

**CAPACIDADES, GOVERNANÇA
E CULTURA DE EVIDÊNCIAS:
ESTRUTURAS, PROCESSOS E
INSTRUMENTOS PARA O USO DE
EVIDÊNCIAS NO MDHC**

**NATÁLIA MASSACO KOGA
MAURÍCIO MOTA SABOYA PINHEIRO
ÉERICA ROCHA DOS SANTOS
JOÃO PEDRO SUSSEL BERTOIGNA
LUIZA GOMES LUZ ROSA
RAISSA MENEZES DE OLIVEIRA
VIRGINIA ROCHA DA SILVA**

**CAPACIDADES, GOVERNANÇA E
CULTURA DE EVIDÊNCIAS: ESTRUTURAS,
PROCESSOS E INSTRUMENTOS PARA O
USO DE EVIDÊNCIAS NO MDHC**

NATÁLIA MASSACO KOGA¹

MAURÍCIO MOTA SABOYA PINHEIRO²

ÉRICA ROCHA DOS SANTOS³

JOÃO PEDRO SUSSEL BERTOIGNA⁴

LUIZA GOMES LUZ ROSA⁵

RAISSA MENEZES DE OLIVEIRA⁶

VIRGINIA ROCHA DA SILVA⁷

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail:* natalia.koga@ipea.gov.br

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail:* mauricio.saboya@ipea.gov.br.

3. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail:* erica.santos@ipea.gov.br.

4. À época, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea. *E-mail:* jp_eng10@hotmail.com.

5. Bolsista de pesquisa na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *E-mail:* luizaluzrosa@gmail.com.

6. Pesquisadora bolsista do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail:* raissa.oliveira@ipea.gov.br.

7. Pesquisadora de pós-doutorado da Fundação Getúlio Vargas (EAESP). *E-mail:* vii.rrocha@gmail.com.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2026

Capacidades, governança e cultura de evidências : estruturas, processos e instrumentos para o uso de evidências no MDHC / Natália Massaco Koga ... [et al.]. – Brasília, DF: Ipea, 2025. 61 p.: il. – (Texto para Discussão ; n. 3166).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Políticas Públicas Informadas por Evidências. 2. Políticas em Direitos Humanos. 3. Institucionalização. I. Koga, Natália Massaco. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.0981

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

Como citar:

KOGA, Natália Massaco *et al.* **Capacidades, governança e cultura de evidências**: estruturas, processos e instrumentos para o uso de evidências no MDHC. Brasília, DF: Ipea, mar. 2026. 61 p. (Texto para Discussão, n. 3166). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3166-port>

JEL: Z180; K38; D63.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Institucionalização do uso de evidências: moldura estrutural de atuação do MDHC	7
2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	10
2.1 Análise documental	12
2.2 Grupos focais	15
3 RESULTADOS	18
3.1 Arranjo normativo do uso de evidências no MDHC	18
3.2 Capacidades e governança de evidências	27
3.3 Demanda por evidências: origem da demanda e finalidades de uso	28
3.4 Produção, oferta, manutenção e tradução de evidências	30
3.5 Capacidades individuais e organizacionais	31
3.6 Desafios diante das especificidades do MDHC	33
3.7 Potencialidades diante das especificidades do MDHC	35
3.8 CGIE, ObservaDH, ReneDH, SNDH	36
3.9 O desafio da desinformação	40
3.10 Comentários finais dos participantes	43
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	45
REFERÊNCIAS	49
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	54
ANEXO A	55

SINOPSE

Este estudo analisa as condições estruturais e de governança para o uso de evidências no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). A pesquisa é um dos produtos elaborados no contexto do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 03/2023, celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), que busca analisar a institucionalização do uso de evidências no campo dos direitos humanos. A partir da combinação entre análise documental e grupos focais com gestores do ministério, investigaram-se capacidades analíticas, regras formais e instrumentos organizacionais voltados à produção, tradução e uso de evidências nas políticas de direitos humanos. O estudo destaca iniciativas promissoras, como a criação da Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos (CGIE), do Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH) e da Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH), mas também identifica lacunas estruturais, transparência normativa insuficiente e fragmentação organizacional. Conclui, portanto, que o processo de institucionalização do uso de evidências no MDHC, na perspectiva das condições estruturais e de governança, encontra-se em fase de maturação (OPAS, 2023). Apesar das restrições orçamentárias e de pessoal, observa-se uma crescente valorização e criação de condições em relação ao tema, o que contribui para o estabelecimento de uma cultura de evidências no campo como forma de resiliência da institucionalidade das políticas de direitos humanos.

Palavras-chave: políticas públicas informadas por evidências; políticas em direitos humanos; institucionalização.

ABSTRACT

This study analyzes the structural and governance conditions for the use of evidence within the Ministry of Human Rights and Citizenship (MDHC). The research is one of the outputs developed under Technical Cooperation Agreement (ACT) No. 03/2023, signed between the Institute for Applied Economic Research (Ipea) and the Ministry of Human Rights and Citizenship (MDHC), which aims to examine the institutionalization of evidence use in the field of human rights. Combining documentary analysis and focus groups with ministry managers, the study investigates analytical capacities, formal rules, and organizational instruments aimed at the production, translation, and use of evidence in human rights policies. The study highlights promising initiatives, such as the creation of the General Coordination for Indicators and Evidence (CGIE), the National Observatory on Human Rights (ObservaDH), and the National Evidence Network on Human Rights (ReneDH). However, it also identifies structural gaps, insufficient regulatory transparency, and organizational fragmentation. It concludes, therefore, that the process of institutionalizing evidence use within the MDHC, from the perspective of structural and governance conditions, is in a stage of maturation (WHO, 2023). Despite budgetary and staffing constraints, there is a growing appreciation for and creation of conditions conducive to the use of evidence, contributing to the establishment of an

evidence culture in the field as a means of strengthening the institutional resilience of human rights policies.

Keywords: evidence-informed public policies; human rights policies; institutionalization.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se entende no contexto do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 03/2023, firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). Esse ACT enfoca certos públicos-alvo prioritários para as políticas de direitos humanos do ministério, tais como idosos, crianças e adolescentes, pessoas LGBTQIA+, pessoas com deficiências e população em situação de rua. A questão das violações dos direitos desses públicos é destacada como um dos principais problemas a serem enfrentados pelas políticas do MDHC.

Para além dessa parceria institucional, o projeto *Políticas de direitos humanos no Brasil: institucionalização do uso de evidências no MDHC* é parte de uma reflexão mais extensa e aprofundada, realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest/Ipea). Essa reflexão recai sobre as condições normativas e institucionais do uso de evidências em diversas áreas de políticas públicas – a de direitos humanos constitui uma das frentes de trabalho desse esforço mais amplo de pesquisa.

Este texto para discussão constitui o segundo produto do projeto supracitado. Vencida a fase exploratória da pesquisa, em que foram realizadas, por exemplo, análises conceituais e históricas sobre a institucionalização do uso de evidências em direitos humanos, a fase atual tem, como um de seus objetivos centrais, o mapeamento dos condicionantes estruturais, dos arranjos de governança e das regras formais que integram o ecossistema e a cultura de evidências em direitos humanos no MDHC.

Considerando esse projeto sob uma perspectiva mais abrangente e no médio prazo, pretendemos subsidiar as autoridades das políticas de direitos humanos no Brasil, objetivando o aumento do grau de institucionalização dessas políticas. Entre as iniciativas recentes do MDHC com as quais o projeto deve dialogar, citam-se o Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH) e a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH). O ObservaDH e a ReneDH constituem significativos passos rumo a uma institucionalidade mais sólida para as políticas de direitos humanos no Brasil. Essa conquista tem de ser reconhecida e avaliada no escopo de médio prazo desta pesquisa.

1.1 Institucionalização do uso de evidências: moldura estrutural de atuação do MDHC

Nesta segunda etapa da pesquisa, daremos continuidade à análise do estágio de institucionalização do uso de evidências do MDHC, considerando as especificidades da agenda de direitos humanos levantadas em Pinheiro, Koga e Rosa (2025).

Ressalte-se que entendemos a institucionalização como o processo que torna o uso de evidências parte da cultura dos indivíduos e dos arranjos institucionais que integram o ministério, compreendendo alterações tanto nas estruturas como nos valores e princípios observáveis em regras (formais e informais), incentivos e práticas dentro do órgão (Parkhurst, 2017).

O enfoque neste texto será dado ao nível estrutural da institucionalização que trata dos recursos, assim como das normas e arranjos formais de governança internos estabelecidos para direcionar a produção, a tradução e a utilização das evidências para o aprimoramento das políticas públicas que estão no escopo de atuação do MDHC (Kuchenmüller *et al.*, 2022; Ouimet *et al.*, 2009).

A dimensão de recursos é trabalhada sob a perspectiva de capacidades, isto é, como acúmulo, mas também como fluxo dinâmico de recursos ativados ou desativados pelos arranjos de governança para o exercício das funções de produção de políticas públicas (Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Gomide e Pires, 2014). As capacidades podem dizer respeito a diferentes funções (por exemplo, administrativa, relacional, analítica, legal, fiscal etc.) e níveis (individual, organizacional e sistêmico).

Observamos, em especial, a capacidade analítica, isto é, o conjunto de habilidades, recursos e fluxos para acessar, processar e transmitir informações e conhecimento para a produção de políticas públicas (Lindquist e Tiernan, 2011). No nível individual, a capacidade analítica envolve terem os burocratas conhecimentos substantivos sobre as políticas em que atuam, assim como sobre as técnicas de análise de políticas públicas. No nível organizacional, corresponde às condições infraestruturais para produção, tradução e uso de conhecimento, tais como capacidade de armazenamento, análise e disseminação de informação, orçamento voltado à pesquisa e processamento de dados, recursos humanos e de gestão aplicados ao uso de evidências, entre outros. Por fim, o nível sistêmico da capacidade analítica envolve o nível educacional no campo de conhecimento, a existência de instituições de produção e tradução de evidências etc. (Howlett, 2015).

Como pesquisas anteriores apontam, o desenvolvimento da capacidade analítica é dependente de sua demanda e ganha potencialidade quando há interação entre níveis. Isto é, a capacidade analítica tende a ser fortalecida na medida em que a demanda por informações, dados e pesquisa é intensificada e complexificada (Howlett, 2015). No mesmo sentido, a interação entre elevada capacidade analítica no nível dos indivíduos, aliada a recursos organizacionais, como a constituição de unidades especializadas de análises e sistemas informacionais bem estabelecidos, implica uma maior propensão ao uso de evidências de cunho científico (Palotti *et al.*, 2023). Estas dinâmicas nos

TEXTO para DISCUSSÃO

levam a entender que a capacidade analítica é um tipo de competência que necessita de investimento e incentivo contínuo e duradouro, para que possa se desenvolver e se estabelecer dentro de uma organização, como um ministério.

A dimensão da governança para o uso de evidências, por sua vez, diz respeito às ações relacionadas ao estabelecimento ou fortalecimento de arranjos em estruturas governamentais, mandatos e marcos normativos que vinculem a incorporação de evidências na política pública (Kuchenmüller *et al.*, 2022). Como argumentado em Pinheiro, Koga e Rosa (2025), o projeto adota uma perspectiva abrangente de boa governança, que não trata apenas de regular os fluxos e os meios para a tomada de decisão da perspectiva de quem detém o poder decisório, mas consiste também em se estabelecerem condições para diferentes tipos de interação e participação dos *stakeholders* da política nesse processo (Parkhurst, 2017).

Contudo, nesta etapa da pesquisa, focaremos as características da governança interna do uso de evidências do MDHC, aquelas observáveis por meio das normas formais às quais estão submetidos os burocratas do ministério, bem como as adaptações dessas normas produzidas por esses mesmos atores para o desenvolvimento de ferramentas, protocolos, rotinas de documentação e outros instrumentos necessários ao desempenho da função analítica do órgão.

Em suma, sustentamos que esse conjunto de capacidades, normativos e instrumentos define a moldura estrutural da atuação do MDHC e, portanto, permitirá indicar parte das condições e o nível de institucionalização do uso de evidências no ministério. As perguntas a seguir guiarão a análise.

Arranjo de governança interna:

- Há normas que prevejam o uso de evidências na produção das políticas do MDHC?
- Há unidades formais ou informais voltadas à produção, tradução e utilização de evidências no ministério?
- Há protocolos formais ou ferramentas organizacionais para as atividades de produção, tradução e uso de evidências?
- Qual é o nível de transparência e publicização dessas normas, estruturas e ferramentas?
- Quais as principais barreiras e facilitadores para a absorção de evidências (produção, tradução e uso) no MDHC?

- Capacidades analíticas:
- Qual é a demanda por evidências das áreas do MDHC?
- Quais são as condições e estratégias de oferta (produção e intermediação) de evidências no ministério?
- Qual é a qualidade de absorção de evidências do MDHC?

2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A construção do método desta pesquisa se iniciou em dezembro de 2023, quando as equipes do Ipea e da Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) iniciaram uma colaboração metodológica entre os projetos *Políticas de direitos humanos no Brasil: institucionalização do uso de evidências no MDHC*, do Ipea, e *Políticas para mudanças do clima: produção, uso e disseminação de evidências*, da Enap. Em várias reuniões e oficinas de trabalho, as equipes de ambas as casas lograram apurar as convergências e diferenças metodológicas entre os projetos. Os encontros incluíram sessões de capacitação das equipes – por exemplo, um minicurso de estratégias de busca de literatura.

Desde o início, tornou-se clara a necessidade de considerar o panorama epistemológico mais geral, onde se situam os diferentes objetos de estudo e campos de conhecimento atinentes a cada projeto de pesquisa – direitos humanos e mudança do clima. Cada uma dessas áreas dialoga, de maneiras diferentes, com as ciências humanas, ciências sociais aplicadas e ciências da natureza. Dessas especificidades epistemológicas, decorrem distintos métodos e técnicas de pesquisa – os quais, por sua vez, acarretarão diversos padrões de usos de evidências nas correspondentes políticas públicas.

Não obstante, os métodos gerais para se proceder ao mapeamento do ecossistema de evidências nucleado pelo MDHC foram inspirados naqueles empregados por instituições com longa tradição de estudo e aplicação de evidências para subsidiar políticas, sobretudo no setor de saúde – Rede para Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet), Organização Mundial da Saúde (OMS) e McMaster University, por exemplo. Julgamos importante não deixar de lado os estudos em políticas de saúde, pois este é um setor bastante consolidado na governança do uso de evidências. Portanto, lançamos mão de uma abundante literatura, produzida para as políticas de saúde, que serviu de inspiração e modelo, tanto para a área de mudança do clima (a cargo da Enap) como para os direitos humanos.

TEXTO para DISCUSSÃO

Embora não tenhamos deixado de trilhar o caminho aberto, com sucesso, por instituições como a OMS, tivemos de fazer certas “correções de rota”, visando atingir os objetivos específicos de nossa pesquisa. Assim, as bases de dados, ferramentas, métodos e técnicas produzidos no contexto das políticas de saúde foram criteriosamente adaptados aos direitos humanos. Em particular, tivemos de alargar os sentidos da expressão “evidências” para a sua aplicação em direitos humanos. Em medicina e saúde, essa expressão tende a se conformar a padrões mais rígidos, em que têm maior peso os dados quantitativos levantados por meio de observações sistemáticas ou experimentação, e que viabilizam testes empíricos de hipóteses causais. Esse padrão é típico das ciências naturais e, muitas vezes, há dificuldades em sua adoção nas ciências humanas e sociais aplicadas, especialmente em relação aos direitos humanos. Por isso, quando falamos de evidências em direitos humanos, temos de alargar o campo semântico para abranger também estudos qualitativos – tais como *surveys*, entrevistas, estudos de caso e grupos focais. Ademais, é preciso dar um peso maior às chamadas “evidências híbridas” (Fonseca *et al.*, 2022), produzidas com mecanismos de participação social e pelos diversos *stakeholders* e públicos-alvo, as quais podem ter um papel preponderante como fontes de apoio à tomada de decisões nas políticas de direitos humanos.

Os mencionados ajustes metodológicos também concernem à contextualização ao caso brasileiro. A maior parte da literatura sobre a governança de evidências em políticas públicas, especialmente quando levantada em forma de revisão sistemática, tem um âmbito internacional ou global. Isso acarreta um enfoque no uso de evidências globais (não locais) e a busca de padrões globais como recomendações para as políticas nacionais. Ora, são evidentes as limitações desse enfoque, que tende a minimizar – senão desconsiderar – a importância da institucionalidade e da cultura nacionais em relação ao assunto. Essa lacuna é especialmente grave na área de direitos humanos, cujos problemas e violações refletem bem de perto a realidade brasileira. Por isso, tivemos de planejar nossas pesquisas (bibliográficas, documentais e a coleta de dados), visando a uma combinação ponderada entre os achados internacionais e os conhecimentos gerados internamente, sobretudo no MDHC.

Na interação entre as equipes do Ipea e da Enap, verificou-se também a necessidade de se alinharem certas perspectivas metodológicas dos projetos geridos por ambas as instituições. Com esse intuito, foram montadas oficinas de trabalho com especialistas (técnicos do Ipea e bolsistas contratados) nos temas de interesse das pesquisas. Previamente às oficinas, acordamos algumas questões a serem feitas aos especialistas, inclusive concernentes aos desenhos dos instrumentos de coletas de dados (questionários, entrevistas e grupos focais). Potencialidades e riscos de distintas estratégias metodológicas de coleta de informações (minimalista, multimétodos etc.),

bem como critérios gerais de validação dos resultados dessa coleta, por exemplo, foram assuntos avaliados pelos gestores das pesquisas e especialistas.

Os diálogos com os especialistas em direitos humanos e em mudança do clima, realizados em março de 2024, constituíram um capítulo muito importante na construção do método deste estudo. Inicialmente, buscamos montar um quadro geral dos problemas, o mais claro possível, englobando os seguintes temas:

- arranjos institucionais das respectivas políticas;
- comunidades epistêmicas e culturas de evidências (*experts*, consensos, controvérsias, inflexões nos entendimentos dominantes em certos temas-chave etc.);
- fontes confiáveis de informações (nacionais e internacionais);
- sugestões de novos nomes de especialistas (ampliação da rede de interlocutores qualificados); e
- sugestões sobre métodos de pesquisa.

Os conhecimentos apurados nas oficinas de trabalho e entrevistas com diversos especialistas nos levaram a perceber inusitados tópicos de convergência entre as áreas de direitos humanos e mudança do clima, indo desde a multidisciplinaridade inerente a elas, até interessantes entrelaçamentos, como os dos emergentes direitos humanos ambientais e justiça climática. Contudo, o principal ganho foi o amadurecimento de nossas estratégias e técnicas de pesquisa, para as fases de coleta e análise dos dados e informações. Em especial, o desenho e a montagem dos grupos focais com os gestores das políticas de direitos humanos do MDHC muito se beneficiaram dos conhecimentos sistematizados a partir das interações com a equipe técnica da Enap e os especialistas nos domínios de interesse de ambos os projetos.

Nas subseções a seguir, detalharemos a estratégia metodológica para cada etapa do trabalho empírico.

2.1 Análise documental

Com esta etapa da pesquisa, esperou-se contribuir para o entendimento geral sobre os mecanismos normativos de institucionalização do uso de evidências no âmbito do MDHC. A análise documental envolveu dois conjuntos de textos. O primeiro trata da análise de banco de dados construída e mantida pela Diest/Ipea a partir dos normativos, em especial leis e decretos, que regem a organização de todas as unidades da

TEXTO para DISCUSSÃO

administração pública federal, direta e indireta. O segundo diz respeito ao exame dos normativos que regulam os programas relacionados à agenda de direitos humanos, identificados pela plataforma Catálogo de Políticas Públicas,¹ também gerida pelo Ipea.

De acordo com Flick (2009), a análise documental pode ser aplicada tanto como metodologia autônoma quanto como estratégia complementar em uma pesquisa mais ampla. Neste estudo, adota-se a segunda abordagem, considerando-se que a análise dos normativos fornece subsídios quantitativos e qualitativos sobre o processo de institucionalização do uso de evidências no MDHC.

A base de competências dos órgãos e entidades governamentais constituiu-se de 13.408 observações, que correspondiam a todas as competências atribuídas em decretos e documentos correlatos que instituíram a estrutura da administração pública no atual mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. As atribuições ali indicadas foram consideradas uma medida de institucionalização do uso de evidências, pois explicitam, em seu documento instituidor, se esse uso faz parte da alçada de determinada unidade, ou não.

Para a identificação automatizada do uso de evidências, foi necessário criar um dicionário classificando-o em duas categorias principais: monitoramento e avaliação; e pesquisa e análise. O quadro 1 apresenta os termos inclusos em cada um dos dois dicionários.

QUADRO 1

Termos incluídos no dicionário de classificação automatizada

Categorias	Termos
Monitoramento e avaliação	Avaliar
	Avaliação
	Monitoramento
	Monitorar
	Efetividade
	Eficiência
Pesquisa e análise	Informação
	Acompanhamento
	Pesquisa
	Estudo
	Evidências
	Dados

Elaboração dos autores.

1. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/>.

A partir dessa classificação automatizada, foi realizado um recorte para o MDHC. Das 13.408 observações do banco de dados original, 264 se referem a competências do MDHC. As observações referentes ao MDHC foram submetidas a revisão e, posteriormente, cotejadas com resultados de consulta, via *survey online*, realizada em 2024, às secretarias-executivas dos ministérios, em outra pesquisa conduzida em parceria entre o Ipea, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

A fim de aprofundar a análise sobre o uso de evidências em políticas públicas vinculadas ao MDHC, foi conduzida uma segunda etapa de análise documental, centrada, como acima mencionado, na investigação dos normativos oficiais constantes no Catálogo de Políticas Públicas. Nesta seção, apresenta-se a metodologia utilizada para esse levantamento, com base na análise documental dos normativos relacionados às políticas de direitos humanos no MDHC. O objetivo desta etapa é compreender de que maneira – e com que frequência – o uso de evidências é explicitado nos normativos que instituem novas políticas públicas.

Segundo Flick (2009), documentos não devem ser compreendidos unicamente como fontes de dados, mas sim como produtos de um contexto institucional e político, resultantes de processos e intenções específicas. Nesse sentido, todos os documentos analisados nesta etapa foram elaborados com o objetivo de instituir políticas públicas de direitos humanos e publicados em um momento em que o MDHC busca fortalecer a cultura do uso de evidências. Portanto, considera-se pouco intuitivo que tais normativos não contenham, ao menos de forma mínima, menções explícitas a esse uso, bem como a práticas correlatas como monitoramento, definição de indicadores e avaliação.

Conforme os parâmetros propostos pela OPAS (2023), a existência de normas e instrumentos institucionalizados é uma condição necessária para que se possa considerar que o uso de evidências encontra-se na fase de maturação. Assim, a análise dos normativos que constituem a finalidade institucional do MDHC – ou seja, as próprias políticas públicas – pode oferecer indícios relevantes sobre o estágio de desenvolvimento desse processo no ministério.

Dado que o objetivo deste estudo é analisar a institucionalização do uso de evidências na atual configuração do MDHC, optou-se por delimitar a análise aos anos de 2023 e 2024. Essa escolha é justificada pela necessidade de observar a atuação do ministério em sua configuração vigente, ainda que se reconheça que o MDHC atual herde atribuições de configurações ministeriais anteriores.

Adicionalmente, restringiu-se o levantamento às políticas de direitos humanos que tinham o MDHC como órgão participante. Após a aplicação desses critérios, os normativos

TEXTO para DISCUSSÃO

foram individualmente abertos, lidos e examinados. Inicialmente, realizou-se uma leitura exploratória, seguida por uma busca por palavras-chave, como evidência, ciência, análise, informação, avaliação, monitoramento, experiência e pesquisa, incluindo-se suas variações. Ressalta-se, contudo, que a simples presença dessas palavras não assegura que o texto trate efetivamente do uso de evidências, sendo a análise do contexto imprescindível.

Também foi realizada uma busca no catálogo por outros temas que pudessem dialogar com a agenda de direitos humanos, como gênero, raça e segurança pública. No entanto, para os anos analisados, não foram identificados normativos nesses temas com participação do MDHC que já não estivessem classificados como pertencentes ao campo dos direitos humanos.

2.2 Grupos focais

Os grupos focais são aqui compreendidos como uma técnica de pesquisa qualitativa de coleta de dados através do diálogo entre duas ou mais pessoas sobre um tópico sugerido pelo moderador (Morgan, 1997). Essa técnica é utilizada no meio acadêmico para compreensão da construção intersubjetiva das percepções, atitudes e representações sociais (Veiga e Gondim, 2001). Através dela é possível observar também a geração de hipóteses, o desenvolvimento de modelos e teorias pelos participantes, bem como a identificação das necessidades e expectativas do grupo.

No caso desta pesquisa, a escolha pelo grupo focal justifica-se, pois temos o objetivo de identificar aspectos comuns sobre o uso de evidências e seu grau de institucionalização no MDHC. Consideramos que, a partir das interações entre os participantes e das influências mútuas que formam as opiniões e os valores sobre o tema (Gondim, 2003), poderíamos identificar os consensos mais consolidados. Embora esta técnica tenha sido usada como a principal fonte de dados nesta fase do estudo, deve-se compreendê-la como complementar, cujos resultados se inserem em uma pesquisa mais ampla, com revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas.

A elaboração do roteiro de perguntas do grupo focal foi inspirada em uma entrevista organizada pela Enap com representantes do MDHC, como parte dos diálogos entre especialistas descritos no início das estratégias metodológicas. O aprimoramento do roteiro foi empreendido pela equipe do Ipea durante reuniões específicas, que contaram com leituras coletivas e colaborações no documento *online*. O roteiro inicial passou por dois momentos de teste e subsequentes avaliações e adaptações. O primeiro momento ocorreu em dezembro de 2024, quando ocorreu uma entrevista com informante que atuou na estruturação da Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos (CGIE/MDHC) entre 2023 e 2024; e o segundo, em fevereiro de 2025, quando foi realizado um pré-teste com a equipe da referida CGIE.

A escolha de se aplicar o pré-teste com as pessoas que compunham a CGIE deve-se ao entendimento de que a criação desta instância foi parte do esforço feito pelo governo federal diante da premência de sua “reinstucionalização”, após o “desmonte” institucional sofrido, nos últimos anos, pelas políticas de direitos humanos, e que constitui o objeto deste ACT. Assim, os pré-testes foram fundamentais para a adaptação do roteiro a ser aplicado com as áreas finalísticas do MDHC, garantindo aprofundamento da contextualização das dificuldades e das mudanças que a própria área enfrentou na institucionalização do uso de evidências.

A estrutura do roteiro consolidado contém sete blocos de perguntas, listados a seguir.

- 1) Identificação: os participantes falaram sobre sua formação acadêmica e trajetória profissional.
- 2) Sentidos e usos de evidências: foram levantadas impressões sobre a existência de consensos e de valores positivos e negativos no emprego do termo “evidência” e seus sinônimos.
- 3) Atores e comunidade epistêmica: foram mapeados os grupos e indivíduos considerados como produtores de evidência para cada área.
- 4) Demandas: esperava-se compreender quais as principais lacunas e necessidades de evidências em cada área.
- 5) Ofertas e tradução: procurava-se compreender se, e de que maneira, as áreas ofereciam e divulgavam evidências para outras instâncias.
- 6) Governança e evidências: o objetivo era avaliar a sustentabilidade das ações de produção e divulgação de evidências, no sentido de se identificarem ações e instrumentos que conformam uma cultura de evidências.
- 7) Considerações finais: foi explorada a relação entre a desinformação e seus efeitos nas ações e programas do MDHC, principalmente no que tange às iniciativas de institucionalização do uso de evidências.

Entre março e abril de 2025, o roteiro consolidado foi aplicado a uma entrevista e cinco grupos focais, cujas moderações foram alternadas entre duas moderadoras, sendo acompanhadas também pelos demais integrantes do grupo de pesquisa. Cada grupo focal durou entre três e quatro horas, e teve uma média de dois participantes, somando um total de treze pessoas de diferentes setores do ministério, quais sejam:

TEXTO para DISCUSSÃO

- Secretaria-Executiva (SE);
- Assessoria Especial de Defesa da Democracia, Memória e Verdade (ADMV);
- Assessoria Especial de Assuntos Internacionais (AI);
- Assessoria Especial de Educação e Cultura em Direitos Humanos, Meio Ambiente e Empresas (AEDH);
- Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI);
- Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ (SLGBTQIA+);
- Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA);
- Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR);
- Diretoria dos Direitos da Pessoa com Deficiência (DDPD);
- Coordenação-Geral de Combate à Tortura e Graves Violações de Direitos Humanos (CGCT);
- Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas (CGMRA);
- Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e do Meio Aberto (CGSINASE); e
- Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH).

A seleção dos participantes nos grupos foi realizada buscando-se abarcar o máximo das subáreas do ministério, e a distribuição das pessoas ocorreu a partir da disponibilidade de agendas, não havendo outros critérios para a conformação do grupo. Os encontros foram virtuais e gravados para posterior transcrição com auxílio do *software* Fireflies. O conteúdo foi revisado pela equipe de pesquisa e submetido ao Atlas.ti para uma primeira sistematização.

O trabalho de análise foi realizado de maneira conjunta pelos pesquisadores. É importante destacar que a unidade de análise utilizada foi o próprio grupo, e não as falas individuais. Assim, se uma opinião foi esboçada, mesmo não sendo compartilhada por todos, para efeito de análise e interpretação dos resultados, ela é referida como do grupo. Este método não apenas é coerente com a técnica do grupo focal (Gondim, 2003), como também garante maior segurança no anonimato dos participantes.

3 RESULTADOS

Esta seção apresentará, em sua primeira parte, os resultados da análise documental acerca do arranjo normativo do uso de evidências no contexto de atuação do MDHC. Na segunda parte, serão analisados os resultados dos grupos focais relacionados às temáticas de governança e capacidades de absorção de evidências no MDHC.

3.1 Arranjo normativo do uso de evidências no MDHC

O MDHC, em sua configuração atual, foi criado pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabeleceu a estruturação básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios do governo Lula (Brasil, 2023b).

Segundo o art. 28 da referida lei,

Constituem áreas de competência do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania:

I – políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos:

- a) da pessoa idosa;
- b) da criança e do adolescente;
- c) da pessoa com deficiência;
- d) das pessoas LGBTQIA+;
- e) da população em situação de rua; e
- f) de grupos sociais vulnerabilizados;

II – articulação de políticas e apoio a iniciativas destinadas à defesa dos direitos humanos, com respeito aos fundamentos constitucionais;

III – exercício da função de ouvidoria nacional em assuntos relativos aos direitos humanos;

IV – políticas de educação em direitos humanos, para promoção do reconhecimento e da valorização da dignidade da pessoa humana em sua integralidade;

TEXTO para DISCUSSÃO

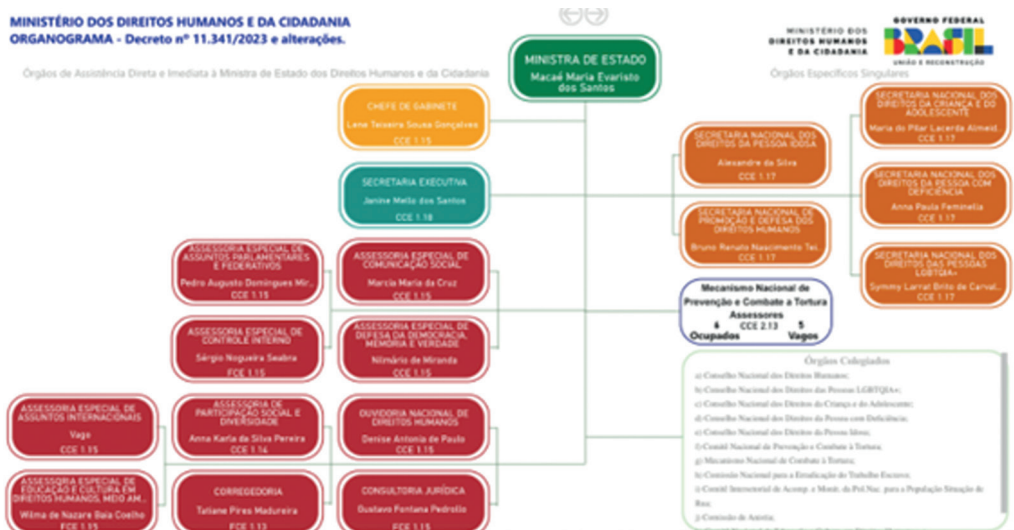
V – combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de intolerância; e

VI – articulação, promoção, acompanhamento e avaliação da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinados à promoção e à defesa dos direitos humanos (Brasil, 2023b).

A página de informações institucionais do *website* do ministério apresenta a seguinte síntese de suas competências: “O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania é responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil”.²

De acordo com o Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023, com alterações previstas pelo Decreto nº 12.334, de 20 de dezembro de 2024, a estrutura regimental do ministério para o exercício de suas competências está organizada por três tipos de órgãos: i) de assistência direta e imediata à ministra; ii) específicos singulares; e iii) colegiados, conforme representação da figura 1.³

FIGURA 1
Organograma do MDHC



Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/estrutura-organizacional>.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

2. Para mais informações, consultar: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>.

3. O organograma foi atualizado pelo ministério em 5 de maio de 2025.

Os órgãos de assistência à ministra são seu Gabinete, Secretaria-Executiva, Corregedoria, Consultoria Jurídica, Comissão de Anistia, Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, Assessoria de Participação Social e Diversidade e as seis assessorias especiais sinalizadas em vermelho no organograma.

1) As unidades finalísticas estão divididas em cinco secretarias nacionais:

- dos Direitos da Pessoa Idosa (SNDPI);
- dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA);
- de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNPDDH);
- dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD); e
- dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+.

2) E oito órgãos colegiados:

- Conselho Nacional dos Direitos Humanos;
- Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e outras;
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa;
- Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura;
- Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e
- Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos.

Diante da estrutura do ministério acima detalhada, buscou-se, com a análise da base de competências, identificar as áreas que possuíam previsão normativa de atividades relacionadas à produção e uso de evidências. Das 264 observações de competências identificadas na base referentes ao MDHC, 216 não apresentaram nenhum dos termos do dicionário para as duas categorias do quadro 1. Por seu turno, 48 competências continham algum termo, e foram submetidas a revisão manual.

TEXTO para DISCUSSÃO

O resultado, após revisão manual, indicou que catorze descrições de competências sinalizam previsão de produção e uso de evidências, demonstrando que oito unidades do MDHC possuem uso de evidências formalmente previsto em suas atribuições.⁴ Essas unidades, e as categorias de uso que elas abrangem, estão dispostas no quadro 2. Vale ressaltar que, por ter sido construída a partir de decretos, a base de dados permitiu examinar as competências até o nível hierárquico de diretoria, ou seja, os dados sobre unidades abaixo desse nível, como coordenações-gerais e coordenações, não integram esta base.

QUADRO 2

Unidades do MDH cujas competências preveem o uso de evidências

Unidades	Categorias de uso de evidências
Assessoria Especial de Educação e Cultura em Direitos Humanos	Monitoramento e avaliação
Secretaria-Executiva	Monitoramento e avaliação; pesquisa e análise
Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Monitoramento e avaliação
Diretoria de Proteção da Pessoa Idosa	Monitoramento e avaliação
Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua	Monitoramento e avaliação
Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos	Monitoramento e avaliação
Diretoria dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Monitoramento e avaliação
Diretoria de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+	Pesquisa e análise

Fonte: Brasil (2023l, 2024).

Elaboração dos autores.

Nessa primeira exploração, destacamos que todas as secretarias finalísticas, com exceção da SNDCA, têm previsão de atividades relacionadas à produção de evidências, tais como o monitoramento e avaliação de programas sob sua responsabilidade. Este achado não é surpreendente, uma vez que se espera que áreas finalísticas tenham alguma atividade nesses setores. O mesmo pode ser dito em relação à Secretaria-Executiva, que tem como parte de suas competências monitorar a ação de todo o órgão, e a

4. Alguns exemplos de como essas atribuições são referidas na base: Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa – “desenvolver, implementar, monitorar e avaliar programas e projetos destinados à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa”; e Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos – “exercer as funções de órgão executor federal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, e apoiar, monitorar e supervisionar a implementação dos programas estaduais de proteção a vítimas e a testemunhas”.

AEDH, que acaba por ter certa característica finalística. Pode-se questionar, no entanto, o fato de a SNDCA e de outras assessorias especiais com similar aspecto finalístico não terem a mesma previsão normativa dessas atividades. Vale lembrar que a agenda alusiva a crianças e adolescentes é uma das primeiras formalizadas na pasta de direitos humanos. Isso nos leva a questionar se suas competências, por estarem há mais tempo previstas para as funções de implementação *stricto sensu*, teriam mais dificuldades em serem revistas para incorporação das funções analíticas.

A consulta realizada, em 2024, pelo Ipea e MPO, às secretarias-executivas dos ministérios permitiu outra perspectiva acerca das condições estruturais de absorção do uso de evidências no órgão. Por se tratar de consulta para resposta em campo aberto, foi permitida a indicação de unidades de quaisquer níveis hierárquicos.

QUADRO 3

Unidades do MDHC que atuam com evidências, de acordo com consulta e classificação automatizada

Unidades	Fonte
Assessoria Especial de Educação e Cultura em Direitos Humanos	Classificação automatizada
Secretaria-Executiva	Classificação automatizada
Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos	Questionário de consulta
Coordenação-Geral de Planejamento e Monitoramento de Programas e Ações	Questionário de consulta
Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Classificação automatizada
Diretoria de Proteção da Pessoa Idosa	Classificação automatizada
Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua	Classificação automatizada
Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos	Classificação automatizada
Diretoria dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Classificação automatizada
Coordenação-Geral de Pesquisas, Dados e Informações da Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência	Questionário de consulta
Diretoria de Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+	Classificação automatizada

Elaboração dos autores.

Ao ser indagada sobre se o ministério possuía “unidade de monitoramento e/ou avaliação (M&A) de políticas públicas”, a direção do MDHC indicou apenas a Coordenação-Geral de Planejamento e Monitoramento de Programas e Ações (CGPM) da própria Secretaria-Executiva. E, quanto à questão “Seu ministério possui outras áreas ou unidades dedicadas à pesquisa aplicada e análise de dados?”, duas unidades foram

TEXTO para DISCUSSÃO

indicadas: a CGIE e a Coordenação-Geral de Pesquisas, Dados e Informações da Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CGPDI).

O quadro 3 apresenta todas as unidades identificadas, seja por meio da previsão por decreto, seja por indicação da gestão da pasta. Vale lembrar, no entanto, que a CGPM⁵ e a CGIE faziam parte da Secretaria-Executiva do órgão, e que a CGPDI integra a SNDPD.

Ao serem analisados conjuntamente os resultados das duas estratégias de levantamento de dados, duas outras considerações merecem ser levantadas. A primeira diz respeito à possibilidade de complementação dos dados. A consulta permitiu identificar unidades especializadas dentro da Secretaria-Executiva e da SNDPD concentradas na produção e/ou tradução de evidências, indicando algum nível de institucionalização do uso de evidências nestas áreas.

A segunda se ocupa da natureza distinta dos dados. Enquanto a base de competências retrata um arranjo formal desejado de produção e uso de evidências, a consulta revela o entendimento da direção do órgão sobre que unidades de fato atuam nesse processo. Estas constatações provocam o questionamento, por exemplo, de como e o quanto deste arranjo desejado é viabilizado na prática. São apenas a CGPM, a CGIE e a CGPDI que executam tais funções no MDHC ou eventualmente há outras, que, embora não institucionalizadas, também executam? Estas questões puderam ser parcialmente respondidas por meio dos grupos focais.

Em que pese a adoção de estratégias múltiplas para coleta de dados sobre essas unidades (análise documental, consulta à Secretaria-Executiva, grupos focais), há que se mencionar que houve dificuldades em localizar os normativos que descrevem as competências originalmente previstas e modificações posteriores relativas a essas unidades. Isso indica um grau reduzido de transparência normativa no arranjo de governança do órgão. Em síntese, o conjunto desses dados permite afirmar, em relação às questões iniciais deste estudo sobre o arranjo de governança interna,⁶ que há previsão normativa de produção e uso de evidências para a elaboração de políticas do ministério, em especial, se consideradas as funções de monitoramento e avaliação. Contudo, a abrangência não é completada nas áreas finalísticas. Foram identificadas três áreas especializadas, sendo que uma delas carrega a referência explícita ao termo “evidência” – provavelmente uma das pioneiras no contexto da administração

5. Após o período de levantamento desses dados, a CGPM deixou de constar no organograma do ministério como uma coordenação-geral da Secretaria-Executiva.

6. Quais sejam: “Há normas que prevejam o uso de evidências na produção das políticas do MDHC? Há unidades formais ou informais voltadas à produção, tradução e uso de evidências no MDHC? Qual é o nível de transparência e publicização dessas normas e estruturas?”.

federal brasileira –, podendo sinalizar uma maior maturidade ou, ao menos, uma diferenciação institucional do MDHC na aderência com os argumentos do movimento das políticas públicas informadas por evidências. A transparência e a publicização dessas normas, ao menos quanto ao funcionamento interno do próprio ministério, não são de fácil compreensão para o público em geral, como ocorre com todas as estruturas do governo federal. Contudo, percebe-se um esforço de publicização e atualização dos dados da estrutura por meio da página do ministério. Outras normas que regulam os procedimentos internos do órgão não foram examinadas, mas espera-se que as etapas seguintes da pesquisa levantem mais subsídios para esta matéria.

Encerrada a análise dos normativos institucionais atinentes à estrutura e às competências internas do MDHC, passa-se agora à apresentação dos resultados obtidos a partir do Catálogo de Políticas Públicas. Com os recortes metodológicos descritos na seção 2.1, foram identificados oito normativos que instituem novas políticas públicas. Desses, seis são portarias emitidas pelo próprio MDHC, e dois são decretos da Presidência da República, ambos com participação formal do ministério na governança da política correspondente. Os resultados estão sintetizados no quadro 4.

QUADRO 4

Políticas no MDHC que constam no Catálogo de Políticas Públicas (2023 e 2024)

Norma	Palavras que podem estar vinculadas a ideia de evidência	Comentários
Decreto nº 11.793, de 23 de novembro de 2023 – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2023c).	Nada consta.	O termo <i>monitoramento</i> encontra-se previsto no art. 4º. No entanto, sua utilização refere-se ao acompanhamento de ações, e não ao monitoramento de indicadores propriamente ditos.
Portaria nº 778, de 19 de dezembro de 2023 – Programa de Fortalecimento e Desenvolvimento Institucional de Organizações Periféricas de Defesa dos Direitos Humanos e da Cidade – FortaleceDH (Brasil, 2023k).	Nada consta.	O art. 10 faz referência ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil, gerido pelo Ipea, como instrumento de apoio à medição de resultados, o que evidencia a utilização de uma fonte institucional de evidências. Ademais, o termo <i>monitoramento</i> aparece nos arts. 10, 12 (incisos VIII e IX) e 15 (inciso VIII). Em nenhuma dessas ocorrências, contudo, é empregado no sentido de monitoramento de indicadores, mas sim de ações ou processos.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Norma	Palavras que podem estar vinculadas a ideia de evidência	Comentários
Portaria nº 627, de 2 de outubro de 2023 – Programa Viva mais Cidadania (2023f).	Nada consta.	Nada consta.
Portaria nº 707, de 14 de novembro de 2023 – Programa Pontos de Apoio da Rua (2023g).	Nada consta.	Nada consta.
Portaria nº 755, de 5 de dezembro de 2023 – Programa Nacional de Fortalecimento das Casas de Acolhimento LGBTQIA+ (Brasil, 2023i).	1. Informações; 2. Avaliação e monitoramento.	1. O inciso VII do art. 8º afirma que o programa poderá ser desenvolvido com base na produção de dados e informações, sugerindo abertura ao uso de evidências. 2. Os arts. 4º (II), 8º (II) e 10 mencionam a necessidade de avaliação das políticas, indicando preocupação com monitoramento e uso de evidências.
Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023 – Programa Federal de Ações Afirmativas (Brasil, 2023h).	1. Informações; 2. Avaliação.	1. O inciso II, do § 4º do art. 14, prevê a possibilidade de convite a especialistas, o que pode indicar busca de evidências por meio de conhecimento técnico qualificado. 2. O Capítulo IV, que abrange os arts. 10 a 18, trata do monitoramento e da avaliação da política.
Portaria nº 561, de 4 de setembro de 2023 – Programa Envelhecer nos Territórios (Brasil, 2023d).	1. Monitoramento.	1. O art. 6º prevê que cabe ao MDHC fazer o monitoramento do programa.
Portaria nº 292, de 17 de maio de 2023 – Programa Cidadania Marajó, para enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e promoção de direitos humanos e acesso a políticas públicas no Arquipélago de Marajó, no estado do Pará (Brasil, 2023a).	1. Monitoramento; 2. Evidências.	1. O art. 6º prevê que o programa será monitorado pelo MDHC. 2. Ainda no art. 6º, o termo evidência é mencionado diretamente.

Fonte: Catálogo de Políticas Públicas/Ipea. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/>.
Elaboração dos autores.

Em uma primeira análise, observa-se que o uso de evidências é abordado explicitamente em apenas um dos oito normativos. Essa escassez pode estar relacionada ao caráter tradicionalmente jurídico desses instrumentos, o que sugere que, historicamente, eles não têm sido considerados espaços propícios para debates epistemológicos. Todavia, segundo a OPAS (2023), a institucionalização do uso de evidências pressupõe

que esse debate esteja refletido nos próprios normativos legais. Nesse sentido, a escassez de menções pode indicar que a institucionalização ainda se encontra em estágio inicial de maturação — o que, por si só, não configura uma deficiência, considerando-se a recente reorganização ministerial e o início da gestão atual.

Ainda assim, argumenta-se que alguns trechos dos normativos analisados sugerem caminhos significativos para a incorporação da agenda de evidências. Conforme demonstrado no quadro 4, a maior parte dos normativos trata de fontes de informação que podem subsidiar o desenvolvimento dos programas ou destaca a importância do monitoramento e/ou da avaliação, o que pode ser interpretado como uma abertura para a introdução de práticas informadas por evidências, ainda que não nomeadas como tal. Assim, identificar fontes de informação relevantes, prever sua utilização e estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação podem representar estratégias para institucionalizar o uso de evidências dentro do modelo jurídico vigente, sem descaracterizar os normativos.

Outro exemplo relevante é a Portaria nº 778, de 19 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023k), que institui o Programa de Fortalecimento e Desenvolvimento Institucional de Organizações Periféricas de Defesa dos Direitos Humanos e da Cidade (FortaleceDH). Embora não mencione diretamente o uso de evidências, o normativo faz referência ao Mapa das Organizações da Sociedade Civil,⁷ iniciativa gerida pelo Ipea e que pode ser compreendida como uma base de dados útil para apoiar a gestão e a operacionalização da política pública em questão. Esse caso ilustra uma possível estratégia complementar de institucionalização: desenvolver políticas públicas em parceria com instituições que detêm capacidade consolidada na produção de informações, pesquisas e evidências.

3.2 Capacidades e governança de evidências

As especificidades do campo de direitos humanos apontadas em Pinheiro, Koga e Rosa (2025) foram reafirmadas e puderam ser detalhadas na contextualização oferecida pelos participantes dos grupos focais. O tensionamento histórico entre as lógicas universalista e particularista e entre Estado e sociedade civil, no reconhecimento e na preservação dos direitos humanos, demonstrou-se mais uma vez constitutivo do campo e, portanto, condicionante do processo de absorção de evidências, entendido como o conjunto de atividades de produção, tradução e uso de evidências no MDHC.

7. Disponível em: <https://mapaosci.ipea.gov.br/>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Como bem retrata uma das participantes dos grupos focais,

Então, percebo que essa produção de evidências no campo dos direitos humanos, que ainda é campo em construção no Brasil, que, embora o ministério já tenha tido outras gestões e tenha histórico e uma memória institucional, que a gente for pensar com relação a outras áreas, ainda é campo que está ganhando força e que está sempre sob disputa, que está sempre sob ataque.

Esta seção descreve os resultados dos grupos focais nas subseções a seguir.

3.3 Demanda por evidências: origem da demanda e finalidades de uso

Os grupos focais apontaram uma vasta diversidade de origem de demandas por evidências recebidas por suas áreas. Elas vão desde entes estatais – como secretarias do próprio MDHC, outros ministérios, entes subnacionais, parlamentares, Congresso Nacional, Judiciário, Ministério Público – até instâncias participativas, movimentos sociais, cidadãos, sociedade civil organizada, pesquisadores, e organizações internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a Comissão Permanente de Memória da Justiça do Mercado Comum do Sul (CPMVJ/Mercosul), entre outros.

Em geral, a demanda é intensa, tendo sido reportada em vários grupos como de frequência diária. A frequência e os prazos curtos para atender às demandas, diante da escassez de recursos humanos, foram apontados como uma sobrecarga, tendo em vista que essas demandas acabam prejudicando a continuidade de atividades de outras naturezas, igualmente importantes para a gestão das políticas públicas. A depender do campo de atuação, a demanda é recebida por diferentes meios, sejam mais institucionalizados – tais como instrumentos de pedidos de informações do Congresso Nacional, Ministério Público ou organismos internacionais, via Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), previsto pela Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) ou Ouvidoria –, sejam mais informais, a exemplo de visitas de demandantes, como gestores municipais.

Chamam atenção os relatos convergentes quanto ao tipo de uso das evidências demandadas que se assemelha mais ao que a literatura sobre o emprego de pesquisas em políticas públicas denomina de um uso para “esclarecimento” (*enlightenment*) (Weiss, 1979) ou “conceitual” (Amara, Ouimet e Landry, 2004). Este seria um uso distinto do “instrumental”, para resolução de problema (*problem-solving*), associado ao discurso da política pública baseada em evidências (PPBE), movimento que trouxe o termo “evidência” para o campo das políticas públicas, ao defender a ampliação do

uso de evidências científicas sobre soluções de problemas públicos como forma de aprimorar as políticas públicas (Pinheiro, 2022). Em outras palavras, este movimento defende uma utilização linear de evidências que demonstrem a associação entre uma intervenção pública e um resultado positivo de política pública para subsidiar a tomada de decisão acerca de novas políticas. Diz respeito, portanto, a um entendimento do processo de produção de política que enaltece a utilidade de pesquisas de avaliação, notadamente quantitativas e inferenciais, como embasamento para a tomada de decisão (Weiss, 1979; Amara, Ouimet e Landry, 2004; Pinheiro, 2022).

Nos grupos consultados, a demanda por evidências é retratada, com maior frequência, para outro tipo de finalidade, para o intuito de revelar um contexto de fragilidade ou ausência de políticas públicas, especialmente, por meio do dimensionamento e caracterização, seja dos grupos vulnerabilizados, seja de um serviço ofertado, ou seja, ainda, dos gargalos de implementação de uma determinada política ou em uma determinada localidade. Como os participantes descrevem:

- “[...] a finalidade da gente ter essas evidências é de romper ciclo de violências na trajetória desses adolescentes e desses jovens [...] finalidade é para a gente assegurar direitos humanos, quebrar a trajetória de ausência de direitos humanos”;
- “[...] para evidenciar que o preso é gente. Então você gasta 70% das suas energias tentando evidenciar que o preso é gente”;
- “[...] isso vai evidenciar para a gente problemas que são relacionados [quanto à população em situação de rua] não somente à fome, mas também relacionados à hidratação, de pessoas que chegam, por exemplo, hoje no CAPS-AD [Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas] ou chega, por exemplo, na UBS [unidade básica de saúde] ou chega em outros equipamentos desidratados ou com processo de não hidratação adequado do corpo”; e
- “[...] para garantir direitos e condições mínimas de dignidade”.

Além da demanda por monitoramento de evidências de garantia de direitos que estão em construção, demonstra, ainda, a finalidade de uso para sensibilização dos tomadores de decisão, dos produtores da política e da sociedade acerca de novas questões, auxiliando a transformar problemas que não eram visibilizados antes em problemas de políticas públicas. Essas evidências podem modificar drasticamente a forma e os parâmetros a partir dos quais os tomadores de decisão enxergam um contexto e definem questões de políticas públicas. É um tipo de uso que tem uma absorção

TEXTO para DISCUSSÃO

mais lenta, porque desafia consensos estabelecidos e demanda a atuação de grupos dissidentes para a introdução de novos valores e padrões de pensamento (Weiss, 1979).

Em que pese o potencial iluminador desse tipo de finalidade de uso de evidências, é importante destacar suas deficiências. Como a fonte de difusão nestes casos é mais diversa e muitas vezes externa, na ausência de canais orientadores e de procedimentos de filtro do que é obsoleto ou de qualidade duvidosa, há maior risco de propagação de generalizações inválidas, simplificações excessivas ou até mesmo distorções das evidências (Weiss, 1979).⁸ Trazendo os aprendizados de Weiss (1979) para os tempos atuais, iniciativas nessa direção seriam, por exemplo, ferramentas de tradução de evidências – como as sínteses que proporcionam varreduras ágeis da atualização da literatura – e de checagem de informações que garantam ao usuário a conferência da fidedignidade das fontes de evidências.

3.4 Produção, oferta, manutenção e tradução de evidências

Sobre o modo como as evidências demandadas são produzidas, diferenças foram identificadas em relação ao tipo de atuação desempenhada pelas áreas dentro do ministério e ao estágio de maturação das políticas pelas quais estão responsáveis. Como os dados sobre estrutura sugeriram na seção anterior, poucas secretarias possuem servidor ou equipe dedicada à produção de evidências. Quando isso ocorre, a capacidade de produção interna é expandida. Mas, em geral, os grupos relataram produzir “muitas evidências do tipo de coleta de informações”, buscando coletar e integrar dados de monitoramento de fontes distintas, sejam das gestões locais, de outros ministérios ou de outros atores produtores de dados.

Quando se trata de pesquisas de maior porte, a produção é feita externamente ou de forma híbrida, por meio de parcerias com ou sem repasse de recurso junto a

8. O próximo produto deste ACT será um texto de discussão que abordará mais detalhadamente as conceituações e usos do termo *evidências* no MDHC. Desde já, podemos assinalar uma tendência de sua utilização a partir de uma perspectiva crítica. Como exemplo, vale citar a expressão “evidências hegemônicas”, que foi utilizada em um dos grupos focais para se referir à utilização de métodos e instrumentos de produção de informações ligados às mensurações quantitativas, mas que também faz pensar sobre a finalidade política das evidências produzidas por esses métodos. Esse posicionamento parece dialogar com uma perspectiva crítica da teoria do conhecimento que problematiza as relações de poder envolvidas na produção e na validação do conhecimento. Em mais de um grupo focal foi utilizado o exemplo do Censo do IBGE e a dificuldade de se incluírem questões específicas sobre determinados segmentos vulneráveis. Além disso, a produção de evidências sobre esses segmentos é frequentemente realizada com menos recursos, por instituições menores e diversas, com métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos variados, não coordenados e com resultados parciais. Desse modo, a tendência é que se esteja sempre aquém de uma evidência considerada confiável e passível de generalização.

universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil e organismos internacionais. Em alguns casos, essas parcerias envolvem produtos de tradução de evidências, a fim de comunicá-las de maneira compreensível e acessível para públicos específicos, como tomadores de decisão e gestores, ou para o público em geral.

Ressalte-se, no entanto, que há políticas a cargo do MDHC ainda em estágio inicial de formulação ou implementação, como na área recém-criada que cuida da interseção entre direitos humanos e meio ambiente, ou áreas que ainda estão construindo seus instrumentos de monitoramento, como a de pessoas em situação de rua e pessoas LGBTQIA+, que passaram ou estão passando recentemente pelos estágios iniciais de definição de que evidências necessitam, de negociação de recursos e de apoio institucional para construção de sistemas de acompanhamento. Como já problematizado, a natureza do campo de direitos humanos, que deve se manter constantemente aberto a novos públicos e questões que demandem proteção, necessita de uma governança que preveja a coexistência de áreas mais e menos institucionalizadas para o uso de evidências.

Embora poucos grupos tenham se manifestado afirmativamente, quando perguntados se realizam tradução de evidências, durante a participação nos grupos foram citados instrumentos que buscam essa finalidade, ainda que parcialmente, assim como foi destacada a concordância acerca da importância em se aprimorar essa atividade no ministério, em especial a partir da atuação da CGIE. Eis alguns exemplos de instrumentos mencionados: o Informe em Direitos Humanos da Pessoa Idosa,⁹ o Caderno sobre população em situação de rua elaborado em parceria com o MDS (Freitas et al., 2024), os aplicativos para celular que orientam sobre os direitos humanos (Aplicativos [...], 2022) e o Prêmio Luiz Gama de Direitos Humanos (Prêmio [...], 2024).

Dada a prática de produção de evidências setorizadas, um desafio destacado por alguns dos grupos foi o do armazenamento dos registros, materiais produzidos para que os próprios servidores tenham acesso facilitado. Atualmente, existe a Biblioteca Digital (sob coordenação da área de educação em direitos humanos),¹⁰ mas ainda assim foi relatada grande perda de histórico de ações, evidências e resultados. Novamente, a CGIE, em especial com a iniciativa do ObservaDH, de que se tratará mais à frente, foi destacada como potencial catalisadora de uma ação integrada de produção e registros.

9. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/publicacoes/informe-em-direitos-humanos-da-pessoa-idosa>.

10. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/>.

3.5 Capacidades individuais e organizacionais

As capacidades individuais apresentadas pelos participantes dos grupos foram notavelmente elevadas. A maioria possui pós-graduação, especialmente mestrado e doutorado, predominantemente nas ciências sociais ou humanas. Muitos têm trajetória acadêmica consolidada e alguns acumularam experiência na administração pública (em nível local ou federal). Destacaram-se também os relatos recorrentes de ativismo em temáticas com as quais atuam no ministério ou em áreas correlatas. Considerando-se que os participantes integram, em grande parte, o grupo que faz a interface com a CGIE, pode-se afirmar que a área responsável pela mobilização de evidências (tradução, síntese e disseminação) no ministério conta, nas instâncias setoriais, com interlocutores qualificados – tanto do ponto de vista analítico quanto político-relacional.

Em que pese o cenário de potencialidade positiva de capacidades a serem mobilizadas no nível individual, os grupos trouxeram dois grandes gargalos: o tamanho reduzido e a alta rotatividade das equipes, relacionada à ausência de servidores estáveis do próprio ministério. Conforme um depoimento: “O tempo médio de coordenador-geral era [de] dez meses. E não tem uma equipe fixa. Aqui é de terceirizado, que na realidade faz questões mais operacionais. A própria evidência acaba perdida”. Esses fatores associados geram grande dificuldade de preservação das evidências produzidas, e, por conseguinte, de acúmulo de memória e massa crítica no órgão. Ainda que os indivíduos tenham capacidade, o desempenho da função analítica fica prejudicada, pois eles necessitam atuar concomitantemente em várias frentes.

Outro desafio específico apontado por um dos grupos em relação às capacidades dos burocratas é a necessidade de desenvolvimento de competências no uso de ferramentas e *softwares* para extração e tratamento de dados. “Tem o Power BI, tem o Tableau e tudo. Facilita muito, mas eu vejo que dentro do corpo de servidores a gente tem poucas pessoas ainda capacitadas para fazer esse tipo de trabalho de maneira mais espalhada entre as áreas, e não concentrado”.

Quanto ao questionamento acerca das capacidades em nível organizacional, o retrato é ainda mais desafiador, especialmente no que se refere aos recursos orçamentários, muito inferiores ao que se julga necessário. Para exemplificar, foi mencionado que a realização de um censo da população em situação de rua no país, do ministério junto com o IBGE, demandaria cerca de R\$ 300 milhões, equivalente a mais da metade do orçamento bruto original do MDHC para 2025.

Quanto à existência de áreas dedicadas, os grupos focais confirmam os resultados da análise da base de competências que indicou que, embora a atividade de produção e uso de evidências seja prevista e executada em alguma medida em quase todas as

secretarias, há apenas duas áreas em nível de coordenação-geral dedicada a estas atividades, a CGPDI e a CGIE, ligada à Secretaria-Executiva, sendo que esta última tem competências específicas de mobilização (síntese, tradução e disseminação). Foi mencionada a existência, em 2015 e 2016, de uma Coordenação-Geral de Indicadores, mas que atuava mais especificamente no monitoramento das ações programáticas do PNDH3.

Em suma, quanto aos condicionantes de capacidades, como sintetiza um dos grupos,

[...] e aí a questão da sustentabilidade é isso, gente. O orçamento é pequeno, [o] pessoal é pouco, com pouca possibilidade de desenvolvimento dessa capacidade. Atribuições são compartilhadas com muitas outras demandas. Eu acho que a gente tem ganho com a Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências [em Direitos Humanos].

3.6 Desafios diante das especificidades do MDHC

Além dos desafios referentes às capacidades, detalhados na subseção acima, há outros desafios sinalizados pelos grupos focais que se demonstram mais específicos do contexto dos direitos humanos.

Como mencionado anteriormente, o uso de evidências no contexto do MDHC se caracteriza por uma prevalência de demanda para fins conceituais e de esclarecimento. Esta especificidade associada à da demanda por geração de sínteses, que é própria da atuação do âmbito federal,¹¹ pode justificar a alta frequência de relatos sobre o esforço do órgão voltado aos trabalhos de monitoramento e produção de indicadores e, conseqüentemente, aos desafios relacionados ao trabalho com dados.

O primeiro deles é a própria escassez de dados para várias das agendas do ministério. Por vezes, não se conhece o público a ser atendido, pois este sequer possui documentação. Avançar para identificar onde estão as pessoas, quais as violações sofridas por elas, quem são e quais suas condições de vida ainda é o estágio em que algumas das políticas se encontram.

Existindo os dados, desafios são levantados já na fase de acesso e compartilhamento entre entes que têm o domínio das bases. Muitas vezes, os dados não são do domínio do MDHC, mas dependem de uma longa cadeia de entes, que pode envolver não só o Executivo Federal, mas outros poderes, outros níveis de governo, a academia

11. Diferentemente dos níveis locais de governo, que, por prestarem atendimento direto aos cidadãos, têm atribuições mais aplicáveis a contextos específicos.

TEXTO para DISCUSSÃO

e até mesmo entes da sociedade civil. Mesmo no governo federal, há barreiras normativas, estruturais e de clareza de competências que podem acarretar demoras e descumprimento de medidas em âmbito nacional e internacional. Um dos grupos retrata esta situação, conforme adiante.

[...] acho que já está sendo colocado e reiterado para a Casa Civil que a gente precisa facilitar o trânsito desses dados dentro do governo federal para produzir evidências mais robustas, mais contemporâneas e mais complexas, respondendo mesmo a essa demanda internacional, as discussões internacionais, entendendo que essas evidências precisam cada vez mais evidenciar detalhes, especialmente quando a gente fala de direitos humanos.

A qualidade e consistência dos dados em um cenário de crescente complexidade é outro foco de preocupação. Em um dos grupos foi relatado que os participantes necessitam responder a matrizes de informações internacionais, mas que não possuem os dados, pois há um desalinhamento entre as estatísticas internacionais e nacionais. Em outro, foi mencionada a inconsistência dos registros administrativos entre órgãos do próprio governo federal; por exemplo, no caso da idade mínima para reconhecimento da pessoa idosa, o que impede o acompanhamento de ações destinadas a esse público em algumas esferas de políticas públicas. Compreende-se, assim, o desafio da integração dos dados: “a gente tem várias coletas, várias fontes, vários atores trabalhando e cada um com uma informação absolutamente diferente sobre o mesmo dado”, disse um participante de grupo focal.

A atualização dos dados e evidências diante das rápidas transformações na sociedade foi mencionada em um dos grupos como mais um desafio no seguinte contexto.

O uso de telas e o uso da violência sexual *online*, por exemplo, ela é hoje diferente de dez anos atrás, cinco anos atrás [...]. Então, eu preciso de evidência hoje para entender o mesmo fenômeno, ou que tem o mesmo nome, mas que ele é diferente. Então, eu acho que para a gente acompanhar essas mudanças, que são rápidas, a gente precisa delas também.

Por se tratar de agendas que respondem à mobilização social, um ponto relevante destacado foi o da maior suscetibilidade das políticas do MDHC à construção de estratégias dos atores sociais para a dilatação das próprias definições de vulnerabilidades sociais. Os movimentos sociais levam a conquistas de direitos para determinados segmentos; assim, tem-se uma progressiva “dilatação” dos próprios conceitos associados

a esses direitos.¹² Esse é um importante aspecto político dos conceitos no âmbito dos direitos humanos e que reverbera, de várias formas, no uso de evidências.

Vários atores e públicos interessados buscam as evidências, por exemplo, como instrumentos de “visibilização”, ou seja, com o intuito de chamar a atenção geral para a problemática dos direitos desses mesmos atores e públicos. Um desafio particularmente agudo concerne à necessidade, estabelecida pelas instituições e normativos internacionais, de se “medir” a realização progressiva dos vários tipos de direitos humanos nos diferentes países. Por exemplo, como medir o progresso da realização dos direitos das pessoas autistas? Há pelo menos dois segmentos em defesa dos direitos desse público: as pessoas com autismo moderado, que reivindicam certa autonomia para elas; e as famílias de pessoas com autismo mais severo, que defendem estratégias de cuidado. Cada segmento parte de posicionamentos éticos diferentes (autonomia e cuidado), para defender distintos arranjos institucionais de políticas em prol dos direitos das pessoas com autismo, o que acarreta diversos entendimentos acerca do significado das “evidências” para informar essas políticas. Como essa reflexão aponta, às vezes, o problema maior não está em divergências éticas ou teóricas de fundo do conceito de evidência, mas em sua aplicabilidade a contextos específicos.

Por fim, há que se destacar um último desafio para o âmbito dos direitos humanos, concernente a seu contexto mais suscetível a disputas e ataques. Na gestão anterior, a pasta sofreu investidas contundentes, por meio de estratégia de desmobilização das áreas de pesquisa e dados, não apenas pela sua desativação, mas pela transformação em áreas de publicidade. Tal estratégia pode ser vista como um ataque com implicações de natureza material e simbólica, na medida em que provoca perda de capacidades, ao mesmo tempo que transfigura o que antes era o lócus da técnica em um lugar de publicidade e divulgação sem apreço à racionalidade; talvez tenhamos aí um embrião da desinformação. A lição que se tira dessa experiência, segundo um dos participantes, é que os setores responsáveis pela produção de conhecimento e aconselhamento técnico de políticas públicas necessitam de “blindagem”, ou seja, de condições estruturais para resistir a esse tipo de ataque.

3.7 Potencialidades diante das especificidades do MDHC

Quando analisamos a institucionalização do uso de evidências em direitos humanos, nem tudo são dificuldades e obstáculos. Como lembra um dos grupos, o Brasil deu um

12. Sobre esse aspecto, um dos participantes cita a chamada Lei de Goodhart: “quando uma medida se torna uma meta (ou alvo), ela deixa de ser uma boa medida”, pois passa a ser objeto de estratégias pelos agentes nela interessados.

TEXTO para DISCUSSÃO

salto enorme na disponibilidade de dados sobre vários públicos com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Demográfico, e outras fontes que subsidiam diagnósticos e decisões no segmento de políticas públicas de direitos humanos.

Observamos, ainda, uma maturidade considerável entre os grupos focais na reflexão acerca da importância da institucionalização do uso de evidências no órgão, em geral, alinhada à proposta de garantia de sustentabilidade da influência da *expertise* técnica na produção das políticas de direitos humanos. Dos grupos, emerge um entendimento *a priori* de evidência numa perspectiva moderada e pragmática – que não se restringe a fontes produzidas pelo processo científico, mas tem abertura para reconhecer outras fontes de evidências que se demonstrem pertinentes e aplicáveis aos contextos de uso específicos (Pinheiro, 2022; Fonseca *et al.*, 2022; Piddington, MacKillop e Downe, 2024). Os analistas de políticas no campo de direitos humanos aparentam ter uma maior clareza quanto ao entendimento das limitações da ciência para fornecer subsídios informacionais, seja pela ausência ou escassez de dados básicos para a produção científica na área, seja pelos eventuais vieses gerados pelos próprios métodos e procedimentos científicos tradicionais, calcados na lógica racionalista, eurocêntrica e descontextualizada.

Em parte dos grupos, manifestou-se o reconhecimento dos benefícios da coprodução de evidências (Bandola-Gill, Arthur e Leng, 2023) – envolvimento de outros atores da academia e sociedade na produção de evidências junto ao ministério.

Acho que a principal dificuldade é [...] como comunicar[,] e como não só a gente acessar as pessoas para que a gente possa construir essas evidências, essas pessoas, esses públicos, as pessoas idosas, as pessoas com deficiência, mas como entender que elas também são fazedoras de evidências, são fazedoras de políticas públicas.

Alguns grupos chegaram a aventar iniciativas nessa direção. Essa pode ser uma fronteira importante a desbravar para o fortalecimento de uma boa governança de evidências que concilie a racionalidade com a legitimidade na produção de políticas (Parkhurst, 2017).

Finalmente, identificamos forte concordância, entre os grupos focais e dentro deles, quanto às potencialidades geradas para o ministério com a criação da CGIE, assim como forte aceitação de suas estratégias. Por esta razão, destacamos a seguir uma subseção sobre a CGIE e algumas das principais iniciativas fomentadas pela coordenação.

3.8 CGIE, ObservaDH, ReneDH, SNDH

Os resultados dos grupos focais mostram que o trabalho da CGIE é considerado fundamental para orientar os gestores no aprimoramento das políticas, ao apontar gargalos, evidenciar insuficiências em determinados dados e revelar subnotificações. Sua criação foi vista como um dos grandes acertos institucionais, e ela é reconhecida como estratégica. Em relação ao seu funcionamento, embora vinculada à Secretaria-Executiva, a CGIE desenvolve uma atuação próxima às áreas temáticas, o que consiste em um processo positivo de aprendizagem dialógica com estas. A equipe se destaca tanto pela qualificação técnica quanto pela capacidade de escuta, atributo essencial, considerando-se que a CGIE lida com todos os temas do ministério e precisa compreender a complexidade de cada campo dos direitos humanos. Assim, há um “[...] trabalho bem desenvolvido, bem-organizado e bem dialogado com as áreas, na identificação das prioridades, na construção e tradução das evidências, numa preocupação conceitual, metodológica”.

Duas estratégias de mobilização de evidências lideradas pela CGIE foram destacadas nos grupos focais: o ObservaDH¹³ e a ReneDH. Ambas foram instituídas em portarias ministeriais em 2023.

De acordo com a Portaria nº 571, de 11 de setembro de 2023 (Brasil, 2023e), o observatório tem como objetivo “difundir e analisar informações estratégicas sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, fornecendo evidências para o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas de defesa, promoção, proteção, educação e cultura em direitos humanos, nos níveis de governo federal, estadual e municipal”. O ObservaDH tem sido desenvolvido desde 2023 pelo MDHC, em parceria com instituições como a empresa Itaipu Binacional, o Ipea e a ReneDH, e é disponibilizado como plataforma virtual, de acesso público, reunindo “um conjunto de indicadores e índices de direitos humanos, apresentados na forma de narrativas de dados e painéis, sobre os públicos e os temas prioritários do MDHC”.¹⁴ A ReneDH, por sua vez, foi prevista pela Portaria nº 762, de 7 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023j), como instância de articulação, produção e disseminação de informações estratégicas e evidências destinadas a subsidiar a tomada de decisão sobre políticas de direitos humanos e cidadania.

Nos grupos focais, foi ressaltado que a CGIE contribuiu para um processo colaborativo de transparência ativa no ministério, na medida em que as narrativas construídas pelas áreas e aprimoradas pela CGIE resultam em uma tradução de evidências acessíveis à

13. Disponível em: <https://observadh.mdh.gov.br/>.

14. Disponível em: <https://observadh.mdh.gov.br/>.

TEXTO para DISCUSSÃO

população. Por meio do ObservaDH, são implementadas metodologias que combinam a construção de narrativas e perfis, integrando a sistematização e análise de dados quantitativos e qualitativos. Através da disponibilização das informações no ObservaDH para o público em geral, espera-se promover a melhor compreensão sobre o que são os direitos humanos, a partir de como esses direitos se concretizam na vida das pessoas.

A maior parte das interações entre a CGIE e as áreas finalísticas ocorre no âmbito da construção do ObservaDH. Essas colaborações estimularam diversos setores a organizar e traduzir evidências de modo mais estruturado. Outras contribuições entre a CGIE e as áreas que participaram dos grupos focais se deram por meio da criação de indicadores com base em materiais disponibilizados pela CGIE e pela participação desta nos seminários internos dos setores, qualificando os debates. Segundo a Secretaria-Executiva, a CGIE fornece subsídios valiosos para o atendimento das demandas do ministério.

De acordo com os grupos focais, os perfis publicados no ObservaDH têm gerado interesse da sociedade civil e retornos positivos para as áreas; um avanço importante, sobretudo em temas tradicionalmente com menor visibilidade, como os direitos das pessoas privadas de liberdade. Houve ponderações quanto a controvérsias em algumas informações divulgadas, decorrentes de oscilações nos números e interpretações. No entanto, percebe-se um amadurecimento no enfrentamento dessas questões, com a compreensão de que a ausência de dados absolutos reflete a complexidade dos problemas tratados – como exemplificado pela diversidade de formas de contabilizar o número de pessoas privadas de liberdade no Brasil, os homicídios por LGBTQIA+fobia, entre outros.

As áreas reconhecem também que o esforço de sistematização para alimentar o ObservaDH fortaleceu ações em direção à cultura de evidências que já vinham sendo incorporadas. No caso da ADMV, ao definir recortes para apresentar suas ações na plataforma, a área elegeu a abordagem dos “lugares de memória”, por ser um tema que abarca um grupo maior e mais diverso do que o grupo tradicionalmente considerado como vítima das práticas de tortura durante a ditadura militar. Com isso, foram contratados consultores para sistematizar resultados de pesquisas antigas sob esse novo enfoque. Houve também um reforço da lógica finalística de divulgação das políticas. Estão sendo produzidas cartilhas informativas, e as próprias consultorias são planejadas com foco na disseminação das informações geradas. “Elas [as cartilhas informativas] podem servir para inúmeras finalidades, mas todas têm uma preocupação com a divulgação dos dados que serão alcançados por meio dessas pesquisas”. Assim, constatou-se que os valores relativos à produção, tradução e divulgação já existiam, mas foram reforçados com a chegada da CGIE.

Áreas que já possuíam práticas consolidadas em produção de indicadores e monitoramento de dados também avaliam o papel da CGIE como essencial. Apontam convergência de prioridades e de atuação, sem sobreposição ou repetição de processos. Pelo contrário, identificaram que antes careciam desse tipo de interlocução. Ressaltaram ainda que a escassez de tempo, equipe e recursos, frente à quantidade de dados a sistematizar, faz com que mesmo setores com experiência em produção de evidências recorram frequentemente às capacidades da CGIE e às publicações do observatório.

Uma possível sobreposição foi levantada entre a ReneDH e a AEDH, já que propostas semelhantes haviam sido testadas no ministério anteriormente, como a iniciativa conduzida por Nair Bicalho, há uma década. Por outro lado, a relação entre a AEDH e a CGIE tem avançado na concepção de um curso sobre evidências para formação de servidores (em cooperação com a empresa Itaipu Binacional). Outro ponto de convergência é o papel das duas áreas na preservação das evidências, historicamente um ponto frágil no MDHC. As iniciativas, no entanto, são complementares: a CGIE organiza a plataforma de indicadores, enquanto a AEDH é responsável pela Biblioteca Digital, que armazena os principais relatórios e materiais produzidos pelo ministério e suas instâncias participativas (conselhos, comissões e comitês).

A maioria das áreas que participaram dos grupos focais conhecia a ReneDH e havia participado das discussões nos grupos de trabalho e, especialmente, de oficinas sobre produção de *policy brief*. Embora a participação tenha sido dificultada por outras demandas, foi possível aproximar universidades e especialistas para a continuidade às discussões. Alguns resultados desses grupos, que também contaram com presença da sociedade civil, foram considerados “complexos”, mas reconheceu-se que se trata de uma experiência inicial e passível de aprimoramento.

Quanto à sustentabilidade e às melhorias necessárias para a CGIE, foi consenso que sua expansão é imprescindível. Para que as informações produzidas sejam incorporadas no cotidiano do ministério, transformando-se em rotina, conhecimento compartilhado e linguagem comum, é preciso fortalecer a estrutura e garantir a continuidade, pois trata-se de uma iniciativa recente, com resultados ainda em consolidação. Apesar de minoritárias, surgiram manifestações de desconhecimento sobre a ReneDH e interesse em compreender melhor a estrutura e as ações da CGIE. Essa lacuna é atribuída, em grande parte, à elevada rotatividade de profissionais, gestores e técnicos no ministério, característica que dificulta a continuidade e prejudica a interação intersetorial. Para enfrentar esse desafio, foi reforçada a necessidade de fortalecimento da CGIE.

TEXTO para DISCUSSÃO

Quando comparada a tentativas anteriores de criação de coordenações específicas de monitoramento no ministério, a CGIE demonstrou maior sustentabilidade, apresentando resultados consistentes em apenas dois anos de atuação

Por fim, o maior desafio para a cultura de evidências no ministério é incorporar o uso destas na estrutura decisória. Observa-se que o campo político dos direitos humanos é fortemente condicionado por dinâmicas contingentes. Embora ancorado em normativos internacionais, na prática, a atuação do ministério é frequentemente orientada por agendas voláteis. Há a percepção de que as prioridades do ministério se alteram frequentemente, dificultando a consolidação de capacidades de organização da informação e o vínculo consistente entre análise e decisão. O momento político – e o número de atores políticos envolvidos – pesa fortemente nas decisões. Em determinados contextos, temas como violência policial, direitos das pessoas privadas de liberdade ou da população LGBTQIA+ são pouco divulgados, para não se gerar uma crise política.

[...] e tem aquela frase do Aristóteles, algo assim: “o que não tem necessidade, o que é contingente, não é passível de epistemologia”. O acidental não é pacífico. E a gente é tão determinado pelo acidental, por essa tempestade constante de agentes políticos, que é muito difícil blindar uma unidade, é muito difícil vincular a tomada de decisão à produção de conhecimento. Você consegue produzir conhecimento e ter a tomada de decisão, mas é muito difícil vincular. É tão diferente da Previdência, gente. Na Previdência, se eu preciso saber, para desenhar uma nota técnica, qual é a população, qual é a chance de trabalhador informal ter acesso ao BPC três anos depois, eu consigo. É muito diferente.

3.9 O desafio da desinformação

Diante de acontecimentos recentes de desinformação no contexto da produção de políticas de direitos humanos e da necessidade de se investigar essa complexa questão, a última parte dos grupos focais buscou captar, em caráter exploratório, a percepção dos participantes acerca de eventuais dinâmicas e efeitos da desinformação na absorção de evidências nessas políticas (Ministério [...], 2024; Desinformação [...], 2022).

É preciso pensar o fenômeno na perspectiva do contexto atual, marcado por intensa polarização político-ideológica, a qual se expressa em grande parte nos meios digitais de comunicação, tudo isso conjugado ao que se convencionou chamar de “declínio (erosão, recuo ou retrocesso) democrático”.

Tal declínio é um processo em que certas lideranças políticas minam a ordem democrática-liberal. Diferentemente de outros momentos históricos, o retrocesso democrático atual não se dá de modo abrupto, mas de maneiras naturalizadas, como se estas fossem parte da rotina institucional. Ocorre, seja a partir da adoção de reformas constitucionais ou legais que abrem brechas para a concentração de poder nas mãos de líderes ou partidos, seja pela exploração de lacunas nos textos legais – o que permite a manipulação do sentido de normas existentes, preservando-se a “letra da lei” para, no entanto, subverter seu espírito (Landau, 2013; Corrales, 2015; Scheppele, 2018; Landau e Dixon, 2020; Dixon e Landau, 2021).

Um exemplo conspícuo de mecanismo da ordem democrática-liberal atacada por certos regimes populistas atuais diz respeito aos sistemas de conhecimento científico e de *expertise* técnica. Assim, por meio de normas, práticas, discursos e artifícios os mais diversos, as novas lideranças populistas de direita têm tentado minar a confiança do público nas instituições que detêm usualmente o conhecimento técnico-científico (universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais etc.). Aproveitando a popularização das novas mídias digitais, essa descredibilização dos sistemas de conhecimento tradicionais tem, como o reverso da moeda, o crescente prestígio de novos atores, como *influencers* e *think tanks* de direita, os quais têm como *modus operandi*, entre outras coisas, a desinformação, o negacionismo científico e discursos extremistas.

Portanto, não podemos dissociar o fenômeno e o complexo quadro em nível global, em que vige um acirrado conflito entre atores postados em diversos pontos do espectro político-ideológico. Destaca-se aqui o forte protagonismo da chamada “nova direita”, em grande parte derivado de sua *expertise* no uso das multiplataformas digitais. Nesse quadro, a desinformação gera consequências negativas para: i) a boa governança das evidências em políticas públicas; ii) a capacidade dos Estados nacionais de empregar o conhecimento técnico-científico para aprimorar as decisões e avaliações de políticas públicas; e iii) o pleno desenrolar do processo de institucionalização de políticas públicas, sobretudo naquelas áreas ideologicamente muito disputadas pelos atores políticos.

Dito isto, conceitua-se a desinformação como a divulgação de informações inexatas, contextualmente enganosas ou simplesmente falsas, sob condições de intencionalidade e vantagem da fonte. Para se qualificar um conteúdo proposicional como “desinformação”, há que se satisfazer as seguintes condições: i) o agente tem a intenção de criar e/ou divulgar conteúdos inexatos, contextualmente enganosos ou falsos; ii) o agente auferir alguma vantagem (econômica, política, prestígio social etc.) com a criação e/ou divulgação de tais conteúdos; e iii) o conteúdo veiculado é frontalmente contrário às compreensões partilhadas sobre um assunto pelos peritos tradicionais (cientistas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais etc.). A

TEXTO para DISCUSSÃO

correta aplicação do conceito pode não ser uma tarefa simples, sobretudo naqueles campos do conhecimento, assuntos ou temas sobre os quais há uma larga dispersão de posicionamentos entre os especialistas ou peritos.

Com base nas informações coletadas dos grupos focais realizados com as secretarias, assessorias e a Ouvidoria do MDHC, a desinformação e a produção de notícias falsas são, em geral, dois dos principais desafios transversais. Para fins de análise do fenômeno, podem-se classificar duas dimensões de impacto: no *plano simbólico*, com a desinformação impactando na construção dos sentidos, afetando percepções, valores e opiniões da própria sociedade; e no *plano material*, em que não só é afetada a percepção, como também se produzem impactos diretos e tangíveis sobre a estrutura institucional, desconfigurando diretamente a formulação, implementação e efetividade das políticas públicas de direitos humanos. A partir do que foi relatado nos grupos focais, observamos que o simbólico e o material estão articulados, e que a distorção de conceitos, impactando a deslegitimação das pautas de direitos humanos e possibilitando a construção de narrativas que reforçam preconceitos e estigmas sobre os sujeitos de direitos e suas agendas, ajuda a construir as condições para um posterior “desmonte institucional”.

Um dos exemplos relatados foi a divulgação da existência de uma suposta “bolsa-ditadura”, distorcendo o que são as indenizações pagas para as famílias que têm vítimas fatais da ditadura militar de 1964-1985 ou para as pessoas que são anistiadas políticas desse período. A partir disso, em dezembro de 2022, um despacho presidencial acabou com a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, uma comissão de Estado instituída por lei, que, no entanto, só voltaria a funcionar em agosto de 2024. Como consequência, a Secretaria mantém, ainda hoje, a preocupação de divulgar corretamente as atividades realizadas pela comissão e reconhece a necessidade de reiterar à sociedade a finalidade de sua atuação.

Outro grupo focal citou a área da socioeducação como sendo de fácil “captura” por discursos conservadores. Foi destacado que a pauta da maioria penal sempre sofreu com a desinformação, sendo os adolescentes colocados como os maiores responsáveis pelo problema da segurança pública, embora os dados mostrassem o contrário. É possível reconhecer que o fenômeno afeta transversalmente o ministério, demandando ações coordenadas. Uma análise realizada pelos participantes oferece um ponto de vista sobre como a desinformação opera na lógica das redes sociais, priorizando conteúdos rápidos, sensacionalistas e de fácil assimilação, enquanto as respostas institucionais, ancoradas em argumentos técnicos e jurídicos, não conseguem ter a mesma visibilidade e impacto. Conforme pontuado nesse grupo focal, a resposta ao fenômeno não é apenas oferecer a informação correta, pois a desinformação atua em proporções maiores, e os

impactos que ela causa não são comparáveis ou corrigíveis. Então, seria preciso agir na prevenção, o que é visto como um grande desafio, já que se considera que não existem mecanismos para prever como as informações serão utilizadas.

Foram citados outros exemplos de como existe uma agenda contrária aos direitos humanos que, ao distorcer a realidade, também mobiliza resistência social e legislativa; foram citados impactos materiais recorrentes nas políticas dirigidas à população em situação de rua, aos migrantes, e aquelas atinentes ao sistema prisional. Essas disseminações falsas acabam comprometendo a confiança nas instituições, gerando pressão contra avanços nas políticas públicas e sobrecarga nas equipes, que precisam emitir constantemente notas de esclarecimento e de correção públicas. Essa percepção é compartilhada pelas demais secretarias, que observam como o tema dos direitos humanos permanece sendo objeto de permanente disputa simbólica e política, sendo frequentemente acionado por segmentos conservadores como estratégia de mobilização contra pautas de direitos.

Assim, os relatos durante os grupos focais chamam a atenção para o fato de que a desinformação não se restringe à disseminação de notícias falsas, ressaltando também como ela se materializa e se torna uma estratégia de disputa política e ideológica empregada para enfraquecer direitos, desmobilizar agendas e questionar a legitimidade das políticas públicas de direitos humanos. Como destacado por um dos participantes, trata-se de um problema real e estrutural na área. Contudo, ele adverte que todo campo de conhecimento é disputado e, especialmente nos direitos humanos, consensos estáveis são particularmente difíceis de se obter. Nesse sentido, é preciso ter cuidado para não se tachar apressadamente de “desinformação” todo e qualquer enunciado que não esteja de acordo com a “minha episteme” e/ou que concorde com a “episteme do meu oponente”.

O enfrentamento dessa questão, conforme os próprios relatos, não pode ser isolado, mas deve ser parte de uma rede articulada pelo desenho institucional, fortalecido pela governança da informação, pela produção e divulgação de evidências, por uma comunicação pública competente e pela educação em direitos humanos. Medidas correntes, como a produção de materiais informativos (panfletos, manuais etc.), o fortalecimento de canais institucionais e a cooperação intersetorial são importantes e necessárias, mas insuficientes diante da escala e complexidade das operações de desinformação, que são organizadas, distribuídas e intencionais.

3.10 Comentários finais dos participantes

O último tópico teve como objetivo compreender outras atividades desenvolvidas ou institucionalizadas com vistas a serem prestadas informações mais precisas sobre as

TEXTO para DISCUSSÃO

ações e políticas que as secretarias e assessorias produzem. Buscou-se ainda entender, a partir das percepções próprias dos participantes baseadas em suas experiências, se haveria melhorias que poderiam ser implementadas para apoiá-los em suas funções.

Uma das principais necessidades identificadas nos relatos é o fortalecimento da integração entre as diferentes esferas do ministério. A ausência de articulação entre os setores dificulta o compartilhamento de informações e a construção de ações coordenadas, o que pode comprometer a institucionalização das políticas públicas.

[...] a nossa área é bastante afetada pelas impermanências, pela mudança de estrutura, pelas mudanças de servidores, e isso causa impacto na *continuidade das políticas públicas*. Então me parece que essa possibilidade de integração poderia fortalecer institucionalmente o ministério e fortalecer a própria institucionalização das políticas e a circulação da própria produção de evidências (grifo nosso).

Para os participantes, essa fragilidade na articulação interna se reflete também na relação externa do ministério com a sociedade. A necessidade de ampliar a visibilidade das ações desenvolvidas demonstra a importância de criar estratégias de comunicação territorializadas, pois muitas iniciativas ainda são desconhecidas tanto pela população quanto por agentes públicos, o que reforça a urgência de ações que demonstrem que o ministério está presente e atuante nos territórios.

Nas considerações finais, dois participantes destacaram que a dificuldade em consolidar algumas demandas institucionais (tanto interna quanto externamente) é agravada pela alta rotatividade das equipes. Essa instabilidade tende a fragilizar a continuidade das políticas e a memória institucional, dificultando, para as secretarias, a consolidação de algumas demandas, em virtude das constantes mudanças no quadro de pessoal, que para eles tem afetado a produção de evidências.

A criação de espaços permanentes nos canais e redes oficiais do ministério para dar visibilidade aos trabalhos das coordenações foi um dos tópicos mais apontados como uma estratégia essencial. Essa proposta reforça o papel das evidências como instrumentos de articulação institucional e mobilização social, e destaca o valor de práticas transparentes e acessíveis para consolidação da legitimidade do MDHC.

Além disso, observou-se a urgência de investimento em estratégias estruturantes que garantam a continuidade das ações e aprimorem os mecanismos de escuta ativa da população. O fortalecimento do monitoramento e acompanhamento das denúncias de violações de direitos humanos, especialmente por meio do desenvolvimento de plataformas digitais acessíveis, foi destacado pela Ouvidoria como um facilitador

nos registros por parte dos cidadãos. Ressaltou-se ainda que não basta receber as denúncias: é fundamental realizar análises de dados capazes de identificar padrões de violações, além de se promoverem campanhas educativas e ações de sensibilização para a população em geral, especialmente em regiões mais vulneráveis.

Nesse contexto, também foi evidenciada a necessidade de aprimorar a base estatística que fundamenta as políticas públicas elaboradas pelo ministério. Essa demanda foi destacada por diversas secretarias, que reforçaram a importância de se desenvolverem atividades referentes à qualificação das informações produzidas.

O modo como as políticas públicas são avaliadas ainda é pouco explorado. Para algumas secretarias, esse aspecto deveria ser um foco constante de atenção no ministério e, de maneira mais ampla, no próprio governo federal.

Portanto, é preciso desenvolver diversas atividades para aprimorar a produção das informações e a implementação das ações e políticas. Destaca-se, especialmente, a revisão da produção estatística, com base nos relatos dos grupos focais, os quais apontam a existência de pesquisas internas extremamente qualificadas. Esses relatos evidenciam um ponto crucial: a institucionalização das ações do MDHC depende não apenas da estrutura organizacional, mas de uma cultura política comprometida com a permanência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Em suma, concluímos que, na perspectiva dos condicionantes estruturais, o MDHC encontra-se em fase de desenvolvimento de institucionalização do uso de evidências. Como proposto pelo referencial da OPAS (2023), este estágio sucede duas outras fases preliminares desse processo, a dos eventos desencadeantes e da conscientização, que, no caso do MDHC, aconteceram com a própria reconstituição do ministério e a incorporação, em seus discursos e práticas, de iniciativas voltadas ao uso de evidências para aprimoramento das políticas de direitos humanos.

A fase de desenvolvimento, ou pré-institucionalização, caracteriza-se pela introdução de novas práticas, estruturas e procedimentos, destinados à implementação de uma teoria colaborativa de mudança. Há algum nível de aceitação dessa mudança na organização e um mapeamento das partes interessadas a serem envolvidas, bem como dos atributos e adaptações organizacionais necessários para a mudança (OPAS, 2023).

Em termos de governança, observamos que, nos dois anos e meio desde a criação do MDHC, esforços foram iniciados, e alguns efetivados, no sentido da normatização, especialização e publicização de práticas orientadas à produção, mobilização (síntese, tradução e disseminação) e uso de evidências no órgão. A CGIE e as iniciativas recentes

TEXTO para DISCUSSÃO

por ela lideradas, em especial o ObservaDH, são destacadas como meios de fomento e construção dessa nova cultura de evidências no ministério. Quanto às capacidades, ainda que a composição do quadro técnico possua elevada competência analítica e relacional, identificamos fragilidade em sua manutenção, em razão da alta rotatividade dos servidores e de déficit de capacidade analítica e orçamentária em nível organizacional.

O quadro 5 sintetiza as principais considerações suscitadas pelas perguntas que guiaram o estudo.

QUADRO 5

Síntese dos resultados sobre capacidades e governança de evidências no MDHC

Dimensões	Perguntas-guia	Conclusões
Arranjo de governança interna da absorção (produção, tradução e uso) de evidências no MDHC	Há normas que prevejam o uso de evidências na produção das políticas do MDHC? Há unidades formais ou informais voltadas à produção, tradução e uso de evidências no ministério? Há protocolos formais ou ferramentas organizacionais para as atividades de produção, tradução e uso de evidências? Qual é o nível de transparência e publicização dessas normas, estruturas e ferramentas?	A normatização do uso de evidências nas políticas de direitos humanos ainda é recente e incompleta, mas previsões normativas acerca de fontes e de atividades relacionadas à absorção de evidências (como monitoramento e avaliação) foram identificadas em normativos que tratam de vários dos programas sob responsabilidade do MDHC e das competências de parte das áreas do ministério. Embora atividades relacionadas à produção e utilização de evidências sejam previstas e executadas em alguma medida em quase todas as secretarias, há apenas duas áreas em nível de coordenação-geral dedicadas exclusivamente a estas atividades. Há que se destacar que uma delas, a CGIE, tem a previsão de exercício da atividade de mobilização (síntese, tradução e disseminação), uma das iniciativas pioneiras nessa área no Executivo Federal. Em que pese a recenticidade da atual gestão do MDHC, destacamos que, desde 2023, essa gestão tem adotado iniciativas de institucionalização do uso de evidências nos domínios da especialização, normatização e publicização de suas regras, estruturas e ferramentas. Vale salientar, ainda, que essas estratégias têm se demonstrado profícuas, não apenas para o desenvolvimento de uma cultura de evidências no órgão, mas também como alicerces estratégicos para garantia de sustentabilidade e resiliência das próprias políticas de direitos humanos.

(Continua)

(Continuação)

Dimensões	Perguntas-guia	Conclusões
Capacidades analíticas	Qual é a demanda por evidências das áreas do MDHC? Quais são as condições e estratégias de oferta (produção e mobilização) de evidências no ministério? Qual é a qualidade de absorção de evidências do MDHC?	As áreas do MDHC recebem demandas por evidências de uma grande variedade de atores (estatais, não estatais, locais, nacionais, internacionais etc.). Ainda que haja a demanda para uso "instrumental" dessas evidências, destaca-se a maior presença da demanda para o uso "iluminador" ou "conceitual", isto é, para reafirmar direitos ou revelar violações de direitos. Há alta capacidade analítica no nível individual dos burocratas, mas, no nível organizacional, ainda é incipiente. O orçamento é escasso para atender à demanda existente. As estratégias de mobilização de evidências lideradas pela CGIE têm sido avaliadas positivamente. A área tem conquistado reputação no ministério como agente estratégico de fomento e construção da cultura de evidências.
Desafios	Quais os principais desafios de capacidades e governanças de evidências no MDHC?	Principais desafios da governança: i) normatização recente e de transparência ainda reduzida; ii) escassez, qualidade insuficiente e baixa consistência dos dados; iii) dificuldades na integração das bases de dados e ações entre as áreas, parte em razão da diversidade epistêmica dos campos de atuação do ministério; iv) estrategização pelos atores sociais das definições acerca das vulnerabilidades sociais; v) disputas epistêmicas e valorativas; e vi) desinformação. Principais desafios de capacidades: i) tamanho reduzido e alta rotatividade das equipes, relacionada à ausência de servidores estáveis do próprio ministério; ii) demanda por capacitação na área de ferramentas de uso e tratamento de dados; e iii) escassez orçamentária. Esses fatores associados dificultam o acúmulo de memória e massa crítica coletiva do órgão. Ainda que os indivíduos tenham elevada capacidade, o desempenho da função analítica é prejudicado, pois o pessoal necessita atuar concomitantemente em várias frentes e não tem à disposição recursos organizacionais equiparáveis ao tamanho e complexidade de suas demandas. A desinformação, permeada pelas disputas valorativas no campo, é um desafio que afeta transversalmente as áreas e ações do ministério. Seus efeitos são simbólicos e materiais, pois ela é empregada para enfraquecer direitos, desmobilizar agendas e questionar a legitimidade das políticas públicas de direitos humanos.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Dimensões	Perguntas-guia	Conclusões
Facilitadores	Quais os principais facilitadores e potencialidades de capacidades e governança no MDHC?	1. Convergência em direção de um entendimento moderado de evidências. 2. Disposição positiva para iniciativas de mobilização (síntese, tradução, disseminação) de evidências e para coprodução de evidências (com outros órgãos governamentais, academia, movimentos sociais e cidadãos). 3. Comprometimento das lideranças políticas com a agenda de evidências. 4. Criação e liderança da CGIE.

Elaboração dos autores.

Os desafios para se efetivar a institucionalização envolvem o fortalecimento das capacidades e do arranjo de governança, considerando-se as especificidades do campo dos direitos humanos – caracterizado por sua natureza multidisciplinar, em termos de conhecimento, e policêntrica em relação às instâncias de poder. As disputas valorativas e ideológicas, historicamente presentes, intensificam-se no contexto atual, marcado por novos fenômenos, como a desinformação e a polarização.

Ainda assim, surgem novas estratégias e expectativas, como a abertura para uma perspectiva moderada sobre o uso de evidências, o avanço de iniciativas de coprodução de conhecimento e a incorporação de medidas de institucionalização do uso de evidências como parte de uma agenda mais ampla, direcionada à promoção da sustentabilidade e da resiliência das políticas de direitos humanos.

Nossos estudos indicam a plausibilidade da exploração de novos métodos e técnicas para subsidiar as decisões e avaliações das políticas em direitos humanos. O fato de que as ações públicas concernentes aos direitos humanos tenham sido historicamente, em grande medida, o resultado de ativismo e pressões sociais não implica que tais ações prescindam da pesquisa técnico-científica. Ao contrário, é cada vez mais necessário que estudos e pesquisas metodologicamente rigorosos sejam usados como instrumentos para o aperfeiçoamento das políticas públicas na área. Essa necessidade tem o seu atendimento facilitado atualmente pela crescente disponibilidade de dados e informações socioeconômicas, em várias dimensões, agregações e escalas. Nesse sentido, a área de direitos humanos pode funcionar como um grande “laboratório” para a criação de novos métodos e técnicas de uso de evidências científicas, tanto para a tomada de decisões como na avaliação das políticas.

Ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro, em suas três esferas de governo e nos três poderes da República – para não se falar de organizações não governamentais (ONGs) e instituições privadas –, vem tomando iniciativas no domínio dos direitos humanos. São ações, programas e políticas que, não obstante, têm vida relativamente

curta. Mesmo quando mais duradouras, essas ações mantêm-se dispersas e desarticuladas entre si. Diante desse quadro, este texto deixa um convite à reflexão e à ação coletiva no longo prazo, no sentido de se ampliar a rede temática e institucional das políticas de direitos humanos no Brasil. Essa possibilidade fica clara quando se colocam, diante de um pano de fundo conceitual sólido e coerente, os conteúdos das políticas e iniciativas esparsas na área, no Brasil. Iniciativas nesse sentido têm sido pensadas e ensaiadas, tais como a montagem, pelo MDHC, do ObservaDH e da ReneDH.

Ao considerarmos a evolução histórica do arcabouço institucional das políticas de direitos humanos no Brasil, destacam-se em especial os processos participativos, democráticos e descentralizados, por meio dos quais foram institucionalizados alguns instrumentos de política. Exemplo disso foi o modo de concepção e arquitetura do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). A transversalidade dos temas e a descentralização da execução são princípios que devem continuar sendo aplicados numa eventual ação de ampliação da rede institucional de direitos humanos no Brasil. A institucionalização do uso de evidências em direitos humanos, e, *a fortiori*, a consolidação das políticas em direitos humanos como políticas de Estado, depende fundamentalmente do fortalecimento dessa rede de parceiros. Para isso, será muito importante o tipo de coordenação do MDHC. Este deve tender mais para a delegação de responsabilidades e tarefas, e para a negociação de metas e resultados com as instituições sob a sua coordenação. Para isso, o MDHC deve ter suas capacidades estatais fortalecidas, administrativa e politicamente.

REFERÊNCIAS

AMARA, Nabil; OUIOMET, Mathieu; LANDRY, Réjean. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, set. 2004. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1075547004267491>. Acesso em: 2 dez. 2019.

APLICATIVOS para celulares orientam sobre Direitos Humanos. **Gov.br**, 25 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/aplicativos-para-celulares%20orientam-sobre-direitos-humanos>. Acesso em: 25 set. 2025.

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; LENG, Rhodri Ivor. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, v. 19, n. 2, p. 275-298, 2023. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/aop/article-10.1332-174426421X16420955772641/article-10.1332-174426421X16420955772641.xml>. Acesso em: 18 ago. 2022.

TEXTO para DISCUSSÃO

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano. Portaria nº 292, de 17 de maio de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 maio 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-292-de-17-de-maio-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.793, de 23 de novembro de 2023. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Novo Viver sem Limite. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 ago. 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11793.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano (MDH). Portaria nº 561, de 4 de setembro de 2023. Institui o Programa Envelhecer nos Territórios para promover o direito de envelhecer a todas as pessoas e garantir os direitos humanos das pessoas idosas no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 33, 5 set. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-561-de-4-de-setembro-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Portaria nº 571, de 11 de setembro de 2023. Institui o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH) no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 61, 18 set. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-571-de-11-de-setembro-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano. Portaria nº 627, de 2 de outubro de 2023. Institui o Programa Viva Mais Cidadania, com o objetivo de promover os direitos humanos e fortalecer a cidadania de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade e de discriminação por pertencerem a grupos sociais caracterizados por diversidades histórica, social, étnico-racial, econômica, territorial, cultural e religiosa, na perspectiva da equidade, interseccionalidade e intersetorialidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 18, 3 out. 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-627-de-2-de-outubro-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano. Portaria nº 707, de 14 de novembro de 2023. Institui o Programa Pontos de Apoio da Rua (PAR), no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 28, 16 nov. 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-707-de-14-de-novembro-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023. Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 4, 21 nov. 2023h.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano. Portaria nº 755, de 5 de dezembro de 2023. Institui o Programa Nacional de Fortalecimento das Casas de Acolhimento LGBTQIA+ – Programa Acolher+. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 72, 7 dez. 2023i. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-755-de-5-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Portaria nº 762, de 7 de dezembro de 2023. Institui a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 76, 11 dez. 2023j. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-762-de-7-de-dezembro-de-2023>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Humano. Portaria nº 778, de 19 de dezembro de 2023. Institui o Programa de Fortalecimento e Desenvolvimento Institucional de Organizações Periféricas de Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania – Programa FortaleceDH, e seu Comitê Gestor, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2023k. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/11615/1/PORTARIA%20N%C2%BA%20778%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023%20-%20PORTARIA%20N%C2%BA%20778%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202023%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jan. 2023l.

TEXTO para DISCUSSÃO

BRASIL. Decreto nº 12.334, de 20 de dezembro de 2024. Altera o Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 10, 23 dez. 2024.

CORRALES, J. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

DESINFORMAÇÃO e direitos humanos: contribuição para a ONU. **Intervozes**, 20 abr. 2022. Disponível em: <https://intervozes.org.br/publication/desinformacao-direitos-humanos-contribuicao-onu/#:~:text=A%20desinforma%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20um%20problema,submetida%20em%20abril%20de%202022chrome://newtab>.

DIXON, R.; LANDAU, D. **Abusive constitutional borrowing**: legal globalization and the subversion of liberal democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, I. F. et al. Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. In: KOGA et al. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250.

FREITAS, R. et al. (org.). **População em situação de rua**: conceitos, métodos de contagem e políticas públicas. Brasília: Sagicad/MDS, dez. 2024. (Caderno de Estudos, n. 37).

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2003.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015.

KUCHENMÜLLER, T. et al. Domains and processes for institutionalizing evidence-informed health policy-making: a critical interpretative synthesis. **Health Research Policy and Systems**, v. 20, n. 27, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12961-022-00820-7>. Acesso em: 25 set. 2025.

LANDAU, D. Abusive constitutionalism. **University of California Davis Law Review**, v. 47, p. 189-260, 2013.

LANDAU, D.; DIXON, R. Abusive judicial review: courts against democracy. **University of California Davis Law Review**, v. 53, p. 1313-1387, 2020.

LINDQUIST, E.; TIERNAN, A. The Australian public service and policy advising: meeting the challenges of 21st century governance. **Australian Journal of Public Administration**, v. 70, n. 4, p. 437-450, dez. 2011. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8500.2011.00743.x>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MINISTÉRIO dos Direitos Humanos alerta para fake news sobre Marajó. **Agência Brasil**, Brasília, 23 fev. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-02/ministerio-dos-direitos-humanos-alerta-para-fake-news-sobre-marajo#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20dos%20Direitos%20Humanos,a%20divulga%C3%A7%C3%A3o%20das%20falsas%20informa%C3%A7%C3%B5es>.

MORGAN, D. **Focus groups as qualitative research**. 2. ed. Londres: Sage Publications, 1997. v. 16.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Apoio para o uso rotineiro de evidências durante o processo de elaboração de políticas**: lista de verificação da OMS. Washington: OPAS, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.37774/9789275727881>.

OUIMET, Mathieu *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/5/4/article-p331.xml>. Acesso em: 7 jun. 2024.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (ed.). **Challenges to state policy capacity**: global trends and comparative perspectives. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1-18. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9780230524194_1. Acesso em: 28 mar. 2019.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura *et al.* A ciência entre indivíduos e organizações: como capacidades analíticas individuais e organizacionais se combinam para a utilização de evidências científicas nas políticas públicas? **Caderno CRH**, v. 36, e023021, 2023.

PARKHURST, J. O. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge, 2017.

PIDDINGTON, Grace; MACKILLOR, Eleanor; DOWNE, James. Do policy actors have different views of what constitutes evidence in policymaking? **Policy & Politics**, v. 52, n. 2, p. 239-258, 2024. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/52/2/article-p239.xml>. Acesso em: 16 jun. 2025.

TEXTO para DISCUSSÃO

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, N. M. et al. (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 59-84.

PINHEIRO, M. M. S.; KOGA, N. M.; ROSA, L. G. L. **Uso de evidências em direitos humanos**: histórico e desafios para o caso brasileiro. Brasília: Ipea, mar. 2025. (Texto para Discussão n. 3062).

PRÊMIO Luiz Gama de Direitos Humanos: inscrições são prorrogadas e novas categorias são incluídas. **Gov.br**, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/premio-luiz-gama-de-direitos-humanos-inscricoes-sao-prorrogadas-e-novas-categorias-sao-incluidas>.

SCHEPPELE, K. Autocratic legalism. **University of Chicago Law Review**, v. 85, n. 2, p. 545-584, 2018.

VEIGA, L.; GONDIM, S. M. G. A utilização de métodos qualitativos na ciência política e no marketing político. **Opinião Pública**, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2001.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, set.-out. 1979.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.pol-soc.2015.09.001>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANDOLA-GILL, Justyna; ARTHUR, Megan; LENG, Rhodri Ivor. What is co-production? Conceptualising and understanding co-production of knowledge and policy across different theoretical perspectives. **Evidence & Policy**, p. 1-24, 2022.

ANEXO A – ROTEIRO DE PERGUNTAS E TERMO DE CONSENTIMENTO

ROTEIRO DE PERGUNTAS – GRUPO FOCAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS NO MDHC

Objetivo: Descrever e analisar a estrutura de produção, intermediação e uso de evidências no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).

Esta etapa do projeto de pesquisa buscará mapear as estruturas, processos, instrumentos e capacidades para o uso de evidências em direitos humanos pelo MDHC. Para isso, procuraremos explorar os seguintes aspectos:

- os sentidos do uso de evidências presentes nas diferentes áreas do MDHC;
- os principais atores envolvidos na produção e divulgação de evidências nas políticas do MDHC; e
- fatores estruturais, como, por exemplo, redes, instituições e infraestruturas que moldam a produção e utilização de evidências.

ROTEIRO PARA OS GRUPOS FOCALIS, COM PONTOS FOCALIS DA COORDENAÇÃO-GERAL DE INDICADORES E EVIDÊNCIAS EM DIREITOS HUMANOS (CGIE)

Bloco 1 – Identificação

- Breve apresentação dos pesquisadores e do projeto de pesquisa.
- Apresentação dos participantes.
- Formação e carreira profissional.
- Cargo que ocupa/unidade no MDHC.
- Tempo em que está no cargo.
- Outras informações que a pessoa entrevistada julgar relevantes para a temática da pesquisa (uso de evidências em políticas públicas).

TEXTO para DISCUSSÃO**Bloco 2 – Sentidos e usos de evidências**

Objetivo 1: Identificar o sentido de “evidências”.

- 1) O que vocês entendem pelo termo “evidência”? (Obs.: não há definição correta; queremos levantar o entendimento de vocês).
 - Resposta livre/aberta.
- 2) As respostas dadas se aproximam de alguma(s) das afirmações abaixo? <<Projetar os exemplos >>
 - Evidências são o que pode ser contado e medido.
 - Se algo for repetido o suficiente, pode ser tratado como evidência; caso contrário, não.
 - Somente se entende “evidência” como “evidência científica”, isto é, dados e resultados de pesquisas científicas.
 - O que conta como evidência é o que funciona.
 - Evidência é qualquer observação que apoie uma proposição.
 - Evidências são fatos cujo conhecimento apoia uma decisão.
 - Consenso do grupo em torno de um assunto.
- 3) O termo evidências é utilizado no seu ambiente de trabalho? Por quem? Em que circunstâncias?
- 4) Vocês acham que o termo evidências carrega algum valor negativo ou positivo na área de direitos humanos/na área em que atuam? Ou não carrega? Ou não sabem?

Objetivo 2: Identificar fontes de evidências.

Considerando “evidência” como qualquer conhecimento útil para as diferentes etapas de produção de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação), conforme resumido adiante.

- 1) Na sua opinião, quais são boas fontes para buscar evidências? Uma ou algumas das opções da lista abaixo seriam? Teriam outras (exemplificar)?

- Dados de monitoramento.
- Avaliações de políticas públicas.
- Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores.
- Relatórios de pesquisa científica.
- Recomendações de órgãos do controle (exemplos: tribunal de contas, controladoria etc.).
- Pareceres legais e decisões judiciais.
- Boas práticas de outros governos.
- Sua experiência ou experiência dos colegas.
- Mídia tradicional. Quais?
- Mídia social. Quais?
- Recomendações de organismos internacionais.
- Recomendações de instâncias participativas (exemplos: conselho de política pública, conferências etc.).
- Relatórios de organizações não governamentais (ONGs) e da sociedade civil.
- Experiência de opinião de beneficiários das políticas.

2) O que torna uma fonte de evidências legítima (confiável) ou ilegítima?

Bloco 3 – Comunidade epistêmica

Objetivo 3: Identificar os principais atores das comunidades epistêmicas.

Considerando “evidência” como qualquer conhecimento útil para as diferentes etapas de produção de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação):

- 1) Quem são os principais atores envolvidos na produção e divulgação de evidências nas políticas do MDHC em que vocês atuam?
- 2) Quem é considerado um “especialista” no seu campo?

TEXTO para DISCUSSÃO

- 3) Quem vocês avaliam que está excluído e deveria ser incluído no rol de especialistas? Por quê?

Bloco 4 – Lado da oferta de evidências

Objetivo 4: Identificar o arranjo de evidências no órgão e os papéis e capacidades da unidade entrevistada.

- 1) O trabalho de produção de evidências é feito interna ou externamente ao ministério? Isto é, há unidades dentro do órgão para gerar análises que subsidiem os gestores ou as análises são contratadas externamente (exemplo: contratação de avaliações e estudos)? Ou os dois casos? Caso haja os dois tipos, a sua unidade tem preferência por uma das fontes (internas ou externas)? Saberiam dizer por quê?
- 2) Existem unidades específicas no órgão para a produção/tradução/intermediação de evidências? (Explicar os termos antes da pergunta – inserir figura/exemplo). Se sim, quais seriam? Sabem se estão previstas regimentalmente ou funcionam informalmente?
- 3) Sua unidade é uma dessas unidades que produzem/traduzem/intermediam evidências? <<Se sim, seguir o fio abaixo>>
- 4) O que a sua unidade faz em termos de produção de evidências? (Exemplos: análise de dados, modelagem, avaliação, análise *ex ante*, pesquisa comportamental/de implementação, *insights* qualitativos, sínteses de evidências, avaliação de tecnologia, análise de custo-benefício, diretrizes, estudos primários).
- 5) E em relação à tradução e intermediação de evidências?
- 6) Como você avalia a sustentabilidade dessas ações na sua unidade? (Em termos de orçamento, pessoal, recursos, atribuições, capacitação, legitimidade interna).

Objetivo 5: Avaliar o arranjo de evidências do órgão.

- 1) Vocês já tiveram interações com a CGIE? Já fizeram demandas a eles? Essas demandas foram atendidas?
- 2) Há sobreposição de atividades com sua área?

- 3) Como você avalia o papel, a atuação e a contribuição da CGIE para melhor informar as políticas do MDHC?

Bloco 5 – Demanda por evidências

- 1) É prática comum a demanda por evidências em sua secretaria?
- 2) Em caso afirmativo, de onde costumam vir as demandas? (Exemplos: de dentro dos ministérios, do gabinete do ministro, da Secretaria-Executiva, de outras secretarias, de outros ministérios, do Judiciário, de movimentos sociais etc.).
- 3) E para qual finalidade? <projetar exemplos>
 - Compreender um problema social.
 - Definir e dimensionar o público-alvo das ações/dos programas da minha área.
 - Rever/aperfeiçoar processos.
 - Alterar legislação do programa.
 - Redesenhar as ações/o programa.
 - Responder a pedidos de informação ou recomendações dos entes do controle.
 - Definir aumento ou diminuição do orçamento do programa.
 - Legitimar o programa junto à sociedade e à opinião pública.
 - Outros.
- 4) Que tipo de evidências são atualmente demandadas pelas suas áreas para informar as decisões? (Exemplos: análise de dados, modelagem, avaliação, análise *ex ante*, pesquisa comportamental/de implementação, *insights* qualitativos, sínteses de evidências, avaliação de tecnologia, análise de custo-benefício, diretrizes, estudos primários).
- 5) Quais as principais dificuldades para atender a essas demandas? Existem barreiras para acesso às diversas fontes de informação? (Por exemplo, acesso a artigos, bases de dados, dificuldade de acessar e utilizar *softwares* para tratamento de dados).

TEXTO para DISCUSSÃO

- 6) A sua unidade fornece evidências para a atuação do órgão em estruturas consultivas ou deliberativas? (Exemplos: comissões, comitês, conselhos ou grupos de trabalho, painéis de especialistas, articulação interministerial).

Bloco 6 – Interface de oferta e demanda (coordenação de evidências)

- 1) O ministério promove ações, práticas e instrumentos para a promoção da cultura do uso de evidências? (Exemplos: códigos de prática, padrões, diretrizes, eventos, manuais, formação de funcionários).
- 2) Sua unidade participa da ReneDH? Utiliza a ObservaDH?
- 3) Como vocês avaliam essas iniciativas em relação ao potencial de tradução do conhecimento e promoção do uso de evidências em direitos humanos? Quais os limites e potencialidades?
- 4) A sua unidade participa de alguma outra rede ou coletivo relevante para o acesso a evidências?

Bloco final

- 1) A desinformação (falsidade/imprecisão da informação mais intenção de enganar) tem afetado o desenvolvimento das ações na sua secretaria? De que forma?
- 2) Há outra(s) atividade(s) que necessitaria(m) ser desenvolvida(s)/institucionalizada(s) pelo MDHC para mais bem informar as ações e políticas produzidas?
- 3) Há outras questões não feitas sobre as quais você gostaria de tecer comentários?
- 4) Há sugestões para o aprimoramento das questões e dos grupos focais?

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos você a participar da pesquisa *Políticas de Direitos Humanos no Brasil: Institucionalização do Uso de Evidências no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)*, coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o MDHC, no escopo do Acordo de Cooperação Técnica Ipea e MDHC nº 03/2023.

O objetivo da pesquisa é descrever e analisar a estrutura de produção, intermediação e uso de evidências no MDHC. Nesta fase, iremos nos concentrar nas capacidades

institucionais, bem como no ecossistema de atores e instituições que apoiam o uso de evidências nas políticas de direitos humanos no Brasil.

Como participar: Atuando no grupo focal, na modalidade *on-line*, via Teams ou outra plataforma de reuniões. O tempo de participação é de, aproximadamente, 2 horas.

Privacidade e sigilo

Durante o grupo focal, você pode:

- Não responder a perguntas com as quais não se sinta confortável. Em cada pergunta, terá a opção de comunicar: “prefiro não responder”.
- Desistir de participar.

Após a roda de discussão:

- As respostas coletadas serão tratadas de forma não identificável.
- As informações serão arquivadas, com acesso restrito aos(as) pesquisadores(as) do Ipea e à equipe da Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos (CGIE) da Secretaria-Executiva do MDHC.
- Em nenhuma situação as respostas serão divulgadas de forma individual ou identificável, ou repassadas a outras instituições.
- Os resultados obtidos serão divulgados sem revelar seu nome, garantindo a privacidade de todas as pessoas participantes.
- Sua participação é anônima, inteiramente opcional e sem qualquer compensação financeira.

Consentimento de gravação da roda de discussão

- A roda de discussão será gravada apenas para fins de transcrição do áudio, tornando possível uma melhor compreensão de suas respostas no momento posterior à roda de discussão, na análise dos dados coletados pela pesquisa.
- As informações prestadas são sigilosas e, em nenhuma hipótese, serão utilizadas ou divulgadas individualmente pelo Ipea. Os áudios serão descartados após seis meses.

TEXTO para **DISCUSSÃO***Consentimento de participação*

Ao assinar este documento, o signatário concorda em participar na roda de discussão da pesquisa *Políticas de Direitos Humanos no Brasil: Institucionalização do Uso de Evidências no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)*, sob responsabilidade do MDHC, com o apoio do Ipea.

Como obter mais informações sobre esta pesquisa

- Entrar em contato com a equipe da CGIE/Secretaria-Executiva/MDHC.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora Sênior

Alice Souza Lopes

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Ada Brígida Barbosa Rocha (estagiária)

Eduarda Silva de Souza dos Santos (estagiária)

Diagramadores / Web Designers

Aeromilson Trajano de Mesquita

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.