políticas de Educação, Assistência Social e de Direitos da Criança e do



Adolescente às políticas de Saúde e Habitacional, originalmente abordadas pelo Pólis. Além disso, continua, sua trajetória profissional trabalhando em ONGs de assessoria a movimentos sociais, como a extinta FASE de São Paulo, faz com que ela seja um importante elo de ligação com movimentos sociais presentes no Colegiado. Em relação ao Observatório das Metrópoles e ao modelo de parceria entre universidade, ONGs e movimentos sociais, percebe-se no caso do ODC, que a representante da universidade exerce tanto funções relacionadas à produção acadêmica de conhecimento com também funções relacionadas à articulação com representantes dos movimentos sociais.

Quanto à infra-estrutura e equipe técnica do Observatório, sua sede fica no prédio do Instituto Pólis, no centro de São Paulo, onde ocupa uma de suas salas e compartilha seu anfiteatro. A equipe do Observatório no Pólis é constituída por sua coordenadora, um técnico e um estagiário que a auxiliam.

Dentro do Instituto Pólis, o Observatório se insere nas linhas de ação ligadas ao “Programa de avaliação, formulação e disseminação de políticas públicas”, em que estão outros projetos como o Monitoramento do Orçamento Municipal. (PÓLIS, 2005a).

Quanto ao Colegiado de Gestão, Souto (entrevista) o considera parte fundamental da construção coletiva do projeto e está em atividade regular desde o início de 2002, sendo composto por representantes do Pólis e do IEE-PUC e por representantes de movimentos atuantes no cenário político paulistano, a saber: CMP - Central de Movimentos Populares, UMM - União dos Movimentos de Moradia, FMDCA - Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, FMAS - Fórum Municipal de Assistência Social e UMPS - União dos Movimentos Populares de Saúde.

Esse grupo se reúne mensalmente para discutir a respeito dos desafios dos atores coletivos que intervêm nas políticas da cidade, bem como para deliberar sobre os temas de estudo e as avaliações das políticas monitoradas pelo projeto. Isso significa que o conteúdo dos Cadernos é discutido previamente à sua publicação nesse espaço (a descrição detalhada deste processo será desenvolvida, após a

análise institucional, na seção seguinte sobre a produção e disseminação da informação no ODC). É no âmbito do Colegiado de Gestão que ocorre o processo de discussão e definição do conteúdo dos Cadernos ou, em outras palavras, a definição da pesquisa no sentido de gerar análises sobre determinada política setorial.

Também é no Colegiado que são: (i) debatidas as gestões municipais e suas implicações na dinâmica da sociedade civil organizada; (ii) colocadas as demandas de formação a serem preenchidas pelos cursos da Escola de Cidadania; (iii) formuladas as pesquisas e estudos estratégicos para a atuação de lideranças e conselheiros; (iv) definidas as estratégias de disseminação das publicações. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2002).

Ressalta-se que a representação popular que se dá no Colegiado é altamente estratégica, pois são pessoas que ocupam postos-chave de coordenação de inúmeros movimentos sociais. Isso confere ao Colegiado um efeito irradiador de suas ações a um número considerável de lideranças e conselheiros na cidade. No entanto, não é fácil manter o cronograma de trabalho, como fica claro no trecho abaixo:

Esse processo exige uma fina costura institucional, uma dedicação constante, com vistas a manter a mobilização das lideranças envolvidas e o seu compromisso com a agenda de trabalho. O esforço despendido se materializa na convocação, na elaboração de pautas condizentes com a agenda dos movimentos, na realização de atas que compõem uma memória que entendemos ser importante para o registro da experiência, de seus avanços e dificuldades. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2002, p. 8).

Souto (entrevista) enfatiza outro aspecto no Colegiado: reunir movimentos sociais que haviam se especializado em atuar em uma única política setorial e que se isolaram uns dos outros – quando não mantinham uma postura competitiva na busca por recursos para as diferentes áreas de seu interesse. Em sua opinião, o Colegiado, ao propiciar a troca de informações e estimular a articulação e debates em torno de temas de interesse coletivo, colabora para minimizar este processo de isolamento.

Segundo o coordenador do Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo, membro da UMPS e do Colegiado de Gestão do Observatório, William Lisboa<sup>48</sup>, “o Colegiado é um ambiente de solidariedade entre os vários movimentos, fóruns e instâncias de coordenação que o compõem e espaço para troca de experiência, informações e debate de temas de interesse comum”.

Esse aspecto é salientado também pelo Polis, quando relata que as reuniões mensais do Colegiado de Gestão vêm ganhando densidade. As discussões sobre a conjuntura da cidade, a socialização da agenda política das organizações participantes e a troca de experiências sobre os embates com o poder público vêm possibilitando a esses atores sociais – que têm interfaces com políticas distintas – a experimentação de um diálogo franco e construtivo sobre os dilemas que perpassam a sua atuação na luta por direitos. (PÓLIS, 2005b).

Desse diálogo e reflexão entre estes atores coletivos e pesquisadores do Pólis e da PUC, surgiu a série especial de Cadernos que inclui os *Caderno nº. 12* “Articulação entre Conselhos”; o *Caderno nº. 25* “Movimentos Sociais: os desafios da participação” e o *Caderno nº. 27* “Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo”. Segundo Souto (entrevista) essa linha de pesquisa tem sido muito interessante para a reflexão sobre as práticas dos movimentos. O processo de discussão do último número trouxe desconfortos no âmbito do Colegiado, ao abordar as práticas clientelistas por parte de representantes de movimentos sociais em sua relação com recentes governos municipais, cujos quadros incluíam pessoas provenientes desses mesmos movimentos populares. No entanto, continua Souto (entrevista), esse processo de discussão é importante para gerar reflexões a respeito de conceitos como ética no exercício da democracia, contribuindo para a melhoria da atuação política desses representantes.

Pode-se observar, por este exemplo do ODC, como os observatórios e seus espaços de debates e construção coletiva, envolvendo representantes dos

---

<sup>48</sup> Informações obtidas em entrevista concedida a este pesquisador na sede do Instituto Pólis no dia 06/01/2007. As próximas referências a esta entrevista serão feitas citando o sobrenome do entrevistado seguido do termo “entrevista”.

diferentes universos que o compõe (universidade, ONG e movimentos sociais), podem gerar reflexões e novos conhecimentos. Nesse caso, os acadêmicos, ao estimularem a produção dos Cadernos sobre os movimentos, ajudaram-nos a produzir importante material no sentido da construção de sua identidade coletiva, como descreveu Barros (2004). No entanto, esse encontro de distintos universos (e perspectivas) gerou reflexões – talvez inesperadas – sobre a ação dos próprios movimentos, causando os desconfortos apontados por Souto (entrevista), mas, de qualquer forma, gerando novos conhecimentos e consciência sobre valores como ética para a construção da democracia. Neste ponto, vale lembrar o que disse Sartori (1994) sobre a construção da democracia se basear principalmente em valores e secundariamente em regras e procedimentos.

O relatório Pólis (2005b) salienta um dos temas dessas discussões, em especial as relacionadas à avaliação anual do projeto, no final de 2005, quando foi abordada a importância da discussão sobre a “representatividade das lideranças sociais, seus significados e implicações”, considerando-se então esse aspecto digno de ser aprofundado nas reuniões seguintes do Colegiado. Essa fala dialoga com os resultados da pesquisa sobre a participação cidadã nas subprefeituras, demonstrando a relevância do *Caderno nº. 25* “Fóruns e movimentos sociais”, como subsídio para a reflexão sobre os desafios a serem enfrentados por esses atores coletivos.

Um outro setor do Instituto Pólis que tem interface com o Observatório é a Escola de Cidadania, que, embora seja parceira constante, não está inserida em sua estrutura. No entanto, devido à sua importância para o projeto, ela será descrita adiante, quando for abordado o percurso da informação no Observatório, sendo também explicada sua função dentro desta dinâmica.

#### **4.2.3 A informação no Observatório dos Direitos do Cidadão**

A seguir, será descrito o percurso da informação gerada pelo Observatório, entendido como um processo que se inicia com a produção de informação

(acadêmica) e continua por meio da sua difusão aos atores sociais e cidadãos em geral. No caso do Observatório dos Direitos do Cidadão, o principal processo de produção e disseminação de informação está relacionado aos Cadernos do Observatório. Apesar da importância em se avaliar a efetividade e eficácia dessas ações do Observatório, encontrou-se dificuldade em realizar a avaliação desses aspectos devido à sua subjetividade. Assim, se buscará descrever essas atividades e, quando possível, analisar sua efetividade e eficácia.

Será descrito a seguir o percurso da informação, salientando-se as seguintes etapas: a produção da informação; as atividades de formação; o monitoramento e o processo de disseminação de informações e, por fim, o monitoramento no Observatório.

A produção de informação inicia o que se pode chamar de percurso e basicamente está relacionada ao processo de produção dos Cadernos do Observatório.

Os Cadernos do Observatório do Cidadão são o principal produto das atividades do Observatório e resultado de um processo coletivo que se inicia com a definição da pauta de pesquisa. A definição dessa pauta ocorre no âmbito do Colegiado de Gestão do Observatório, que inclui pesquisadores do IEE-PUC, técnicos do Pólis e coordenadores de fóruns e representantes de movimentos sociais, podendo ainda envolver especialistas convidados.

Até hoje foram lançadas quatro séries de Cadernos sobre as cinco políticas e orçamento municipal acompanhados pelo ODC, além dos números especiais sobre os fóruns e movimentos sociais relacionados às estas políticas e com representação no Observatório. A relação completa das publicações pode ser visualizada no Anexo 3.

Segundo Souto (entrevista) os temas dos Cadernos são decididos no âmbito do Colegiado de Gestão, que então define a pauta das pesquisas sobre o acompanhamento das políticas setoriais e temas relacionados como as instâncias de representação e os fundos municipais. Após a definição do tema pelo Colegiado,

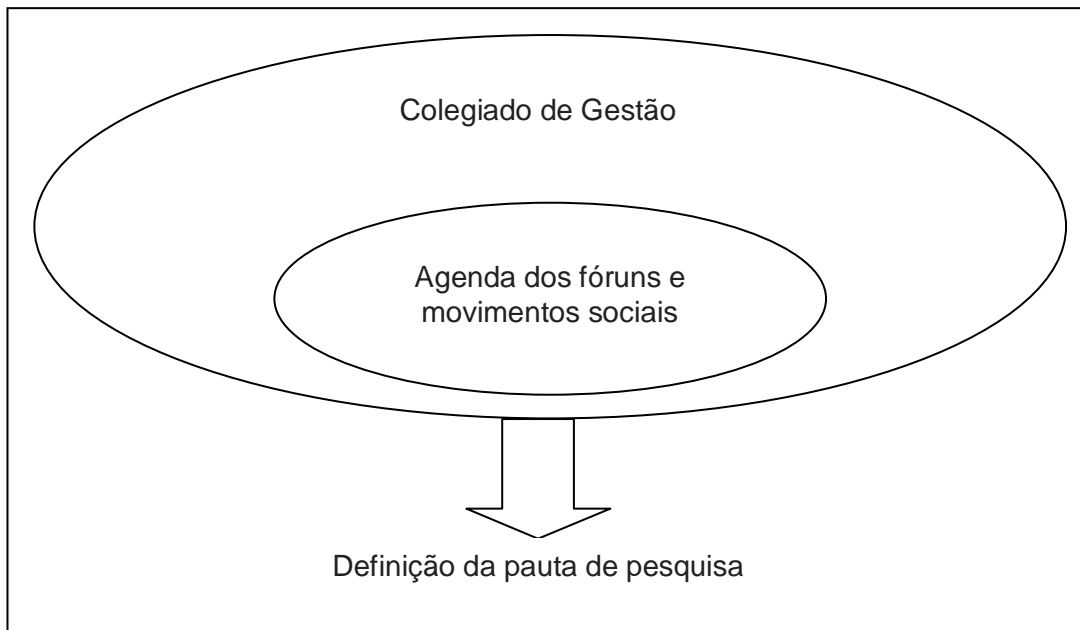
é pedido a um especialista da área (geralmente consultor externo ao Observatório) que desenvolva o trabalho de pesquisa e análise e produza um texto.

Este texto é submetido à apreciação pelo Colegiado, que se reúne em uma série de oficinas de discussão e proposição até que as contribuições seguem novamente ao especialista. Este após desenvolver novo material, então entrega para a coordenação do Observatório, que realiza uma última verificação antes de enviar o material para impressão. Após a impressão, o Caderno é apresentado em um seminário de lançamento a um público maior interessado no tema, incluindo lideranças, conselheiros, pesquisadores e gestores públicos, além dos membros do Colegiado. (SOUTO, entrevista)

Segundo Paz (2004) o processo segue os seguintes passos:

- discussão para definição dos temas no Colegiado;
- realização de estudos, pesquisas e levantamento de dados;
- elaboração de textos e artigos por especialistas convidados, indicados pelos núcleos de pesquisa da universidade e pelo Pólis;
- realização de oficinas temáticas para discussão do texto entregue pelo especialista, contemplando os diferentes atores do Colegiado;
- leitura e revisão pela equipe do Observatório juntamente com autores.

Paz (2004) salienta ainda que esse processo coletivo de definição da pauta de pesquisa está em estreita relação com a agenda dos movimentos sociais em sua ação política voltada às políticas públicas, que o esquema 4 busca representar.



Esquema 4 - Definição da pauta de pesquisas do Observatório dos Direitos do Cidadão no âmbito do Colegiado.

Fonte: Paz, 2004, p.11.

Nota: adaptado pelo autor.

A importância do respeito à agenda dos movimentos sociais, no que tange à produção de informação pelo Observatório, e outros aspectos, pode ser constatada pelo que diz este trecho do relatório de atividades:

A configuração do Colegiado de Gestão é rica, ao mesmo tempo em que é permeável à dinâmica e às tensões próprias dos movimentos. Isso nos coloca a necessidade de estarmos atentos para que esse processo não comprometa os compromissos assumidos no âmbito do projeto. Por vezes, essas tensões geram dificuldades de comunicação (das questões relativas ao projeto) entre os próprios representantes do Colegiado e o movimento em sentido amplo. Em outras ocasiões, a mobilização para as atividades ficou comprometida pelas urgências e prioridades exigidas pela própria atuação política. Essas circunstâncias fazem com que o Observatório tenha que investir constantemente na qualidade da relação que estabelece com seus interlocutores. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2003, p.4).

Souto (entrevista) considera que o modelo proposto pelo Observatório alia um rigor técnico e até acadêmico às informações e pesquisas que, por outro lado, não tem o tempo de um mestrado, “mas que se justificam por sua utilidade como instrumento de subsídio à intervenção social, às ações dos movimentos populares e atores

sociais”. O *timing* é diferente do existente na academia, pois ele está relacionado às discussões e articulações envolvendo as políticas setoriais. A reflexão realizada pelo Observatório está ligada a um momento determinado, a um diagnóstico daquela política pública, mas também procura gerar uma reflexão que não se limite àquele momento apenas, “é olhar aquele momento, mas problematizar uma questão, para gerar a reflexão” é “problematizar o dado, a informação”, “queremos produzir informações que têm data, mas não envelhecem”. Segundo a coordenadora, os Cadernos possuem informações aprofundadas que são extremamente úteis aos conselheiros. Cita como exemplo as questões sobre déficit habitacional no município de São Paulo e as análises sobre o orçamento municipal. Embora abordem aspectos contemporâneos, os Cadernos buscam problematizar determinadas políticas, trazendo elementos mais perenes e reflexões que mantenham sua atualidade com o passar do tempo. Souto (entrevista) conclui ao dizer: “queremos produzir informações de qualidade que embora atuais não envelheçam, mas os Cadernos não são nem um folhetim ou manual, nem uma discussão aprofundada ou acadêmica”.

A importância dessas publicações para os movimentos sociais da cidade fica clara quando se considera a afirmação de Lisboa (entrevista) sobre a construção coletiva realizada e concretizada nos Cadernos:

Eu dou um valor muito grande aos Cadernos. Eles são os registros daquilo que é discutido, daquilo que é levantado em termos de demanda na cidade de São Paulo; aquilo que é atendido e o que não é. A gente fiscaliza as gestões e governos, as Secretarias, as políticas públicas, as melhorias. São o único registro que temos de nossa ação. (LISBOA, entrevista).

Embora não seja possível avaliar a efetividade e eficácia dessas ações do Observatório, pode-se afirmar que o processo participativo existente no Colegiado, envolvendo o público-alvo (movimentos sociais), ao menos garante que a produção do Observatório, representada por seus Cadernos, vá ao encontro de demandas reais existentes entre estes atores sociais.

Ao continuar a descrição da produção de informação no Observatório, é o momento de se analisar a pesquisa acadêmica em seu interior. Essa pesquisa, que está



relacionada aos Cadernos, envolve não apenas os consultores externos costumeiramente utilizados. O *Caderno nº 25* “Movimentos sociais, os desafios da participação”, por exemplo, foi escrito por Luciana Tatagiba a Ana Cláudia Chaves Teixeira, que é pesquisadora do Pólis. Este caderno, segundo Souto (entrevista) recentemente deu origem a um artigo premiado no Encontro Anual da ANPOCS, bem como, posteriormente, a uma série de pesquisas conjuntas.

As atividades de pesquisa acadêmica, *strictu sensu*, se circunscrevem aos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP, além do Instituto de Estudos Especiais. A professora Paz (entrevista) afirma que, em sua função de articulação, busca atrair alunos da pós-graduação e graduação para pesquisar temas relacionados ao Observatório. O resultado de uma de suas pesquisas, junto ao NEMOS – Núcleo de Estudo e Pesquisa em Movimentos Sociais – deu origem ao *Caderno nº. 27* “Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo”. Esse caderno procura traçar um diagnóstico da trajetória das lideranças dos movimentos presentes no Observatório, caracterizando esses atores, bem como sua intervenção. (PAZ; SILVA; WANDERLEY, 2006).

Apesar disso, Paz (entrevista) informa que existem dificuldades para essa produção acadêmica acontecer de maneira mais integrada ao projeto do Observatório. Pode-se acrescentar à questão da diferença entre os tempos da academia e dos movimentos sociais (mencionada anteriormente) outro problema: as diferentes agendas ou critérios para priorização dos temas de pesquisa que nem sempre convergem entre os parceiros do Observatório. Isso pode ser representado pelo atual desinteresse da PUC pelo Observatório e pela alocação da pesquisadora para outros projetos de pesquisa o que, atualmente, a impossibilita de dedicar-se ao projeto e, no limite, poderá levar ao fim da parceria do IEE-PUC.

Essa situação dos diferentes tempos e agendas entre os parceiros de um observatório, presente no ODC, parece se repetir em outros observatórios, como no caso do Observatório de Favelas, mencionado no capítulo anterior, ou mesmo no caso do Observatório das Metrôpoles, conforme declara Bitoun (2005). No entanto, por meio do estudo de caso do ODC, pode-se constatar que o cotidiano da produção de conhecimento, que ocorre de forma coletiva num observatório, exige o que o

relatório “Observatório dos Direitos do Cidadão” (2002, p.8) afirma como sendo uma “fina costura institucional”, em que existe o esforço para a “elaboração de pautas condizentes com a agenda dos movimentos”. O Colegiado de Gestão foi o formato institucional adotado pelo ODC, a fim de realizar essa costura e produção coletiva voltada aos interesses dos movimentos. No caso do Observatório das Metrópoles, a produção de conhecimento parece seguir uma divisão de tarefas mais definida, em que a produção acadêmica tem inegável apoio institucional da universidade e parece seguir de forma mais independente às demandas de curto prazo dos movimentos. Isso talvez ocorra devido ao fato de a ONG parceira (FASE) suprir as demandas por assessoria aos movimentos, o que não ocorre em sua totalidade no âmbito do ODC. Segundo Paz (entrevista), existe dificuldade do ODC em realizar esta assessoria aos movimentos que dele participam por questões estruturais ao ODC.

A seguir serão apreciadas as atividades de formação, a partir das informações e análises produzidas pelo Observatório dos Direitos do Cidadão.

As atividades de formação são representadas pelos cursos de capacitação ministrados pela Escola de Cidadania, que iniciou suas atividades no ano de 2002, com a realização do curso-piloto “Participar da gestão da cidade”. Em seu relatório de atividades daquele ano, a coordenação do Observatório assim se pronuncia a respeito dos cursos de capacitação:

Atividade do Observatório que potencializa a produção e disseminação de análises sobre as políticas sociais na cidade de São Paulo. A avaliação final dos participantes revela a contribuição do curso na ampliação do repertório de informações e, sobretudo, a importância da heterogeneidade na composição do público. A estratégia de reunir numa mesma atividade de formação de lideranças de diversos movimentos foi valorizada, possibilitando uma rica discussão sobre a dinâmica da cidade e a troca de experiências entre atores que se articulam em torno das diferentes políticas sociais. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2002).

Em 2003, a Escola de Cidadania realiza mais uma edição desse primeiro curso e, em 2004, além do anterior, ministra o curso “Políticas sociais e democratização da gestão da cidade de São Paulo”, complementar ao primeiro curso e direcionado a

lideranças sociais e conselheiros que já haviam participado deste. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2004).

No entanto, não são apenas cursos que são considerados atividades de formação. Também em parceria com a Escola de Cidadania, foi realizado um ciclo de seminários sobre os fundos municipais com a participação dos autores dos Cadernos, conselheiros da capital e região metropolitana, entre outros. A avaliação do Colegiado é que esses seminários têm um efeito extremamente interessante, ao reunir público diversificado (conselheiros setoriais, delegados do Orçamento Participativo, pesquisadores etc.), além de serem muito importantes por seu sucesso em disseminar informações e análises. Assim, o Observatório manifesta interesse em investir mais nesses eventos em 2004. (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, 2003).

Segundo Albuquerque<sup>49</sup>, coordenadora da Escola de Cidadania, os cursos relacionados ao Observatório são discutidos previamente com os membros do Colegiado de Gestão, especialmente os coordenadores de fóruns e movimentos sociais nele presentes. Assim, pretende-se adequar o curso às necessidades das lideranças, conselheiros e participantes dos movimentos, que são o principal público-alvo da Escola (boa parte de seu público está relacionado aos movimentos que têm assento no Colegiado de Gestão do Observatório).

A Escola de Cidadania, segundo Albuquerque (entrevista), pretende “fortalecer os atores sociais na relação entre a conquista de direitos e as políticas sociais”, envolvendo também na sua ação os gestores públicos e os acadêmicos, todos considerados como atores envolvidos nas políticas públicas. Quanto aos conteúdos dos cursos, informa que, embora variem bastante, alguns conteúdos básicos são freqüentes. A saber: a história dos movimentos sociais no Brasil; o papel dos espaços de participação; o papel dos movimentos nos conselhos e no controle social; questões relacionadas a temas como participação, representação, cooptação,

---

<sup>49</sup> Informação obtida em entrevista concedida a este pesquisador na sede do Instituto Pólis, no dia 15/12/2007. As futuras referências a esta entrevista serão feitas citando apenas o sobrenome da coordenadora seguido do termo “entrevista”.

entre outros. Há também cursos com conteúdos mais específicos: questões ligadas às políticas setoriais e ao orçamento, a fim de instrumentalizar os conselheiros.

Na opinião do Instituto Pólis, a realização de atividades de formação, desenvolvidas em parceria com a Escola de Cidadania, além de potencializar o conhecimento produzido pelo Observatório aprofunda a compreensão de lideranças sociais sobre as políticas da cidade e os desafios da participação cidadã. (PÓLIS, 2005b).

Lisboa (entrevista), coordenador do Fórum de Assistência Social da cidade de São Paulo, avalia positivamente as atividades da Escola, ressaltando que o conteúdo dos cursos é discutido com os representantes de fóruns e movimentos sociais presentes no Colegiado, antes de sua realização.

Ao buscar-se analisar as atividades da Escola de Cidadania, constatou-se que elas vêm complementar a pesquisa e análises realizadas nos Cadernos e as discussões que acontecem nos seminários e workshops do Observatório. Esta atividade da escola é parte do que foi denominado anteriormente como uma etapa de tradução de informações aos atores sociais provenientes de movimentos populares e no sentido de sua capacitação à participação, no sentido mencionado anteriormente por Danino (2002b) e Barros (2004). Quanto à avaliação da efetividade e eficácia das atividades de formação, considerou-se que não há, no momento, elementos para uma análise crítica, devido à sua subjetividade, mas pode-se considerar o fato de o conteúdo dos cursos serem discutidos anteriormente com as lideranças, como afirma Lisboa (entrevista), um fator positivo no sentido de sua efetividade e eficácia.

Ainda quanto a análise do percurso da informação no Observatório, serão vistos, a seguir, alguns aspectos do monitoramento das políticas.

Segundo Souto (entrevista), o Observatório iniciou suas atividades com a perspectiva de monitorar as políticas de uma maneira mais sistemática, mas depois que o projeto começou, percebeu-se que havia alguns dilemas conceituais, como por exemplo: “o que é política?”, “Como monitorar?” Havia particularidades sobre as políticas que dificultavam uma metodologia única para monitoramento. “Além disso, a questão do monitoramento envolve muitas dificuldades, pois você deve ter um

marco inicial e realizar medições freqüentes e constantes durante um longo espaço de tempo. Isto não era a proposta do Pólis” (Souto , entrevista).

Constata-se que o monitoramento, conforme realizado pelo ODC, não corresponde à produção de indicadores próprios como no estudo de caso anterior. O ODC utiliza informações e indicadores de outras instituições para realizar a análise da política. No entanto, ao contratar diferentes consultores externos para a realização dessas análises e ao não utilizar uma mesma metodologia, como é o caso do Observatório das Metrópoles, pode haver a dificuldade na comparação entre diferentes análises da política ao longo do tempo.

Souto (entrevista), por outro lado, argumenta que as políticas, na verdade, não mudam tanto de um ano para outro e a estratégia escolhida de convidar um especialista externo está gradativamente mudando e as análises são feitas, sempre que possível, pelos técnicos do Pólis. A coordenadora do Observatório, argumentando em favor da qualidade do monitoramento das políticas, realizado nos Cadernos, afirma que é importante lembrar que a coordenação do Observatório ou seu colegiado de gestão discutem sempre o conteúdo dos Cadernos nos workshops anteriores à sua publicação, podendo contestar e melhorar a análise.

O monitoramento, então, não prevê o desenvolvimento de indicadores no âmbito do Observatório, o que certamente exigiria outra estrutura e equipe técnica. Mas está claro que este não é o objetivo do ODC. Nesse sentido, segue reproduzida a afirmação presente no Plano Quadrienal do Polis, para o período 2005-2008:

A construção do conhecimento sobre as políticas públicas constitui um eixo estratégico para o Pólis desde a sua fundação. (...) Esses estudos resultaram em um acúmulo para o Pólis e possibilitaram a construção de uma metodologia de indicadores de eficácia e eficiência das ações dos governos, utilizada em análises comparativas da qualidade de vida e de impacto de políticas desenvolvidas em diferentes municípios.

A experiência do Observatório dos Direitos do Cidadão, desenvolvida a partir de 2001, foi também um passo importante na construção de uma metodologia de produção coletiva de conhecimento sobre as políticas sociais da cidade, com vistas a instrumentalizar os atores sociais para o exercício do controle social. (PÓLIS, 2005a, p.29).

Isso tudo leva a crer que, se existe uma área de acúmulo na temática dos indicadores de monitoramento de políticas públicas, ela não se encontra no interior do Observatório, localizando-se talvez em outros setores do Pólis. Também não foi observado nenhum *link*, na página do Instituto Pólis, que permitisse o acesso a quaisquer indicadores relacionados às políticas públicas.

Assim, a questão do monitoramento está circunscrita ao conteúdo dos Cadernos do Observatório e às análises aí realizadas pelos especialistas e pesquisadores convidados ou membros das instituições que compõem o Observatório. Essas análises contidas nos Cadernos podem formar uma seqüência tal que permita o acompanhamento das políticas ao longo do tempo, mas não é objetivo do Observatório o monitoramento baseado na formação de bancos de dados, ou no desenvolvimento de sistemas de informação que possibilitem a criação de indicadores.

Concluindo o percurso da informação no Observatório, será verificado, rapidamente, como ocorre o processo de disseminação de informações e análises produzidas em seu interior.

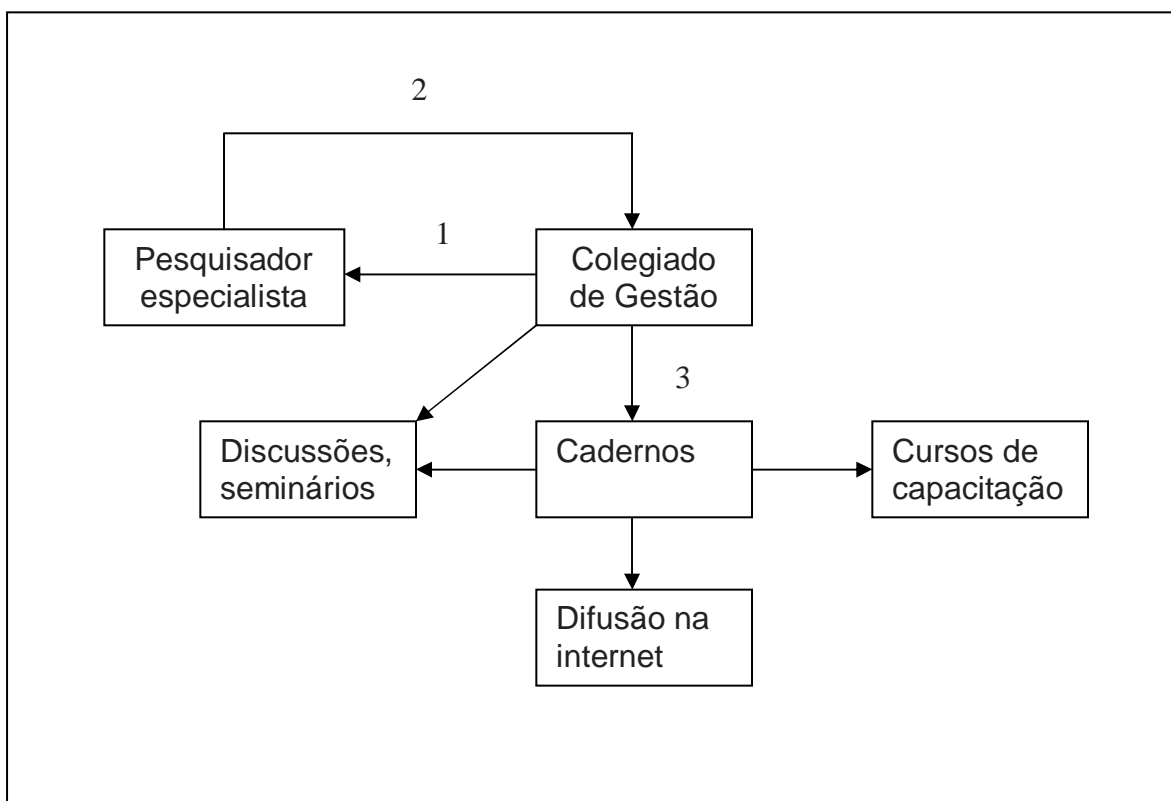
Os seminários de lançamento dos Cadernos iniciam o momento de disseminação da informação. Nesses eventos são reunidos os membros do colegiado, especialmente as representações dos movimentos populares e coordenadores de fóruns, que mobilizam, por sua vez, lideranças e conselheiros para a ocasião. Também são convidados atores sociais e pesquisadores envolvidos com o tema. Nesses seminários, a discussão e distribuição de exemplares dos Cadernos são os primeiros passos para a disseminação dos conteúdos e servem também como uma espécie de avaliação coletiva do material.

Outra forma de disseminação acontece na página do Instituto Pólis na Internet, que disponibiliza os Cadernos publicados para *download*. O instituto destaca a boa aceitação que os Cadernos têm tido e avalia seu sucesso pelo acúmulo de *downloads* de Cadernos sobre o tema da criança e adolescente no período de eleição de conselheiros tutelares da cidade, ou ainda pela requisição extra de

Cadernos feita pelo Conselho Municipal de Assistência Social para distribuição entre seus conselheiros. (PÓLIS, 2005b).

Além disso, identificam-se as atividades de formação representadas, em grande parte, pelos cursos da Escola de Cidadania, como outro espaço importante para a disseminação de informações e conhecimento e mesmo para criação de novos conhecimentos. Albuquerque (entrevista) informou que existem intercâmbios interessantes entre diferentes atores, como lideranças e gestores públicos que poderiam levantar novos temas de pesquisa para o Observatório.

Dessa forma, pode-se sintetizar o percurso da informação no Observatório dos Direitos do Cidadão, desde o processo de escolha dos temas, até a publicação dos Cadernos e sua disseminação, por meio do esquema 5. Vale destacar, ainda, a participação de membros do Colegiado em seminários e outros eventos que não apenas os relacionados ao lançamento dos Cadernos.



Esquema 5 - Percurso da informação no Observatório dos Direitos do Cidadão

Fonte: Elaboração deste pesquisador.

Nota: os números se referem à seqüência de eventos relacionada aos Cadernos.

### **4.3 Conclusão: análise comparada entre os estudos de caso**

A seguir, será feita uma análise comparada do Observatório dos Direitos do Cidadão e do Observatório das Metrôpoles, a fim de relacionar aspectos considerados importantes para sua caracterização. A informação foi considerada essencial para a descrição do funcionamento de um observatório. Assim, foi privilegiada, entre outros aspectos, a comparação entre as formas como a informação é tratada ou o percurso que ela faz no interior de cada observatório até alcançar seu público-alvo.

Esses dois casos apontam para a importância da informação no conjunto das discussões atuais sobre a democracia e se relacionam à produção e disseminação de análises sobre as políticas, orientadas no sentido do desenvolvimento e fortalecimento de uma consciência cidadã e da diminuição das desigualdades sociais. Este assume caráter central nos dois casos estudados neste capítulo.

Dessa forma, tanto o OM como o ODC têm preocupação de subsidiar setores da sociedade civil excluídos dos processos de discussão de políticas públicas com informações que os capacitem, ou ainda que os qualifiquem para atuar nas instâncias de participação como os conselhos gestores de políticas públicas. Os públicos-alvos, nos dois casos estudados, são setores da sociedade atingidos pelo processo de exclusão social que ocorre em todo território nacional, mas que no âmbito local pode ser descrito também por processos de segregação territorial. Este último tema é a preocupação maior do Observatório das Metrôpoles, cuja estratégia é construir e divulgar mapas que explicitem essa segregação e seus efeitos perversos tanto para a qualidade de vida de moradores nas periferias das metrôpoles, como para a governança democrática e desenvolvimento da cidadania nessas populações.

Dessa forma, a pesquisa e o conhecimento gerados, especialmente no caso do Observatório das Metrôpoles, são voltados para questões até então pouco exploradas na agenda acadêmica e buscam lançar novos olhares sobre a realidade. Assim, o OM ao produzir informações busca sensibilizar para os problemas sociais,



visando à renovação das discussões no âmbito da Academia e da sociedade civil. Além disso, pretende ajudar o gestor público atento a estes problemas a elaborar políticas públicas mais adequadas à realidade. Tudo isso possibilita a esses atores contribuírem para a promoção da cidadania e a justiça social na cidade.

No entanto, esse não é o público-alvo prioritário dos dois observatórios analisados. A informação gerada quer servir de subsídio para os movimentos sociais e fóruns de discussão de políticas setoriais, que são os setores da sociedade que necessitam de maior subsídio por meio de informação qualificada para a defesa de seus direitos e o fortalecimento de suas ações nas arenas voltadas às políticas públicas. Mesmo assim, há espaço para os outros atores mencionados, pois, segundo o professor Ribeiro (entrevista), o Observatório das Metrôpoles quer reunir (em seus cursos de capacitação) três personagens da maior importância para as discussões relacionadas às políticas públicas locais: o militante, sobretudo a liderança social; o técnico da ONG e o gestor público local.

Dessa forma, a informação dos dois observatórios está a serviço de projetos de intervenção social e assessoria aos movimentos populares e quer contribuir para a transformação da sociedade, a partir da ação proveniente principalmente dessas esferas populares da sociedade na defesa de seus direitos. Essa ação exige conhecimento dos mecanismos e formas de funcionamento das instâncias de participação e controle social, indicadores relacionados às políticas, entre outros temas dos quais estes atores precisam se apropriar. Percebe-se, então, a preocupação dos observatórios estudados em traduzir essas informações para esses atores (lideranças de movimentos sociais, conselheiros de políticas setoriais, delegados de orçamento participativo, coordenadores de fóruns municipais, entre outros) e a adoção de um formato ou metodologia de trabalho que venha ao encontro dessa e de outras necessidades mencionadas.

Os dois casos estudados foram buscar na universidade o conhecimento aprofundado para fundamentar suas ações no sentido da análise, monitoramento e proposição de políticas públicas. Assim, se por um lado o Observatório das Metrôpoles tem sua sede na universidade e na produção de conhecimentos acadêmicos que levem a novas visões sobre as políticas urbanas (no sentido de

política voltada à justiça social e à governança democrática), por outro lado, o Observatório dos Direitos do Cidadão tem sede numa ONG e busca em especialistas e acadêmicos a construção do conhecimento personificado em seus Cadernos.

A união entre universidades e ONGs é, portanto, a estratégia central dos observatórios estudados. Nesse arranjo institucional, as primeiras são responsáveis pela produção da informação e as últimas fazem a mediação entre os movimentos sociais e o conhecimento gerado nos centros universitários, traduzindo esse conteúdo por meio de uma série de atividades, tais como cursos de formação e capacitação desenhados para repassar informações teóricas e conceituais (relacionadas à democracia, representação e participação, entre outros) e instrumentais (forma de funcionamento de conselhos, fundos etc). Além disso, também são realizadas oficinas e seminários para a discussão desses conteúdos e a difusão de conhecimentos a um público mais amplo, mas ainda circunscrito aos círculos da academia, educadores de ONGs, gestores públicos e, principalmente, movimentos sociais e fóruns de discussão, que juntos compõem o coletivo dos atores sociais envolvidos com as políticas públicas.

Terminando o ciclo de difusão da informação, o conteúdo das publicações, indicadores, mapas sociais e outros recursos é disponibilizado para os atores nas páginas na internet dos dois observatórios estudados, com a finalidade de servir de subsídio para suas ações. Embora o cidadão em geral não seja o foco principal nos dois estudos de caso, esse material certamente servirá para sua maior consciência sobre as políticas municipais e sua relação com a cidade, podendo servir de subsídio às ações visando ao controle social e à participação cidadã.

Constata-se, então, que a união entre universidade e ONGs é estratégica e aponta para um desenho de observatório local de políticas públicas. O Observatório das Metrôpoles é quem melhor traduz esse desenho, pois nele percebe-se uma maior especialização e divisão de trabalho entre essas duas esferas de atuação e instituições, ou seja, produção de informações a cargo da universidade e tradução dessas informações aos movimentos sociais pelas ONGs. Nessa experiência, percebe-se que as ONGs parceiras, representadas pela experiência da FASE,

cumprem o papel de assessoria direta aos movimentos sociais no fortalecimento da sua ação junto às políticas públicas.

Aqui vale observar a diferença em relação ao Observatório dos Direitos do Cidadão, que não realiza essa assessoria direta, ou devido à ausência de experiência acumulada nesta área ou de recursos para executar a tarefa. Assim, para alcançar as demandas dos movimentos associados, criou-se no ODC a figura do Colegiado de Gestão do Observatório, que aparece como instância de reunião dos parceiros institucionais na coordenação (universidade e ONG) com representantes do público-alvo que, na verdade, se tornam parceiros na definição da pauta de pesquisa e dos cursos de capacitação. Isso talvez seja a diferença principal quanto à forma como ocorre a demanda por informações entre ambos os observatórios. Enquanto na parceria entre IPPUR/UFRJ e FASE a demanda por informações de interesse de seus usuários ocorre por meio da ONG parceira, no caso da parceria IEE/PUC-SP e Pólis essa demanda ocorre por meio do Colegiado de Gestão. Essa solução parece interessante, por criar um elo mais forte entre os movimentos e a coordenação, comparativamente ao caso anterior, mas antes de ser um modelo geral parece mais resultado da necessidade de articulação do Observatório dos Direitos do Cidadão com os movimentos sociais, com os quais busca manter relação próxima.

Outra diferença fica por conta dos cursos de capacitação, pois esses não correm exatamente dentro do Observatório dos Direitos do Cidadão, mas em outro setor do Instituto Pólis: a Escola de Cidadania. No caso do Observatório das Metrôpoles, a FASE é responsável pelos cursos (no núcleo do Rio de Janeiro e em outros núcleos regionais onde atua) e pela coordenação geral dos cursos, que ficam assim todos no âmbito do próprio OM.

Outra questão importante, que emerge dos dois estudos de caso, é a dificuldade de se administrar esse desenho institucional, como ressaltado por ambas coordenações. Estas salientaram que seu funcionamento complexo exige bastante experiência e especialização das instituições que o compõem. Nesse sentido, parece mais exitoso o Observatório das Metrôpoles, não apenas pela grande experiência das instituições que dividem sua coordenação (IPPUR e FASE) e do Observatório em si (o mais antigo observatório local do Brasil), mas também por aliar profundidade acadêmica à larga experiência na atuação junto aos movimentos

sociais da FASE; além do sucesso na reprodução de seu modelo a várias outras metrópoles do Brasil, reunindo um grande número de instituições atuando em rede. Seu desenho parece ser mais eficaz em ambas as vertentes de atuação (pesquisa acadêmica e intervenção social); seu funcionamento em rede torna mais complexa sua administração, exigindo o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação bastante sofisticadas.

A diferença quanto à metodologia de monitoramento decorre da diferença de estratégia entre os dois casos estudados. No Observatório das Metrópoles, existe uma pesquisa acadêmica robusta com a produção de bancos de dados, sistemas de informação e desenvolvimento de indicadores próprios e instrumentos sofisticados de difusão da informação, como os mapas sociais. No Observatório dos Direitos do Cidadão, por outro lado, adotou-se a estratégia de realizar o acompanhamento das políticas públicas e também das instâncias de participação e outras instituições, como os fundos municipais e o orçamento municipal. Isso acontece na forma de estudos e análises especializadas, publicadas em seus Cadernos, os quais, embora sem o mesmo rigor acadêmico dos Cadernos do Observatório das Metrópoles, se justificam enquanto demanda direta dos movimentos sociais. Vale observar a diferença de escala, de recursos e quanto à antiguidade em ambos os casos, o que também explica porque se pode considerar o desenho do Observatório das Metrópoles mais completo que o do Observatório dos Direitos do Cidadão.

Nos observatórios analisados, pode ser considerada significativa a questão da inovação, tanto pela produção de visões inovadoras na gestão local das políticas públicas, como pela difusão dessa visão. Isso acontece: (i) ao propor visões e informações alternativas quanto às políticas públicas e também pela reflexão sobre novas formas de fazer a gestão dessas políticas nos níveis locais de governo (especialmente o Observatório das Metrópoles); (ii) ao subsidiar e ajudar a articular os atores sociais relacionados às políticas públicas (especialmente os técnicos de ONGs, lideranças de movimentos sociais e gestores públicos), e, ao mesmo tempo, a instrumentalização e apoio ao desenvolvimento institucional em nível local; (iii) ao adotar um arranjo institucional que é inovador ao buscar reunir o setor não-governamental e a universidade na produção e disseminação de informações aos

atores sociais; (iv) ao servir indiretamente como forma de articulação e mediação entre a sociedade civil e o Estado.

Por fim, é importante enfatizar que ambos os observatórios contribuem para a transparência e difusão das informações e para a democracia, por meio de atividades de capacitação, qualificação de atores sociais, especialmente os representantes de movimentos sociais para a participação nas políticas públicas. Suas atividades podem ser consideradas político-educacionais ou de educação para a cidadania. Por fim, ao reunirem atores de diferentes setores da sociedade para discutir as políticas públicas e produzir conhecimento voltado ao enfrentamento de problemas sociais, contribuem para a resolução de situações de desigualdade social e, conseqüentemente ajudam a evitar a alienação destes setores excluídos, convidando-os a participar da gestão democrática das políticas e contribuindo para a governabilidade democrática em nível local.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho procuramos explorar um tipo de instituição que experimenta uma recente expansão no contexto internacional e no Brasil: os observatórios locais de políticas públicas. Nossa análise concentrou-se nos objetivos, nas atividades realizadas e na estrutura destas instituições quanto à produção, tradução e disseminação das informações no contexto da democracia brasileira, especialmente nas duas últimas décadas.

Neste trabalho fica clara a importância destas instituições, especialmente nos países latino-americanos, que experimentam processos recentes de redemocratização e, ao mesmo tempo, precisam lidar com grandes problemas sociais num contexto de exclusão que alcança os maiores níveis em suas metrópoles. Assim, pudemos observar que os observatórios estão relacionados a importantes questões enfrentadas por estes países, tais como: a transparência das informações e *accountability* dos governos; a disponibilização de informações sobre as políticas públicas para o controle social; o fortalecimento da sociedade civil para sua participação nos conselhos gestores – especialmente dos movimentos sociais – entre outras questões abordadas.

Este trabalho procurou mostrar que os observatórios se localizam tanto na sociedade civil, como no aparelho do Estado. Quando são de iniciativa dos governos locais (geralmente municipais) estão associados à preocupação destes com sua transparência; a disponibilização de informações sobre as políticas públicas está voltada para a prestação de contas à sociedade.

Os observatórios podem ser inseridos nas discussões sobre reforma do Estado e na busca de desenhos institucionais que permitam facilitar o controle social do governo. Dessa forma, os observatórios (governamentais) podem ser instituições que disponibilizem informações sobre a administração pública e sobre as políticas públicas atuando no sentido da maior transparência dos governos locais. Neste sentido, poderíamos considerar os observatórios governamentais como pertencentes ao universo das agências independentes no sentido que lhe dão Przeworsky (2001) e O'Donnell (1998). Estas ao disponibilizarem informações de interesse público, de relevância ao cidadão, estariam cumprindo importante papel do poder público, além de contribuírem para melhorar o cenário de baixo grau de

informação disponibilizada pelos meios tradicionais de informação, desenvolvidas por Sartori (2001).

Constatou-se neste trabalho que o movimento de criação de observatórios de políticas públicas no Brasil partiu inicialmente da sociedade civil organizada. Assim, os primeiros observatórios criados no país foram o Observatório de Cidadania e o Observatório das Metrôpoles, ambos no Rio de Janeiro, em meados da década de 1990, embora apenas o último enfoque as políticas em nível local de governo.

Constatou-se também que os primeiros observatórios locais criados no Brasil criados estão relacionados ao movimento de redemocratização do país e às conquistas sociais materializadas na Constituição de 1988, bem como aos temas defendidos pelos grupos que emergiram neste contexto, conforme explicam Sader (1988) e Boschi (1987). A partir daí, na década de 1990, estes primeiros observatórios iniciam sua busca por informações (alternativas às oficiais) que ajudassem os atores sociais, especialmente os movimentos sociais, em sua busca por capacitação para a participação nas arenas voltadas às políticas públicas. Neste contexto, as ONGs emergiram como suas parceiras; esta parceria com os movimentos ocorre por sua maior facilidade em elaborar informações técnicas, específicas a cada uma das políticas setoriais, e informações sobre o funcionamento da máquina governamental (como os conselhos, por exemplo). Estas informações são vitais aos interlocutores nos conselhos gestores. Assim, as ONGs, que tradicionalmente cumpriam esta função de assessoria aos movimentos sociais, agregam esta característica aos primeiros observatórios, realizando ações de “tradução” destas informações necessárias aos conselheiros. Assim, no âmbito de um observatório local, as ONGs, em suas atividades voltadas à capacitação dos representantes dos movimentos populares, atuam no combate aos dois principais obstáculos apontados por Dagnino (2002b) à participação destes representantes nos conselhos: a capacitação técnica (relacionada às políticas públicas) e a capacitação política (conhecimento do funcionamento da máquina governamental).

Mas os movimentos e as ONGs não são os únicos nesta parceria: as universidades, também atuantes no processo de redemocratização do país, são fundamentais para entendermos o funcionamento dos observatórios. A pesquisa acadêmica nos



observatórios serve tanto como ponto de partida de estudos mais aprofundados sobre as políticas públicas como de informação de qualidade sobre as políticas públicas que pode ser utilizada; por exemplo, em ações de monitoramento destas políticas públicas e como informação confiável no que diz respeito aos critérios científicos com que é produzida. Esta informação confiável (ao menos quanto aos critérios e metodologias científicas com que é criada) pode servir, por exemplo, como alternativa a uma versão oficial sobre as políticas urbanas, dando subsídios aos movimentos sociais em suas ações de controle social e “autorizando a sua fala”, conforme declarou Ribeiro (coordenador do observatório das Metrôpoles), ou ainda contribuindo com a “competência” ao discurso dos movimentos sociais, nos moldes descritos por Chauí (1981).

Seja como for, a informação acadêmica produzida num observatório é diferente daquela produzida na academia, de modo geral, por voltar-se ao subsídio aos atores sociais relacionados às políticas públicas. Além disso, estas informações podem ser o resultado da interação entre pesquisadores acadêmicos e lideranças populares, gerando novos conhecimentos, novas abordagens, a partir do encontro de universos tão diferenciados, conforme descreve Bitoun (2005) no caso do observatório Pernambuco (parceiro da rede Observatório das Metrôpoles).

Paz (2004) e Santos Júnior (2005), professores universitários e coordenadores, respectivamente dos Observatórios dos direitos do Cidadão e do Observatório das Metrôpoles (estudados na parte empírica deste trabalho), chamam atenção para esta parceria entre ONGs, universidades e movimentos sociais, apontando para seu caráter inovador, numa modelo de parceria, supostamente representado pelos observatórios. O resultado desta parceria seria o que Paz (2004, p.10) denominou de “produção de conhecimento articulada com as demandas sociais”. No caso do Observatório dos Direitos do Cidadão, a articulação entre estes três parceiros (universidade, ONG e movimentos sociais) ocorre por meio do Colegiado de Gestão, demonstrando que iniciativas isoladas podem revelar interessantes (novos) desenhos institucionais voltados ao fortalecimento e à participação de atores sociais, e que poderia aqui ser denominado de um “minipúblico”, conforme apontado por Fung (2004). Na verdade os próprios observatórios apontam para um desenho institucional que parece vir ao encontro também da necessidade de negociação

entre diferentes setores da sociedade no enfrentamento (coletivo) de problemas urgentes relacionados aos processos de exclusão social e ao seu efeito negativo quanto à democracia – análise esta possível de ser feita tendo em vista a obra de Dahl (2005).

O desenho institucional dos observatórios, ao produzir informações derivadas desta interação entre ONGs, universidades e movimentos sociais, parece atuar no sentido de instituições mais permeáveis aos inevitáveis conflitos sociais existentes nas democracias. Isto pode ser demonstrado pelas declarações de membros de observatórios mencionados neste trabalho sobre a tensão existente no interior de um observatório relacionada aos diferentes interesses destes três parceiros ou, colocado de outra forma, aos diferentes tempos da produção de informações. Desta forma, o tempo da produção acadêmica é necessariamente mais lento, pois seu enfoque criterioso e analítico exige maturação do conhecimento para que seja considerado de valor; por outro lado, os movimentos sociais estão ávidos por informações relacionadas ao seu dia-a-dia, às suas articulações políticas e precisam de assessoria rápida e cotidiana. As ONGs, em um observatório, ficam no meio desse processo, relacionando-se com acadêmicos e especialistas; criam cursos e oficinas a fim de realizar a “tradução” de informações, indicadores e mapas às lideranças e, quando possível realizam atividades de assessoria direta aos movimentos. Souto, coordenadora do Observatório dos Direitos do Cidadão (em entrevista a este pesquisador) declara a intenção de aproximar mais as atividades do observatório dos movimentos, mas aponta limites institucionais para isto.

O Observatório das Metrôpoles nos mostra que a academia pode somar informação de qualidade às recentes tecnologias de informação e comunicação, as quais potencializam a articulação em rede dos parceiros de um observatório e facilitam a troca e disponibilização de informações. Outro aspecto deste observatório é a busca por novos enfoques sobre as políticas (urbanas). Este aspecto, também observado em outros observatórios mencionados neste trabalho, mostra que os observatórios, além de instituições voltadas à produção de informações alternativas (às oficiais), podem ser espaços para novos olhares sobre as políticas, em que se busca inovação.

Quanto às tecnologias de informação e comunicação vale ressaltar que o uso da internet para disponibilizar a informação pode ser uma limitação ao poder disseminador dos observatórios, pois, no Brasil, o acesso dos cidadãos à internet e, portanto, a estas informações, ainda é muito pequeno. Isto é mais grave se pensarmos que o público-alvo dos dois observatórios estudados são os movimentos sociais, ou seja, pessoas excluídas socialmente e sem acesso à internet. Os cursos de capacitação realizados nos observatórios buscam atingir este público e parece ter êxito em ir ao encontro das demandas dos movimentos; embora possamos ressaltar o fato de haver pequena quantidade de pessoas que são capacitadas, parece que o objetivo dos cursos é mais estratégico, ou seja, pretende atingir lideranças de movimentos sociais e alguns gestores públicos tendo em vista seu efeito multiplicador.

Informar parece ser o objetivo principal dos observatórios e eles podem servir tanto ao Estado como à sociedade, atuando no sentido da transparência e na diminuição da assimetria de informações (e de poder) entre estas duas esferas, como ressaltada por Bobbio (1986b). Assim, uma resposta à pergunta: “quem vigia o vigilante?” poderia ser que “os observatórios observam-se mutuamente”. Este processo não é, necessariamente, uma construção tranqüila, pois existem conflitos, mas os observatórios, ao buscarem a participação de diversos atores sociais na produção de informação, no conteúdo dos cursos e em outras atividades apontam para a possibilidade de pequenas negociações cotidianas, atuando no sentido da construção de redes intersociais orientadas para a solução de problemas sociais concretos de envergadura mencionadas por Kliksberg (2001).

Os observatórios em seu processo de troca de informações entre os parceiros provenientes de diferentes universos sociais, ajudam a gerar a reflexão e a produção de conhecimento (não apenas de informação). Este conhecimento que, conforme ressaltava Santos Júnior (2005), é cada vez mais valorizado no contexto globalizado em que a educação se torna imprescindível para a integração social, política e econômica dos indivíduos na sociedade, faz com que o acesso a este conhecimento e ao pensamento crítico se torne um requisito central para a gestão democrática.

Desta forma, os observatórios, ao gerarem conhecimento útil às atividades de participação dos atores sociais e do cidadão, realizando esta tarefa de forma institucionalizada, organizada, sistemática e contínua, podem ser considerados importantes à gestão democrática. Esta contribuição pode partir tanto de observatórios governamentais, visando aumentar a transparência e a responsividade dos governos locais aos cidadãos, como pode ser iniciativa de observatórios fora do aparelho do Estado em seu movimento por informações que subsidiem a participação e o controle social dos atores sociais. Esta dupla localização atua no sentido da maior simetria de informações (e de poder) entre Estado e sociedade e pode vir a se constituir num interessante formato institucional a contribuir neste aspecto. Sua expansão, no Brasil, parece demonstrar sua pertinência para as questões abordadas neste trabalho. Em especial, a análise dos estudos de caso demonstrou que o desenho, a forma de funcionamento e de produção de informações atuam no sentido do fortalecimento de setores excluídos da sociedade, fazendo dos observatórios importantes fontes de capacitação para os movimentos sociais e trazendo-lhes competência ao seu discurso tanto para a participação nas, como para o controle social, das políticas públicas, além de estimular estes atores ao desenvolvimento de uma cidadania ativa.

Neste trabalho, buscamos ressaltar alguns aspectos dos primeiros observatórios locais de políticas públicas, oriundos da sociedade civil brasileira. No entanto, a importância e urgências das questões que os observatórios abordam parecem justificar futuros estudos no sentido de aprofundar a discussão desenvolvida neste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, S. Observatório da cidadania: monitorando as políticas públicas em âmbito global. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 139-145, 1999.

BARROS, J.C. da C. **Práticas informacionais e comunicacionais nos novos movimentos sociais**. 2004.157f. Tese (Ciência da Informação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

BAVA, S. C.; PAULICS, V. Em busca do conhecimento e da afirmação de cidadania. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.16, n.3, p.48-53, jul./set. 2002.

BAVA, S.C. ONGs republicanas e democráticas em um novo cenário político. In: **Governo e sociedade civil: um debate sobre os espaços públicos democráticos**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

BITOUN, J. Universidades e movimentos sociais: experiências e desafios da prática pedagógica. In: Santos Júnior, O.A. et. al. (org.). **Cidade, cultura e democracia participativa**. Metodologias e experiência de educação política. Rio de Janeiro: FASE. 2005. p.161-168.

BITTENCOURT, C.M.A. **A informação e os indicadores de sustentabilidade: um estudo de caso no Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade Metropolitano de Curitiba – Orbis MC**. 2006. 235f. Tese (Engenharia de produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986a.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia; uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986b. Coleção pensamento crítico, vol. 63.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2003.

BÓGUS, L. M. M.; RIBEIRO, L. C. Q. Apresentação. **Cadernos MetrÓpole Desigualdade e Governança**, São Paulo, v.1, p. 7-11, 1999.

BONDUKI, N. G. (org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Nobel, 1996.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação**: política de base e democracia no Brasil. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 11ª ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999a.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8159.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei No 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11111.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: Bresser-Pereira, L. C. e Cunill-Grau, N. (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CLAD, 1999.

CARVALHO, F. L. de. Prefácio In: Observatório da Cidadania: **Rugido e sussurros**. Mais promessas que ações. Rio de Janeiro: Ibase, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 1ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 617 p.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. 3ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001. 530 p.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 2ª edição. São Paulo: Editora Moderna, 1981. 220 p.

CLAD. **La responsabilization en la nueva gestión pública Latinoamericana**. Buenos Aires e Caracas: Clad / BID / Eudeba, 2000.

CORPORACIÓN LATINOBARÔMETRO. **Informe – Resumen Latinobarômetro 2005**: uma década de mediciones. Santiago do Chile, 2004. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/index.php?id=66>> Aceso em: 08 nov. 2006.

CUNILL GRAU, N. Responsabilización por el control social. In: CLAD. **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. Buenos Aires: CLAD. BID. Eudeba. 2000.

CYMBALISTA, R.; Santoro, P. Pollini, P. **Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores sociais**. Artigo online, disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/267.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2007.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In DAGNINO, E. [org.], **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a. p.9-15.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In DAGNINO, E. [org.], **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b. p.279-301.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005.

DOWBOR, L. **Redes de informação de gestão local**. Artigo online, disponível em: <<http://dowbor.org/infomunic.asp>>; publicado em março de 2001. Acesso: 10 nov. 2006.

FILGEIRAS, F.; LORENZELLI, M. Sistemas de informação e políticas públicas na política de assistência social do município de São Paulo: um casamento feliz entre inovação política e modernização gerencial. **RAP** – Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.3, p.613-33, mai./jun. 2005.

FLEURY, S. **Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação**. PNUD, 2004. Disponível em: <[www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf](http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/TC.fleury.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2006.

FONSECA, F. **O consenso forjado**: A grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005. 461p.

FONSECA, F.; SANCHES, O. Controle da corrupção e reforma do Estado (o governo Covas – 1995-2000). **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, CEDEC, n. 52, 2001, p.93-119.

FREY, K. et al. Acesso à Informação. In: SPECK, B. (org). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p. 378-408.

FREY, K.; OLIVEIRA, J. A. de. A mobilização do conhecimento local para a gestão urbana: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. In JACOBBI, P.; FERREIRA L. da C. (org.). **Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2006, v. 1, p. 279-300.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, V. S. P. ; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34. 2004, p.173-209.

GOHN, M. da G. Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2004. 383p.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 2922p.

IBOPE. **Pesquisa de opinião pública sobre conhecimento e prática de políticas públicas**. OPP – 195. Out/Nov. 2003. Disponível em: [http://www.controlesocial.org.br/noti noar 120 203-003.htm](http://www.controlesocial.org.br/noti%20noar%20203-003.htm). Acesso em: 11 nov. 2006.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes e aplicações. Campinas: Alínea / PUC-Campinas, 2001.

\_\_\_\_\_. Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. In: Keinert, T.M.M.; Karruz, A. P. (org.)

**Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias.** São Paulo: Anablume, 2002. p. 53-71.

KARRUZ, A.P.; KEINERT, R.C.; T.M.M. o Processo de Construção do Observatório da Qualidade de Vida de Santo André: identificação e superação de desafios. In: Keinert T.M.M.; Karruz A.P. (org.). **Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias.** São Paulo: Anablume, 2002. p. 95-105.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. Indicadores para o diálogo. In: Spink, P.K.; Bava, S. C.; Paulics, V. (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Instituto Pólis / Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002, p.291-307.

KLIKSBERG, B. Como reformar o Estado para enfrentar os desafios do terceiro milênio. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p.119-151, mar./abr. 2001.

MADISON J.; HAMILTON, A.; Jay, J. **O Federalista.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. Coleção Pensamento Político, v. 62. 640 p.

PITKIN, H. F. **The concept of representation.** Berkeley, Los Angeles e Londres: University of California Press, 1967.

LEVY, E. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: Bresser Pereira, L. C. e Cunill Grau, N. (org.) **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

NATIONAL SCIENCE FOUNDATIONS. CLEANER and NSF's Environmental Observatories. Washington, D.C.: National Academies Press. 2006.  
Disponível: <[http://books.nap.edu/openbook.php?record\\_id=11657&page=R1](http://books.nap.edu/openbook.php?record_id=11657&page=R1)>.  
Acesso em: 15 jan. 2007.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A experiência do Observatório das Metrópoles.** [CD ROM]. Rio de Janeiro: IPPUR–UFRJ/FASE, 2004.

\_\_\_\_\_ **Observatório das Metrópoles: coesão social e governança democrática.** Projeto apresentado ao Programa Institutos do Milênio do CPNQ. Rio de Janeiro: IPPUR–UFRJ, 2005. Mimeografado, 126 p.

\_\_\_\_\_ **Limites e desafios da Agenda da Reforma Urbana:** o Conselho Nacional das Cidades e o Ministério das Cidades. Relatório Analítico do Projeto. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ/FASE, 2006.

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO. Relatório anual de atividades - 2001. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_ Relatório anual de atividades - 2002. São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_ Relatório anual de atividades - 2003. São Paulo, 2003.



\_\_\_\_\_ Relatório anual de atividades - 2004. São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_ Relatório anual de atividades - 2005. São Paulo, 2005.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo, 44: 27-52, 1998.

OLIVEIRA, F. **O que é formação para a Cidadania?** , 2001. Disponível em: <[www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)>. Acesso em 21 nov. 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD Reviews of Regulatory Reform**. Paris, 2002. Disponível em: <[http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/Regulatory\\_Policies\\_in\\_OECD\\_Countries\\_ch5.pdf](http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/Regulatory_Policies_in_OECD_Countries_ch5.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. **Modernizing Government: The way forward**. Paris, 2005. Disponível em: <[http://www.gv.br/nova\\_intranet/Disciplinas/material/default.cfm](http://www.gv.br/nova_intranet/Disciplinas/material/default.cfm)> Acesso em 12 mai. 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Crianças no narcotráfico, um diagnóstico rápido**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/narcotrafico\\_ninos.pdf](http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/narcotrafico_ninos.pdf)> Acesso em 20 jan. 2007.

PAZ, R. D. O. da. **Observatório dos direitos do cidadão: uma experiência de monitoramento de políticas públicas e de fortalecimento dos movimentos sociais da cidade de São Paulo**. 2004. Trabalho apresentado no 8º Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal, 2004.

PAZ, R.D.O.da; SILVA, M.L.C. da; WANDERLEY, M.B. **Fóruns e movimentos sociais na cidade de São Paulo**. São Paulo: Pólis, 2006, v. 27, 79p.

PAZ, R.D.O. da; SOUTO, A.L.S. Introdução. In: Souto, A.L.S.; Paz, R.D.O.da (org.). **Articulação entre os Conselhos Municipais**. São Paulo: Pólis, 2003, v. 12, p. 9-10.

PÓLIS. Plano quadrienal 2005 – 2008. São Paulo: Pólis, 2005a.

PÓLIS. Relatório de atividades 2005. São Paulo: Pólis, 2005b.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent-principal. In: Bresser Pereira, L.C.; Spink, P. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001. Cap. 3, p.39-74.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C., and MANIN, B. (org.). **Democracy, accountability and representation**. New York: Cambridge University Press, 1999, 351p.

- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS JUNIOR, O. A. Práxis Educativa e Democracia Participativa: a experiência da Rede Observatório das Metrópoles. In: Santos Junior, O.A. et. al.(org.). **Cidade, cultura e democracia participativa**. Metodologias e experiências de educação política. Rio de Janeiro: FASE, 2005, p.151-160.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Apresentação do Curso. In: **Curso de capacitação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Apostila do Curso. 2006. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/\\_reg\\_rj/pagina.php?id=337](http://www.fase.org.br/_reg_rj/pagina.php?id=337)>. Acesso em: 10 jan. 2007.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Projeto de Implantação do Observatório Urbano da Cidade de São Paulo**. Secretaria Municipal de Relações Internacionais, 2004. Mimeografado, 25p.
- SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. Volumes 1 e 2. 687 p.
- SARTORI, G. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru: EDUSC, 2001. 152 p.
- SCHERER-WARREN, I. **Redes de Movimentos Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 1996, 141p.
- SILVA, F.C.C. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações e Sociedade**. Salvador, v.9, n.24, p.115-137, mai/ago. 2002.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. 2003, Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: Mainwaring Scott & Welna, Christofer (org.) **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford, Oxford University Press, 2003. p. 310-331.
- SPINK, P. K. Informação, Transparência e Cidadania: O Controle da Execução Orçamentária pelo Cidadão. In: **CONGRESSO DE CONTROLE SOCIAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO**, 1º, 2002, Belo Horizonte. Anais.... Belo Horizonte: Fórum Nacional de Participação Popular, 2002. v. 1. p. 42-46.
- UNITED NATIONS - HABITAT. **The United Nations Habitat Strategic Vision**. Nairobi, 2003. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org.yu/pdfs/HabVision030505Public.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2007.

UNITED NATIONS – UNDP. **Governance for Sustainable Development**. New York, 1997.

\_\_\_\_\_. **La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay. 2004. Disponível em: <[www.democracia.UNDP.org](http://www.democracia.UNDP.org)>. Acesso em: 15 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Experiências comparativas PNUD Honduras**: Observatórios de Desarrollo Humano. 2004b. Disponível em: <[http://www.undp.org/surf-panama/docs/observatorios\\_dh.doc](http://www.undp.org/surf-panama/docs/observatorios_dh.doc)>. Acesso em 12 jan. 2006.

UNITED NATIONS – HABITAT; TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Tools to Support Transparency in Local Governance**. Nairobi, 2004. (Urban Governance Toolkit Series). Disponível em: <[http://ww1.transparency.org/toolkits/dnld/ti\\_un\\_toolkit.pdf](http://ww1.transparency.org/toolkits/dnld/ti_un_toolkit.pdf)>. Acesso em 10 nov. 2006.

VIEIRA, L. Cidadania e Controle Social. In: Bresser Pereira, L. C. e Cunill Grau, N. [org.]. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

WANDERLEY, M. B. Sistema de informação em gestão social. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 149-158, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 Jan 2007.

WORKSHOP ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT OBSERVATORIES IN THE MEDITERRANEAN COUNTRIES, 1999, Tunis. Summary and Conclusions. Tunis: UNEP - United Nations Environmental Program & Plan Bleu. Disponível em: <<http://www.planbleu.org/publications/attunis99a.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

## **APÊNDICE**

### **A – Relação dos questionários aplicados**

## APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS

**Roteiro de entrevista realizada com os coordenadores do Observatório das Metrópoles:** Prof. Dr. Luiz César Queiroz Ribeiro – IPPUR/RJ (coordenador geral) e Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior (coordenador pela – FASE/RJ); **e coordenadora do Observatório dos Direitos do Cidadão pelo Pólis:** Anna Luiza Salles Souto.

### **Análise organizacional: origem, estrutura e forma de funcionamento:**

1. Qual seu nome e papel no observatório?
2. Qual a origem do Observatório? Qual o processo e contexto que deram origem à sua criação? Informar sobre: a data de fundação e histórico relacionado a movimentos sociais, instituições de pesquisa, entre outras.
3. Porque escolheram o termo “observatório”?
4. Quais seus objetivos principais?
5. Quais as principais atividades para alcançar estes objetivos? (pesquisa, análises, divulgação de informações e indicadores, disseminação iniciativas inovadoras, articulações, projetos de intervenção, formação e capacitação, etc.).
6. Em sua opinião qual a função principal do observatório?
7. Qual seu principal resultado em termos materiais e de impacto na sociedade?
8. Qual é a instituição que abriga o observatório? (estrutura física) e como ele se articula com esta instituição? Quais os limites do observatório dentro desta instituição?
9. Qual é a equipe responsável? Depois perguntamos: quantos trabalham exclusivamente?

- 9.1 Qual perfil da equipe? (quantidade de técnicos de nível superior ou médio, estagiários, administrativo). Sua origem institucional? (governamental, não-governamental, iniciativa privada).
10. Como funciona o observatório? Quais suas partes constituintes? Como elas interagem? (aqui podemos considerar os movimentos sociais associados como membros, parceiros, público-alvo ou objeto de estudo?).
11. Quais atores constituem ou são essenciais para o observatório? (por exemplo: movimentos sociais, pesquisadores, outros)
12. Quais atores se beneficiam do observatório?
13. Qual seu público-alvo?
14. Como (quais os instrumentos) utilizam para fazer a avaliação do seu trabalho?
15. Como o observatório garante sua sustentabilidade (financeira)? Qual o tipo de financiamento? (governamental, não-governamental, privado) Quais instituições?
16. Quais mecanismos de prestação de contas vcs têm? Existe relatório analítico externo feito por consultor pela instituição financiadora?
17. Qual a função do *website*? (articular rede, divulgar informação, mobilizar, outros).
18. Qual o papel dos movimentos sociais neste observatório?
19. Acessibilidade: Comunicação no web site: link do tipo “fale conosco”? O observatório atende o público-alvo em endereço físico?
20. Entre todos os fatores, qual o mais importante na história do observatório e por quê?
21. Qual o ideal deste observatório?

**Questões relacionadas à informação: produção e disseminação de conhecimento:**

1. Qual é o papel da informação dentro do observatório?
2. Como ele trabalha a informação? (através de indicadores, textos e análises, ambos).
3. Existe disponibilização de informações? Como? (*website*; publicações do tipo: boletins, revista, manuais; outros).
4. Com qual tipo de informação trabalham? (análises sobre indicadores de outras instituições; desenvolvem seus próprios indicadores; fazem observações qualitativas, outros).
  - 4.1 Indicadores próprios: desenvolvidos pelo observatório ou pela instituição que o hospeda?
  - 4.2 Utiliza informações secundárias e indicadores de outras instituições?
5. Informação organizada na forma de: a) Sistema de informações;  
b) Bancos de dados e documentos sem formarem um sistema interligado; c) Biblioteca; d) Outros (especifique).
6. O observatório tem publicações próprias? Quais e com que finalidade? Qual a periodicidade?
7. Qual o ano da última publicação?
8. Vocês trabalham a informação desta forma (p.ex: “indicadores próprios” ou “apenas cadernos didáticos e manuais”) por quê? Por opção ou se tivessem recursos fariam mais? Se tivessem recursos ideais como trabalhariam a informação?
9. Público alvo (escolha dois principais): cidadãos em geral; técnicos e pesquisadores; lideranças de movimentos sociais; outro (citar). Avaliar se produz material básico informativo ou aprofundado.
10. Elencar comunidades e movimentos sociais com que trabalham.
11. Qual o caráter das publicações? Acadêmico (informações aprofundadas apenas); educativo (cartilhas e informações básicas sobre políticas públicas e Conselhos; ou misto (junta ambos tipos de informação).

12. Organiza seminários ou outro tipo de fóruns de debate/articulação/troca de informações? Eventos são abertos ao público? Qual o público alvo?
13. Observatório organiza cursos para capacitação (educação para a cidadania)? Curso é gratuito? Qual a periodicidade?
  - 13.1 Realiza treinamento de lideranças? Capacitação ou formação de novas lideranças? Gratuito? Qual a periodicidade?
14. O observatório trabalha com “best practices” ou iniciativas inovadoras em sua área temática? De que maneira?
13. Qual a principal função da informação no observatório na sua opinião? Informar, conscientizar, instrumento para lideranças, controle social, advocacy, outros.
14. Qual a abordagem dada à informação em relação ao seu peso / sua importância para os objetivos maiores do observatório? Seu uso é para fomentar a discussão (acadêmica e teórica) ou pressupõe projetos de intervenção em determinadas realidades?



**Roteiro de entrevista aplicada à coordenadora da Escola de Cidadania do Instituto Pólis: Maria do Carmo Albuquerque**

1. Qual a função principal da Escola de Cidadania? Instrumentalizar conselheiro (a) para ação Conselhos?
2. Qual seu público-alvo? Está relacionado aos atores sociais presentes no Observatório?
3. Como esta função da Escola de Cidadania se articula ou colabora com as ações do Observatório?
4. Como acontece a demanda para os cursos, em especial com o público relacionado ao Observatório?
5. Neste contexto, quais conteúdos são mais freqüentes e como eles ajudam as lideranças? (informações conceituais; informações instrumentais sobre funcionamento de Conselhos Gestores, etc.).
6. Como a escola contribui para o público-alvo do observatório em suas ações cotidianas com lideranças de movimentos sociais, conselheiros, ou outros atores?
7. Como a Escola de Cidadania se utiliza dos Cadernos do Observatório do Cidadão em seus cursos?
8. Qual o *feedback* dos capacitados nos cursos da Escola de cidadania? Você percebe se existe troca de conhecimento entre lideranças de movimentos sociais e outros atores como técnicos de ONGs e gestores públicos?
9. Você percebe se o público do Observatório também aparece na Escola de Cidadania para os cursos de capacitação relacionados à temática urbana? (Ex: política habitacional e Kit das Cidades)

**Roteiro de entrevista com coordenador do Fórum Municipal de Assistência Social e membro do Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão – Pólis: William Lisboa**

1. Qual seu nome e ocupação, especialmente no que diz respeito às atividades relacionadas ao Observatório dos Direitos do Cidadão? Ocupa algum cargo ou exerce função no observatório?
2. Você representa algum movimento social ligado a política setorial? Atua como conselheiro ou função semelhante? Quais outros movimentos sociais, associações ou organizações da sociedade civil participam das reuniões do Observatório/Colegiado neste momento?
3. O que é o Observatório para você? Para que ele serve ou como ele te ajuda em sua função ou atividades ligadas a movimento social fórum temático?
4. Em especial para que servem e dê um exemplo de como te ajudaram os:  
a) cadernos? b) Seminários e outros eventos? c) As reuniões do Colegiado?
5. Você conhece a Escola de Cidadania? Fez algum curso? Qual? Como os cursos da Escola de Cidadania te ajudaram nas suas atividades como liderança?
6. Utilizou ou conhece algum material didático da Escola de Cidadania? O curso era baseado em apostilas, nos Cadernos do Observatório, ou outra coisa?
7. Você vê relação entre os cursos da Escola de Cidadania e o Observatório? Qual? Em sua opinião, as atividades da Escola esclarecem o conteúdo dos Cadernos do Observatório?
8. O público da Escola de Cidadania é o mesmo que participa das reuniões do Colegiado do Observatório? Por quê?
9. Considerando o conhecimento técnico e acadêmico dos pesquisadores e o conhecimento das lideranças e conselheiros, você considera que existe troca de informações dentro do Observatório? Como, onde e quando isto acontece (no Colegiado, nos cursos, nos seminários)?
10. Cometeria algo que considere importante sobre o Observatório?

**Roteiro para entrevista da coordenadora do Observatório dos Direitos do Cidadão pelo Instituto de Estudos Especiais de PUC-SP: Profa. Dra. Rosângela Paz.**

1. Qual seu nome e papel no IEE, na PUC e no observatório?
2. Quando iniciou e o que deu origem à parceria do IEE com o Observatório?
3. Em que consiste a parceria do IEE com o Observatório? Qual a atuação do IEE no Observatório?
4. Como o IEE articula os núcleos de estudo do programa de pós-graduação da PUC-SP? Professores e alunos de graduação e pós-graduação (de que curso?) participam com projetos ou atividades de extensão?
5. No âmbito do Observatório, o IEE atua na produção e disseminação da informação e capacitação voltada aos atores sociais (Tripé do Observatório)? Colabora nos Cadernos?
6. Qual a relação entre o IEE com movimentos sociais no âmbito do Observatório/Colegiado?
7. Existe um processo de troca de informações entre diferentes atores (acadêmicos, técnicos Pólis/ONGs e lideranças de movimentos sociais) dentro do Observatório? Como, onde e quando ele acontece?
8. Considerando os observatórios fonte alternativa à informação governamental, a simples disponibilização de informação pode conscientizar a sociedade? A escola de cidadania atua de alguma forma, complementando as atividades do Observatório? Como? Mas público-alvo são lideranças, então público observatórios seria menos a sociedade em geral?
9. Em seu texto sobre o Observatório dos Direitos do Cidadão você afirma que a década de 90 foi o início de uma série de observatórios. Porque você acha que isto ocorreu neste momento da história

brasileira? Observatórios brasileiros teriam em sua origem na interação histórica entre universidade/movimentos sociais e ONGs?

10. Quanto aos observatórios governamentais porque eles surgiram? E porque somente nos anos 2000? Cita exemplo observatórios de habitação e desenvolvimento urbano: qual exatamente?
11. Existe diferença entre os observatórios das universidades/ONGs e os governamentais? Eles podem trabalhar juntos? Vide exemplo do OM (rede que soma todos 3 tipos de instituição?)
12. Para os observatórios de políticas públicas em geral o desafio da construção de indicadores para monitoramento de PPs seria um horizonte comum? Se for o caso, seria necessária a parceria com a Universidade Institutos pesquisa devido ao tamanho da tarefa?

## **ANEXOS**

**A – Relação dos Cadernos Metrópole do Observatório das Metr poles**

**B – Relat o de Publica es da Rede Observatório das Metr poles**

**C – Relat o dos Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão**

## **ANEXO A - RELAÇÃO DOS CADERNOS METRÓPOLE DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES**

### **Cadernos MetrÓpole nº. 1**

Transformações da estrutura sócio-espacial: segmentação e polarização na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

São Paulo como patchwork: unindo fragmentos de uma cidade segregada.

Suzana Taschner e Lucia M. M. Bógus.

Desigualdade sócio-espacial e migração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991

José Moreira de Souza e João Gabriel Teixeira

### **Cadernos MetrÓpole nº. 2**

Desigualdade sócio-espacial e mobilidade residencial: a metrÓpole do Rio de Janeiro nos anos 80

Luciana Corrêa do Lago

Notas sobre famílias e desigualdade social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991

Rosa Ribeiro

Territorialidade e cidadania em tempos globais: imigrantes em São Paulo

Maura Pardini Bicudo Vêras

### **Cadernos MetrÓpole nº. 3**

La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas

José Luis Coraggio

A questão fiscal municipal na Constituição de 88

Luís Gustavo Martins

Políticas Públicas e governança em Belo Horizonte

Sérgio de Azevedo

A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização

Lucia M. M. Bógus e Maura Pardini Bicudo Vêras.

A gestão do transporte na Região Metropolitana de Belo Horizonte

Sérgio de Azevedo e Virgínia Rennó dos Mares Guia

### **Cadernos MetrÓpole nº. 4**

O espaço social das grandes metrÓpoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Luciana Corrêa do Lago

Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras

Adauto Lúcio Cardoso e Cleber Lago do Valle

Imagem da cidade – cidade da imagem: o modelo de intervenção urbana do Rio Cidade

Carlos Eduardo Sartor

Novas formas de exclusão social? Reflexões sobre o digital dividem

Rainer Randolph e Mário Hélio Trindade de Lima

Um repensar da favela: tendências e questões

Fany Davidovich

Dinâmica sócio-espacial, habitação e família na metrópole do Rio de Janeiro.

Maria Josefina Gabriel Sant'Anna

Finanças públicas no nível local de governo

Maria do Livramento M. Clementino

### **Cadernos MetrÓpole nº. 5**

Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra-sensos.

Suzana Pasternak Taschner

A divisão favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro

Luciana Corrêa do Lago e Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

As favelas da Região Metropolitana de Belo Horizonte: desafios e perspectivas

Berenice Martins Guimarães

Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras –

(Re)Qualificando a questão para Salvador-BA.

Ângela Gordilho Souza

Grajaú, memória e história: fronteiras fluidas e passagens.

Márcia Pereira Leite

### **Cadernos MetrÓpole nº. 6**

Impactos da mundialização sobre uma metrópole periférica: o vetor sudoeste de São Paulo

Wagner Iglecias

Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências

Raquel Rolnik e Heitor Frúgoli Jr.

MetrÓpole e território: metropolização do espaço no Rio de Janeiro

Fany Davidovich

Mudanças sócio-espaciais e estrutura social da Região Metropolitana de Porto

Alegre: anos 1980 e 1990

Rosetta Mammarella, Tanya M. Barcellos e Mirian Regina Koch

La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente. El caso de cinco municipios en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Juan D. Lombardo e Mercedes Di Virgilio e Leonardo Fernández

### **Cadernos MetrÓpole nº. 7**

Conselhos gestores na política social urbana e participação popular

Maria da Glória Gohn

Conselhos Setoriais: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e um contraponto com a experiência do Rio de Janeiro

Sérgio de Azevedo e Mônica Abranches

Movimentos sociais (populares), Conselho Municipal e órgão gestor na definição e implementação da política habitacional em Belo Horizonte – década de 1990.

Renato Godinho Navarro e Maria Helena de Lacerda Godinho

Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre

Sheila Villanova Borba e Carla Giane Souza Cunha

Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense

Mauro Rego Monteiro dos Santos

### **Cadernos MetrÓpole nº. 8**

Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana

Anete Britto Leal Ivo

Lacuna institucional da metropolização: considerações sobre a Região Sul

Rosa Moura

Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais

Silvana Tótora e Vera Chaia

Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil

Orlando Alves dos Santos Junior

Governar as metrópoles: dilemas da recentralização

Raquel Rolnik

### **Cadernos MetrÓpole nº. 9**

A propos de la "service class": les classes moyennes dans la sociologie britannique

Catherine Bidou-Zachariasen

Mobilidade residencial e dinâmica das transformações sócio-espaciais na metrópole belo-horizontina

Jupira Gomes de Mendonça

Um olhar sobre a habitação em São Paulo

Suzana Pasternak

Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana

Luciana Corrêa do Lago

Diferenciação da espacialidade da metrópole no Brasil: referências para a gestão

Fany Davidovich

Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar

Márcio Moraes Valença

### **Cadernos MetrÓpole nº. 10**

Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses

Adauto Lúcio Cardoso

A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta de vereadores da Grande Natal

Maria do Livramento M. Clementino

O novo capital social das cidades brasileiras

Suely Maria Ribeiro Leal

Participação e arenas públicas: um quadro analítico para pensar os conselhos municipais setoriais e os fóruns de desenvolvimento local

Gisele dos Reis e Jussara Freire

Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre conselhos gestores  
Celene Tonella

Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP em São Paulo Félix R. Sánchez

### **Cadernos MetrÓpole nº. especial**

Como anda São Paulo

Lúcia Bógus e Suzana Pasternak

### **Cadernos MetrÓpole nº. 11**

Efeitos da reestruturação produtiva na dinâmica da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na década de 90



José Antonio Fialho Alonso

Gestão municipal X gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador

Antonio Sérgio Araújo Fernandes

Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais

Carlos Vasconcelos Rocha e Carlos Aurélio Pimenta de Faria

O mercado imobiliário informal em favelas da região metropolitana de São Paulo. O caso de Guarulhos

Nelson Baltrusis

A territorialidade da prostituição em Belo Horizonte

Luciana Teixeira de Andrade e Alexandre Eustáquio Teixeira

### **Cadernos MetrÓpole nº. 12**

Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço

Arlete Moysés Rodrigues

O Centro Histórico de São Paulo: a vacância imobiliária, as ocupações e os processos de reabilitação urbana

Valéria Cusinato Bomfim

Os moradores de rua em São Paulo e suas relações com o mundo do trabalho

Marisa Borim

O ambiente construído e a politização do cotidiano nas favelas cariocas

Mariana Cavalcanti

Características do processo de urbanização de Maringá-PR: uma cidade de “porte médio”

Ana Lúcia Rodrigues

Organização sócio-espacial e mobilidade residencial na Região Metropolitana do Recife-PE

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

## ANEXO B - RELAÇÃO DE PUBLICAÇÕES DA REDE OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

### Relação de livros publicados

Ano	Editora	Título	Autores
1994	Editora Civilização Brasileira	Globalização, fragmentação e reforma urbana	Luiz César de Q. Ribeiro e Orlando Alves dos S. Júnior (orgs.)
1995	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Como Anda o RJ: análise da conjuntura social	Luiz César de Q. Ribeiro (org.)
1995	FASE	Saneamento Ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática	Jorge Florêncio, Hélio Ricardo L. Porto e Orlando Alves dos S. Júnior (orgs.)
1995	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Reforma Urbana – por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades	Orlando Alves dos Santos Júnior
1996	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Associativismo e participação popular – tendências da organização popular no RJ	Luiz César de Q. Ribeiro e Orlando A. dos S. Júnior
1996	Editora UFRJ	A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana	Luiz César de Q. Ribeiro e Orlando Alves dos S. Júnior
1996	Editora Civilização Brasileira	Cidade, Povo e Nação. Gênese do Urbanismo	Luiz César de Q. Ribeiro e Robert Pechman (orgs.)
1996	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	O Rio de Janeiro em questão: o plano agache e o ideário reformista dos anos 20	Denise Cabral Stuckenbruck
1996	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Dualização e Reestruturação urbana – o caso do RJ	Luiz César de Q. Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso
1997	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileira	Betânia de Moraes Alfonsin
1997	Editora Civilização Brasileira	Dos Cortiços aos Condomínios Fechados – as formas de produção da moradia na cidade do RJ	Luiz César de Q. Ribeiro
1998	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Política de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social	Orlando A. dos Santos Júnior, Ana Lúcia Britto e Hélio Ricardo L. Porto

(orgs.)

1998	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Serviços de saneamento na Baixada Fluminense	Ana Lúcia Britto e Hélio R. L. Porto (orgs.)
2000	Editora Revan	Desigualdades e Segregação na Metrópole: o RJ em tempo de crise	Luciana Corrêa do Lago
2000	Editora Revan	Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências	Tânia Bacelar
2000	Editora Revan	O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade	Luiz César de Q. Ribeiro
2001	Editora Revan	Democracia e Governo Local – dilemas da reforma municipal no Brasil	Orlando Alves dos Santos Júnior
2001	Tomo Editorial	Orçamento Participativo – reflexões sobre a experiência de Porto Alegre	Luciano Fedozzi
2001	Editora Revan	Os condenados da cidade	Loic Wacquant
2003	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Saneamento e Cidadania	Hélio Ricardo L. Porto
2003	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	O Não-Governamental em questão – um estudo sobre o universo ABONG	Tatiana Dahmer Pereira
2003	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE	Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas	Mauro Rego Monteiro dos Santos
2003	Editora Revan	Reforma Urbana e Gestão Democrática – promessas e desafios do Estatuto da Cidade	Luiz César de Q. Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso (orgs.)
2003	Editora PUC Minas	População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades	Jupira Gomes de Mendonça e Maria Helena de Lacerda Godinho
2004	Editora Fundação Perseu Abramo	Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito	Luiz César de Q. Ribeiro (org.)
2004	Editora Universidade Federal do Ceará/Banco do Nordeste do Brasil S.A.	A Metrópole Emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza	Cleide Bernal

2004	IRT - Editora PUC Minas	Trabalho e Cidade	Antônio Carvalho Neto, Magda de Almeida Neves, Duval Magalhães Fernandes (orgs.)
2004	Editora Universidade Católica de Goiás	Goiânia: MetrÓpole não planejada	Aristides Moysés
2005	Editora Universidade Católica de Goiás	Cidade, Segregação Urbana e Planejamento	Aristides Moysés (org.)
2005	Editora Revan	Orçamento Participativo: construindo a democracia	Sérgio de Azevedo e Rodrigo Barroso Fernandes (orgs.)

### Relação de CD-ROMs

Ano	Editora	Título	Autor
2003	Observatório IPPUR/UFRJ-FASE-PROURB	Risco e Desigualdade Ambiental na Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Ana Lúcia Britto e Adauto Lúcio Cardoso (coordenadores)
2004	IPARDES	METRODATA: Indicadores intrametropolitanos para a Região Metropolitana de Curitiba	Paulo Delgado; Marley Deschamps; Rosa Moura (coordenadores)
2004	Editora Fundação Perseu Abramo	MetrÓpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Estudos de caso	Luiz César de Q. Ribeiro (org.)
2004		Observatório/PE CMG	

## **ANEXO C – RELAÇÃO DOS CADERNOS DO OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Fóruns e movimentos sociais - Caderno 27**

Maria Lúcia Carvalho da Silva, Mariangela Belfiore Wanderley, Rosangela Dias Oliveira da Paz (orgs.)

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Orçamento: comparativo entre subprefeituras - Caderno 26**

Odilon Guedes

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Movimentos Sociais: os desafios da participação - Caderno 25**

Ana Claudia Teixeira, Luciana Tatagiba

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Uma leitura do Orçamento da Cidade de São Paulo 2004-2005 - Caderno 24**

Odilon Guedes

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Criança e Adolescente - Avaliação da Política Municipal 2001-2002 - Caderno 23**

Maria Ignês Bierrenbach, Myrian Veras Baptista

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Assistência Social: avaliação da política municipal 2001-2002 - Caderno 22**

Maria Carmelita Yazbek

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Habitação: avaliação da política municipal 2001-2002 - Caderno 21**

Adauto Lucio Cardoso

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Educação: avaliação da política municipal 2001-2002 - Caderno 20**

Camilla Croso Silva, Elie Ghanem, Mariangela Graciano, Vera Mansação Ribeiro

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Saúde: avaliação da política municipal 2001-2002 - Caderno 19**

Zilda Pereira da Silva

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Orçamento Participativo: avaliação da política municipal 2001-2002 - Caderno 18**

Denise Vitale

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

### **Saúde: fundo municipal - Caderno 17**

Gilson Carvalho

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Assistência Social: fundo municipal - Caderno 16**  
Priscila Cardoso

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Criança e Adolescente: fundo municipal - Caderno 15**  
Tatiana Maranhão

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Habitação: fundo municipal - Caderno 14**  
Rossella Rossetto

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Educação: financiamento da política - Caderno 13**  
Selma Rocha

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Articulação entre os conselhos municipais - Caderno 12**  
Ana Luiza Salles Souto Ferreira

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Assistência Social: conselho municipal - Caderno 11**  
Márcia Santos da Silva

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Habitação: conselho municipal - Caderno 10**  
Renato Cymbalista, Tomás Moreira

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Saúde: conselho municipal - Caderno 8**  
Gislaine A. Sacardo, Iracema Ester do N. Castro

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Orçamento: avaliação da política municipal - Caderno 6**  
Eduardo Caldas

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Criança e Adolescente: avaliação da política municipal - Caderno 5**  
Ana Rojas Acosta, Léa Mara Langone, Myrian Veras Baptista (coord.)

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Habitação: avaliação da política municipal - Caderno 4**  
Ângela de Arruda Camargo Amaral

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão  
**Saúde: avaliação da política municipal - Caderno 3**  
Virgina Junqueira

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

**Educação: avaliação da política municipal - Caderno 2**

Ana Maria Saul, Antonio Fernando Gouvea da Silva, José Cleber de Freitas

Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão

**Assistência Social: avaliação da política municipal - Caderno 1**

Aldaíza Sposati