

# O PAPEL DOS OBSERVATÓRIOS NA CONSTRUÇÃO DE NOVOS SABERES E PROPOSIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO OBSERVATÓRIO DE FAVELAS

## 1 ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE OS OBSERVATÓRIOS BRASILEIROS

O objetivo desse sintético artigo não é fazer uma discussão analítica sobre os observatórios – sua definição, premissas, perfis, metodologias ou campos temáticos. Para quem tiver interesse em conhecer esses aspectos desse tipo de instituições, sugiro o artigo de Soares, FERNEDA e Prado<sup>2</sup>, que, apesar do excessivo caráter prescritivo assumido, apresenta uma boa genealogia dos observatórios, de forma geral, destacando especialmente os assinalados aspectos endógenos que os caracterizam. Cabe assinalar que os autores não levem em conta os contextos – histórico, institucional, geográfico e político-econômico – de construção das experiências.

Sem querer esmiuçar as proposições apresentadas no artigo dos citados autores, considerando o escopo reduzido do que aqui apresento, há três elementos que assinalam que gostaria de trazer para este artigo: a construção no tempo, os enfoques e os objetivos das ações dos Observatórios.

1- Fundador do Observatório de Favelas; Diretor Geral do Instituto Maria e João Aleixo; Professor associado da Universidade Federal Fluminense, eljjai@gmail.com.

2- Observatório: um levantamento do estado do conhecimento. SOARES, Lilian Campos; FERNEDA, Edilson; PRADO, Hércules Antonio. Disponível em <[www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjis/article/view/7958/5333](http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjis/article/view/7958/5333)>. Acesso em: 03 nov. 2018.

De fato, em termos de temporalidade, os autores consideram que:

Podem ser caracterizadas três gerações de observatórios: uma primeira, em que são estruturados como centros de documentação relacionados ao conceito originário dos observatórios e tratando-se de bibliotecas virtuais dedicadas a uma temática específica; uma segunda, formados como centros de análises de dados – evoluídos para uma ferramenta que apoia a tomada de decisão; e, uma terceira geração, constituídos como espaços amplos de informação, intercâmbio e colaboração – correspondendo ao conceito mais atual dos observatórios, em que se promove a reflexão e o intercâmbio de conhecimento com trabalhos em rede. (SOARES, FERNEDA E PRADO, 2017, 92).

Quando consideram o objetivo de suas ações, eles sugerem os seguintes perfis:

(i) Observatório fiscal, como um espaço de fiscalização das ações governamentais; (ii) Observatório think tank, colaborando, intervindo e refletindo em prol de políticas públicas; (iii) Observatório laboratório, como espaço de análise, diagnóstico e teorização; (iv) Fórum de discussão; (v) Centro de aglutinação e difusão de informações; (vi) Espaços para capacitação e educação; e (vii) Projetos dentro de movimentos sociais. (SOARES, FER-



Nova Holanda, uma das 14 favelas da Maré. Seminário internacional das Periferias organizado pelo Instituto Maria e João Aleixo em parceria com o Observatório de Favelas em 2017.

NEDA E PRADO, 2017, p. 93 apud REBOUÇAS E CUNHA, 2010).

Por fim, no que concerne ao enfoque, os observatórios podem ser classificados como territoriais, que estudam questões de espaço geográfico, como locais, urbanos, metropolitanos, regionais, nacionais, ou temáticos, que abordam temas ou setores específicos de ordem social, econômica ou política. Esta divisão não limita a atuação de um observatório sobre determinado tema e em um espaço de território. (SOARES, FERNEDA E PRADO, 2017, p. 94)

Os elementos assinalados em relação aos observatórios – há vários outros destacados no citado artigo – demonstram como o termo pode ter um sentido muito plural e expressar visões muito distintas de intervenção social. Em que pese a diversidade destacada, considero que há especificidades nos

observatórios criados no âmbito da sociedade civil que começaram a surgir no Brasil a partir da década de 1990. Como elementos comuns entre eles, há o interesse em delimitar um determinado tema de estudo e, através dessa atenção sistemática e ordenada ao objeto, ampliar a compreensão sobre ele, formar pesquisadores que possam avançar nos estudos sobre o fenômeno e incidir, de alguma maneira, nas políticas públicas afeitas ao objeto estudado.

Nesse sentido, os Observatórios da sociedade civil, em geral, não perdem o vínculo com os três elementos que norteiam a existência de uma instituição universitária: pesquisa, formação e intervenção social (a extensão). Todavia, ao contrário daquela, os observatórios da sociedade civil têm, em geral, uma estrutura mais enxuta, mais restrita e mais incisiva no tratamento do tema para o qual se vocaciona.

No que diz respeito ao contexto que permitiu o desenvolvimento dos observatórios, especialmen-

---

te os da sociedade civil brasileira, alguns elementos se conjugam:

- a) Os limites burocráticos e financeiros para o funcionamento das instâncias estatais – inclusive universidades públicas - especialmente em termos de construção de parcerias, acordos de cooperação e repasse de recursos<sup>3</sup>;
- b) A necessidade de produção de conhecimentos de forma autônoma, livre de eventuais regras de controle e censura dos entes estatais;
- c) A crise dos sindicatos, partidos e associações da sociedade civil, em geral, que perdem a capacidade - e, em determinados espaços, mesmo o interesse - de investir em formação e/ou estudos específicos mais profundos e densos sobre a realidade social.

Os observatórios da sociedade civil conseguiram se desenvolver exatamente pela sua flexibilidade e capacidade de lidar com diferentes aspectos institucionais: habilidade em realizar estudos sistemáticos e ordenados típicos dos centros de conhecimentos; flexibilidade para apresentar projetos dentro de sua área de estudo para diferentes tipos de financiadores; abertura para construir redes de colaboração em escalas variadas – podendo ser realizada em âmbito local e/ou internacional; liberdade para construir estruturas de gestão e de financiamento elásticas, que podiam ampliar-se ou reduzir-se de acordo com a conjuntura.

Outro elemento característico dos observatórios da sociedade civil brasileira, considerando os tipos elencados por Soares, Ferneda e Prado (2017), é sua caracterização, em grande parte, como *think tank*. De fato, o interesse em produzir informações relevantes sobre temas singulares complexos, que exigem o uso de diferentes ferramentas teóricas e me-

todológicas, será um elemento que marca diferentes tipos de observatórios nacionais.

Por fim, como conclusão do item, cabe assinalar que os Observatórios brasileiros (especialmente em sua condição de *think tanks*) são marcados pela pluralidade ideológica e política. Assim, temos uma infinidade de institutos voltados para o estudo e disseminação das propostas econômicas e políticas liberais, assim como temos grupos dedicados ao estudo de iniciativas, programas e ações que possam contribuir para a transformação social a partir da superação das diversas formas de desigualdade, tanto do ponto de vista territorial – tais como o Observatório de Favelas e o Observatório de Metrôpoles – como do ponto de vista dos direitos humanos/identitários – Observatório da Mulher, Observatório da Violência etc.

Logo, são questões centrais na construção de um Observatório:

- a) Que seus proponentes tenham clareza do tema específico no qual desejam se especializar;
- b) Que tenham clareza sobre as perspectivas teóricas e metodológicas que se propõem a desenvolver;
- c) Que os objetivos das ações estejam evidentes, especialmente no que concerne à formação e incidência das ações no campo das políticas públicas;
- d) Que a sustentabilidade financeira, institucional e política esteja bem definida, especialmente no que diz respeito ao grau de autonomia que a instituição terá em relação a possíveis financiadores e parceiros.

## **2 SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E IMPACTOS DO OBSERVATÓRIO DE FAVELAS**

O Observatório de Favelas é uma instituição de pesquisa, formação e consultoria, que se dedica à produção e à troca de conhecimentos sobre favelas e outras periferias urbanas, especialmente no Brasil. Sua fundação tem como peculiaridade o fato de ter como origem o trabalho realizado por ativistas

---

3- Esta limitação não impediu, naturalmente, o surgimento de experiências diversas de observatórios nas universidades e outras instâncias estatais, mais, os existentes lidam com problemas cotidianos para lidar com a burocracia, para construir parcerias onde haja repasse de recursos, além dos eventuais problemas institucionais devido às disputas e mudanças de gestão que podem ocorrer nos órgãos estatais.

---

e pesquisadores oriundos da Favela da Maré<sup>4</sup>. Seu embrião foi o Observatório Social da Maré, criado em 1999 e que tinha como objetivos a produção de informações sobre a realidade da favela, a criação de uma rede de pesquisadores e pesquisadoras que atuassem articulados na produção de conhecimentos sobre a realidade local. O Observatório Social da Maré foi o programa responsável pela realização do primeiro censo feito em uma grande favela brasileira por seus próprios moradores – O Censo Maré 2.000. Ele fazia parte, então, de uma organização – Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré – que, mais tarde, se constituiu como a Redes de Desenvolvimento da Maré.

Criado formalmente em 2001, o Observatório de Favelas é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Sua sede fica na Maré, apesar de sua atuação nacional e, no caso do eixo segurança pública e direito à vida, latino americana. O vínculo especial com a favela assinalada deriva do fato de que boa parte dos fundadores do Observatório ser oriunda da favela. Do mesmo modo, a grande maioria das pessoas que trabalhou na organização desde sua criação nasceu, morou ou mora em favelas cariocas.

O Observatório (como é, em geral, chamado, tendo em vista que se tornou a referência de instituição do tipo na sociedade civil carioca) nasceu com a perspectiva de construir novos paradigmas na forma como a favela, em geral, é representada. Do mesmo modo, seus fundadores se propõem a construir novas metodologias, tecnologias sociais e proposições de políticas públicas a respeito desses territórios subalternizados na cidade.

A prestação de serviços aos indivíduos ou à comunidade não é o foco prioritário do Observatório de Favelas. O atendimento pontual, quando feito, tem como objetivo o acúmulo de informações e ex-

periências para a reflexão sobre conceitos, a elaboração de metodologias e a proposição de projetos que possam contribuir para a mudança de políticas públicas ou construir novas formas de se representar as favelas. A instituição não busca complementar ou substituir o Estado, e sim desenvolver programas que possam vir a ser implementados por outros grupos e se tornar efetivas políticas públicas. Para tanto, o Observatório de Favelas se coloca como um ator na construção do Direito à Cidade, fundamentado na (re) significação do papel e do lugar das favelas no âmbito das políticas públicas.

A premissa do Observatório de Favelas é de que, historicamente, as favelas foram representadas como territórios da *ausência*. Nessa construção mental, elas seriam marcadas pela carência, precariedade e provisoriade: a *não cidade*, por excelência. Não casualmente, o IBGE define esse território e outros similares como *Aglomerado subnormal*; o Ministério da Cidade os chama de *Assentamento Precário*; e a grande mídia, pelo menos do Rio de Janeiro, os chama de *comunidades carentes*. Considerando esse tipo de representação, temos como uma das suas consequências a falta de reconhecimento, em geral, dos moradores e moradoras das favelas como cidadãos de direito, especialmente no campo da segurança pública.

Derivado dessa forma de (des) conhecimento dos territórios populares, disseminou-se pelo País um processo de violências plurais nos territórios favelizados, tendo como principal alvo os jovens negros. Destituídos de sua humanidade em um processo que qualifico como uma *pedagogia da monstrualização*, os moradores e moradoras das favelas – e outras periferias – terminam por não conseguir afirmar diante do Estado e do conjunto de cidade a condição de cidadãos e cidadã de plenos direitos.

A fim de superar essas representações estereotipadas, criamos no Observatório de Favelas a ideia de um *Paradigma da potência*: através dessa forma de olhar para a realidade favelada, busca-se ir além dos desafios e limites que se apresentam no território;

---

4- A Maré é o maior conjunto de favelas do Rio de Janeiro, reunindo cerca de cento e quarenta mil (140.000) pessoas distribuídas por 16 comunidades. Conforme Censo Maré: Observatório de Favelas e Redes de Desenvolvimento da Maré.

se enfatizam as presenças, as invenções, as criações e formas inovadoras de regulação social estabelecidas nestes espaços, em suas múltiplas diferenças<sup>5</sup>.

A crença é que a construção de outra representação sobre as favelas permitirá que as políticas públicas possam ser estabelecidas a partir de outros parâmetros que não os atuais. Com efeito, as favelas ainda são tratadas como espaços secundários na oferta de equipamentos e serviços urbanos que qualifiquem seus territórios e que ampliem as possibilidades sociais e existenciais de seus moradores, do mesmo modo que são transformadas em arenas de guerras por forças de segurança do Estado e grupos criminosos em função da forma equivocada como se combate o comércio de drogas ilícitas, principalmente.

Considerando o contexto assinalado, o Observatório de Favelas, nessa caminhada de 17 anos, definiu três vertentes estratégicas para sua intervenção:

**Direito à vida e Segurança Pública** – As distintas formas de violência, arbítrio e desrespeito aos espaços populares e seus moradores demonstram a necessária centralidade da formulação de proposições e práticas de promoção, proteção e reparação dos Direitos Humanos. Nesse sentido, busca-se construir estudos, formular metodologias e contribuir para a tessitura de iniciativas que reúnam diferentes atores sociais para a superação das situações de violência letal que se disseminam nas periferias e favelas urbanas, sempre visando a criação de uma sociedade mais democrática, fraterna e solidária.

**Desenvolvimento Territorial** – A superação das profundas desigualdades territorialmente expressas no espaço urbano requer a mobilização

de diferentes atores políticos - comunidades populares, instituições governamentais, entidades da sociedade civil - na elaboração de um amplo programa de desenvolvimento socioeconômico integrado e sustentado, cujo objetivo principal é criar condições diferenciadas de investimentos públicos para os espaços populares, priorizando a redução da vulnerabilidade social, econômica, ambiental e de segurança pública.

**Cultura, Educação e Comunicação** – Uma cidadania com pleno exercício de crítica, de livre criação de representações de si e do mundo, de acesso integral à informação e de modos plurais de comunicação, traduzem a criação de novos direitos e afirmação de novos atores sociais no espaço público. Portanto, a construção permanente de uma sociedade democrática que reconheça e legitime as diferenças nos obriga reconhecer, repensar e refazer as relações entre formas políticas, processos de comunicação e conteúdos culturais em uma nova e radical pauta para o desenho de políticas públicas.

As vertentes estratégicas aludidas remetem a um conjunto de objetivos específicos a serem alcançados e que estabelecem linhas de ação a serem contempladas e efetivadas nas diferentes escalas territoriais de programas e projetos institucionais.

- Formar uma ampla rede sociopedagógica de formação e formulação teórica e prática no âmbito da democratização de políticas públicas sociais, integrada por diferentes profissionais de instituições acadêmicas e por jovens estudantes dos espaços populares;
- Desenvolver a formação sistemática de pessoas, especialmente oriundas das favelas, nos campos da comunicação e das artes, de modo que possam contribuir na construção de novas formas de representação das periferias e favelas, tendo a noção de potência como referência de intervenção;
- Acompanhar e avaliar políticas públicas destinadas aos espaços populares, em particular na Metrópole do Rio de Janeiro, a partir da produ-

4- Os dois fundadores da instituição, especialmente, têm publicado uma série de obras – livros e artigos – a fim de disseminar essa proposição. Dentre elas, destaco: “Por que uns e não outros?” SILVA, Jailson de Souza; Ed. Contraponto, terceira edição, Rio de Janeiro, 2018; Favela: alegria e dor na cidade. SILVA, Jailson de Souza e BARBOSA, Jorge Luiz. Ed. Senac, Rio de Janeiro, 2005; “O Novo Carioca”. SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge Luiz e FAUSTINI, Marcus Vinicius. Ed. Mórula, Rio de Janeiro, 2012.

---

ção de instrumentos conceituais e metodológicos plurais;

- Elaboração de conceitos e produção de informações que proporcionem leituras e interpretações diferenciadas a respeito dos espaços populares na concretude da urbanização da sociedade.
- Construir práticas públicas exemplares no âmbito da educação, da geração de trabalho e renda, moradia e regularização fundiária urbana, da cultura, da arte, da comunicação e da segurança cidadã, como possibilidades concretas de afirmação política dos moradores dos espaços populares no cenário da sociedade brasileira;
- Constituir referências inovadoras de produção do conhecimento na tessitura com compromissos sociais e políticos de construção agendas positivas de Direito à Cidade.
- Promover articulações políticas e parcerias institucionais com organizações e entidades locais, regionais, nacionais e internacionais para realização e ampliação de objetivos comuns.

Para o alcance desses objetivos, as três vertentes estratégicas atuam de maneira articulada como nós de uma rede de relações promotoras de *fluxos* de práticas, ações e informações que permitam o desenvolvimento compartilhado da Instituição como um todo.

A partir das referências construídas, o Observatório de Favelas tem produzido um conjunto de programas e projetos que se tornaram referência no País no sentido de garantir a ampliação dos direitos dos moradores e moradoras dos territórios populares. Dentre eles, destaco três:

- **Conexão de saberes** – Programa de ações afirmativas realizado em parceria com 33 universidades federais, que teve importante papel na construção das políticas de cotas para essas instituições. Atualmente, o MEC o denomina PET Conexões;
- **Programa de Redução da Violência Letal (PRVL)** – Programa desenvolvido nas 15 Regiões

Metropolitanas com maior incidência de violência letal contra adolescentes. Entender as causas que geram as mortes, evidenciá-las e criar metodologias para sua prevenção são as bases do programa;

- **Escola Popular de Comunicação Crítica – ES-POCC** – Programa dedicado à formação de centenas de jovens da região metropolitana do Rio de Janeiro em linguagens diversas do campo da comunicação, tais como: fotografia, vídeo, jornalismo e publicidade. Através da escola, foram formados centenas de jovens que contribuíram para disseminar uma percepção das favelas e periferias do Rio de Janeiro a partir de suas presenças e não apenas de suas demandas e ausências.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre as características dos Observatórios demonstram sua pluralidade, riqueza temática, diversidade metodológica e diferentes perspectivas políticas e ideológicas. Assim, a criação de uma organização do tipo exige que os sujeitos que objetivam essa construção tenham clareza do tema que querem desenvolver, os objetivos e meios que aspiram construir para atingir sua missão institucional. O objeto pode ser temático ou territorial; a escala pode ser local, regional ou nacional; a metodologia pode ter como foco o trabalho na ponta ou a articulação em rede; o eixo central pode ser a produção de conhecimentos ou essa produção articulada com ações de formação e/ou difusão. Enfim, as possibilidades podem ser múltiplas. O mais importante, para as organizações ou grupos da sociedade civil que seguem esse caminho e se identificam com a defesa da democracia é levar em conta, como elemento fundamental, as responsabilidades éticas e políticas derivadas das ações que vão desenvolver e os conhecimentos que irão construir. Pois, sempre, os observatórios estão a serviço de algo, de alguém, de interesses de grupos específicos. Não são neutros, não podem ser. Que isso esteja claro para quem os constitui e para aqueles com os quais os observatórios atuam.