

MAPA DE EVIDÊNCIAS
EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
DESAFIOS E REFLEXÕES
SOBRE A METODOLOGIA

Laura dos Santos Boeira
Marcel Henrique de Carvalho
Isabella Salles
Jorge Otávio Maia Barreto
Davi Mamblona Marques Romão
Thais Lemos Duarte
Fernanda Machado Givisiez

75





Cadernos

Mapa de Evidências em políticas públicas: desafios e reflexões sobre a metodologia

Protótipo de Mapa de Evidências para sistemas prisionais: Reflexões sobre a metodologia aplicada

Laura dos Santos Boeira, Marcel Henrique de Carvalho, Isabella Salles, Jorge Otávio Maia Barreto

Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções

Davi Mamblona Marques Romão

Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil

Thais Lemos Duarte e Fernanda Machado Givisiez

Expediente

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretora Executiva

Bruna Santos

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretor de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Diretoria de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretoria de Inovação

Bruna Santos

Coordenadora-Geral de Inovação

Marizaura Reis de Souza Camões

Equipe GNova – Laboratório de Inovação em Governo

Andrea Marina Lins Lacerda

Carolina Sólía Nasser

Elisabete Ferrarezi

João Augusto Sobreiro Sigora

Joselene Pereira Lemos

Letícia Koeppel Mendonça

Cecília Lariú

Rafael Dick de Brito Dias

Coordenação do Programa Cátedras

Elisabete Ferrarezi

Andrea Marina Lins Lacerda

Projeto gráfico e revisão gráfica

Revisão

Renata Fernandes Mourão

Luiz Augusto Barros de Matos

Projeto Gráfico

Ana Carla Cardoso Gualberto



Enap *Cadernos*

Mapa de Evidências em políticas públicas: desafios e reflexões sobre a metodologia

Protótipo de Mapa de Evidências para sistemas prisionais: Reflexões sobre a metodologia aplicada

Laura dos Santos Boeira, Marcel Henrique de Carvalho, Isabella Salles, Jorge Otávio Maia Barreto

Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções

Davi Mamblona Marques Romão

Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil

Thais Lemos Duarte e Fernanda Machado Givisiez

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

F374m Ferrarezi, Elisabete
Mapa de evidências em políticas públicas: desafios e reflexões
sobre a metodologia / Organizado por Elisabete Ferrarezi, Marina
Lins Lacerda. -- Brasília: Enap, 2021.
31 p. : il. -- (Cadernos Enap, 75)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Políticas Públicas. 2. Metodologia Científica. 3. Políticas Públicas
– Estabelecimento Penal. 4. Administração Pública Federal. Título. II.
Boeira, Laura dos Santos. III. Carvalho, Marcel Henrique de. IV. Salles,
Isabella. V. Barreto, Jorge Otávio Maia. VI. Romão, Davi Mamblona
Marques. VII. Duarte, Thais Lemos. VIII. Givisiez, Fernanda Machado. IX.
Lacerda, Marina Lins.

CDU 35:001.895

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

 Enap, 2021

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

Sobre o Gnova.....	8
Apresentação	9
Texto I – Protótipo de Mapa de Evidências para sistemas prisionais: Reflexões sobre a metodologia aplicada	10
Texto II – Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções	21
Texto III – Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil.....	25



SOBRE O GNOVA

O Laboratório de Inovação em Governo – GNova, criado em 2016, tem como missão desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições do governo federal para que o serviço público possa melhor responder às demandas da sociedade.

Uma das principais diretrizes do GNova é contribuir para mudar o modo como o Estado se relaciona com os cidadãos na oferta de serviços públicos, colocando o foco nas pessoas. Isso significa reconhecer os problemas e as necessidades dos usuários de serviços e políticas públicas.

Em seus projetos, o GNova utiliza metodologias ágeis e abordagens multidisciplinares inspiradas no design, nas ciências sociais e na economia comportamental e atua em três eixos, prospecção, experimentação e disseminação de inovação em serviços e políticas públicas, com o objetivo de promover a cultura e a prática da inovação na administração pública.

Missão: Promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade

Visão: inovação como prática transformadora no setor público.

Valores: colaboração, proatividade, abertura ao risco, atuação em rede, empatia e foco no usuário, experimentação e geração de valor público.

Para saber mais, acesse: gnova.enap.gov.br

APRESENTAÇÃO

Esta publicação apresenta a metodologia utilizada para a construção do Mapa de Evidências para sistemas prisionais, protótipo desenvolvido no âmbito do Programa Cátedras Brasil Inovação, referente ao edital nº 5/2018, organizado pelo Laboratório de Inovação em Governo - GNova da Escola Nacional de Administração Pública - Enap. Apresenta, ainda, dois artigos que exploram a temática do uso de evidências científicas nas políticas públicas. Esses artigos foram construídos por atores-chave mobilizados na construção do mapa, das áreas de pesquisa e gestão de sistemas prisionais. Uma das principais ações de prospecção do GNova é o Programa Cátedras Brasil Inovação, que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas ao setor público que contribuam para a inovação na gestão e no desenho das políticas públicas. O programa também possibilita à Enap aproximar-se de inovadores com atuação nas universidades e no setor privado, bem como identificar novos campos de atuação.

A proposta é que a pesquisa aplicada contribua para melhor entendimento e enfrentamento de problemas públicos por meio de diagnósticos, protótipos de soluções, novas tecnologias e metodologias que promovam impactos positivos na realidade do setor público e gerem valor para a sociedade.

O programa ofereceu bolsas na modalidade pesquisa, com duração de 12 meses, cujos produtos foram relatórios desenvolvidos por pesquisadores a partir de projetos apresentados para áreas temáticas específicas. Já na modalidade inovação o foco do fomento consistiu em apoiar projetos, com duração de seis meses, para desenvolvimento de protótipo de solução relacionado a serviços públicos.

A seleção de projetos ocorreu por meio de editais públicos, com várias etapas de seleção, contando com comissão de avaliação e realização de entrevistas. No edital 5 de 2018, foram selecionados sete projetos na modalidade pesquisa – nas temáticas Design e inovação no setor público e Perspectivas comportamentais aplicadas ao aprimoramento de programas governamentais e políticas públicas – e dois projetos na modalidade protótipos de inovação. No edital 39 de 2018, feito em parceria com a Escola da Advocacia Geral da União e voltado para bolsas de inovação jurídica, foram selecionados cinco projetos de inovação.

Os pesquisadores contaram com supervisores do GNova acompanhando o andamento dos projetos e seus produtos para que o resultado estivesse mais próximo possível da produção de conhecimento aplicado à administração pública e ajustes fossem feitos tempestivamente. Esse processo possibilitou interlocução fértil entre a equipe e o pesquisador e forneceu apoio logístico para a realização de oficinas de testes de protótipos.

Os temas das pesquisas estão agrupados em seis áreas temáticas e todas serão publicadas:

Laboratórios de Inovação no Setor Público: Mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais

Economia Comportamental

Soluções Comportamentais para Adesão a Planos de Previdência Complementar: Aplicações Baseadas na Economia Comportamental

Estratégia-aplicativo: insights comportamentais para poupar

Mapa de evidências em políticas públicas: desafios e reflexões sobre a metodologia

Protótipo de Mapa de evidências para sistemas prisionais: Reflexões sobre a metodologia aplicada

Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções

Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil

Tecnologias e dados abertos para inovação em governo

IoT-APP (IoT – Armazenamento & Processamento na área Pública)

Carteira de Cursos Baseada em Tecnologia Blockchain

Crowdsourcing de Dados Abertos Governamentais: Superando o ‘Modelo da Disponibilização’ com Governança Coletiva

Mobiliza 360: Um experimento com aplicação de realidade virtual como instrumento de empatia para formulação de políticas públicas

Inovação na área jurídica: ciência de dados e custo oportunidade

Ciência de dados aplicada à análise dos custos associados aos recursos interpostos pela Advocacia Pública Federal

Sistema de apoio à análise de custo de oportunidade em processos jurídicos, baseado em Inteligência Computacional

Judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – uma proposta de fluxograma de gestão processual-administrativa do benefício

Corrupção e autocomposição: notas de inovação para Advocacia-Geral da União

Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

O Novo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: estratégias interdisciplinares para sua implantação e regulamentação

O mapeamento de evidências científicas em políticas públicas, objeto deste Caderno, é uma ferramenta prática para a identificação do conhecimento disponível, avaliação da qualidade dos estudos e da efetividade das intervenções para determinados desfechos. Ainda possibilita fortalecer a relação entre a gestão pública e as universidades visando à aplicação prática da produção acadêmica e a realização de pesquisas focadas em vazios de conhecimento.

Desenhado a partir de um levantamento colaborativo de atores-chave do campo, o **protótipo mapa de evidências para sistemas prisionais** é produto da pesquisa realizada pela bolsista do Cátedras, Laura dos Santos Boeira, e contou com o acompanhamento de Elisabete Ferrarezi pelo GNova.

O protótipo Mapa de Evidências é interativo e está disponível para consulta em **www.mapadeevidencias.org.br**

Para este Caderno, a pesquisadora convidou especialistas para ampliar a reflexão sobre evidências científicas para políticas públicas. O primeiro artigo, de sua autoria e de Marcel Henrique de Carvalho, Isabella Salles e Jorge Otávio Maia Barreto, descreve como foi feito o protótipo e debate a metodologia aplicada no Mapa de Evidências. Os dois outros artigos sobre a temática são: Políticas Informadas por Evidências: barreiras e intervenções, de Davi Mamblona Marques Romão, e Do lado de dentro: desafios relativos às pesquisas sobre prisões no Brasil, de Thais Lemos Duarte e Fernanda Machado Givisiez, que exploram as barreiras existentes ao uso de evidências científicas na formulação de políticas e discutem estratégias disponíveis para superar essas barreiras.

Com a publicação das pesquisas e dos protótipos desenvolvidos no âmbito do Programa Cátedras, a Enap almeja que os resultados gerados sejam disseminados para pesquisadores e servidores para que possam ser adaptados e utilizados tanto na resolução de problemas na gestão das organizações e nas políticas públicas como no fortalecimento da geração de conhecimento sobre o setor público brasileiro.

PROTÓTIPO DE MAPA DE EVIDÊNCIAS PARA SISTEMAS PRISIONAIS: REFLEXÕES SOBRE A METODOLOGIA APLICADA

Laura dos Santos Boeira

(Mestre em Bioética/Universidade de Brasília, diretora executiva do Instituto Veredas)

Marcel Henrique de Carvalho

(Especialista em Políticas Informadas por Evidências/Ministério da Saúde, diretor administrativo do Instituto Veredas)

Isabella Salles

(Bacharel em Gestão de Políticas Públicas/ Universidade de Brasília)

Jorge Otávio Maia Barreto

(Pesquisador em Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz/FIOCRUZ Brasília)

O uso de evidências científicas para apoiar a tomada de decisão na gestão pública ainda é restrito, em boa parte devido a barreiras de acesso tais como: dificuldade na compreensão da linguagem acadêmica ou de idiomas estrangeiros, falta de acesso ou familiaridade com as bases de dados acadêmicas, entre outras. O emprego de ferramentas de tradução de conhecimento¹ tem sido valorizado como um modo de superação dessas barreiras (Brasil, 2016), envolvendo um esforço conjunto entre gestores, pesquisadores e membros da sociedade civil.

Dentre essas ferramentas, a construção de mapas de evidência possibilita uma aproximação entre esses diferentes atores, disponibilizando o conteúdo da produção científica identificada de forma simplificada e objetiva. Um mapa de evidências (Snilstveit et al., 2016; Miake-Lye et al., 2016; O’Leary et al., 2017) é uma forma de organizar a produção de conhecimento disponível sobre determinado tema, onde são conduzidas buscas e seleções sistemáticas de estudos científicos, os quais posteriormente são sintetizados e categorizados em temas e desfechos de interesse.

As modalidades de mapas de evidências mais detalhadas (Miake-Lye et al., 2016; Johnson, 2015) buscam organizar os eixos de intervenção e desfecho através de perguntas relevantes ao contexto das políticas públicas, tais como: “qual o impacto da intervenção?”, “como é o seu

¹ Ferramentas de tradução de conhecimento são um conjunto de métodos para revisar e apresentar evidências científicas de uma forma simplificada, concisa e amigável a públicos não familiarizados com essa linguagem.

funcionamento?”, “em quais contextos pode funcionar?”, “qual a forma de implementação da intervenção?” e “quais são os custos reportados/qual é a relação custo/efetividade?”. Dessa forma, tanto a gestão quanto a sociedade civil podem se apropriar de intervenções com potencial de impactar desfechos relevantes para determinado tema. Demonstrando tanto os principais achados, quanto o quantitativo geral de estudos, os mapas de evidência ajudam a demonstrar vazios na produção de conhecimento sobre o tema, podendo contribuir para o direcionamento dos incentivos à pesquisa na área.

A tradução de conhecimento para políticas sociais, especialmente em áreas distintas da saúde, ainda possui desafios relacionados à articulação dos sistemas para aprendizado rápido, envolvendo as instâncias de tomada de decisão, de produção acadêmica e de participação social (Lavis, 2018). Criar ferramentas que permitam um nivelamento dos saberes e atendam às prioridades temáticas de diferentes grupos exige um processo de testagem e *feedback* similar ao desenvolvimento de produtos de inovação. Assim, o objetivo desse texto é relatar a experiência de desenvolvimento do protótipo do mapa de evidências sobre sistemas prisionais, refletindo sobre a metodologia aplicada em comparação com outras metodologias para construção dessa ferramenta de tradução de conhecimento, realizado no âmbito do Programa Cátedras ENAP, modalidade de Inovação, entre os anos de 2018 e 2019.

Tipos de mapas de evidências

Iniciativas de mapeamento de evidências, seja para visualização do quantitativo de produções científicas, seja para indicar a efetividade de intervenções em desfechos específicos têm sido desenvolvidas nos últimos 15 anos (Saran; White, 2018; Miake-Lye et al., 2016). Diversas instituições internacionais customizaram a criação de mapas de evidências para melhor atender às suas necessidades, sendo exemplos os trabalhos da Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre), da Evidence Based Policing Matrix (EBPM)², da International Initiative for Impact Evaluation (3ie)³, da Campbell Collaboration⁴ e do centro What Works da University of Policing⁵, entre outros.

Cada mapa de evidências difere em termos de Sistemática, Tipo de evidência incluída, Conteúdo e Estrutura, Transparência, Exibição visual ou gráfica, Descrição/Legenda e Público-alvo para utilização. É sugerida a seguinte definição para o conceito de mapa de evidências (Saran; White, 2018, p.11):

2 CEBCP: <https://cebcp.org/evidence-based-policing/the-matrix/>

3 International Initiative for Impact Evaluation (3ie): <https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/evidence-gap-maps>

4 Campbell Collaboration: <https://campbellcollaboration.org/evidence-gap-maps.html>

5 What Works – College of Policing: <https://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Toolkit.aspx>

Um mapa de evidências e/ou lacunas é uma apresentação [visual] sistemática da disponibilidade de evidências relevantes [de efeitos] para um domínio de política específico. A evidência é identificada por uma pesquisa que segue um protocolo de pesquisa publicado pré-especificado. Além disso, o mapa pode (ou não) ser acompanhado por um relatório descritivo para resumir as evidências para as partes interessadas, como pesquisadores, financiadores de pesquisa, formuladores de políticas e profissionais

Mesmo com a grande variação encontrada, podemos classificar dois tipos principais de mapas de evidências:

- **Mapas de lacunas (gap map)** – são aqueles destinados a uma apreciação do quantitativo de produção acadêmica sobre determinado tema, cuja apresentação/visualização privilegia um indicativo de tipo e quantidade de estudos por intervenção e desfecho observado.

- **Mapas de intervenções** – são aqueles destinados a uma apresentação resumida das principais características e dos achados de estudos relevantes a uma determinada área, aprofundando, para além das intervenções e desfechos observados, dimensões de qualidade metodológica, descrição das intervenções e públicos-alvo, entre outras informações de interesse dos usuários do mapa.

Os mapas de evidências são ferramentas úteis à: a) Pesquisa: para descrever a natureza, características e volume da pesquisa científica em uma determinada área de conhecimento e informar o desenho e as prioridades de futuras pesquisas; b) Planejamento de revisão sistemática⁶: para verificar intervenções com maior potencial de efetividade que vão guiar a pergunta da revisão sistemática; c) Identificar lacunas de evidência: para comparar as principais questões de pesquisa identificadas pelas partes interessadas com a literatura disponível; d) Financiamento: para avaliar a necessidade de fomento a pesquisas quando analisar um pedido de subsídio; e e) Decisões políticas: para informar políticas e práticas, orientar a formulação e seleção de estratégias, desenvolver uma agenda para futuras pesquisas policiais e servir como ferramenta de insumo às políticas informadas por evidências (Saran; White, 2018; Snilstveit et al., 2016; Miake-Lye et al., 2016; O’Leary et al., 2017).

Passo a passo do mapa de evidências para sistemas prisionais

O sistema prisional, no Brasil, atravessa diversos desafios relacionados ao crescimento exponencial da população carcerária e a situação precária de boa parte dos estabelecimentos penitenciários (Brasil, 2017; 2019). A tomada de decisão informada por evidências é essencial para melhorar a efetividade das políticas públicas e garantir os direitos das pessoas inseridas no contexto de justiça criminal. Todavia há importante lacuna de iniciativas voltadas à sistematização do conhecimento produzido

6 Revisões sistemáticas são estudos que usam um processo transparente e sistemático para definir uma questão de pesquisa, buscar estudos, avaliar sua qualidade e sintetizar achados qualitativa ou quantitativamente (Armstrong et al., 2011)

nessa área. A partir de mobilização de informantes-chave sobre o sistema prisional, que atuavam no âmbito da gestão, da pesquisa e da sociedade civil, foram definidos os temas principais dos mapas (a saber, saúde, educação e trabalho no sistema de justiça criminal e sistema prisional). Os mapas foram construídos a partir de pesquisas em bases de dados científicas nacionais e internacionais, entre setembro de 2018 e fevereiro de 2019.

Frente aos resultados dessas pesquisas, foram selecionados os estudos que comporiam os protótipos considerando filtros de ano de realização do estudo, relevância quanto ao tema do sistema prisional e disponibilidade de texto integral na internet. Evidências científicas possuem potências e limitações - o uso dessa ferramenta deve sempre levar em conta o contexto e os atores locais. Assim, a categorização proposta dos estudos pode variar conforme foco do pesquisador - esses mapas são um primeiro protótipo cuja busca por estudos pode ser replicada e reorganizada conforme problemática local. O passo a passo seguido foi:

1. Definição e priorização de tema

Os mapas de evidências permitem a exploração mais ampla de um tema, não sendo necessário se ater a uma pergunta de pesquisa restrita. Isto posto, é recomendado delimitar, ao menos, grandes campos de interesse para guiar a busca na literatura científica. Para que o mapa seja relevante em diferentes instâncias da tomada de decisão em políticas públicas, o ideal é que seu enquadramento seja definido de forma colaborativa com diferentes atores-chave.

No caso dos mapas de evidências sobre sistemas prisionais, optou-se por convidar um grupo de pessoas-chave para informar a definição e priorização do tema, como recomendado por Lavis et al. (2009a), as quais tinham envolvimento prévio com a questão prisional, seja pela via da gestão de políticas, seja pela pesquisa ou representação na sociedade civil. Organizou-se, em setembro de 2018 na Escola Nacional de Administração Pública (Brasília/DF), uma oficina com 10 representantes de órgãos governamentais, instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil relacionados ao sistema prisional.

A oficina teve quatro momentos: a) breve apresentação da proposta de estruturação de um mapa de evidências sobre sistemas prisionais; b) chuva de ideias com as participantes, guiada pela pergunta “qual(is) o(s) principal(is) problema(s) do sistema prisional no Brasil?”; c) agrupamento de problemas semelhantes para identificação de grandes temas; d) priorização colaborativa dos temas.

A partir da chuva de ideias, cada participante registrou uma série de problemas identificados em *post-its*, os quais foram agrupados por similaridade temática e renomeados pelo grupo a partir dos conjuntos de problemas formados. Dessa forma, foram temas identificados na chuva de ideias: Seletividade Penal, Racismo, Guerra às drogas, Punitivismo, Invisibilidade, Gestão da Informação, Investimento, Medidas Alternativas, Servidores

(capacitação e valorização), Políticas Intersectoriais para pessoas no sistema judicial/presas, Políticas Intersectoriais para egressos e egressas, e Assessoria jurídica.

Foram utilizados como critérios para a priorização:

- relevância do tema – o quanto o tema era relevante para as pessoas que estão no sistema prisional e o quanto o mesmo tinha destaque nas políticas públicas desse campo;

- viabilidade do mapa influenciar uma política pública – o quanto a política pública relacionada ao problema priorizado poderia ser alterada ou repensada a partir do mapa de evidências, em especial buscando entender se esse era um problema de uma política específica que poderia ser alterado ou se era um problema estrutural e multifatorial que dependeria de outras variáveis para ser melhorado;

- adequação do mapa aos dados e evidências disponíveis para cada tema – visto que o mapa privilegia evidências sobre os efeitos de determinadas intervenções, perguntamo-nos quais dos problemas elencados possuíam mais intervenções testadas e estudos publicados sobre as mesmas, de forma a não definir um tema que não possui arcabouço científico o suficiente para informar o mapa; e

- tempo de desenvolvimento x quantidade de material – considerando que o prazo para a realização do mapa foi de 06 meses, era necessário definir um tema e enfoque do mesmo que fosse compatível com os prazos disponíveis.

Assim sendo, foram selecionados os temas de **Políticas Intersectoriais para pessoas no sistema judicial ou pessoas presas e Políticas Intersectoriais para egressos e egressas (educação, trabalho e saúde)**, com a sugestão de se optar por um dos eixos de políticas caso o material fosse muito extenso.

Por fim, ressaltamos que a definição e priorização de temas em oficina presencial permite uma troca próxima entre diferentes atores-chave, a qual facilita a compreensão da equipe que vai desenvolver o mapa sobre quais elementos das evidências podem ser úteis incorporar ao material para que ele dialogue com diferentes anseios. Todavia nem sempre é possível adotar essa metodologia e há outras formas de realizar a definição e priorização de um tema:

- Utilizar revisões bibliográficas, levantando revisões sistemáticas e teorias que definem conceitualmente o problema
- Fazer pesquisas de dados (relatórios de gestão, sistemas de informação)
- Aplicar ferramenta de planejamento estratégico situacional seguida de formulação de cadeias causais do problema
- Realizar assembleias, mapeamento de experiências, conversas com atores-chave
- Ouvir opinião de especialistas, do gestor(a) principal da política e de pessoas que podem facilitar a implementação política no território

- Propor constituição de redes e/ou grupos de trabalho
- Levantar o conteúdo das manifestações em ouvidorias públicas da área de interesse
- Realizar consulta pública/consulta com comunidades
- Realizar levantamento de atores-chave relacionados à política e circular um *survey online*
- Sistematizar o conteúdo de *advocacy*/audiências públicas - identificar as agendas políticas em relação ao problema
- Fazer *clipping* de notícias sobre o tema
- Aplicar ferramentas tais como o Design Etnográfico⁷ e a Imersão Ágil⁸
- Aplicar ferramentas de priorização, tais como o framework ITN⁹ e a matriz GUT¹⁰

2. Busca na literatura e seleção de estudos

A busca de evidências para construção de um mapa de evidências ou lacunas (Saran; White, 2018) pode consultar diferentes fontes:

- Banco de dados de revisões sistemáticas
- Principais repositórios de evidências científicas
- Banco de dados acadêmicos, tais como repositórios de teses e dissertações
- Consulta às referências bibliográficas de estudos relevantes
- Busca manual

7 https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3524/4/livro-amarelo_DIGITAL.pdf

8 https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3525/4/livro-rosa_DIGITAL.pdf

9 <https://concepts.effectivealtruism.org/concepts/importance-neglectedness-tractability/>

10 <https://www.pmtech.com.br/PMP/Dicas%20PMP%20-%20Matriz%20GUT.pdf>

- Consultas a especialistas
- Sites de organizações profissionais e governamentais.

A etapa de busca de evidências para compor o mapa de evidências sobre sistemas prisionais envolveu diferentes esforços, os quais foram replicados para os grandes temas de saúde, educação e trabalho, a saber: a) busca em repositórios científicos sobre o tema; b) consulta a relatórios de gestão da área técnica que coordena o tema no governo federal; c) busca manual de publicações nas referências de artigos e em sites de organizações que pesquisam sobre o tema mas não publicam em repositórios acadêmicos.

Para a busca em repositórios científicos foi utilizada a metodologia de revisão rápida, a qual permite a aplicação de “atalhos”¹¹ para encontrar, de forma sistemática e transparente, os artigos científicos mais relevantes ao tema pesquisado. Aplicamos os seguintes “atalhos”¹² às buscas:

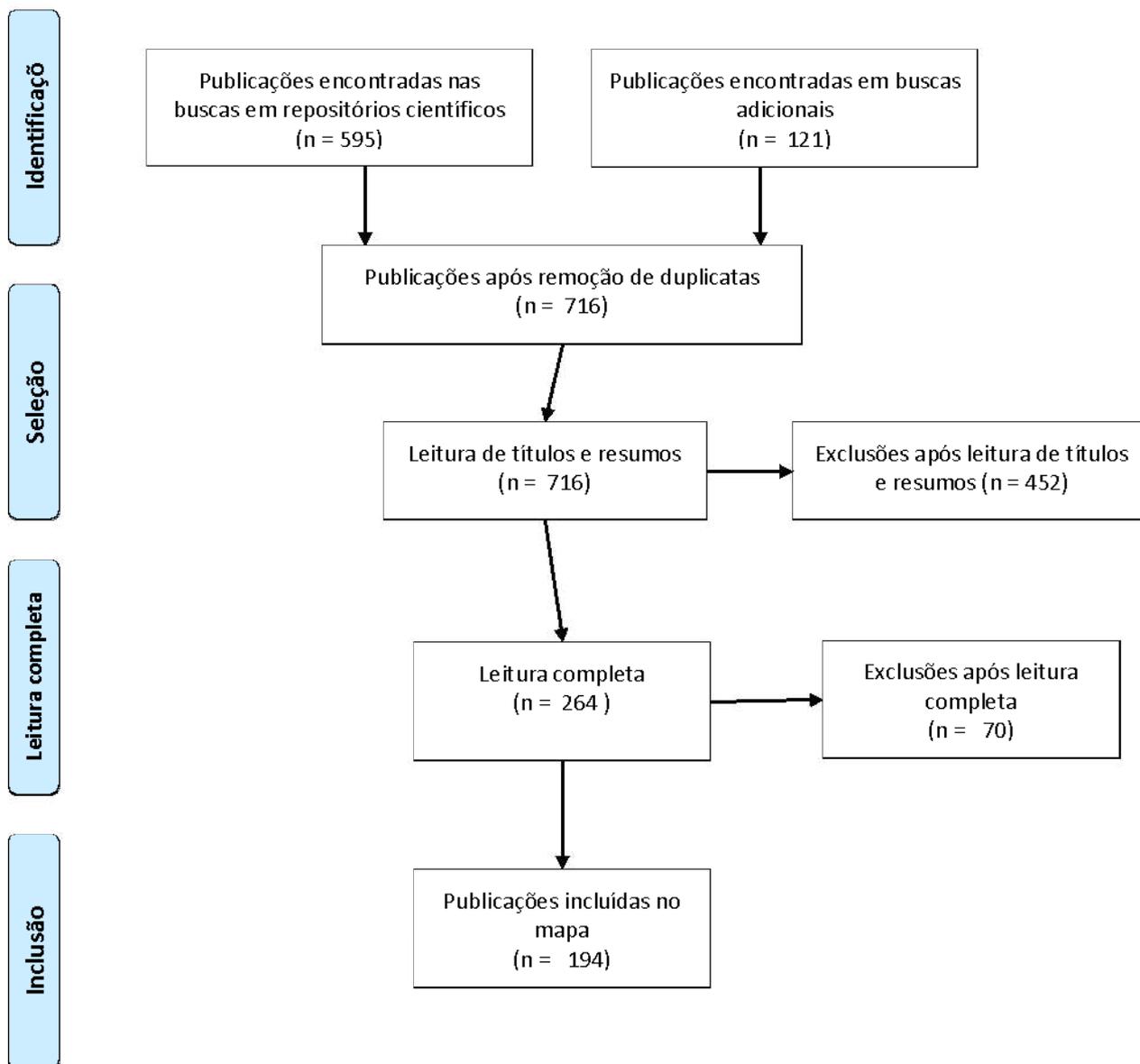
- Filtro por artigos publicados entre 2008 e 2018, de forma a obter apenas as publicações mais recentes;
- Busca limitada de publicações não disponíveis em repositórios científicos (apenas documentos da área técnica e de sites de organizações especializadas);
- Seleção e extração dos estudos realizada por apenas um pesquisador com dúvidas revisadas por um segundo pesquisador;
- Classificação simplificada da qualidade metodológica dos estudos.

11 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5123411/>

12 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4574114/>



FIGURA 01 – FLUXOGRAMA DAS BUSCAS E SELEÇÕES DE PUBLICAÇÕES



Fonte: autoria própria.

A escolha dos repositórios científicos envolveu a inclusão de pelo menos um repositório especializado no grande tema, um repositório especializado em revisões sistemáticas e um repositório com publicações nacionais. A estratégia de busca detalhada pode ser encontrada no Apêndice 01. Por solicitação das pessoas que participaram na oficina de definição e priorização de temas, foi decidido que o mapa incluiria desde revisões sistemáticas e avaliações de impacto de políticas até estudos primários locais, inclusive qualitativos, e relatos de caso. O principal critério de exclusão de estudos, portanto, foi a ausência, no resumo ou texto completo da publicação, de descrição sobre intervenções em saúde, trabalho ou educação no sistema prisional ou de justiça criminal, seja na dimensão dos seus efeitos, seja na dimensão de facilitadores ou barreiras de implementação das mesmas.

3. Extração e classificação dos estudos

A planilha para extração e classificação dos estudos de um mapa de evidências ou lacunas (Saran; White, 2018) pode incluir diferentes dimensões:

- Categorias de intervenção
- Categorias de desfechos/resultados
- Status do estudo: concluído ou em andamento
- Cobertura geográfica do estudo, quando aplicável
- Critérios de inclusão (pergunta PICO) das revisões sistemáticas incluídas

- Desenho do estudo primário
- Avaliação crítica da qualidade metodológica dos estudos incluídos
- Informações sobre a efetividade da intervenção
- Outras dimensões de interesse como público-alvo, custos, etc.

Dada a variabilidade de metodologias de construção de mapas de evidências, a inspiração para o protótipo foi uma mescla do modelo de mapa de lacunas (*gap map*)¹³ desenvolvido pela International Initiative for Impact Evaluation (3ie) e o modelo adotado pela instituição What Works – College of Policing, que desenvolveu um mapa de intervenções sobre redução de crimes¹⁴. Essa segunda proposta utiliza uma ferramenta de classificação de artigos científicos desenvolvida especificamente para temas de segurança pública, intitulada ferramenta EMMIE (Johnson; Tilley; Bowers, 2015), a qual buscamos adaptar para extração e classificação dos estudos encontrados em nossas buscas.

O modelo de *gap map* - mapa de lacunas - permite aos gestores e pesquisadores uma boa visualização entre cruzamentos de intervenções e desfechos/resultados observados, possibilitando identificar vazios e concentrações de pesquisas científicas. Como primeira visualização em um mapa de evidências, facilita a navegação ao disponibilizar uma visão ampliada do conteúdo do mapa e possibilitar que o usuário selecione qual conteúdo deseja se aprofundar. Já o modelo de mapa de intervenções proporciona um aprofundamento nos principais achados dos estudos e uma maior contextualização acerca das intervenções, elementos que foram valorizados pelas participantes da Oficina de Priorização e Definição dos temas do mapa.

A ferramenta EMMIE (Johnson; Tilley; Bowers, 2015) foi construída para avaliar a qualidade metodológica e extrair conteúdo de revisões sistemáticas nas seguintes dimensões:

- Efeito (se o efeito é positivo, nulo ou negativo e qual seu tamanho)
- Mecanismo (de que forma a intervenção funciona)
- Moderador (contextos onde a intervenção foi implementada)
- Implementação (condições de implementação que facilitam ou obstruem a obtenção dos efeitos da intervenção)
- Econômica (avaliação econômica da relação custo-efetividade ou custo-benefício da intervenção)

Em relação à adaptação da escala EMMIE, foram selecionadas três dimensões para compor o mapa de evidências para sistemas prisionais, a saber efeito, mecanismo e localização (adaptação da dimensão ‘Moderador’ na EMMIE). De forma complementar, decidiu-se incluir uma classificação por Público-alvo. As dimensões de Implementação e Econômica não puderam ser incluídas devido à pequena quantidade de informação sobre esses temas nas publicações. No entanto, as mesmas podem ser complementadas após, através da adoção de estratégia de consulta a atores-chave das políticas, como um *survey* ou um diálogo deliberativo¹⁵.

Dessa forma, para matriz de extração dos estudos do mapa de evidências para sistemas prisionais, foram incluídos os seguintes tópicos: a) autoria; b) título do estudo; c) foco do estudo (gestão, diagnóstico e tratamento, promoção e prevenção, implementação/alerta); d) tema do estudo (saúde, educação ou trabalho); e) objetivos; f) público-alvo; g) metodologia adotada/desenho do estudo; h) principais resultados; i) classificação simplificada da qualidade; j) países onde as intervenções do estudo foram testadas; k) ano de publicação; l) fonte (base de dados consultada); m) link; n) outras observações (posteriormente, esse campo foi utilizado para classificar a efetividade das intervenções – efeito positivo, ambíguo, negativo, alerta ou não descreve efeito).

A partir dessa planilha de extração foi possível encontrar os principais desfechos avaliados pelos estudos e agrupá-los em intervenções similares, de modo a estruturar, primeiramente, o mapa de lacunas e, a seguir, uma versão resumida dos achados foi apresentada nos mapas de intervenções.

A versão final do mapa de evidências para sistemas prisionais envolveu dividir os temas de saúde e trabalho e educação em dois mapas distintos, devido ao fato de que a maioria dos estudos sobre trabalho e educação observava os mesmos tipos de desfechos, os quais diferiam sobremaneira daqueles observados nos estudos sobre saúde.

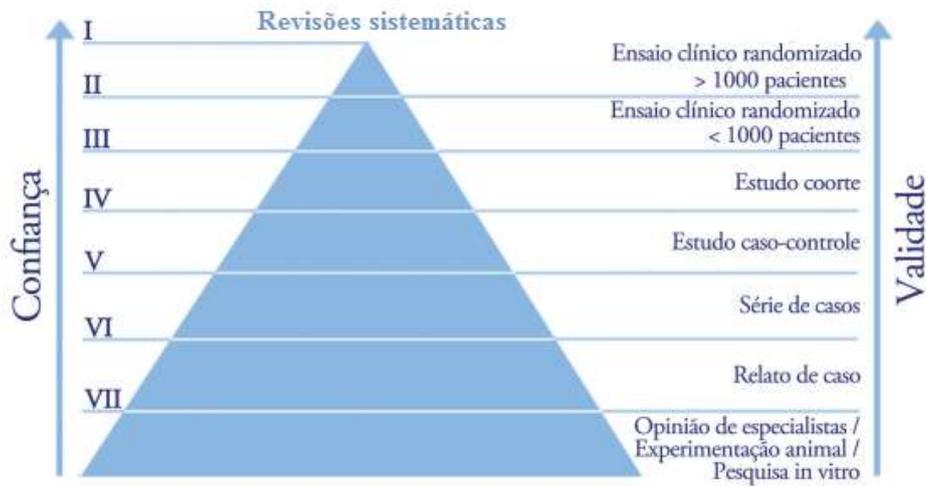
A ferramenta EMMIE também propõe uma escala numérica para avaliação dos estudos, a qual não pôde ser aplicada na versão de protótipo do mapa. Ao invés disso, foi adotada uma classificação simplificada da qualidade metodológica dos estudos, informada pelos desenhos metodológicos ordenados no modelo de “pirâmide de evidências” (Figura 01), onde os tipos de estudos situados no topo, em geral, seguem maior rigor metodológico e apresentam menor risco de viés do que aqueles na base da pirâmide. Ressalta-se que essa metodologia já está sendo revisada (Murad et al., 2016) e que, para futuros mapas, é interessante adotar outras ferramentas de avaliação da qualidade metodológica dos estudos incluídos.

15 Os diálogos deliberativos ou diálogos de política são reuniões medidas entre diferentes atores-chave que permitem que as evidências de pesquisa sejam consideradas juntamente com as visões, experiências e o conhecimento tácito daqueles que estarão envolvidos com as (ou serão afetados pelas) decisões futuras relacionadas a uma questão altamente prioritária (Lavis et al., 2009b)

13 <https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/evidence-gap-maps>

14 <https://whatworks.college.police.uk/toolkit/Pages/Toolkit.aspx>

FIGURA 02 - PIRÂMIDE DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS



Fonte: Oliveira, 2010.

4. Criação e validação de legendas para o mapa

A última etapa de realização do mapa de evidências para sistemas prisionais foi o desenvolvimento de legendas, as quais são essenciais para garantir a usabilidade do mapa por diferentes atores-chave. As legendas dizem respeito ao aprofundamento proposto pelos mapas de intervenções, descrevendo as dimensões de efeito, localização, tipo de estudo e público-alvo. A questão mais desafiadora, tanto para extração e classificação, quanto para a elaboração de legendas, diz respeito à inclusão de estudos de diferentes desenhos metodológicos, os quais nem sempre apresentavam uma análise dos efeitos

observados das intervenções, mas, antes, perspectivas relacionadas à implementação ou à contextualização das intervenções no cenário brasileiro.

Em geral, esses estudos também eram os que representavam um tipo de evidência mais limitada e sua inclusão no mapa foi aceita pela demanda das participantes da oficina de que o material não se restringisse a estudos do contexto internacional e abrangesse publicações não apenas científicas, mas de produção governamental, as quais adotam características de diretrizes gerais para implementação de uma política. Foi proposta e validada, através de *survey online* com as informantes-chave, a seguinte legenda:



Efeito observado: diz respeito ao desfecho final da intervenção - os estudos apontam que foi um desfecho positivo? Ambíguo? Negativo? Ao ler o efeito observado, a pessoa que usa o mapa pode compreender o potencial da intervenção de funcionar ou não, ou mesmo utilizá-lo para induzir novas pesquisas.

Efeito positivo		Um efeito positivo significa que, nos estudos apresentados, a intervenção parece ter funcionado para melhorar um ou mais aspectos da dimensão estudada.
Efeito ambíguo		Um efeito ambíguo significa que, no mesmo ou em diferentes estudos apresentados, a intervenção às vezes funciona positivamente e às vezes funciona negativamente para a dimensão estudada.
Efeito negativo		Um efeito negativo significa que, nos estudos apresentados, a intervenção não parece ter funcionado para melhorar um ou mais aspectos da dimensão estudada, podendo inclusive piorá-los.
Alerta		Um resultado de alerta indica que o estudo abordou dimensões de implementação da intervenção que devem ser consideradas.
Não descreve efeito	NA	Estudos que não descrevem efeitos ou não realizam recomendações acerca de intervenções.

Público alvo: diz respeito ao grupo de pessoas que foi objeto dos estudos, ou grupo que mais se beneficiaria dos resultados dos estudos.

Pessoas em situação de vulnerabilidade	São pessoas que se encontram em alguma situação de vulnerabilidade social que possa colocá-los em conflito com a Lei.
Pessoas presas	Pessoas que foram presas, serão detalhadas, sempre que possível, por sexo, idade, raça ou característica específica.
Pessoas egressas	Pessoas que estiveram presas, mas já se encontram na comunidade, serão detalhadas, sempre que possível, por sexo, idade, raça ou característica específica.
Trabalhadores	Trabalhadores do sistema prisional.
Gestores	Gestores do sistema prisional.

Tipo de estudo: diz respeito à metodologia utilizada e qual o grau de confiança que podemos atribuir às conclusões - há determinados tipos de pesquisa que nos permitem confiar mais em seus resultados devido aos cuidados metodológicos para evitar vieses e conclusões embasadas em um número limitado de dados

Evidência muito limitada		Estudos primários tais como relatos de caso, revisões de literatura, artigos de opinião, relatórios institucionais, em geral focados em práticas pontuais ou consensos de especialistas.
Evidência limitada		Estudos primários tais como estudos de coorte, ensaios clínicos randomizados, avaliações econômicas, com maior rigor metodológico, mas ainda focados em situações pontuais.
Evidência robusta		Estudos secundários tais como revisões sistemáticas não-avaliadas, que agregam ou resultados de diversos estudos primários e avaliam seus riscos de viés e forças de evidência.
Evidência muito robusta		Estudos secundários tais como revisões sistemáticas avaliadas, metanálises ou guidelines, que utilizam metodologia sistemática e transparente.

Localização: diz respeito ao local ou locais onde os estudos que informam aquela conclusão foram realizados. Nos ajuda a avaliar a aplicabilidade no contexto local.

Cidades ou estados		Os estudos foram realizados observando um ou mais números de cidades ou estados do Brasil.
País		Os estudos foram realizados observando o Brasil como um todo.
Internacional		Os estudos foram realizados observando um ou mais países do mundo.

Limitações e iniciativas futuras

A construção de um mapa de evidências para sistemas prisionais, em modelo de protótipo, enfrentou algumas limitações, as quais podem ser aprimoradas em novas versões. A primeira delas diz respeito à avaliação da qualidade metodológica dos estudos, a qual foi feita de forma simplificada, o que pode gerar algumas imprecisões na classificação dos estudos. Uma avaliação transparente, no entanto, é essencial para que as pessoas usuárias do mapa possam atribuir graus de confiança aos achados e existem diversas ferramentas já testadas para aprimorar essa avaliação (inclusive a etapa quantitativa da ferramenta EMMIE).

A identificação e inclusão de estudos nacionais também foi desafiadora, devido à grande variedade de palavras-chave adotadas nesse campo. A falta de uniformidade de classificação de estudos no campo das ciências sociais (em especial quando observamos estudos sobre educação e trabalho) torna mais difícil encontrar as publicações de forma sistemática nos repositórios, sendo necessário consultar especialistas, revisar referências de estudos de interesse e ampliar a busca para repositórios mais generalistas como o Google Scholar ou os sites de órgãos de pesquisa governamentais.

Além disso, duas dimensões de maior interesse das pessoas usuárias do mapa, a saber Implementação e Econômica, ainda são pouco estudadas e relatadas no campo de saberes sobre o sistema prisional. Como mencionado, poderia ser realizada, de forma a complementar o mapa, uma busca por evidências locais, através, por exemplo de um diálogo deliberativo (também conhecido como diálogo de política). Esses diálogos (Lavis et al., 2009b) envolvem diferentes atores-chave das políticas, permitindo que as evidências de pesquisa sejam consideradas juntamente com as visões, experiências e o conhecimento tácito daqueles que estarão envolvidos com as (ou serão afetados pelas) decisões futuras relacionadas a elas. Pode também ser úteis para identificar intervenções com maior ou menor grau de aceitabilidade pelo público.

Por fim, o protótipo do mapa de evidências sobre sistemas prisionais, envolvendo os temas de saúde, educação e trabalho, foi um exemplo de adaptação e inovação de ferramentas aplicadas em outras áreas para um campo frequentemente negligenciado na produção de conhecimento e de políticas públicas. De modo a avançar na disseminação do conteúdo, o mesmo foi transformado em uma plataforma *online*¹⁶, a qual deve ser disseminada entre os grupos de interesse. Na avaliação do protótipo, foi ressaltada a relevância desse tipo de iniciativa para agregar os esforços de tomadores de decisão, pesquisadores e sociedade civil, demonstrando a importância de avançarmos nas iniciativas de tradução de conhecimento como forma de qualificar políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Armstrong, R., Hall, B., Doyle, J., Waters, E. 'Scoping the scope' of a cochrane review. *Journal of Public Health*, 33(1):147–150, 2011. <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdr015>

Brasil. Levantamento nacional de informações penitenciárias – junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

Brasil. Levantamento nacional de informações penitenciárias – junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

Brasil. Síntese de *evidências para políticas de saúde: estimulando o uso de evidências científicas na tomada de decisão*. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. Disponível em: http://brasil.evipnet.org/wpcontent/uploads/2016/07/tomada_de_Decisao_WEB_jul.pdf. Acesso em 08 fev 2020.

Johnson, S.D.; Tilley, N.; Bowers, K.J. Introducing EMMIE: an evidence rating scale to encourage mixed-method crime prevention synthesis reviews. *J Exp Criminol* 11; 459–473 (2015). <https://doi.org/10.1007/s11292-015-9238-7>

Lavis, J.N. (2018) Top Ten insights into rapid learning health- and social-systems (palestra em vídeo). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SYsbzrgb3lU>

Lavis, J.N.; Oxman, A.D.; Lewin, S.; Fretheim, A. Estabelecimento de prioridades para apoiar a formulação de políticas baseadas em evidências. Em: Oxman, A.D.; Lavis, J.N.; Lewin, S. et al. SUPPORT tools for evidence-informed health policymaking (STP). *Heal Res Policy Syst* 16; 7(sup.1):S1-S13 (2009a). <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/PORT%20STP%203%20KO%2040510.pdf>

Lavis, J.N.; Boyko, J.; Oxman, A.D.; Lewin, S.; Fretheim, A. Organizar e utilizar os diálogos da política para apoiar a política de saúde baseadas em evidências. Em: Oxman, A.D.; Lavis, J.N.; Lewin, S. et al. SUPPORT tools for evidence-informed health policymaking (STP). *Heal Res Policy Syst* 16; 7(sup.1):S1-S13 (2009b). <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/PORT%20STP%2014%20KO%20060510.pdf>

Miake-Lye, I.M., Hempel, S., Shanman, R. et al. What is an evidence map? A systematic review of published evidence maps and their definitions, methods, and products. *Syst Rev* 5, 28 (2016). <https://doi.org/10.1186/s13643-016-0204-x>

Murad M.H., Asi N., Alsawas M., et al. New evidence pyramid. *BMJ Evidence-Based Medicine* 21:125-127 (2016). <https://ebm.bmj.com/content/21/4/125.citation-tools>

O'Leary, B.C., Woodcock, P., Kaiser, M.J. et al. Evidence

¹⁶ www.mapadeevidencias.org.br

maps and evidence gaps: evidence review mapping as a method for collating and appraising evidence reviews to inform research and policy. *Environ Evid* 6, 19 (2017). <https://doi.org/10.1186/s13750-017-0096-9>

Oliveira, D.A.L. (2010) Práticas clínicas baseadas em evidências (módulo pedagógico). Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/19/o/Pr__ticas_cl__nicas_baseadas_em_evid__ncias.pdf

Saran, A.; White, H. Evidence and gap maps: a comparison of different approaches. *Campbell Systematic Reviews* 14;1 (2018). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.4073/cmdp.2018.2>

Snilstveit, B.; Vojtkova, M.; Bhavsar, A.; Stevenson, J.; Gaarder, M. Evidence & Gap Maps: a tool for promoting evidence informed policy and strategic research agendas. *J Clin Epidemiol* 79:120-9 (2016). <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0895435616301901>

APÊNDICE 1 – ESTRATÉGIA DE BUSCA

Estratégia de busca	Fonte	Filtro aplicado	Total de resultados	Excluídos após leitura de títulos e resumos	Incluídos para leitura completa	Excluídos após leitura completa	Total de incluídos
TRABALHO							
prison AND work AND year_cluster:(“2016” OR “2013” OR “2017” OR “2015” OR “2014” OR “2012” OR “2009” OR “2011” OR “2008” OR “2018” OR “2010”) AND type:(“research-article”)	Scielo	ano: 2008-2018	128	122	6	2	4
“employment and prison” (Public safety and justice > Probation and parole, Reintegration, Offender Diversion and Support, Sentencing, Prison administration and management, Community Corrections)	Social Systems Evidence	ano: 2008-2018	27	19	8	2	6
“trabalho”	ONASP	ano: 2008-2018	33	2	31	2	29
trabalho prisional / employment and prison	Busca manual	ano: 2008-2018	18	2	16	3	13
Total			206	145	61	9	52
EDUCAÇÃO							
(education) and (prison)	Scielo	ano: 2008-2018	76	52	24		24
education and prison (Public safety and justice > Probation and parole, Reintegration, Offender Diversion and Support, Sentencing, Prison administration and management, Community Corrections)	Social Systems Evidence		50	49	1		1
Prison	Eric	ano: 2009-2018; peer reviewed only; reports - evaluative; program effectiveness	12	11	1		1
“educação”	ONASP	ano: 2008-2018	54	24	30	6	24
educação prisão / education and prison	Busca manual		9		9		9
Total			201	136	65	6	59

Estratégia de busca	Fonte	Filtro aplicado	Total de resultados	Excluídos após leitura de títulos e resumos	Incluídos para leitura completa	Excluídos após leitura completa	Total de incluídos
SAÚDE							
((“prisons”[MeSH Terms] OR “prisons”[All Fields] OR “prison”[All Fields]) AND (“health”[MeSH Terms] OR “health”[All Fields])) AND ((systematic[sb] OR Meta-Analysis[ptyp] OR Evaluation Studies[ptyp]) AND “2008/10/05”[PDat] : “2018/10/02”[PDat] AND (English[lang] OR Portuguese[lang]))	PubMed	ano: 2008-2018 Tipo de estudo: avaliação econômica, revisão sistemática, metanálise, guidelines.	236	122	114	55	59
Prison	Health systems evidence	ano: 2008-2018	8	2	6		6
Prison	Health evidence	ano: 2008-2018	23	19	4		4
Prison	Rx for change/ CADTH	ano: 2008-2018	35	28	7		7
saúde prisional / health and prison	Busca manual		7		7		7
Total			309	171	138	55	83

POLÍTICAS INFORMADAS POR EVIDÊNCIAS: BARREIRAS E INTERVENÇÕES

Davi Mamblona Marques Romão

(Mestre em Psicologia Social/USP, Mestrando em Políticas Públicas/Oxford e vice-diretor executivo do Instituto Veredas)

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as barreiras existentes ao uso de evidências científicas na formulação de políticas e discute estratégias disponíveis para superar essas barreiras. O uso de evidências é crucial para melhorar as intervenções sociais. Ele tem o potencial de aumentar o alcance e a qualidade das intervenções, sua capacidade de garantir direitos fundamentais e transformar nossa vida em sociedade.

No entanto, o diálogo entre evidências científicas e políticas públicas não é simples. Um gestor público enfrenta muitos fatores que dificultam o uso adequado das evidências disponíveis. Não é raro encontrar políticas públicas que foram formuladas sem nenhuma referência a dados científicos. Frequentemente, políticas públicas são construídas a partir de uma compreensão superficial das questões sociais, comprometendo seus futuros passos. Outro problema é que o processo de escolha de uma intervenção pode não considerar erros que já foram cometidos e registrados ou boas alternativas que se provaram eficazes. Como resultado, as políticas incorrem em consideráveis custos financeiros, políticos e de oportunidade, mas não levam aos resultados esperados.

A produção acadêmica falha em atingir um de seus principais objetivos quando não é usada para mudança social. A sociedade investe em pesquisas sobre políticas públicas para melhorá-las. No entanto, as muitas barreiras a esse uso podem colocar obstáculos proibitivos entre o vasto repertório de conhecimento de alta qualidade e sua aplicação adequada. Portanto, consideráveis investimentos em pesquisa podem deixar de produzir os retornos esperados.

Este artigo apresentará algumas das mais importantes barreiras entre a produção de evidências científicas e seu uso em políticas públicas. Discutirá também soluções existentes para superar essas barreiras. A literatura atual sobre o tópico será utilizada na descrição das barreiras e intervenções, com foco em trabalhos mais abrangentes. Portanto, as considerações a seguir não serão limitadas a contextos específicos, mas apresentarão barreiras que são comumente identificadas em vários contextos e intervenções que foram testadas diversas vezes.

2. BARREIRAS E DESAFIOS

As barreiras para o uso de evidências na formulação de políticas vão desde a maneira como a pesquisa é conduzida e publicada até a forma como as políticas são projetadas e implementadas. A seguir, discutiremos os dois extremos desse espectro. Antes, no entanto, não podemos esquecer que a radical separação entre eles é em si uma grande barreira a ser explorada. Ela é um forte catalisador para os outros obstáculos. A habitual falta de diálogo entre pesquisadores e formuladores de políticas está no centro dessa insularidade (Brasil, 2014). Entre os pesquisadores, é comum o entendimento que o limite de suas atribuições está na publicação de descobertas científicas. Não seria papel do pesquisador ajudar no processo de tornar as evidências úteis para os leigos, os quais incluem frequentemente aqueles que podem transformar suas descobertas em políticas públicas. Da mesma forma, uma vez que nem todos servidores públicos valorizam o uso de evidências, é comum que eles não busquem desenvolver capacidades para uso de evidência, nem tentem construir relacionamentos positivos com pesquisadores. Essa barreira social dificulta a possibilidade de encontros mais frutíferos, nos quais um processo de troca possa ocorrer a partir das necessidades e pontos de vista das duas esferas.

2.1 Barreiras do lado da pesquisa

Em relação ao desenvolvimento de pesquisas, um primeiro aspecto é a complexidade inerente à forma como o conhecimento é produzido (Andermann, Pang, Newton, Davis e Panisset, 2016). A geração de conhecimento científico é permeada por uma rica variedade de experiências, protocolos, métodos e vocabulário. Como regra, leigos não conseguem entender satisfatoriamente um relatório de pesquisa científica. Mesmo os próprios pesquisadores frequentemente não conseguem entender detalhes de pesquisas fora de sua área de especialização.

Outro fator desafiador é a abundância de pesquisas controversas, irrelevantes e conflitantes (Tricco et al., 2016a; Oliver, Innvar, Lorenc, Woodman & Thomas, 2014). O número de artigos acadêmicos publicados aumentou drasticamente nas últimas décadas (ver, por exemplo, o aumento de publicações indexadas na plataforma Medline desde 1995 (NLM, 2020)). Conseqüentemente, temos um amplo repositório de trabalhos que contém uma quantidade considerável de pesquisas de baixa qualidade. Além disso, a grande variedade de questões, métodos e contextos de pesquisa afeta os resultados da pesquisa e frequentemente leva a resultados conflitantes. Ademais, a grande quantidade de informações disponíveis sobre qualquer tópico de pesquisa dificulta a identificação das pesquisas realmente pertinentes à política que está sendo considerada.

Não obstante a existência de pesquisas redundantes, há também importantes lacunas na produção científica, deixando sem resposta questões que são urgentes para a gestão pública (Andermann et al., 2016). Além destas lacunas, a produção científica às vezes aborda questões que, embora interessantes, não são criticamente úteis

para a formulação de políticas. Raramente é uma tarefa fácil explorar a literatura científica e encontrar respostas diretas e confiáveis às perguntas de políticas públicas. Não apenas por limitações científicas e pragmáticas, mas também pela complexidade inerente aos sistemas sociais sobre os quais as políticas públicas buscam intervir.

A maneira como os resultados da pesquisa são relatados constitui outra barreira significativa (Tricco et al., 2016a). As descobertas são, no geral, apresentadas exclusivamente de maneira técnica e árida, com grande detalhamento. O formato e diagramação dos relatórios e artigos não são pensados para permitir uma experiência estimulante aos leitores. Não especialistas, portanto, têm dificuldade de ler e compreender esses documentos, reduzindo o acesso já limitado a informações relevantes.

Por fim, a insuficiente contextualização dos resultados da pesquisa é outro fator decisivo que inibe a captação de evidências na definição de políticas públicas. (Tricco et al., 2016a). Raros são os estudos que abordam como intervenções promissoras foram aplicadas em diferentes contextos ou os custos e benefícios de diferentes estratégias. Mesmo depois de filtrar pesquisas irrelevantes, contraditórias e de má qualidade, evitar as lacunas da pesquisa e superar o estilo hermético da publicação científica, um gestor público pode encontrar uso apenas limitado para um estudo que carece de detalhes como contexto, método de implementação, custos e benefícios.

2.2 Barreiras do lado da gestão pública

As políticas públicas têm uma importante diferença em termos de ritmo quando comparadas às pesquisas científicas (Andermann et al., 2016; Haby et al., 2016). A produção de estudos de alta qualidade frequentemente requer um período de tempo estendido, de modo a formular um projeto e protocolo de pesquisa robustos, aplicar métodos confiáveis e válidos e realizar análises sofisticadas dos dados coletados. Esse prazo geralmente não é compatível com o rápido processo de tomada de decisão nas instituições públicas. Depois que um problema se torna uma questão social importante, as organizações governamentais têm tempo limitado para fornecer uma resposta apropriada. É raro uma instituição pública poder esperar meses ou anos por resultados de pesquisa antes de começar a formular uma política.

As instituições públicas precisam lidar com muitas pressões conflitantes além das barreiras diretas ao uso de evidências científicas. Essas pressões decorrem de aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, além da viabilidade financeira e técnica de qualquer opção (Andermann et al., 2016). Não raro, mesmo interesses privados podem estar em jogo nos processos de tomada de decisão. Uma infinidade de fatores está em jogo, e as evidências de pesquisa precisam competir ou colaborar com esses fatores para serem levadas em consideração.

Em muitas instituições públicas, não há um reconhecimento consensual sobre o grau de utilidade da pesquisa científica

(Oliver et al., 2014; Trico et al., 2016a). Alguns servidores não reconhecem que a pesquisa científica seja uma contribuição importante para a formulação de políticas. Não raro, as evidências disponíveis são totalmente ignoradas. O quanto a cultura de uma instituição valoriza evidências científicas determina em grande medida o quanto pesquisas são incorporadas em suas rotinas. Se uma instituição dá pouco valor ao uso de evidências, mesmo esforços de conscientização podem não ser capazes de superar a inércia organizacional (Trico et al., 2016a). É necessário tempo, energia e capital institucional para implementar mudanças como essa com sucesso.

Falta de habilidade técnica para utilizar evidências científicas é mais uma barreira. Os gestores públicos geralmente não possuem as competências necessárias para encontrar, interpretar, avaliar, sintetizar e aplicar evidências (Trico et al., 2016). Frequentemente, eles não recebem treinamento suficiente para atingir o nível exigido de alfabetização científica, uma vez que isso nem sempre é considerado uma prioridade no setor público. Portanto, nos momentos em que gestores públicos se dedicam a encontrar as evidências necessárias, eles podem não estar adequadamente equipados para executar a tarefa.

3. INTERVENÇÕES PARA FACILITAR O USO DE EVIDÊNCIAS

Diante de todas essas barreiras, muitas estratégias de tradução de conhecimento¹ vêm sendo desenvolvidas para transmitir conhecimento científico às organizações públicas. Algumas abordagens se concentram em como a pesquisa é produzida, outras em como os formuladores de políticas podem aplicar evidências de alta qualidade. Todos eles visam preencher as lacunas entre os vários estágios da tradução do conhecimento: produzir, encontrar, interpretar, avaliar, organizar, sintetizar, comunicar e aplicar informações relevantes.

3.1 Intervenções do lado da pesquisa

No polo da produção acadêmica, uma primeira intervenção são incentivos para a produção de “pesquisas informadas por políticas”. Ou seja, promover incentivos para pesquisas que se debrucem sobre temas diretamente relacionados a políticas públicas, como diagnósticos situacionais, avaliações de impacto, análise de custo-benefício, pesquisa de implementação, entre outros. Assim, visa-se aumentar a produção acadêmica que é imediatamente útil para as instituições formuladoras de políticas, por meio de pesquisas cujas perguntas e projetos são elaborados para atender às necessidades informacionais das instituições públicas.

1 A tradução de conhecimento é definida nas ciências da saúde como: “um processo dinâmico e iterativo que inclui a síntese, disseminação, intercâmbio e aplicação ética do conhecimento para melhorar a saúde” (Tricco et al. 2016b, tradução nossa). Neste artigo, assumimos o mesmo processo para qualquer área de políticas públicas.



Embora a estratégia acima aumente a quantidade disponível de informações úteis, ela não mitiga outras barreiras. Por exemplo, ainda é preciso encontrar, interpretar, avaliar, organizar e sintetizar pesquisas relevantes. Algumas ferramentas focadas nessas etapas são revisões sistemáticas², meta-análises³, revisões de escopo⁴, mapas de evidências⁵ e outras. Tratam-se de pesquisas secundárias, que oferecem ao usuário uma imagem rápida, organizada e confiável das descobertas da literatura científica sobre uma questão específica. Por meio delas, temos acesso a formas confiáveis de interpretar os principais resultados da literatura científica. Elas também podem oferecer uma síntese desses achados e indicar suas lacunas. Pode-se, assim, estabelecer a força e o escopo das evidências disponíveis e sugerir novos objetivos de pesquisa.

Essas publicações, no entanto, ainda são rigorosas pesquisas científicas, apresentadas segundo o padrão de comunicação acadêmica de formato, vocabulário e conteúdo. Como mencionado, uma barreira crítica ao uso de evidências é a inteligibilidade da literatura acadêmica para o leigo. Muitas estratégias de comunicação podem ser empregadas para resolver esse problema, como abordagens jornalísticas, recursos de visualização de dados, vídeos, plataformas interativas e mensagens personalizadas para diferentes comunidades e partes interessadas.

2 Revisões sistemáticas são estudos que “usam um processo transparente e sistemático para definir uma questão de pesquisa, buscar estudos, avaliar sua qualidade e sintetizar achados qualitativa ou quantitativamente” (Armstrong et al., 2011, tradução nossa).

3 “Uma metanálise é um método válido, objetivo e científico de analisar e combinar diferentes resultados [de diferentes estudos]” (Ahn & Kang, 2018, tradução nossa).

4 Revisões de escopo “mapeiam os conceitos subjacentes a uma área de pesquisa e as principais fontes e tipos de evidências disponíveis” (Tricco et al., 2016c, tradução nossa).

5 “Um mapa de evidências é uma pesquisa sistemática de um amplo campo, para identificar lacunas no conhecimento e/ou necessidades futuras de pesquisa, que apresenta resultados em um formato fácil de usar, geralmente uma imagem, gráfico ou um banco de dados pesquisável” (Miake-Lye, 2016).

Entre essas estratégias, podemos encontrar recursos como revisões rápidas, síntese de evidências e revisões breves (Haby et al., 2016; Oxman, Lavis, Lewin e Fretheim, 2009). Nesses documentos, primeiramente, um problema de política é identificado e caracterizado. É elaborada então uma estratégia de busca para encontrar evidências sobre possíveis intervenções em tempo hábil. A busca geralmente prioriza a busca de revisões sistemáticas e metanálises, que contêm uma síntese crítica da literatura disponível. Em seguida, a pesquisa é realizada: o material identificado é avaliado, organizado e sintetizado. Por fim, esse conteúdo é adaptado para um formato acessível com linguagem adaptada ao público-alvo, como um relatório de síntese, pronto para ser usado por diferentes partes interessadas.

Outro recurso de tradução de conhecimento é o emprego de jornalismo e mídia para disseminar evidências relevantes e de alta qualidade (Brasil, 2014). Em qualquer política pública, o público-alvo é a parte mais interessada. Ele deve ter acesso às melhores informações disponíveis para avaliar os serviços existentes e demandar melhorias. Um bom entendimento dos problemas sociais enfrentados e de possíveis soluções levará a uma pressão crescente por melhores políticas públicas. Uma população bem informada é capaz de monitorar melhor os serviços públicos. Portanto, a disseminação de informações úteis pode ser uma ferramenta importante para promover políticas públicas informadas por evidências, além de levar a uma melhor transparência e controle social das iniciativas do Estado.

3.2 Intervenções do lado da gestão pública

No que diz respeito a como mudar a maneira como os gestores públicos tomam decisões, é possível estabelecer obrigações legais e normativas que condicionem novas políticas à incorporação de evidências. Elas podem ser aplicadas aos processos de apresentação de projetos de lei, formulação de programas sociais ou requerimentos de

financiamento público. Essas normas podem fortalecer a consciência social da importância da pesquisa científica e, ao mesmo tempo, promover futuras iniciativas de formulação de políticas informadas por evidências.

Uma segunda estratégia, menos prescritiva que a anterior, é aumentar oportunidades de intercâmbio entre órgãos públicos e instituições acadêmicas (Oliver et al., 2014). Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de reuniões regulares com o objetivo de construir uma agenda comum. Treinamento e recrutamento de profissionais especializados em tradução de conhecimento, conhecidos como “knowledge brokers” são outra opção. Esses profissionais permanecem na instituição, entendem suas necessidades e cultura e ajudam no mapeamento de oportunidades para o uso de evidências. Em seguida, eles apóiam a incorporação de evidências de alta qualidade nos processos de tomada de decisão.

Oficinas, eventos e campanhas para promover o uso de evidências e desenvolver alfabetização científica são outro grupo de estratégias (Oliver et al., 2014). Eles aumentam a conscientização sobre a importância do uso de evidências e preparam profissionais para encontrar e aplicar evidências, quando relevante. Essas intervenções podem ser combinadas com acesso facilitado a revisões sistemáticas ou sínteses de evidências - como acesso gratuito a bancos de dados acadêmicos. Além disso, elas podem ser complementadas por mensagens periódicas e personalizadas, compartilhando boas evidências relacionadas aos principais tópicos da organização, como em um boletim periódico.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitas barreiras podem afetar as possibilidades de diálogo frutífero entre os mundos da pesquisa acadêmica e das políticas públicas. Elas estão relacionadas a como o conhecimento científico é produzido, registrado e publicado, como as instituições públicas estão preparadas para usar evidências e como os pesquisadores e gestores públicos interagem. Dependendo de contextos específicos, cada um desses fatores pode desempenhar um papel mais relevante ou não. Para preencher as lacunas entre esses dois mundos, é importante investigar quais são as barreiras existentes em jogo em cada localidade, para que possam ser adequadamente abordadas.

Com base em uma avaliação situacional adequada, é possível encontrar na literatura acadêmica intervenções eficazes para superar as barreiras existentes. As estratégias apresentadas acima foram retiradas da literatura acadêmica disponível sobre tomada de decisão informada por evidências e tradução de conhecimento. Elas podem ser úteis em diferentes contextos, desde que sua aplicação seja feita de acordo com as necessidades específicas de cada organização. Elas permitem a construção de políticas públicas mais robustas e eficazes, que melhor atendam à população, garantam direitos fundamentais e melhorem as condições de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahn, E., & Kang, H. (2018). Introduction to systematic review and meta-analysis. *Korean journal of anesthesiology*, 71(2), 103–112. <https://doi.org/10.4097/kjae.2018.71.2.103>

Andermann, A., Pang, T., Newton, J. N., Davis, A., & Panisset, U. (2016). Evidence for Health II: Overcoming barriers to using evidence in policy and practice. *Health research policy and systems*, 14, 17. doi:10.1186/s12961-016-0086-3

Armstrong, R., Hall, B., Doyle, J., Waters, E. (2011). ‘Scoping the scope’ of a cochrane review. *Journal of Public Health*, Volume 33, Issue 1, March 2011, Pages 147–150, <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdr015>

Brasil. (2014). Síntese de evidências para políticas de saúde: estimulando o uso de evidências científicas na tomada de decisão. Brasília; Ministério da Saúde; 34 p.

Haby, M. M., Chapman, E., Clark, R., Barreto, J., Reveiz, L., & Lavis, J. N. (2016). What are the best methodologies for rapid reviews of the research evidence for evidence-informed decision making in health policy and practice: a rapid review. *Health research policy and systems*, 14(1), 83. doi:10.1186/s12961-016-0155-7

Miake-Lye, I.M., Hempel, S., Shanman, R. et al. (2016). What is an evidence map? A systematic review of published evidence maps and their definitions, methods, and products. *Syst Rev* 5, 28. <https://doi.org/10.1186/s13643-016-0204-x>

NLM (2019, April 2). Citations Added to MEDLINE® by Fiscal Year. Retrieved from: https://www.nlm.nih.gov/bsd/stats/cit_added.html

Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC health services research*, 14, 2. doi:10.1186/1472-6963-14-2

Oxman, A. D., Lavis, J. N., Lewin S., & Fretheim, A., (2009). SUPPORT Tools for evidence-informed health Policymaking (STP). *Health Research Policy and Systems*, 7(Suppl 1):S1. doi:10.1186/1478-4505-7-S1-11

Tricco, A. C., Cardoso, R., Thomas, S. M., Motiwala, S., Sullivan, S., Kealey, M. R., Hemmelgarn, B., Ouimet, M., Hillmer, M. P., Perrier, L., Shepperd, S., Straus, S. E. (2016a). Barriers and facilitators to uptake of systematic reviews by policy makers and health care managers: a scoping review. *Implementation science : IS*, 11, 4. doi:10.1186/s13012-016-0370-1

Tricco, A. C., Ashoor, H. M., Cardoso, R., MacDonald, H., Cogo, E., Kastner, M., Perrier, L., McKibbin, A., Grimshaw, J. M., & Straus, S. E. (2016b). Sustainability of knowledge translation interventions in healthcare decision-making: a scoping review. *Implementation science : IS*, 11, 55. <https://doi.org/10.1186/s13012-016-0421-7>

Para além de certa defasagem temporal, o Infopen exibe outros tipos de problemas. Embora haja um empenho da administração penitenciária nacional em homogeneizar o levantamento de dados, criando formulários específicos e fornecendo orientações para os integrantes dos sistemas carcerários estaduais⁴, há diversas lacunas no modo como a sua base de dados é produzida. Com efeito, algumas informações podem conter vieses, fornecendo por vezes um retrato distorcido das realidades carcerárias locais.

Ilustrando esta questão, o Infopen relativo a junho de 2017 lançou informações que advertidamente tinham fragilidades, pois, para determinadas unidades da federação, não foram levados em consideração aspectos referentes às delegacias de polícia⁵. Estas informações geralmente ficam sob a responsabilidade das secretarias de segurança pública, as quais, muitas vezes, apresentam pouca interlocução com o Depen e com órgãos responsáveis pelas administrações penitenciárias. Nestes casos, apenas foram expostas na base de dados informações sobre os estabelecimentos geridos por atores prisionais, como os vinculados às secretarias de justiça e prisionais. Provavelmente, por ainda ser comum no Brasil as delegacias comportarem presos que geralmente aguardam a sentença do juiz, os chamados provisórios, os dados para os estados que deixaram de abarcá-las são tendenciosos, pois expõem, em especial, a situação de estabelecimentos voltados às pessoas condenadas pelo sistema de justiça criminal. Somado a isso, essa lacuna no levantamento de dados afeta o cálculo de indicadores importantes à compreensão do âmbito penal local, como taxas de encarceramento e de lotação.

Como segundo ponto a ser destacado sobre o Infopen, é possível notar que muitos campos da base de dados correspondentes a diferentes variáveis encontram-se em branco. Os níveis de não resposta para distintas perguntas são altos, prejudicando qualquer olhar mais global sobre determinado ponto. No levantamento do DEPEN relativo a junho de 2016, por exemplo, o estado do Rio de Janeiro deixou de apresentar diversas informações sobre as atividades desempenhadas pelas pessoas durante a sua privação de liberdade, como trabalho e estudo, assim como não disponibilizou dados sobre mortalidade no sistema prisional (Brasil, 2017). No entanto, em um levantamento mais recente, esse tipo de problema parece ter sido sanado pelo estado (Brasil, 2019). Por certo, a falta de sistematicidade das informações em boa medida denota a dificuldade ou mesmo o não interesse de administrações prisionais em congregarem aspectos sobre certo tema.

Em outras palavras, um dos principais e mais importantes levantamentos nacionais sobre o sistema carcerário apresenta visíveis problemas metodológicos, sem mencionar a sua baixa sistematicidade. Cabe destacar, porém, que este artigo não busca deslegitimar o Infopen. Ao contrário, a partir da exposição de algumas de suas fragilidades, procura reforçar seu valor ao monitoramento e à proposição de políticas penais nacionais, apontando ser imprescindível sua qualificação contínua. Inclusive,

deve ser obrigação do Estado manter seus dados abertos de modo perene, gerando transparência pública, sobretudo, em um âmbito tão nebuloso quanto o prisional. As publicações propostas pelo Depen são fundamentais e espera-se que recebam aperfeiçoamentos contínuos.

Muito do indicado acima é realidade em outras pesquisas quantitativas que abordam questões prisionais no Brasil. Em um diagnóstico geral sobre esses estudos, é possível realizar os seguintes apontamentos, todos complementares entre si:

a) por inexistirem dados consistentes a nível nacional, boa parte dos estudos quantitativos se centra em determinada localidade, apontando realidades parciais;

b) como os dados são relativos a lugares com realidades muito diferentes, as pesquisas dificilmente são comparáveis entre si. Embora tratem de um mesmo objeto – o sistema carcerário –, tais estudos costumam apresentar escopos e recortes distintos;

c) os dados disponíveis podem resvalar para aspectos conceituais dessemelhantes. Isto é, um estudo reflete determinado entendimento sobre uma questão, enquanto outro aplica conceito distinto a respeito de um mesmo aspecto. Em consequência, tais escolhas podem afetar sobremaneira a comparabilidade dos resultados alcançados.

Entre outros tipos de investigações, todos estes três pontos podem ser visualizados em pesquisas sobre reincidência criminal⁶. Estudos com este objeto buscam averiguar em que medida o sistema prisional pode ser considerado efetivo, de modo que altos níveis de reincidência apontariam que a pena privativa de liberdade não cumpre algumas de suas funções formalmente previstas, como a prevenção (Bozza, 2013). Embora análises neste perfil sejam importantes para avaliar as políticas prisionais e de segurança pública comumente implantadas no país, demanda-se tamanho esforço para realizá-las que são raras as existentes.

Embora haja parâmetros normativos objetivos sobre o assunto, não necessariamente é consenso nas pesquisas o que seja “reincidência”. Algumas se aproximam do pilar conceitual legal, ao passo que outras se afastam. Neste sentido, o fenômeno tem sido registrado pelo menos de quatro formas (Brasil, 2015):

a) genérico, se a pessoa comete mais de um crime mesmo sem condenação/trânsito em julgado, independentemente do lapso temporal;

b) criminal, quando há mais de uma condenação, independente de prazo entre um crime e outro;

6 A reincidência é caracterizada no Artigo 63 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei n. 2.848 de 1940), cujo teor indica que a pessoa pode ser considerada reincidente quando comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que a tenha condenado por crime anterior. Já o Artigo 64, inciso I dessa mesma norma, impõe um balizamento temporal para a qualificação da reincidência, indicando que não prevalece a condenação anterior, se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a cinco anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação.

4 Ver informações sobre o Infopen no site Depen: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

5 A tabela 2 do Relatório dispõe sobre esta fragilidade das informações analisadas.

c) penitenciário, se há retorno ao sistema prisional, após o cumprimento de pena em um estabelecimento penal;

d) legal, caso haja condenação judicial por um crime em um período de até cinco anos após a extinção da pena anterior.

Uma das principais pesquisas produzidas no Brasil sobre o tema é de autoria de Adorno & Bordini (1989), cujo universo empírico se referiu a todos os liberados da penitenciária do estado de São Paulo entre 1974 e 1976, compondo um universo de 252 homens. Utilizou-se o conceito de reincidente penitenciário, que compreende o indivíduo que, tendo já cumprido pena, foi novamente recolhido em estabelecimento penal. Chegou-se a uma taxa de 46,03%.

Porsua vez, Lemgruber (1999) produziu estudo semelhante no antigo Departamento do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro (DESIPE), em 1988, analisando um universo de 8.269 homens e 251 mulheres presas. Isto é, 5% do total de custodiados do sistema prisional carioca. Por meio de entrevistas e técnicas quantitativas de pesquisa, a taxa de reincidência penitenciária encontrada foi de 30,7%, sendo de 31,3% para pessoas do sexo masculino e 26% para o feminino.

Adorno & Bordini (1991) atualizaram seus debates anteriores, utilizando em um novo estudo o conceito jurídico de reincidência criminal, respeitando-se a definição do Código Penal de 1940, com as alterações introduzidas pela Lei no 6.416/1977 e pela Lei das Contravenções Penais/1941. Como universo empírico, a pesquisa levou em consideração somente os presos já condenados pelo sistema de justiça criminal paulista, revelando uma taxa de reincidência de 29,34%.

Com vistas a trazer maiores insumos a pauta, mais recentemente o Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada (IPEA), a partir de uma demanda do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estudou a reincidência criminal em cinco unidades da federação: Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro. Compreendendo o fenômeno em um sentido estritamente legal, como disposto pelo Código Penal e pelo Código de Processo Penal, estabeleceu-se como corte da pesquisa uma amostra de indivíduos que tinham acabado de cumprir pena no ano de 2006, averiguando sua trajetória até 2011. Dos 817 processos estudados, foram constatadas 199 reincidências criminais, verificando-se uma taxa de 24,4% no ano (Brasil, 2015).

Outro estudo de referência sobre reincidência criminal focou sua análise em Minas Gerais (Sapori et al, 2017). Seu universo foi composto por um total de 2.116 presos das penitenciárias administradas pela Subsecretaria de Administração Prisional estadual, que saíram da prisão em 2008, sendo analisada sua trajetória por até cinco anos. Em específico, a reincidência foi considerada se houve a identificação de pelo menos um novo indiciamento feito pela Polícia Civil, entre janeiro de 2008 e dezembro de 2013, tendo se atingido uma taxa de 51%.

Em boa medida, os diferentes resultados alcançados pelas distintas pesquisas dizem mais sobre os escopos

trabalhados, ao invés de fazerem revelações conclusivas sobre a reincidência criminal no Brasil. Os conceitos desenvolvidos sobre o fenômeno, as fontes de dados movimentadas, os recortes temporais propostos e as abrangências territoriais definidas levaram a reflexões diversas, não sendo surpreendente que as taxas encontradas pelas investigações tenham discrepado entre si. Para além destes pontos, tais pesquisas ficam centradas em unidades da federação que dispõem de informações minimamente qualificadas, sendo ignoradas as localidades com pouca cultura de dados. Em consequência, as conclusões obtidas costumam fazer referência a estados do Sudeste, do Sul e de algumas realidades nordestinas. Na maioria das vezes, o Norte basicamente resta subrepresentado.

Por certo, esses estudos sobre reincidência e todos os desafios que os circundam podem ser lidos como uma espécie de metonímia do cenário de investigações nacionais quantitativas sobre a pauta penal. Reforçando o já apontado em outras partes deste texto, há muitas dificuldades de mobilização de informações consistentes sobre o tema. Mesmo quando certos dados chegam às mãos de pesquisadores, perde-se tanto tempo para torná-los confiáveis que, ao serem lançados, os estudos já podem estar obsoletos, pouco representativos da realidade que buscaram retratar. Cabe destacar, porém, que o problema deste cenário não reside nas investigações em si, boa parte das quais com grande qualidade e rigor metodológico, mas a cultura das instituições pouco afeita à formulação de dados qualificados sobre prisões.

Outra estratégia metodológica adotada por pesquisadores é buscar conhecer a realidade em âmbito local, compreendendo fenômenos ligados às dinâmicas carcerárias em uma perspectiva micro. Nas últimas décadas, foram lançadas diversas pesquisas qualitativas que, se não forneceram um olhar direto sobre os sistemas prisionais, ao menos tangenciaram a questão. Contudo, este tipo de investigação também detém uma série de desafios, abordados na seção a seguir.

3. ALGUMAS ABORDAGENS QUALITATIVAS E OS DESAFIOS DECORRENTES

Não há uma hierarquia metodológica entre pesquisas. As de natureza quantitativa não devem ser analisadas como mais importantes em relação as de cunho qualitativo, tampouco o contrário é verdadeiro. Ambos os tipos de estudo são complementares entre si, porque, embora possam ter como cerne um mesmo objeto, fornecem prismas diferentes a seu respeito. Ao passo que os estudos quantitativos disponibilizam um entendimento mais abrangente sobre as prisões e sobre as pessoas privadas de liberdade em um dado contexto, os qualitativos permitem configurar dinâmicas carcerárias invisíveis aos números e às estatísticas. Para a política pública, os dois tipos de perspectivas devem ser valorizados no desenho de diagnósticos, bem como em avaliações de processos e de impacto.



Nas últimas quatro décadas, foram lançadas diversas pesquisas qualitativas sobre a questão prisional. Ainda na década de 1970, tomando o ponto de vista de pessoas privadas de liberdade na Casa de Detenção em São Paulo, Ramalho (2008) fez um estudo de fôlego sobre as rotinas carcerárias e as relações estabelecidas entre os presos, boa parte das quais hierarquizantes, mantenedoras de desigualdades estabelecidas do lado de fora do âmbito prisional. Neste mesmo bojo, analisando prisões cariocas, Coelho (1987) apontou para o cotidiano de violência construído nestes espaços, caracterizando-os como “oficinas do diabo”.

Por sua vez, fornecendo um enfoque de gênero inédito sobre o âmbito prisional, entre 1976 e 1978, Lemgruber (1999) estudou mulheres privadas de liberdade na Penitenciária Talavera Bruce, no Rio de Janeiro. Em um meticuloso esforço analítico sociológico e antropológico, a pesquisadora trabalhou não apenas com a pauta prisional de modo mais amplo, como também abordou o modo como as mulheres são duplamente penalizadas como transgressoras em uma sociedade marcada pela ideologia machista e patriarcal. Diferentes dos homens desviantes, elas costumam ser julgadas tanto por terem ferido seu papel materno e familiar, quanto por terem violado regras impostas pelo sistema de justiça criminal.

No início da década de 1990, dissertando sobre os desafios do sistema prisional nacional, alguns dos quais ainda persistentes nos dias de hoje, Adorno (1991) apontou ser fundamental compreender a questão carcerária como uma questão política. Sob esta perspectiva, qualquer

investimento governamental voltado a mudar o cenário penal não poderia se eximir de enfrentar as forças que disputam o controle hegemônico na formulação de políticas penitenciárias e as tensões que enfrentam no controle da massa carcerária. Portanto, seria nada profícuo ignorar a presença de grupos criminais no interior do sistema penitenciário, os quais agregam os custodiados e até mesmo os agentes institucionais, bem como atravessam interesses heterogêneos. No limite, esses atores pautam modelos inflexíveis de cultura organizacional, dispondo de papel fundamental no fracasso e no sucesso de determinadas medidas estabelecidas.

Esta perspectiva de Adorno (1991) auxiliou uma série de estudos e reflexões sobre os ilegalismos que imperam no ambiente carcerário paulista, análise que pode ser extrapolada a outros contextos nacionais. Telles (2013) voltou seu olhar aos jogos de poder que se processam nas dobras do legal e do ilegal, formal e informal. Nos termos de uma “Antropologia do Estado”, embasando-se especialmente no método etnográfico, a autora compreendeu os campos de força que oferecem uma via de entrada para entender o lugar e o papel estatal nos ordenamentos sociais, pondo em foco os modos de operação da lei e da ordem em contextos situados. E adotar esse tipo de perspectiva requer necessariamente direcionar um olhar ao âmbito prisional.

Neste mote, Dias (2011) se ateu a estudar a constituição e o *modus operandi* da organização criminal Primeiro Comando da Capital (PCC) nos cárceres paulistas. A partir de entrevistas semiestruturadas com presos e de estudo

documental, sua pesquisa concluiu que o grupo teria ajudado a conformar as relações de poder no sistema prisional estadual. O Estado tinha se mostrado incapaz de conter as ações comandadas pelo grupo, como motins e rebeliões. Apenas o PCC poderia evitar tais eventos, “disciplinando” os presos, conforme seus preceitos e valores. Neste sentido, a hegemonia do PCC seria a condição necessária para a manutenção da política penal principal executada no Brasil, o encarceramento em massa, ao passo que este mesmo fenômeno, acrescido das péssimas condições de privação de liberdade, se constituiria como ferramenta essencial ao fortalecimento do PCC (Adorno & Dias, 2016). Um elemento reforçaria o outro.

O encarceramento em massa não apenas estimularia a formação de organizações criminais, como teria impactos em outros atores ligados ao sistema prisional, como os familiares de presos, os quais podem ser concebidos como espécies de vasos comunicantes do ambiente carcerário (Godoi, 2011). Neste sentido, Silvestre (2012) observou os efeitos da presença de familiares de presos, sobretudo, das companheiras, nas relações estabelecidas em um município do interior paulista, fortemente pautado pela presença de estabelecimentos penais. Observou-se que esses atores são submetidos constantemente ao controle social exercido tanto formalmente pelas instituições carcerárias, quanto informalmente pelos moradores da cidade, pois são analisados como “criminosas em potencial”.

Para além dos estudos relativos a São Paulo, outros estados também apresentam tradição em investigações sobre prisão. Em Minas Gerais, por exemplo, no início dos anos 2000, a pauta carcerária local estava bastante em debate, pois os estabelecimentos prisionais estaduais eram tidos à época como um dos piores do país (Ribeiro et al, 2004). O Executivo local apresentava duas instâncias de controle das pessoas presas. A subsecretaria de administração penitenciária era responsável por estabelecimentos voltados a presos condenados, ao passo que a subsecretaria de Polícia Civil detinha a égide de delegacias e de cadeias, as quais abrigavam presos provisórios. A maioria destes presos encontrava-se recolhida em distritos policiais, ao contrário do que ocorria em outras unidades da federação. Tais locais eram extremamente superlotados, com condições indignas de vida.

Mais recentemente, dando um olhar às rebeliões ocorridas em 2017 nas Penitenciárias Estadual de Alcaçuz e Rogério Madruga, ambas no Rio Grande do Norte, Melo & Rodrigues (2017) apontaram que as consequências dos eventos se espalharam por todo sistema prisional e teve reflexos nas ruas, com a ocorrência de homicídios e execuções cotidianas de pessoas vinculadas, de modo direto ou não, a este contexto. Por outro lado, o estudo também convidou à uma reflexão sobre a condição de pesquisador, militante e testemunha em um contexto marcado pela dor, sofrimento e por violências constantes perpetuadas por parte do Estado, ao mesmo tempo, omissos e violadores de direitos.

Em síntese, através da abordagem qualitativa, foram propagados diferentes olhares à questão prisional, muitos dos quais complementares entre si, ainda que tratem de

contextos específicos. Ao analisar as pesquisas expostas nesta breve revisão fica flagrante a originalidade dos métodos mobilizados e seus achados. Por outro lado, nem sempre restam evidenciadas as diversas dificuldades inerentes à realização de investigações sobre o contexto prisional ou sobre temas afetos, como grupos criminosos. As limitações e os obstáculos são consideráveis para se ter acesso aos espaços prisionais e para se estabelecer contato direto com presos, policiais, agentes penitenciários, diretores de unidades prisionais etc. (Salla, 2015). Como mencionado na parte introdutória deste artigo, o sistema carcerário é pouco permeável ao controle social e, neste bojo, devem ser incluídos os esforços de pesquisa, tornando a tarefa, em alguns casos, inviável.

Não são poucos os pesquisadores que apresentam suas requisições para realização de investigação em prisão indeferidas. Se finalmente são autorizados para efetuar seus estudos, é bastante comum que fiquem à mercê da discricionariedade da administração prisional para entrar em contato com as pessoas privadas de liberdade e com os funcionários do estabelecimento. As constantes mediações realizadas pelas direções locais durante o trabalho de campo, como direcionar a escolha de quem irá participar da pesquisa, podem gerar vieses incontornáveis. Normalmente, os diretores e outros funcionários elegem como informantes do estudo os presos e demais pessoas com visões positivas sobre as dinâmicas estabelecidas no ambiente carcerário. Ou mesmo, “monitoram” as entrevistas efetuadas, impedindo que determinados assuntos sejam tocados em profundidade.

Por conseguinte, pode parecer mais fácil reunir outros tipos de dados sobre a pauta penal, como os coletados a partir da imprensa, que cada vez mais tem deixado à disposição do público os arquivos de jornais e de revistas para consulta (Salla, 2015). Alguns documentos também costumam estar abertos ao olhar dos pesquisadores, como os divulgados por Comissões Parlamentares de Inquérito. No entanto, outros materiais que também poderiam ser relevantes, como os provenientes da polícia e demais órgãos do sistema de justiça criminal, podem ser de alcance quase impossível, dada a parca porosidade desses atores à sociedade civil e à universidade.

De todo modo, a utilização de informações com este perfil costuma ensejar desafios metodológicos e analíticos, pois geralmente estão entranhadas de estereótipos, muitos dos quais estigmatizantes a certas populações, como as que compõem as fileiras prisionais (Ramos & Musumeci, 2005). Uma maneira de reverter esse problema, ainda que de modo não totalmente eficaz, é apontar sempre que possível as limitações dos dados observados. Outra forma de burlar este obstáculo é ponderar determinadas considerações, comparando os achados obtidos com análises já realizadas em outros estudos. Ou seja, o problema não reside em manejar tais informações, mas se furtar de reconhecer algumas de suas possíveis limitações.

Para além de vieses decorrentes de dificuldades no levantamento de dados, outro desafio de pesquisas qualitativas se refere a transpor uma realidade muito localizada a um contexto mais geral, exercício essencial

à formulação de políticas públicas. Em geral, gestores e pesquisadores qualitativos pouco dialogam entre si, pois não compreendem que uma dada realidade lida através de suas dinâmicas mais próprias pode ter suas experiências traduzidas a outros espaços e cenários, guardados os devidos cuidados metodológicos. No entanto, esse exercício é primordial, pois, somente a partir de estudos preocupados com o âmbito micro, torna-se possível compreender as narrativas e as práticas de sujeitos implicados em certa conjuntura, como a carcerária. Caso contrário, traços de trajetórias individuais poderiam ser abafadas em ações públicas generalizantes, em boa medida incapazes de absorver diversidades e heterogeneidades intrínsecas a espaços, processos e dinâmicas sociais complexas.

A saída para reverter este obstáculo é encontrar meios de conjugar os achados qualitativos, desenvolvidos através de pesquisas robustas, com resultados de natureza quantitativa, embasados em dados consistentes e confiáveis. Muito ainda deve se avançar nesta direção e, atenta a este ponto, a seção a seguir visa a sintetizar alguns aspectos trabalhados neste texto. Procura-se, assim, desenvolver algumas reflexões sobre possíveis passos importantes de serem trilhados para aperfeiçoar os estudos sobre o sistema prisional nacional, tornando-os úteis ao processo de formulação de políticas públicas.

4. POR QUAIS CAMINHOS TRILHAR?

Diversas são as pesquisas realizadas no Brasil sobre o âmbito penal. Ainda que tenham encarado diversos obstáculos em sua realização, estes estudos trouxeram insumos importantes ao sistema prisional nacional, devendo ser replicados e refeitos sistematicamente. No entanto, muito precisa se avançar para qualificar as investigações sobre o tema e para tornar úteis seus resultados ao processo de formulação de políticas penais. Em boa medida, este desafio apenas será superado a partir de uma mudança institucional profunda que, por um lado, se atenha a formulação de dados mais rigorosos e sistemáticos sobre a questão carcerária; por outro, que garanta maior transparência pública, sendo assegurada a devida permeabilidade de órgãos do sistema de justiça criminal às atividades de pesquisa. Do contrário, muitos dos problemas relatados neste artigo se manterão perenes, prejudicando qualquer olhar mais técnico e sistemático sobre as prisões do país.

Entre outros aspectos, a construção de sistemas nacionais de informações, o desenvolvimento de ações destinadas a críticas de dados permanentes, a publicação de editais para desenvolvimento de pesquisas e a abertura de



bases públicas são algumas das trilhas possíveis a serem tomadas para robustecer a construção de políticas fundamentadas em evidências. Para além destes pontos, urge uma interlocução mais profunda entre a gestão pública, a universidade e a sociedade civil. De outro modo, mesmo que tenham se fundamentado em dados consistentes, os resultados de estudos fundamentais à pauta carcerária apenas circularão em corredores muito restritos, não atingindo âmbitos decisórios estratégicos. Nesta mesma direção, não devem ser priorizadas pesquisas quantitativas em detrimento das qualitativas, tampouco o oposto. Os conhecimentos produzidos por técnicas de ambas as naturezas devem ser valorizados por serem complementares e por terem a capacidade de se aterem a um mesmo problema social a partir de prismas distintos.

Há uma longa trajetória a se percorrer no país no sentido proposto acima. Espera-se que este artigo tenha fornecido alguns insumos e reflexões com vistas a fomentar o debate voltado à proposição de ações pautadas por evidências. Decisões improvisadas, de natureza populista, precisam deixar de ser uma realidade no âmbito carcerário nacional. Caso contrário, problemas persistentes relatados há anos pelas investigações já realizadas se manterão persistentes.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adorno, Sérgio; Bordini, Eliana B. T. *Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo (1974-1985)*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: Anpocs, v. 3, n. 9, p. 70-94, fev. 1989.

Adorno, Sérgio; Bordini, Eliana B. T. *A prisão sob a ótica de seus protagonistas: itinerário de uma pesquisa*. Revista de Sociologia da USP, Tempo Social, São Paulo, v. 3, n. 1-2, p. 7-40, 1991.

Adorno, Sergio. *Sistema Penitenciário no Brasil: problemas e desafios*. Revista USP, 9, pp. 65-78, 1991.

Adorno, Sérgio; Dias, Camila Nunes. *Cronologia dos "Ataques de 2006" e a nova configuração de poder nas prisões na última década*, Revista Brasileira de Segurança Pública, 2, 118-132, 2016.

Bozza, Fábio da Silva. *Teorias da pena: do discurso jurídico à crítica criminológica*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2013.

Brasil, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Reincidência Criminal no Brasil*. Ipea: Rio de Janeiro, 2015.

Brasil. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – junho de 2016*. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

Brasil. *Levantamento nacional de informações penitenciárias – junho de 2017*. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.

Coelho, Edmundo Campos. *A oficina do diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, Luperj, 1987.

Dias, Camila. *Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista*. São Paulo, Tese de doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2011.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2019.

Godoi, Rafael. *Para uma reflexão sobre os efeitos sociais do encarceramento*. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo. Edição 8, v. 5, n. 1, p.138 – 154, fevereiro/março, 2011.

Lemgruber, Julita. *Reincidência e reincidentes penitenciários no sistema penal do Estado do Rio de Janeiro*. Revista da Escola de Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 45-76, jan/fev/mar, 1989.

Lemgruber, Julita. *Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres*. 2.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.

Melo, Juliana Gonçalves; Rodrigues, Raul. *Notícias de um massacre anunciado e em andamento: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN*. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 11 n. 2. 2017.

Ramalho, JR. *Mundo do crime: a ordem pelo avesso* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Available from SciELO Books.

Ramos, Sílvia. Musumeci, Leonarda. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Ribeiro, Ludmila; Cruz, Marcus Vinicius G.; Batitucci, Eduardo C. *Política Pública Penitenciária: a Gestão em Minas Gerais*. In: XXVIII EnANPAD – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Curitiba, Paraná, 2004.

Salla, Fernando. *Decifrando as dinâmicas do crime*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 30 nº 87. São Paulo, 2015.

Sapori, Luis Flávio; Santos, Roberta F.; Der Maas, Lucas Wan. *Fatores Sociais Determinantes da Reincidência Criminal no Brasil – O caso de Minas Gerais*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. Vol. 32, n. 94, 2017.

Silvestre, Giane. *Dias de visita: uma sociologia da punição e das prisões*. São Paulo: Alameda, 2012.

Telles, Vera. *Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa*. Serviço Social & Sociedade, (115), 2013, 443-461.