

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JULHO/DEZEMBRO • VOL. 8 • Nº 22 • 2022



AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 8 | Número 22 |
Julho/Dezembro de 2022 | ISSN: 2176-9923

Conselho Editorial

Alcides Fernando Gussi

UFC

Alicia Ferreira Gonçalves

UFPB/UFC

Ana Cristina Brito Arcoverde

UFPE

Gil Célio de Castro Cardoso

UFC

Julimar da Silva Bichara

Universidad Autónoma de Madrid

Lea Carvalho Rodrigues

UFC

Paulo Jannuzzi

IBGE

Paulo Peixoto

Universidade de Coimbra

Magda de Lima Lúcio

UNB

Maria Ozanira da Silva e Silva

UFMA

María Bustelo Ruesta

Universidad Complutense

de Madrid

Mathieu Arés

l'Université de Sherbrooke

(Québec, Canada)

Universidade Federal do Ceará

Reitor

Prof. José Cândido Lustosa
Bittencourt de Albuquerque

Vice-Reitor

Prof. José Glauco Lobo Filho

Pró-Reitoria de Pesquisa e

Pós-graduação

Pró Reitor: Prof. Francisco
Rodrigo Porto Cavalcanti

Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Prof.^a Geovana Maria Cartaxo de
Arruda Freire

Pró-Reitoria de Extensão

Prof.^a Elizabeth De Francesco Daher

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Prof. Marcus Vinicius Veras Machado

Pró-Reitoria de Graduação

Prof.^a Ana Paula de
Medeiros Ribeiro

Pró-Reitoria de Planejamento

e Administração

Prof. Almir Bittencourt da Silva

Pró-Reitoria de Relações Internacionais

e Desenvolvimento Institucional

Prof. Augusto Teixeira
de Albuquerque

Centro de Ciências Agrárias

Diretora

Prof.^a Sônia Maria Pinheiro
de Oliveira

Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP)

Coordenador

Prof. Fernando José Pires
de Sousa

Vice-Coordenadora

Prof.^a Suely Salgueiro Chacon

Secretaria

Karla Maia Vieira

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

Coordenadora

Prof.^a Alba Maria Pinho
de Carvalho

Vice-Coordenador

Carlos Américo Leite Moreira

Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

Editores

Carlos Américo Leite Moreira
Gil Célio Cardoso

Editor-Chefe

Alcides Fernando Gussi

Obra da Capa

Cidade Adormecida, 1956 - 0154
Antônio Bandeira

Fotografia

Pedro Humberto

Secretaria

Aline Gomes

Agência NIC – Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Atendimento

Antonio Thé

Thomas Fernandes

Direção de Arte e Diagramação

Ivan Canhamello

Pedro Felinto

Gestores

Prof.^a Alessandra Marinho Bouty

Prof. Diego Henrique Paiva

Volume 7 | Número 21

Janeiro/Junho de 2022

ISSN: 2176-9923

Sumário

- 6 Editorial
- 10 Mapeamento da produção acadêmica em avaliação em um periódico do Campo de Públicas no Brasil
Raquel Maria da Costa Silveira
Lindijane de Souza Bento Almeida
Sandra Cristina Gomes
Brunno Costa do Nascimento Silva
Maria Helena Costa
- 30 O impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos
Marília Ramos
Viviane Pereira Grosser
- 56 Avaliação de qualidade da informação em saúde na Internet: O caso da síndrome de Lynch
André Pereira Neto
Zulmira Maria de Araújo Hartz
- 88 Atravessamentos da Colonialidade na implementação da PNSIPN: pistas para uma avaliação decolonial
Renata Pedreira da Cruz
Marcia Pereira Alves dos Santos
Marly Marques da Cruz
- 110 Avaliação em profundidade da política de cotas na Universidade Federal do Ceará: Versões de jovens universitários em situação de pobreza
Vladinise Pinheiro de Sousa
Leila Maria Passos de Souza Bezerra
- 138 Elementos iniciais para uma Avaliação em Profundidade do Programa Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor (DECON-CE) no estado do Ceará
Carlos Américo Leite Moreira
Maísa Martins de Melo Soares

EDITORIAL

Apresentamos mais um volume da AVAL. Com artigos selecionados da chamada geral da Revista, trazemos à lume, mais uma vez, uma diversidade temática no campo da avaliação de políticas públicas e programas, que orienta a nossa proposta editorial.

Logo na abertura deste volume, publicamos um artigo que sintetiza o lugar da AVAL no Campo de Públicas, constituído, nos últimos 15 anos, em torno dos novos cursos de graduação criados no país, que aliam pesquisa, ensino e extensão, e vêm renovando, com seu caráter interdisciplinar, a compreensão da gestão e das políticas públicas. Trata-se do artigo “Mapeamento da produção acadêmica em avaliação em um periódico do Campo de Públicas no Brasil”, das autoras/es Raquel Maria da Costa Silveira, Lindijane de Souza Bento Almeida, Sandra Cristina Gomes, Brunno Costa do Nascimento Silva e Maria Helena Costa, filiados ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. O artigo avalia a AVAL e seus alcances na sua incidência para a inovação das avaliações de políticas públicas e para o desenvolvimento epistêmico do próprio campo. Deixamos aos leitores acompanharem com as autoras os resultados da AVAL.

Seguimos com o volume, apresentando artigos com abordagens, metodologias e temáticas distintas em avaliação. O artigo “O impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos”, de Marília Ramos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS) e Viviane Pereira Grosser (TCE-RS) evidencia como a atuação do TCE gaúcho tem impactado positivamente a educação infantil no estado, por meio de estudos orientados por modelos de regressão linear multivariada, produzidos com dados do período entre 2007 e 2017.

Vamos adiante com mais dois artigos que trazem discussões acerca da avaliação na saúde pública, embora com abordagens distintas. O artigo “Avaliação de qualidade da informação em saúde na Internet: o caso da síndrome de Lynch”, de André Pereira Neto (Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde – PPGICS/ Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde /Fundação Oswaldo Cruz -Fiocruz) e Zulmira Maria de Araújo Hartz (Fiocruz) apresenta uma proposta metodológica para uma avaliação da qualidade da informação disponível em sites de saúde

sobre a síndrome de Lynch, trazendo à luz a temática das tecnologias da informação na saúde. Em outra abordagem sobre saúde, as autoras Renata Pedreira da Cruz (Fiocruz), Marcia Pereira Alves dos Santos (UFRJ) e Marly Marques da Cruz (Fiocruz) apresentam o artigo “Atravessamentos da Colonialidade na implementação da PNSIPN: pistas para uma avaliação decolonial”, sustentando, por meio de uma perspectiva crítico-reflexiva, a construção de uma matriz decolonial para a avaliação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), que se vincula ao acesso e à equidade racial na saúde.

Finalmente, seguem os dois últimos artigos: o primeiro, “Avaliação em profundidade da política de cotas na Universidade Federal do Ceará: versões de jovens universitários em situação de pobreza”, de autoria de Vladinise Pinheiro de Sousa (UFC) e Leila Maria Passos de Souza Bezerra (UECE); e o segundo, “Elementos iniciais para uma avaliação em profundidade do Programa Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor (DECON-CE) no Estado do Ceará”, de Carlos Américo Leite Moreira e Maísa Martins de Melo Soares (ambos da UFC). Ambos remetem a uma perspectiva analítico-metodológica, a “avaliação em profundidade”, elaborada há 15 anos, no âmbito do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP, sob a liderança da antropóloga Lea Carvalho Rodrigues, que congregou um conjunto de outros dois pesquisadores, Alcides Gussi e Alícia Ferreira Gonçalves, para nessa empreitada, em 2008, quando foram publicados artigos no primeiro volume da AVAL¹. Desde então, a avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008) tem sido um ponto de referência para as pesquisas avaliativas realizadas nos PPG’s da UFC em Avaliação de Políticas Públicas, que editam esta Revista.

Ao referenciar a avaliação em profundidade nos artigos publicados sobre esse tema na AVAL, ano I, volume 1, iniciamos já a celebração dos 15 anos de lançamento da primeira versão impressa da Revista (a completar no ano entrante), por ora, manifestando a nossa satisfação com os resultados e a repercussão da AVAL (remetemos o leitor ao primeiro artigo, publicado neste atual volume). Esperamos, com isso, uma vida longa à AVAL!

Editores

Alcides Fernando Gussi

Gil Célio Cardoso

Gonçalves, Alícia Ferreira. (2008). Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. AVAL:Revista Avaliação de Políticas Públicas,1(1),17-27. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>

Gussi, Alcides Fernando. (2008). Aportamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. AVAL:Revista Avaliação de Políticas Públicas, 1(1),29-39. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/2251>

Rodrigues, L. C. (2008). Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. Revista Avaliação de Políticas Públicas,1(1),7-16. Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/2251>.

✓ Mapeamento da produção acadêmica em avaliação em um periódico do Campo de Públicas no Brasil

Raquel Maria da Costa Silveira

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Instituto de Políticas Públicas/ Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais

Lindijane de Souza Bento Almeida

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Instituto de Políticas Públicas/ Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais

Sandra Cristina Gomes

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Instituto de Políticas Públicas/ Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais

Brunno Costa do Nascimento Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Norte/Programa de Pós Graduação em Estudos Urbanos e Regionais

Maria Helena Costa

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Resumo: O artigo faz uma discussão sobre a produção de avaliações de políticas públicas. A reflexão em torno do tema se dá partir de referenciais teóricos e metodológicos da avaliação no Campo de Públicas no Brasil. A partir da técnica de revisão sistemática integrativa de literatura, uma análise específica de artigos publicados na Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL) foi realizada. O estudo gerou compreensões sobre o avanço das publicações ao longo dos anos e como vão se diversificando em termos metodológicos e epistemológicos. Como resultado das análises, o trabalho conclui que a Revista Aval atrai um conjunto variado de artigos sobre avaliação de políticas públicas tanto nos aspectos metodológicos quanto de tipos de políticas em avaliação, com presença marcante de artigos que promovem uma revisão da literatura e, ainda, na proposição de métodos de avaliação alternativos aos considerados predominantes, produzindo inovação e um potencial uso de avaliações como instrumento estratégico de gestão e de controle social.

Palavras-chave: Campo de Públicas. Administração Pública. Gestão Pública. Políticas Públicas. Avaliação de Políticas Públicas.

EN Mapping the academic production of policy evaluation in a journal from Campo de Públicas in Brazil

Abstract: The article discusses the production of public policy evaluations. The debate of this theme revolves around theoretical and methodological references of evaluations from the Public Field in Brazil. Based on the systematic integrative literature review technique, a specific analysis of articles published in the Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL) was performed. The study generated understandings about the advancement of publications over the years and how they diversify in methodological and epistemological terms. As a result of the analyses, the study concludes that Revista AVAL attracts a diverse set of articles related to the evaluation of public policies, both in methodological terms and in the types of policies being evaluated, with a marked presence of articles that produce literature reviews and, also, proposing alternative evaluation methods to those considered predominant, producing innovation and a potential use of evaluations as a strategic instrument of management and social control.

Key-words: Public Field. Public Administration. Public Policy. Evaluation of Public Policies.

ES Mapeo de la producción académica en evaluación en una revista de Campo de Públicas en Brasil

Resumen: El artículo discute la producción de evaluaciones de políticas públicas. La reflexión en torno al tema se da a partir de referentes teóricos y metodológicos de la evaluación en el Campo de Públicas en Brasil. Con base en la técnica de revisión sistemática integrativa de la literatura, se realizó un análisis específico de los artículos publicados en la Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL). El estudio generó entendimientos sobre el avance de las publicaciones a lo largo de los años y cómo se diversifican en términos metodológicos y epistemológicos. Como resultado de los análisis, el trabajo concluye que la Revista AVAL atrae un conjunto variado de artículos sobre evaluación de políticas públicas, tanto en aspectos metodológicos como en los tipos de políticas que se evalúan, con una marcada presencia de artículos que promueven una revisión de la literatura. y, también, en proponer métodos de evaluación alternativos a los considerados predominantes, produciendo innovación y un potencial uso de las evaluaciones como instrumento estratégico de gestión y control social.

Palabras-clave: Campo de los Públicos. Administracion PUBLICA. Gestión pública. Políticas públicas. Evaluación de Políticas Públicas.

FR Cartographie de la production académique en cours d'évaluation dans une revue de Campo de Públicas au Brésil

Résumé: L'article traite de la production d'évaluations des politiques publiques. La réflexion autour du thème se déroule à partir de références théoriques et méthodologiques de l'évaluation dans le domaine des publics au Brésil. Sur la base de la technique de revue systématique intégrative de la littérature, une analyse spécifique des articles publiés dans la Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL) a été réalisée. L'étude a généré des compréhensions sur l'avancement des publications au fil des ans et sur la façon dont elles se diversifient en termes méthodologiques et épistémologiques. À la suite des analyses, le travail conclut que Revista AVAL attire un ensemble varié d'articles sur l'évaluation des politiques publiques, tant dans les aspects méthodologiques que dans les types de politiques évaluées, avec une présence marquée d'articles qui favorisent une revue de la littérature. et, aussi, en proposant des méthodes d'évaluation alternatives à celles considérées comme prédominantes, produisant de l'innovation et une utilisation potentielle des évaluations comme instrument stratégique de gestion et de contrôle social.

Mots-clés: Champ des Publics. Administration publique. Gestion publique. Politique publique. Évaluation des politiques publiques.

INTRODUÇÃO¹

Nos últimos anos, as avaliações de políticas públicas receberam contornos específicos. Embora a avaliação de políticas públicas tenha ganhado destaque, em escala global, quando os formuladores de políticas públicas nos Estados Unidos, nos anos 1960, passaram a utilizar técnicas para aferir os resultados e efeitos das políticas públicas implementadas, na América Latina, a partir dos anos 1970 e na década seguinte, foi iniciada a institucionalização da avaliação. Esse cenário se deu associado às reformas na administração pública, associando-se às noções do novo gerencialismo. Assim, no final dos anos 1980 e início de 1990, ocorreu a expansão das avaliações de políticas públicas, as quais foram recebendo múltiplos enfoques.

No Brasil, a literatura do Campo de Públicas, por exemplo, tem ampliado e aprofundado os estudos acerca das metodologias qualitativas de avaliação, como vem sendo realizado por autores como Gussi (2014; 2016); Araújo e Boullosa (2015). Para esses outros autores do Campo, tem-se a necessidade de revestir a avaliação dos fundamentos democráticos e participativos que permeiam a gestão social e, a partir desse referencial, identificar e construir as metodologias próprias ao Campo de Públicas. Dessa forma, avaliar não se trata apenas de algo puramente racional e procedimental obtido tecnicamente por meio da pesquisa avaliativa (Araújo; Boullosa, 2015). As avaliações devem envolver o público-alvo das políticas públicas no processo de avaliação, por meio da identificação e da construção de metodologias participativas que possam promover e facilitar a captação da essência das transformações promovidas.

Este cenário soma-se aos resultados da quarta geração da avaliação de políticas públicas, a partir da qual a contribuição e experiência do público-alvo da política pública foi colocada em destaque (Guba; Lincoln, 1989). Assim, diante de avaliações participativas e que vão além da aferição numérica, há a necessidade de ampliação do repertório metodológico que possa dar conta de possibilitar múltiplas estratégias de coleta de dados que ponham em contato diversos atores relevantes para a política.

Desse modo, tendo em vista a ampliação de formas ou modos de avaliar, torna-se fundamental compreender como vem se desenvolvendo a produção acadêmica em avaliação de políticas públicas no Brasil. O estudo proposto possibilita compreensões em torno de como as publicações avançam ao longo dos anos na

academia; quais políticas públicas são mais e menos avaliadas; quais são as metodologias mais utilizadas, bem como quais estratégias metodológicas se destacam como inovações.

O estudo foi realizado a partir de revisão sistemática integrativa de literatura. Parte-se da ideia de que o avanço da produção científica mundial tornou inviável aos pesquisadores conhecê-la em sua totalidade (Sangalli; Kauchakje, 2021), por outro lado, é fundamental identificar estratégias para conhecer as lacunas existentes acerca das múltiplas temáticas e administrar o conhecimento que está à disposição. Nesse sentido, os estudos métricos da informação (EMI) possibilitam avaliar, visualizar e compreender a dinâmica da produção científica sobre determinado tema. Nesse sentido, dois campos disciplinares de EMI configuram-se como fundamentais: a bibliometria e a cientometria, que se relacionam com estudos dedicados a mensurar o desenvolvimento da ciência, possibilitando conhecer, não apenas o que já foi produzido sobre um assunto, mas, também, identificar quais são os temas emergentes e as lacunas de pesquisa. De forma específica, a bibliometria tem como enfoque a quantificação da produção, de forma que, resgatando-se informações como autores, enfoques, palavras-chave, metodologias, a fim de conhecer se há um padrão nas publicações (Sangalli; Kauchakje, 2021).

Trata-se de uma estratégia advinda e com tradição, principalmente, na área da saúde e que está relacionada como a prática baseada em evidências e o gerenciamento baseado em evidências. Conforme Botelho, Cunha e Macedo (2011, p. 124), artigos de revisão consistem “em forma de pesquisa que utiliza fontes de informações bibliográficas ou eletrônicas para obtenção de resultados de pesquisa de outros autores, com o objetivo de fundamentar teoricamente um determinado tema”. Especificamente, a revisão sistemática consiste em uma forma planejada de pesquisa bibliográfica voltada a responder a uma pergunta específica, utilizando “métodos explícitos e sistemáticos para identificar, selecionar e avaliar criticamente os estudos” (Botelho; Cunha; Macedo, 2011, p. 125).

De forma ainda mais específica, a revisão integrativa aqui realizada possibilitou a análise sobre o conhecimento existente sobre o tema, na medida em que esta estratégia permite conhecer o “estado da arte sobre um tema, contribuindo para o desenvolvimento de teorias. O método de revisão integrativa é uma abordagem que permite a inclusão de estudos que adotam diversas metodologias (ou seja, experimental e de pesquisa não experimental)” (Botelho; Cunha; Macedo, 2011: 127).

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Para a realização da revisão proposta, foi escolhida a Revista Avaliação de Políticas Públicas - AVAL, seguindo-se algumas etapas a seguir delineadas. A escolha do periódico justifica-se por se constituir como uma das únicas revistas acadêmicas especializadas no tema e com publicações atualizadas.

A primeira etapa foi a criação da planilha utilizada como banco de dados, a qual foi organizada a partir das seguintes variáveis: título do artigo; autores; ano; edição; volume; objetivo do artigo; área de política pública; título da política pública e, indicação acerca do tipo de artigo (avaliação de políticas públicas propriamente dita ou estudo teórico sobre avaliação). Em seguida, foram consultados os artigos presentes no site da revista publicados entre os anos de 2008 e 2021. Ao todo, foram tabuladas informações referentes a 161 artigos. Por fim, foi realizada a análise bibliométrica dos dados, que permitiu compreender o estado da arte da pesquisa sobre avaliação de políticas públicas a partir do periódico selecionado.

O presente artigo organiza-se, além desta introdução e das considerações finais, em dois itens. O primeiro deles traz uma retomada sobre o tema da avaliação de políticas públicas no Brasil. Em seguida, são apresentados os resultados e análises de dados.

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Muitos têm sido os esforços efetuados, sobretudo pela gestão pública e academia, nas últimas oito décadas², para compreender os resultados e efeitos das ações e políticas governamentais na sociedade contemporânea. Essa compreensão vem ocorrendo, principalmente, por meio das avaliações, uma vez que essa atividade é considerada um instrumento instrucional indispensável para entender a operacionalização e o desempenho das políticas públicas.

Conforme apontam Lima *et al.* (2021), a avaliação de políticas públicas (planos, programas e projetos) passou a ser destaque, em escala global, quando os formuladores de políticas públicas nos Estados Unidos, nos anos 1960, passaram a utilizar técnicas para aferir os resultados e efeitos das políticas públicas implementadas. Essa atuação dos formuladores estava ligada ao fato deles buscarem auxílio para planejar as ações governamentais no futuro.

Rodrigues (2008), ao discutir o tema, destaca que essa área cresceu significativamente nos Estados Unidos e passou a ser empregada

também nos demais países desenvolvidos, a exemplo dos Estados da Europa Ocidental, uma vez que esses governos buscavam acompanhar o desempenho das políticas de teor social. Nesse sentido, a temática da avaliação, para além do campo governamental, passou a ser debatida igualmente no campo científico, uma vez que os primeiros autores da temática nos Estados Unidos – Peter H. Rossi e James D. Wright – procuraram realizar uma “classificação tipológica para fins de apresentação de um novo percurso metodológico” (Boullosa, 2020, p. 13).

A partir desse avanço foram criadas associações de avaliadores, definidas modalidades de avaliação e a concepção de uma subárea profissional científica denominada de Avaliação (Rodrigues, 2008; Lima *et al.*, 2021). Quanto aos profissionais que foram sendo inseridos nessa subárea, segundo Rodrigues (2008), eles eram provenientes das mais diversas áreas do conhecimento e atuação governamental, mas se especializavam no tema da avaliação mediante a formação das associações científicas, planejamento de eventos e lançamento de periódicos.

Já contexto dos países da América Latina, a partir dos anos 1970 e na década seguinte, foi iniciada a institucionalização da avaliação, mas com o viés voltado para ser uma ferramenta capaz de mensurar o êxito na reforma dos Estados latino-americanos dado o questionamento crescente sobre o tamanho e a eficiência do setor público (Boullosa, 2020). Além disso, como enfatiza Fernandes e Esmeraldo (2012), o campo da avaliação estava guiado pela agenda neoliberal e a literatura sobre a temática ainda era limitada nesses países.

Estas ideias, como menciona Boullosa (2020, p. 16), foram responsáveis pelas reformas administrativas sob a cartilha do Consenso de Washington (1989) que “entrou de modo pesado na América Latina, como instrumento de gestão associado às reformas de seus Estados, associando-se às noções do novo gerencialismo, tais como as de orientação a resultados, flexibilidade e *accountability*”.

Sob essa perspectiva, é inserido o tema da avaliação de políticas públicas no Brasil (Rodrigues, 2008; Fernandes; Esmeraldo, 2012, Lima *et al.* 2021). Mais especificamente, no final dos anos 1980 e início de 1990, ocorreu a expansão das avaliações de políticas públicas (políticas e programas) de natureza social no país. Esse aumento se deu em virtude de duas demandas: uma por parte dos movimentos sociais e uma por parte das agências financiadoras internacionais.

A primeira demanda incidiu da reivindicação dos movimentos sociais que buscavam a universalização das políticas sociais – a

² Como apontado por Boullosa (2020), a política americana do New Deal (1933-1937) pode ser considerado o momento que inicia a avaliação na esfera governativa.

exemplo das políticas de saúde, assistência social e educação – como direitos, o que demandou por parte do Estado a necessidade de avaliar as melhores formas de universalizar esse tipo de política pública (Lima *et al.*, 2021).

A segunda, por outro lado, recaiu nas críticas das agências financiadoras internacionais – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) – a respeito da reforma dos programas sociais que tinham por base a concepção de descentralização e privatização dessas políticas (Fernandes; Esmeraldo, 2012).

Ainda cabe destacar, como lembra Gussi (2019), que as agências internacionais apresentaram como condição de financiamento, ao Estado brasileiro, a obrigatoriedade de elaboração de sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas de natureza social com o intuito de racionalizar os gastos públicos. Nesse sentido, foi promovida a ideia de avaliação para verificar o nível de eficiência na aplicação dos recursos públicos, bem como identificar o grau de eficácia no alcance dos objetivos dos planos, programas e projetos (Fernandes; Esmeraldo, 2012; Gussi, 2019). Nas palavras de Gussi (2019, p. 171-172) a avaliação, naquele período, foi marcada por:

Quase sempre reduzidas à dimensão econômica, essas avaliações têm por intuito demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente quantitativos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas.

Com base nessa lógica, as avaliações apresentavam três questionamentos indispensáveis: a) se os objetivos das políticas públicas foram completados; b) como se dava a operacionalização das políticas públicas; e c) o que fez com que os resultados fossem ou não cumpridos. Em outras palavras, a concepção da avaliação estava focada exclusivamente em promover a eficiência, eficácia e efetividade.

Já, a partir dos anos 2000, a temática da avaliação ganha uma nova centralidade, em virtude da criação e ampliação das instituições participativas no Brasil. Esse momento foi marcado pelo objetivo de elevar o número de atores sociais e segmentos da sociedade civil nos processos de tomada de decisão. No campo da avaliação, segundo Gussi (2019, p.172) “evidencia-se a construção de outro parâmetro,

epistemológico, metodológico e político de avaliação que permite ir além de definições operacionais conduzidas por modelos avaliativos pré-concebidos”.

Desse modo, conforme frisado na literatura (Gussi, 2019; Laisner, 2019; Boullosa, 2020; Lima *et al.*, 2021), a avaliação passou a ser compreendida, também, enquanto instrumento estratégico de gestão e de controle social.

Isto posto, ressalta-se a relevância de avaliar as políticas públicas para identificar seus resultados e medir sua eficiência, eficácia e efetividade, publicizando seus resultados com vistas à prestação de contas para a sociedade. Sob esta ótica, entende-se que a pesquisa avaliativa compreende a promoção de um direito democrático fundamental, diretamente atrelado ao controle social em face da atuação estatal.

No item a seguir, serão apresentados os resultados da revisão de literatura realizada a partir dos artigos do periódico brasileiro AVAL, realizando-se uma análise bibliométrica a partir dos resultados encontrados.

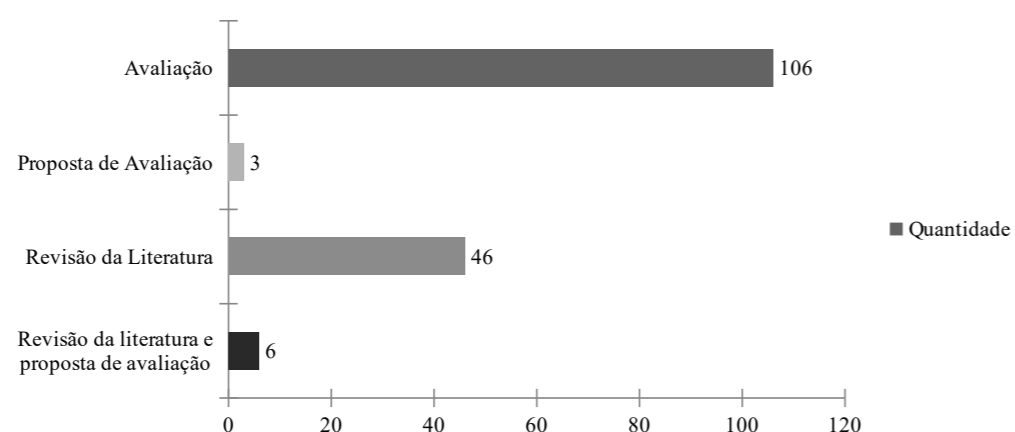
ANÁLISE DOS ARTIGOS PUBLICADOS PELA REVISTA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (AVAL)

O banco de dados sobre os artigos publicados na Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL compila todas as publicações ocorridas entre 2008 e 2021. A revista possui publicações de análises e resultados de pesquisas em avaliação de políticas públicas assim como reflexões teórico-metodológicas e de desenvolvimento de ferramentas metodológicas, que contribuem para a difusão de novas avaliações em políticas públicas. A revista, além disso, tem como objetivo divulgar resultados de pesquisas nacionais e internacionais sobre a temática da avaliação de políticas públicas, feitas por pesquisadores de diferentes localidades e áreas do conhecimento.

Em vista disso, foi realizada a coleta, análise e classificação dos 161 artigos publicados, distribuídos em 19 edições, com um total de 17 volumes. Os autores dos artigos são professores, estudantes e pesquisadores do Campo de Públicas do ensino superior, divididos em público masculino e público feminino. A seguir, são apresentadas as principais características dos artigos publicados na revista.

Para a análise da categoria de tipo de artigo (Gráfico 01), foram identificados 55 artigos que realizam a avaliação de uma política pública (65,8% do total), 46 com uma revisão da literatura sobre avaliação (29,6%), três artigos com proposta metodológica em avaliação (1,9%) e seis artigos que combinam revisão da literatura com uma proposta metodológica de avaliação (3,7%).

Gráfico 01 - Tipo de Artigo publicado na Revista AVAL, 2008 a 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados de artigos em avaliação de políticas públicas (EPP/UFRN), 2022.

Com relação à área da política pública, observa-se um conjunto significativo de avaliações de políticas sociais (com destaque para as três políticas universais – educação, assistência social e saúde), assim como de políticas públicas em geral (com cerca de 15% do total), ou seja, políticas de caráter social, econômico, político e ambiental. Os estudos dessa categoria mais geral, isto é, em que não há uma especificidade a ser avaliada, são, portanto, abrangentes e variados. Alguns exemplos ajudam a ilustrar: avaliação sobre como as atribuições e princípios federativos do Estado brasileiro, após a Constituição de 1988, interferem na descentralização das políticas sociais, expressando um importante desafio político-administrativo a ser processado, feito pela autora Godinho, Isabel Cavalcante. 2011. “Uma Reflexão Sobre a Constituição de 1988 e suas Implicações na Descentralização das Políticas Sociais”; além disso, podemos citar as práticas de avaliação de políticas e programas governamentais que podem auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação e acompanhamento de políticas e programas governamentais, realizado pelos autores(a) Campos, Maria de

Fátima Hanaque, Menezes, Ana Maria Ferreira, Neto, José Francisco Barreto e Farias, Maria Auxiliadora Ornellas. 2008. “Avaliação de políticas e programas governamentais: experiências no Mestrado Profissional”; ainda assim, a avaliação de políticas públicas em sua breve historicidade, apresentando em seguida o lugar por ela ocupado na estrutura dos nove Estados que formam o Nordeste brasileiro, produzido pela autora Arcoverde, Ana Cristina Brito. 2021. “Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos?”, entre outros exemplos que poderíamos citar.

Tabela 01 - Área setorial dos artigos publicados na revista AVAL, 2008-2021

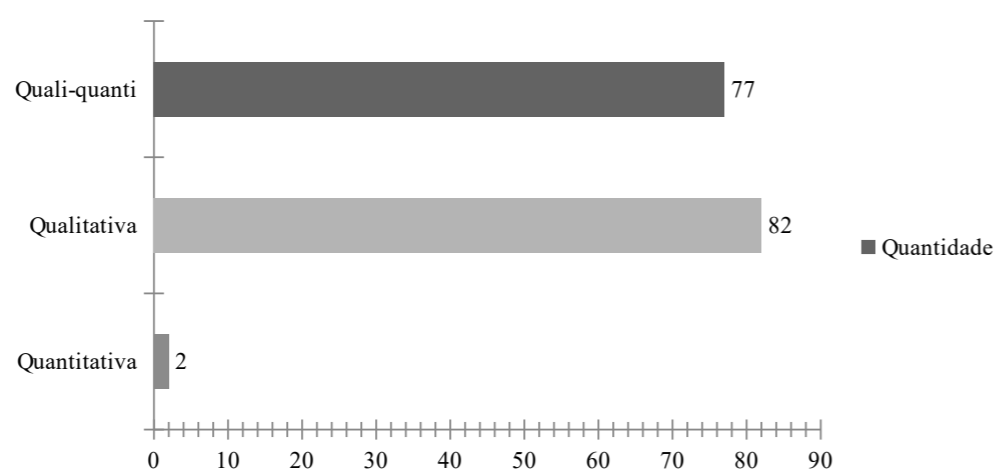
Área da Política Pública	Quantidade	%	Acumulado (%)
Educação	26	16,1%	16,1%
Políticas públicas em geral	24	14,9%	31,1%
Assistência social	20	12,4%	43,5%
Saúde	16	9,9%	53,4%
Trabalho	15	9,3%	62,7%
Participação social	10	6,2%	68,9%
Meio ambiente e Sustentabilidade	9	5,6%	74,5%
Desenvolvimento local	8	5,0%	79,5%
Economia	8	5,0%	84,5%
Inclusão social	6	3,7%	88,2%
Turismo	4	2,5%	90,7%
Cultural	3	1,9%	92,5%
Comunicação	2	1,2%	93,8%
Habitação	2	1,2%	95,0%
Justiça social	2	1,2%	96,3%
Alimentação	1	0,6%	96,9%
Ciência e Tecnologia	1	0,6%	97,5%
Cooperação social	1	0,6%	98,1%
Industrial	1	0,6%	98,8%
Institucional	1	0,6%	99,4%
Território	1	0,6%	100,0%
Total	161	100,0%	---

Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados de artigos em avaliação de políticas públicas (EPP/UFRN), 2022.

Temáticas como “trabalho” e “participação social” também são frequentes com 9,6% e 6,2% respectivamente. No entanto, chama a atenção a variedade de temas que a revista AVAL atrai, com outras áreas setoriais de políticas também presentes como meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento local e territorial dentre outras.

Acerca da análise do tipo de metodologia adotada nos artigos, através do Gráfico 02, verificamos que o método qualitativo é o mais prevalente, com 82 artigos deste tipo (50,9% do total), ou seja, são pesquisas baseadas em narrativas, ideias e experiências que servem como fonte de informação para avaliações que captam a percepção subjetiva ou interpessoal dos afetados pelas políticas públicas. Estratégias metodológicas que combinam métodos quantitativos com qualitativos (quali-quantitativo) formam também um conjunto relevante de artigos: cerca de 48% do total. Artigos que se utilizam exclusivamente de técnicas quantitativas para avaliação de políticas públicas são raros: registram-se apenas dois artigos (ou 1,2% do total).

Gráfico 02 - Tipo de metodologia adotada nos artigos publicados pela Revista AVAL, 2008-2021



Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados de artigos em avaliação de políticas públicas (EPP/UFRN), 2022.

Em relação ao tipo de dado utilizado como fonte de informação (Tabela 02), isto é, a forma de coleta de dados, observa-se que todos os artigos se utilizam de leituras bibliográficas e documentais, sendo

que 34,8% utilizaram exclusivamente o método bibliográfico e documental e o restante uma combinação desta com outras técnicas de coleta de dados. Como um artigo pode utilizar uma ou mais técnicas de coleta de dados – há uma variabilidade entre dois a seis tipos de coleta de dados em um único artigo – a tabela 02 registra todas as utilizadas nos artigos, o que explica o valor total (n = 266) ser maior do que o número de artigos em análise (n = 161).

A técnica de coleta de dados por meio de entrevistas é a forma mais frequente (16,2%) entre os artigos publicados pela Revista AVAL. Técnicas de observação e de aplicação de questionários estão também presentes: 8,6% e 8,3%, respectivamente.

Tabela 02 - Forma de coleta da informação dos artigos publicados na Revista AVAL, 2008-2021

Coleta de dados (uma ou mais)	Quantidade	%
Bibliografias e Documentos	161	60,5%
Entrevista	43	16,2%
Observação	23	8,6%
Questionário	22	8,3%
Estudo de caso	8	3,0%
Grupo focal	4	1,5%
Análise de conteúdo	2	0,8%
Diagnóstico participativo	1	0,4%
Pesquisa Ex-post	1	0,4%
Técnica do círculo hermenêutico-dialético (CHD)	1	0,4%
Total	266	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados de artigos em avaliação de políticas públicas (EPP/UFRN), 2022.

Registra-se, ainda, o estudo de caso (3%) como estratégia metodológica de avaliação, como, por exemplo, avaliar o impacto das políticas públicas de certificação do autorreconhecimento e da titulação do território sobre a identidade étnica dos quilombos remanescentes em Barra e Bananal – Rio de Contas – no Estado da Bahia, feito pelos autores(a) Capinan, Ubiraneila e Cardel, Lídia. 2011. “O quilombo que remanesce: impactos da política pública

de certificação e de titulação do território em Rio de Contas, BA”. A técnica de grupo focal está presente em quatro artigos (1,5%), como no caso do artigo que avalia os impactos do Programa Nacional de Informática na Educação nas condições de vida dos alunos das escolas públicas de ensino fundamental, verificando sua relação com o processo de inclusão sociodigital, realizado pelos autores(a) Oliveira, Hérica Q. e Gussi, Alcides Fernando. 2013. “Tecnologias de informação e comunicação na educação e inclusão sociodigital: uma avaliação do programa de informática na educação em Fortaleza”.

Por fim, registram-se outras técnicas, mas com frequência reduzida. A análise de conteúdo aparece em dois artigos, como na avaliação do planejamento estadual, ante sua relevância socioambiental para a sociedade, produzido pelos autores(a) Junior, Paulo Torres e Cardoso, Maione Rocha de Castro. 2019. “Os Desafios da Implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará”. A avaliação de tipo ex-post aparece em um artigo no caso de considerações avaliativas sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) no contexto da reforma educacional brasileira e suas implicações para a gestão da escola pública em um município do Estado de Fortaleza, feito pelo autor Campelo, João Inácio. 2013. “Dinheiro direto na escola: um olhar avaliativo sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza”. Um artigo utiliza o diagnóstico participativo em que apresenta um processo de avaliação da saúde a partir de metodologia participativa num bairro em processo de urbanização, realizado pelos autores(a) Rosa, Maria da Pureza Ramos de Santa; Vargas, Marлизete Maldonado, Melo, Cláudia Moura de e Oliveira, Cristiane Costa da Cunha. 2010. “Metodologia participativa de avaliação em saúde num bairro em processo de urbanização”. Por fim, um artigo utiliza o círculo hermenêutico-dialético (CHD) que consiste em compreender a participação a partir de uma construção epistemológica, na tentativa de fomentar uma nova metodologia para avaliação de políticas públicas latino-americanas capaz de se contrapor à avaliação instrumental e positivista implantada pelos organismos multilaterais aos países do sul, produzido pelos autores(a) Santos, Cristiane Vieira dos; Cardoso, Gil Célio de Castro e Costa, João Paulo da Silva. 2019. “A ciranda da participação social na gestão municipal de Fortaleza-CE: uma perspectiva avaliativa quadridimensional”.

Em síntese, a Revista Aval atrai um conjunto variado de artigos sobre avaliação de políticas públicas tanto nos aspectos metodológicos,

quanto de tipos de políticas em avaliação, com presença também marcante de artigos que promovem uma revisão da literatura da área e, ainda, na proposição de métodos de avaliação alternativos aos considerados predominantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo, ao buscar compreender o estado da arte da produção acadêmica sobre avaliação de políticas públicas a partir de um dos principais periódicos sobre o tema, trouxe como contribuição a compreensão sobre como vem se delineando a elaboração de avaliações no Brasil, a partir da perspectiva da academia.

O estudo ressaltou que, em sua maioria, as publicações se constituíam como avaliações de políticas específicas, com destaque para a área social, embora tenham sido identificadas pesquisas avaliativas sobre múltiplos temas. Outro destaque foram as 46 revisões de literatura sobre o tema, as quais tinham como finalidade, de forma geral, identificar o delineamento das pesquisas sobre o tema, a exemplo do presente esforço. Foram destaque as pesquisas de cunho qualitativo e quali-quantitativo, apontando, se forma consonante, para o cenário mais atual da avaliação em que essas são percebidas como instrumento estratégico de gestão e de controle social (Gussi, 2019; Laisner, 2019; Boullosa, 2020; Lima *et al.*, 2021). As múltiplas estratégias de coleta de dados apontam para um rico repertório metodológico que denota o avanço dos estudos no Brasil.

Diante do cenário posto, a partir dos anos 2000, com a criação e ampliação das instituições participativas no Brasil, a elevação do número de atores sociais e segmentos da sociedade civil nos processos de tomada de decisão aponta para a necessária ampliação das estratégias de inserção desses atores também nos processos avaliativos.

Tendo sido verificado este esforço por parte dos estudos acadêmicos, a presente pesquisa abre espaço e revela curiosidades em torno de como vêm sendo delineadas as avaliações em órgãos públicos no Brasil. Assim torna-se fundamental que novos estudos possam buscar conhecer como a avaliação de políticas públicas se posiciona na administração pública no Brasil, ou seja, o grau de prioridade existente; bem como que sejam realizadas investigações que busquem identificar os desenhos metodológicos utilizados em avaliações oficiais, a fim

de identificar se os avanços existentes no contexto mais atual já se revelam nesses espaços de tomada de decisão.

Um dos caminhos possíveis para o aprimoramento de desenhos avaliativos consiste na valorização de diálogos que considerem os múltiplos saberes, sejam eles técnicos ou provenientes das bases, ou seja, o saber comunitário. Além disso, coloca-se o desafio da multidisciplinaridade, a qual revela-se como característica marcante do Campo de Públicas no Brasil.

O Campo de Públicas caracteriza-se pela formação profissional voltada ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas (DCN - resolução CNE/CES 01/2014, art. 1º), abrangendo os conhecimentos de áreas como o Direito, a Economia, a Geografia, a Administração, as Ciências Sociais, dentre outros, tendo como objetivo formar profissionais, “gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil na condução dos assuntos públicos” (Carta de Brasília, 2013, p. 1).

Este Campo vem formando profissionais capazes de desenvolver e difundir novas metodologias e técnicas, propor inovações sociais e processos que contribuam para o fortalecimento da esfera pública, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação social. Ele reflete uma concepção epistemológica respaldada na atuação multidisciplinar do corpo docente, o qual gera novas experiências e forma um gestor com capacidade de dialogar com diversos profissionais. Assim, considera-se aqui a importância deste caráter multidisciplinar como ferramenta chave na construção de avaliações que sejam aptas a, de fato, retratar a realidade das políticas públicas e pautar tomadas de decisão consistentes.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Edilson; BOULLOSA, Rosana. Avaliação da implementação do Centro-dia para Pessoas com Deficiência: entre inovação e aprendizagem em políticas públicas. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, v. 3, n. 3, p. 123-136, 2015.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos?. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 5, n. 19, p. 160-175, 2021.

BOTELHO, Louise *et al.* O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacionais. **Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Por um olhar epistemológico para a avaliação em políticas públicas: história, teoria e método. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 4, n. 18, p. 9-37, 2020.

CAMPELO, João Inácio. Dinheiro direto na escola: um olhar avaliativo sobre o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de Fortaleza. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 11, p. 9-37, 2013.

CAMPOS, Maria de Fátima Hanaque *et al.* Avaliação de políticas e programas governamentais: experiências no Mestrado Profissional. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 11, p. 49-58, 2008.

CAPINAN, Ubiraneila; CARDEL, Lídia. O quilombo que remanesce: impactos da política pública de certificação e de titulação do território em Rio de Contas, BA. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 2, n. 8, p. 27-39, 2011.

Carta de Brasília. IX FÓRUM DE COORDENADORES E PROFESSORES DO CAMPO DE PÚBLICAS, Brasília, 2013. Disponível em: <https://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/04/carta-de-brasc3adlia-abril-de-2013-1.pdf>

COELHO, Fernando de Souza *et al.* O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 21, n. 3, p. 488-529, 2020.

FERNANDES, Ivana Leila Carvalho; ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite. Elementos a considerar na avaliação de Políticas Públicas. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, [s. l.], p. 89-98, 2012.

GODINHO, Isabel Cavalcante. Uma Reflexão Sobre a Constituição de 1988 e suas Implicações na Descentralização das Políticas Sociais. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 7, p. 89-98, 2011.

GUBA, Egon; LINCOLN, Yvonna. **Fourth generation evaluation**. Newbury Park, CA: Sage, 1989.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 2, n. 16, p. 171-183, 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate (INCT/PPED)**, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando *et al.* METODOLOGIAS E EXPERIÊNCIAS ETNOGRÁFICAS EM AVALIAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS: Avaliação de programas de microcrédito do Banco do Nordeste no Ceará. **RP3 - Revistas de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 85-96, 2014.

JUNIOR, Paulo Torres; CARDOSO, Maione Rocha de Castro. Os Desafios da Implementação da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Ceará. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 15, p. 189-199, 2019.

LAISNER, Regina Claudia. Metodologias participativas em avaliação de políticas públicas: tendências e possibilidades desde uma abordagem política. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, [s. l.], v. 1, n. 15, p. 80-97, 2019.

LIMA, João Victor Moura *et al.* Programa minha casa minha vida: uma avaliação de políticas públicas numa perspectiva de cidadania. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 6, n. 20, p. 65-85, 2021.

OLIVEIRA, Hérica; GUSSI, Alcides Fernando. Tecnologias de informação e comunicação na educação e inclusão sociodigital: uma avaliação do programa de informática na educação em Fortaleza. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 11, p. 57-67, 2013.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008.

ROSA, Maria da Pureza Ramos de Santa *et al.* Metodologia participativa de avaliação em saúde num bairro em processo de urbanização. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 2, n. 6, p. 17-25, 2010.

SANGALLI, Amanda; KAUCHAKJE, Samira. Introdução à bibliometria e cientometria: exemplo prático de aplicação ao tema presidencialismo latino-americano. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 30, n. 1, p. 87-123, 2021.

SANTOS, Cristiane Vieira dos *et al.* A ciranda da participação social na gestão municipal de Fortaleza-CE: uma perspectiva avaliativa quadridimensional. **REVISTA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 2, n. 16, p. 151-167, 2019.

✓ O impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos

Marília Ramos

UFRGS

Viviane Pereira Grosser

TCE-RS

Resumo: Esse artigo analisa a evolução das competências dos Tribunais de Contas brasileiros, desde a sua criação até o modelo definido na Constituição Republicana de 1988, sob as perspectivas do desenvolvimento institucional e da accountability. Para analisar o impacto desse tipo de atuação utilizou-se como substrato empírico a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2008, quanto ao acompanhamento das taxas de atendimento em pré-escola previstas nos Planos Nacionais de Educação de 2001 (com vigência até 2011) e 2014 (com vigência até 2024). A partir dos modelos de regressão linear multivariada produzidos, verificou-se que a diferença nas taxas de atendimento entre 2007 e 2017 dos municípios gaúchos eram positivamente impactadas pela intensidade do monitoramento realizado pelo TCE-RS. Assim, quanto maior a continuidade da ação de fiscalização, maior o incremento no atendimento da população infantil em pré-escola, ao longo do tempo. Apesar do baixo poder explicativo estatístico do modelo e de outras limitações nas bases de dados utilizadas, esses resultados sinalizam que os Tribunais de Contas podem, de fato, provocar a adoção de medidas pelo poder público tendentes a corrigir o cenário de déficit de vagas, seja mediante emissão de recomendações, seja pela exigência de plano de ação com a descrição das medidas destinadas a consecução desse objetivo. Isso exemplifica a atividade descrita por Bardach (1977) como “fixing the implementation game”.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Desenvolvimento institucional. Accountability. Controle de políticas públicas. Educação infantil.

EN

Abstract: This article examines, through the perspectives of institutional development and accountability, the evolution on the prerogatives of the Brazilian Courts of Accounts, since its creation until the design defined by the Brazilian Federal Constitution of 1988. This approach aimed to understand which competences of these institutions have allowed them, gradually over time and the country's democratic development, to exercise control over the implementation of public policies. This research analyzed the experience of State Court of Account of Rio Grande do Sul in enforcing, since 2008, pre-primary education attendance rates regulated in the National Education Plans of 2001 (up to 2011) and 2014 (up to 2024). It is investigated the auditing practice of State Court of Account of Rio Grande do Sul, from 2008 to 2016, regarding early childhood attendance rates on counties' preschools. The auditing data comprehended a progressive number of counties that received reports, during the mentioned period, in respect to insufficient attendance rates on pre-primary education, as determined by federal regulation. Using a sequence of multivariate regression models, it was found that the intervention of Rio Grande do Sul court of account on its counties had direct impact in increasing attendance rates between 2007 and 2017. Also, the greater the continuity of the auditing action, the greater the impact on attendance rates for early childhood population on preschool over time. The results indicate that the Courts of Accounts, whether demanding plans of action or issuing warnings, can induct government improvements on attendance rates in preschool, abiding to federal legislation. This activity exemplifies what Bardach (1977) has described as “fixing the implementation game”.

Key-words: Court of Accounts. Institutional Development. Accountability. Public policy monitoring. Early childhood education.

ES

Resumen: Este artículo analiza la evolución de las atribuciones de los Tribunales de Cuentas brasileños, desde su creación hasta el modelo definido en la Constitución republicana de 1988, desde la perspectiva del desarrollo institucional y la rendición de cuentas. Para analizar el impacto de este tipo de acciones, se utilizó como sustrato empírico la experiencia del Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul, a partir de 2008, en cuanto al seguimiento de los índices de asistencia en preescolares previstos en la los Planes Nacionales de Educación 2001 (vigente hasta 2011) y 2014 (vigente hasta 2024). Con base en los modelos de regresión lineal multivariada producidos, se constató que la diferencia en las tasas de asistencia entre 2007 y 2017 en los municipios de Rio Grande do Sul fue impactada positivamente por la intensidad del seguimiento realizado por el TCE-RS. Así, cuanto mayor sea la continuidad de la acción fiscalizadora, mayor será el aumento de la asistencia de la población infantil en preescolar, en el tiempo. A pesar del bajo poder explicativo estadístico del modelo y otras limitaciones en las bases de datos utilizadas, estos resultados indican que los Tribunales de Cuentas pueden, de hecho, provocar la adopción de medidas por parte del poder público tendientes a corregir el escenario de déficit de vacantes, ya sea por emitiendo recomendaciones, o requiriendo un plan de acción con una descripción de las medidas encaminadas a lograr este objetivo. Esto ejemplifica la actividad descrita por Bardach (1977) como “arreglar el juego de implementación”.

Palabras-clave: Tribunales de Cuentas. Desarrollo institucional. Responsabilidad. Control de políticas públicas. Educación Infantil.

FR

Résumé: Cet article analyse l'évolution des pouvoirs des Cours des comptes brésiliennes, depuis leur création jusqu'au modèle défini dans la Constitution républicaine de 1988, du point de vue du développement institutionnel et de la responsabilité. Afin d'analyser l'impact de ce type d'action, l'expérience de la Cour des comptes de l'État du Rio Grande do Sul, à partir de 2008, a été utilisée comme substrat empirique, concernant le contrôle des taux de fréquentation dans les écoles maternelles prévu dans les plans nationaux d'éducation 2001 (en vigueur jusqu'en 2011) et 2014 (en vigueur jusqu'en 2024). Sur la base des modèles de régression linéaire multivariés produits, il a été constaté que la différence de taux de service entre 2007 et 2017 dans les municipalités du Rio Grande do Sul était positivement influencée par l'intensité de la surveillance effectuée par le TCE-RS. Ainsi, plus la continuité de l'action d'inspection est grande, plus l'augmentation de la fréquentation de la population enfantine au préscolaire est importante dans le temps. Malgré le faible pouvoir explicatif statistique du modèle et d'autres limites des bases de données utilisées, ces résultats indiquent que les Cours des comptes peuvent, de fait, provoquer l'adoption de mesures par la puissance publique tendant à corriger le scénario de déficit de vacance, soit en émettant des recommandations ou en exigeant un plan d'action décrivant les mesures visant à atteindre cet objectif. Cela illustre l'activité décrite par Bardach (1977) comme « fixing the implementation game ».

Mots-clés: Cours des comptes. Développement institutionnel. Responsabilité. Contrôle des politiques publiques. L'éducation des enfants.

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são instituições de controle externo da Administração Pública, cuja origem pode ser traçada, no Brasil, desde o início da República, em 1891, com a criação do Tribunal de Contas da União. Contando, atualmente, com mais de um século desde o seu nascimento, o TCU e, por simetria federativa, os Tribunais de Contas subnacionais, inicialmente concebidos para o acompanhamento da execução orçamentária pelos gestores públicos, vêm cada vez mais controlando as ações e os programas governamentais, buscando aferir a eficácia, eficiência e os resultados por eles produzidos.

Para desenvolver essa análise, utilizou-se como substrato empírico a experiência de fiscalização promovida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir de 2008, quanto à implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014 no que diz respeito à política definida para a educação infantil. A temática ganhou relevo a partir da CRFB de 1988, uma vez que a educação pré-escolar, prestada em creches e pré-escolas, de cunho inicialmente assistencial, passou a ser reconhecida como um direito fundamental da criança.

Dentro da distribuição de competências entre os entes federativos, coube aos municípios oferecer educação infantil, em creches e pré-escolas, às crianças de 0 a 5 anos, constituindo a primeira etapa da educação básica. Em 2001, foi editado o Plano Nacional de Educação, primeiro plano educacional com força de lei. Na sua meta 1 foi prevista ampliação da oferta de educação infantil, para atender 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos até 2011.

Novo avanço veio com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que determinou a obrigatoriedade do atendimento das crianças desde os 4 anos de idade. Essa previsão foi referendada no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, com vigência até 2024. Neste, também na meta 1, foi determinado o atendimento de 50% da população de 0 a 3 em creches até 2024, bem como a universalização do acesso em pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos até 2016.

Frente a esse cenário o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a partir do ano de 2008, passou a fiscalizar um número progressivo de Municípios quanto aos percentuais de atendimento em creches e pré-escolas, mediante procedimento de auditoria e elaboração de relatório com essa inconformidade.

Em 2008, foram 45 municípios fiscalizados, os quais receberam relatório de auditoria apontando déficit na oferta de vagas em creches e pré-escolas. A partir de então, esse número foi aumentando,

progressivamente, ao longo dos anos. Além disso, desde 2011, a instituição passou a divulgar no seu Portal um estudo, denominado “Radiografia da Educação Infantil” pelo qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos municípios gaúchos quanto à oferta de vagas, mesmo daqueles que não receberam relatório de auditoria com a inconformidade.

Diante da contextualização do tema antes apresentada, as análises feitas no artigo buscam responder à seguinte questão: qual o impacto dessa fiscalização na evolução das taxas de atendimento em pré-escola no período de 2008 a 2016?

O objetivo central do estudo foi identificar os municípios que receberam relatório de auditoria em educação infantil, desde 2008, e se houve incremento nas taxas de atendimento em pré-escola no comparativo com os que não sofreram essa intervenção bem como verificar, em que medida, o aumento na taxa de atendimento em pré-escola, no período de 2008 a 2016, pode ser atribuído ao trabalho realizado por esse Tribunal.

O presente artigo tem o intuito de contribuir com um melhor entendimento sobre as novas competências desses órgãos de controle que, para além de uma análise de conformidade, estão realizando auditorias (art. 70, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil) que objetivam avaliar a efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais.

Os tribunais de contas e o controle de políticas públicas na perspectiva da *Accountability* Democrática

A análise do desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas, desde sua criação até as modificações trazidas com a CRFB de 1988 e consolidadas pela LRF, demonstrou o fortalecimento institucional desse órgão de controle, aos quais foi conferida maior autonomia e importância. Esse empoderamento das Cortes de Contas na nova ordem democrática, assim como de outras instituições de controle dentro do Estado buscou responder justamente a essa demanda pela institucionalização e pulverização dos instrumentos de controle, vigilância e monitoramento. A essa desconfiança institucionalizada em relação a todos que exercem qualquer parcela de poder, Rosanvallon denomina *watchdog democracy* ou democracia dos cães de guarda (2008, p. 70-71).

A caracterização da desconfiança democrática como elemento do sistema político traz o tema da *accountability*. O objetivo dessa desconfiança é “assegurar que as autoridades eleitas mantenham suas promessas e abrir caminhos para que se pressione o governo a servir o bem comum” (ROSANVALLON, 2008, p. 8). Também Campos (1990, p. 33) relaciona a *accountability* à democracia (representação, legitimidade do poder): quanto mais avançado o estágio democrático, maior a *accountability* dos governantes.

Em uma democracia imperfeita como a brasileira, em que há déficit de *accountability*, os instrumentos de controle proliferam e se superpõem.

Analisa-se, inicialmente nesse artigo, o conceito de *accountability*, nas dimensões trazidas por O’Donnell, bem como sua relação com os direitos fundamentais e o reflexo no controle das políticas públicas. Agrega-se, ainda, ao debate a reflexão sobre a profusão dos mecanismos de controle e os riscos do excesso de *accountability*, com prejuízo à gestão pública. Por fim, são analisadas as competências que viabilizam a atuação dos Tribunais de Contas como agentes que fiscalizam e controlam a implementação de tais políticas.

Accountability, direitos fundamentais e políticas públicas

O tema da *accountability* ganha relevância, no Brasil, com a nova ordem constitucional de 1988, que consagra a democracia como princípio fundamental do sistema (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013, p. 746). Conforme destaca Rocha (2013, p. 903), trata-se de um termo estrangeiro não incorporado ao vocabulário nacional, cujo significado em nosso sistema se aproximaria da expressão “prestação de contas”¹.

Como a democracia se exerce mediante representantes eleitos, estes passam a assumir, no exercício da representação política, uma responsabilidade delegada (pelos eleitores), nascendo daí a exigência de que prestem contas dos seus atos e por eles possam ser responsabilizados (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p. 1349-1350)

Nesse sentido, a *accountability* é tida como elemento central para a afirmação das democracias representativas, uma vez que “os governantes são cobrados por suas promessas e instados a prestar contas de seus atos” (ROCHA, 2013, p. 74).

Mas, conforme questiona Campos (1990, p. 33), quem fora do detentor da função pública deveria ser reconhecido como tendo poder

de declarar alguém responsável? Um eleitor, um burocrata de nível elevado, um legislador, um Tribunal?

Esse questionamento é aclarado a partir da distinção desenvolvida por O’Donnell (1998, p. 28) entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal². A vertical se realiza, precipuamente, por meio das eleições, sendo verificada também em reivindicações sociais e na cobertura regular pela mídia.

Conforme alertam Manin, Przeworski e Stokes (1999, p. 50), o controle exercido pelos cidadãos é altamente imperfeito na maior parte das democracias, já que o voto, exercido apenas uma única vez dentro de um período temporal, é insuficiente para controlar as milhares de decisões tomadas pelo governo que afetam o bem-estar dos indivíduos; afinal “não se pode controlar milhares de alvos com apenas um instrumento” (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999, p. 50).

Em razão de tais deficiências na *accountability* eleitoral (*accountability* vertical), foi desenvolvido o conceito de *accountability* horizontal (O’DONNEL, 2003, p. 44). Enquanto a primeira é exercida por atores que estão fora da estrutura estatal (eleitores, imprensa, organizações não governamentais, entre outras), a segunda é exercida no interior do próprio Estado por diversos órgãos e agências estatais investidos desse poder e efetivamente capacitados para realizar ações que vão da supervisão de rotina à aplicação de sanções legais (O’DONNEL, 1998, p. 40).

Para a efetividade dessa forma de *accountability* não basta que as agências atuem de forma isolada com questões específicas, mas devem constituir uma rede, em que se inclua tribunais comprometidos com a sua realização (O’DONNEL, 1998, p. 46). Nesse sentido, Figueirêdo (2012, p. 4), com esteio na classificação proposta por O’Donnell, afirma que os Tribunais de Contas integram essa rede de instituições que atuam na *accountability* horizontal, constituindo um importante mecanismo de transparência e promoção da ética na gestão pública.

Uma vez que “as escolhas em matéria de gastos públicos não são completamente livres à discricionariedade política” (BARCELLOS, 2005, p. 90), tanto que há a previsão de percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação, abre-se então a possibilidade de que os Tribunais de Contas possam, dentro da *accountability* horizontal, exercerem controle, inclusive, sobre a omissão do governo quanto à implementação de políticas sociais.

Dessa forma, seja pelo viés do controle de resultados dos programas governamentais, seja pelo viés da análise de legitimidade dos gastos públicos, diante das exigências constitucionais de salvaguarda de

² No presente trabalho, adota-se como referencial o trabalho de O’DONNEL (1998 e 2003), uma vez que o autor teve importante contribuição para o entendimento e conceitualização da *accountability* nas novas democracias ou poliarquias na América Latina e também por trazer sistematização aplicável à caracterização dos Tribunais de Contas dentro da estrutura de *accountability* definida na Constituição de 1988.

¹ Conforme Rocha, “‘prestação de contas’ e *accountability*, embora com uma raiz comum, definem e descrevem fenômenos distintos, que no Brasil assumem características próprias e permitem enfatizar que a *accountability* não se resume à questão legal ou à prestação formal de contas. (ROCHA, 2013, p. 64).

direitos sociais fundamentais, o controle exercido pelo Tribunal de Contas, dentro do que foi aqui caracterizado como *accountability horizontal*, tem direta relação com o controle de políticas públicas e com a proteção de direitos fundamentais.

A experiência do TCE RS no controle da implementação da política de educação infantil

Do ponto de vista empírico, examina-se o trabalho de monitoramento realizado pelo TCE-RS, desde 2008, com o objetivo de acompanhar o processo de implementação dos Planos Nacionais de Educação de 2001 a 2011 e de 2014 a 2024 no que diz respeito à educação infantil.

Verifica-se que o exame das taxas de atendimento em creches e pré-escolas dos municípios gaúchos foi incluído nas diretrizes específicas de fiscalização do órgão a partir da competência de 2007 (Radiografia da Educação Infantil, edição 2011). Um estudo deflagrado pelo Ministério Público de Contas, que contou com o auxílio de técnicos da Casa, trouxe a temática para o exame da Corte. Intitulado “Educação Infantil: a primeira infância à sua própria (má) sorte”, o trabalho, de junho de 2007, fez um apanhado dos compromissos assumidos na Legislação brasileira com a primeira infância, apresentou dados estatísticos sobre o déficit de vagas nos municípios gaúchos e demonstrou a grande distância desses números em relação à meta 1 do PNE/2001, vigente à época.

Desde então, o exame quanto ao déficit de vagas em educação infantil, que já era conduzido, de forma pontual, por alguns Auditores dentro da Casa, passou a ser inserido formal e permanentemente nos procedimentos de auditoria.

Assim, a partir de 2008, foram 45 municípios auditados, que receberam relatório de auditoria apontando déficit de vagas em creches e pré-escolas. Esse número foi aumentando, progressivamente, ao longo dos anos, tendo seu pico em 2013 e 2014, com 242 e 227 municípios, respectivamente, sendo fiscalizados.

Além disso, a partir 2011, o TCE-RS passou a divulgar, no seu Portal³, o estudo “Radiografia da Educação Infantil”, pelo qual, anualmente, eram mostrados dados sobre a situação dos municípios gaúchos quanto à oferta de vagas e à aplicação de recursos do FUNDEB em creches e pré-escolas, mesmo daqueles que não receberam relatório de auditoria com a inconformidade. Tanto no relatório de auditoria,

quanto nesse estudo, o percentual de atendimento das crianças naquelas etapas de ensino é obtido a partir do cruzamento do número de crianças matriculadas em cada ano, nas faixas de 0 a 3 e de 4 a 5 anos (Censo Escolar/INEP/MEC), com o total da população nessas mesmas faixas etárias (Datusus em 2012, com base no Censo Demográfico do IBGE de 2010).

Essa metodologia decorre da própria meta 1 dos PNEs/2001 e 2014, que estabelece a ampliação de vagas a 50% das crianças de 0 a 3 anos, prorrogada até 2024, bem como a oferta de vagas a 80% das crianças de 4 a 5 anos, até 2011, devendo, a partir de 2016, ser universalizado esse acesso.

O objetivo desse monitorament, era mostrar não apenas o quanto e como se gastava, mas se o que estava sendo aplicado em educação infantil estava atendendo à finalidade pública, consubstanciada na carta constitucional e demais leis que regem o tema (GARCIA, 2017, p. 82).

Verifica-se, assim, que o trabalho realizado pela Instituição busca controlar a implementação da política definida na CRFB de 1988 e regulamentada, em nível federal, pelos Planos de Educação de 2001 e 2014.

Buscando verificar, de forma empírica, o impacto do monitoramento de políticas públicas pelos Tribunais de Contas, adotou-se, como referencial para a análise, esse trabalho realizado pelo TCE-RS, desde 2008, no controle da implementação da política de educação infantil pelos executivos municipais gaúchos.

Optou-se, nesse trabalho, por restringir o exame à taxa de atendimento em pré-escola como indicador da atuação do TCE-RS, uma vez que, além de constar como meta do PNE/2001 e PNE/2014, com atendimento de 80% e 100% para a população de 4 e 5 anos, respectivamente, passou a ser etapa da educação básica, desde a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, sendo mandatária a sua universalização a partir de então⁴. A creche, por sua vez, em que pese a orientação quanto à garantia de oferta de vagas a, pelo menos, 30% e a 50% da população de 0 a 3 anos, determinada nos Planos de Educação de 2001 (PNE/2001) e de 2014 (PNE/2014), respectivamente, continua sendo uma opção da família, sem caráter obrigatório como é a pré-escola⁵.

Por envolver o número de crianças matriculadas na pré-escola em comparação com do total da população na faixa etária de 4 e 5 anos, esse indicador evidencia também o déficit de matrículas ou de vagas nessa etapa.

⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

(...)

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

⁵ Lei n. 13.005, de 2015, estratégia 1.15: “promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos” (sem grifo no original).

¹ Disponível em http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil.

Acesso em 04-02-2019.

Portanto, quando se fizer referência à taxa de atendimento ou taxa de cobertura, significa a razão entre o número de crianças matriculadas em pré-escola sobre o total da população infantil de 4 e 5 anos. E, quando se mencionar o déficit na oferta de vagas ou de matrículas, significa que no município não são disponibilizadas vagas ou matrículas que possam abacar todas as crianças na faixa etária referida.

O objetivo na utilização do indicador taxa de atendimento é verificar se, a partir da intervenção do TCE-RS (consistente na produção de relatório de auditoria destinado ao prefeito municipal, informando o número de vagas que deveriam ser criadas em pré-escola para as crianças e 4 e 5 anos⁶), houve algum incremento por parte dos municípios que receberam esse tratamento, em comparação com aqueles que não receberam, na taxa de cobertura em pré-escola ao longo do tempo.

Variáveis da pesquisa

As informações relacionadas à variável independente, ou seja, sofrer ou não a intervenção do TCE-RS entre os anos de 2008 e 2016, foram prestadas pela próprio órgão. As informações a respeito da taxa de atendimento em pré-escola, que constitui a variável dependente, foram extraídas do censo escolar respectivo (2007 a 2017), cruzadas com os dados referentes à população total de 4 e 5 anos. Com relação às variáveis independentes de controle⁷ tem-se que:

- a. Os dados populacionais foram extraídos do IBGE com base nos censos demográficos 2000 e 2010 e nas estimativas populacionais produzidas pelo órgão. Dada a ausência de estimativas populacionais por faixa etária detalhada para os municípios, foi mantida a mesma proporção da população de 4 a 5 anos, ao longo dos anos, com base nos censos demográficos e estimativas populacionais do IBGE.
- b. Ser predominantemente rural ou urbano (IBGE).
- c. PIB e PIB *per capita* (Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul, FEE e atualizados pelo IPCA (para dezembro de 2017).
- d. Renda *per capita* de 2007 a 2009 (Censo do IBGE de 2000 e 2010).
- e. O coeficiente de Gini (IPEA)
- f. Desenvolvimento humano municipal (IDHM), Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁸.

- g. Partidos políticos a que estavam ligados os gestores no período analisado (2007 a 2016), extraídos da base de dados usada em MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017).
- h. Receitas orçamentárias e receita orçamentária *per capita* referentes aos anos de 2007 a 2012, extraídas de base de dados utilizada em MARENCO, STROHSCHOEN e JONER (2017). Receita orçamentária e receita orçamentária *per capita* no período de 2013 a 2017 (Sistema SIAPC do TCE-RS).
- i. Programa Proinfância, no período de 2007 a 2013, banco de dados utilizado em RAMOS e SCHABBACH (2017).
- j. Proporção de estatutários (servidores de carreira) em relação ao total do quadro de funcionários dos municípios (microdados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, “Munic”, IBGE. Essa medida da profissionalização da burocracia foi tomada como *proxy*⁹ da capacidade estatal de implementação de políticas públicas (CINGOLANI; THOMSSON; CROMBRUGGHE, 2013, p. 10).
- k. Matrícula em pré-escola, Censo Escolar (INEP/MEC) referente a cada ano utilizado.

Estratégia analítica

Para observar a existência de relação causal entre o aumento na taxa de atendimento em pré-escola e a intervenção do TCE-RS, ao longo do tempo, foram realizadas regressões lineares multivariadas no citado *software*, utilizando a técnica da “diferença da diferença” ou “dupla diferença”.

Nessa pesquisa, o grupo tratamento, conforme já dito, foi constituído pelos municípios que sofreram a ação de fiscalização do TCE-RS, enquanto o grupo controle foi composto pelos municípios que não sofreram a fiscalização. O momento anterior à intervenção comporta as taxas de atendimento em pré-escola (matrículas em pré-escola, divididas pela população total de 4 e 5 anos), apuradas para cada um dos municípios pesquisados, com base nos dados do censo escolar e do censo demográfico referentes ao ano de 2007. Esses percentuais foram então comparados com as taxas de atendimento verificadas após a intervenção do TCE-RS, em 2017, a partir da subtração das diferenças.

Tendo em vista que a intervenção do TCE-RS não ocorreu de forma igual para todos os municípios, foram criados modelos com dois grupos que compõem a variável independente.

⁶ “Levando em conta o atendimento de 34,81% das crianças de 0 a 3 anos e de 75,42% das de 4 a 5 anos, chega-se à necessidade de criação de 89.849 vagas em creche e de 66.642 vagas na Pré-escola, totalizando 156.491 na Educação Infantil” (Radiografia da Educação Infantil edição 2016, dados 2015).

⁷ São usadas nos modelos de análise, uma vez que os municípios são muito diferentes entre si, o que poderia viesar a análise de efeito dado que, para compararmos aqueles com e sem a intervenção, eles devem ser definidos aleatoriamente (o que não é o caso aqui) ou analisados levando-se em conta as diferenças que existem entre eles e possam afetar a variável dependente.

⁸ <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em 28-12-2018.

⁹ Conforme Ramos, as proxies são “medidas aproximadas e indiretas para catarmos determinados fenômenos”. (2013, p. 57).

Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/132102/000901271.pdf?sequence=1>.

Acesso em 09-02-2019.

O primeiro grupo, criado a partir da variável “semprenuncaauditoria” abarca aqueles municípios que receberam relatório de auditoria todos os anos entre 2008 e 2016 (26 casos – “sempre auditoria”) e aqueles que nunca receberam (153 casos – “nunca auditoria”). Para o segundo grupo foi criada a variável “IntervTCE”, em que identificados os municípios que não tiveram nenhum apontamento entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção” – 153 casos), que receberam relatório indicando déficit de matrículas em pré-escola de 1 a 4 anos (“baixa intervenção” – 209 casos) e de 5 a 9 anos (“alta intervenção” – 135 casos).

Essa distinção permitiu incluir todos os municípios gaúchos, dividindo-os conforme o número de anos que receberam ou não o tratamento, possibilitando examinar, assim, se a intensidade da intervenção – nenhuma, baixa (de 1 a 4 anos) e alta (de 5 a 9 anos) –, ainda que intermitente, trouxe impactos no incremento das taxas de atendimento em pré-escola para a população de 4 e 5 anos.

Primeiro foi utilizada a variável “semprenuncaauditoria” como independente, codificada como “sempre auditoria” (1) ou “nunca auditoria” (0). Após, em outro modelo, foi utilizada a variável “intervTCE” como independente, codificada como “nenhuma intervenção” (0), “baixa intervenção” (1) e “alta intervenção” (2). Para viabilizar a regressão, cada uma dessas variáveis foi dicotomizada e testada no modelo.

Quanto ao atendimento da população de 4 e 5 anos na pré-escola, 96,2% dos municípios do grupo tratamento apresentavam, no ano de 2007, situação crítica quanto à taxa de atendimento (maiores déficits de atendimento). No ano de 2016, 57,7% já estavam em situação intermediária e 30,8% em situação quase regular ou regular. No tocante ao grupo controle, 52,6% dos municípios estavam em situação intermediária, no ano de 2007, sendo que, em 2016, 87,5% dos municípios tinha situação quase regular ou regular.

Para essa aferição, a variável “cobertura_pré_escola” foi recodificada na variável “cobertura_pré_escola_categórica” (situação crítica, intermediária e quase regular ou regular)¹⁰.

Verifica-se, portanto, que, no grupo tratamento, houve maior proporção de municípios em situação mais crítica quanto ao atendimento de crianças em pré-escola (96,2% tinham menos de 50% da população de 4 e 5 anos matriculada), no comparativo com o grupo controle, em que havia predomínio de municípios em situação intermediária (52,6% tinham entre 50% e 75% da população de 4 e 5 anos matriculada) ou quase regular (25,6% com mais de 75% da população de 4 e 5 anos matriculada).

A diferença apresentou significância estatística, evidenciando, ainda, que a intervenção do TCE-RS foi, de fato, focalizada em municípios com piores taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos na pré-escola. Isso significa que, desde o início, os esforços de controle foram concentrados em municípios com situação mais crítica no atendimento das crianças em pré-escola.

Ressalte-se que, na vigência do PNE/2001, a meta para a pré-escola era de matrícula de 80% da população infantil de 4 e 5 anos, sendo que, a partir de 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, essa etapa da educação básica passou a ser obrigatória. O PNE/2014 reforçou essa previsão ao estabelecer a necessidade de universalizar o acesso da população de 4 e 5 anos na pré-escola até 2016.

No comparativo da média de ambos os grupos, quanto à diferença das taxas de atendimento em pré-escola entre o último ano aqui analisado (2016) e o período anterior ao início do monitoramento (2007), observou-se que o grupo tratamento obteve incremento percentual de 36,51%, enquanto o grupo controle teve incremento menor, de 33,84%. Embora não se possa ainda falar em relação causal, percebe-se existir correlação entre uma maior elevação nas taxas de atendimento da população de 4 e 5 anos no período de 2007 a 2016 e o fato de ter existido apontamento todos os anos por parte do TCE-RS.

A diferença, contudo, não apresentou significância estatística no teste de médias (teste *t independente sample*), não podendo ser extrapolado para a população.

Municípios com intervenção intermitente do TCE-RS

Além de verificar a diferença entre os grupos que sofreram ou não a intervenção do TCE-RS no período estudado, é relevante observar se a intensidade da intervenção – baixa (de 1 a 4 anos) e alta (de 5 a 9 anos) –, ainda que intermitente, trouxe impactos no incremento das taxas de atendimento em pré-escola para a população de 4 e 5 anos.

Ao longo do período de monitoramento de 2008 a 2016, foram 153 municípios que nunca receberam relatório de auditoria do TCE-RS em educação infantil, conforme visto no subitem precedente. Por outro lado, foram 209 municípios que receberam apontamento quanto ao tema de 1 a 4 anos, no que se convencionou chamar de baixa intervenção do TCE-RS, e 135 que sofreram essa ação do TCE-RS

¹⁰ Situação crítica: De 0 a 50% da população de 4 e 5 anos matriculada. Situação intermediária: mais de 50% a 75% da população de 4 e 5 anos matriculada. Situação quase regular ou regular: mais de 75% da população de 4 e 5 anos matriculada

por mais de 5 anos, ao que se denominou alta intervenção (variável “IntervTCE”).

Diferença quanto à taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2016

Comparando a média dos grupos, quanto à diferença entre o último ano aqui analisado (2016) e o ano anterior ao do início do monitoramento (2007), observa-se que houve um incremento escalonado, conforme o nível de intervenção do TCE-RS, na taxa de atendimento em pré-escola. Enquanto o grupo tratamento com alta intervenção obteve incremento de 36,51%, o grupo tratamento com baixa intervenção obteve aumento de 35,6%, e o grupo controle teve incremento ainda menor, de 33,84%.

Embora não se possa ainda falar em relação causal, percebe-se existir correlação entre o aumento na taxa de atendimento em pré-escola no período de 2007 a 2016 e uma maior ou menor intervenção do TCE-RS, conforme gráfico a seguir:

O impacto da ação do TCERS na fiscalização da oferta de vagas em educação infantil à população de 4 e 5 anos

Foram produzidos diversos modelos de regressão linear multivariada, buscando-se, assim, verificar se a variação na taxa de atendimento em pré-escola (dependente) pode ser explicada a partir de um conjunto de variáveis (independentes), entre as quais, a independente principal: a intervenção do TCE-RS.

Para tanto, de forma a obter o impacto dessa atuação, foram consideradas as variáveis no tempo anterior à fiscalização do TCE-RS (2007) e no tempo após (2017). Muito embora o órgão continue realizando esse monitoramento, o ano de 2017 se mostra relevante por ser o ano posterior ao prazo determinado no PNE/2014 para a universalização do acesso à pré-escola, que era 2016.

Os modelos foram calculados para os grupos de variáveis independentes principais utilizados neste estudo, que representam a atuação do TCE-RS de forma contínua e de forma intermitente. O primeiro grupo é representado pela variável dicotômica “semprenuncaauditoria”, que inclui os 26 municípios que receberam relatório de auditoria com

análise da educação infantil durante todos os anos entre 2008 e 2016 (1), e os 153 (0) que nunca receberam.

O segundo grupo corresponde à variável “IntervTCE”, que abarca os 153 municípios que não receberam relatório de auditoria no tema entre 2008 e 2016 (“nenhuma intervenção”), os 209 municípios que receberam o relatório de 1 a 4 anos (“baixa intervenção”) e os 135 municípios que receberam esse mesmo relatório de 5 a 9 anos (“alta intervenção”). Quanto a este último, para ser possível realizar a análise de regressão, essa variável foi transformada em 3 dicotômicas, quais sejam: i) alta intervenção (1) e nenhuma intervenção (0); ii) alta intervenção (1) e baixa intervenção (0); e iii) baixa intervenção (1) e nenhuma intervenção (0).

Em relação às variáveis independentes de controle foi calculada uma matriz de correlação, a qual demonstrou estarem altamente correlacionadas as variáveis “renda *per capita*” e “IDHM”. Dessa forma, os modelos foram concebidos de forma a sempre excluir o uso concomitante dessas variáveis da análise.

Foram produzidos 59 modelos de regressão linear multivariada, envolvendo a variável independente principal “semprenuncaauditoria”, além de outras variáveis independentes de controle. Entretanto, nenhum modelo apresentou significância estatística, o que é possível ser creditado à existência de poucos casos com auditoria realizada pelo órgão de controle durante todos os anos, no período de 2008 a 2016, já que apenas 26 municípios cumpriam esse requisito.

Dessa forma, com essa variável independente principal, não houve como verificar se a diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017 tem implicação causal com a atuação contínua do TCE-RS, já que não houve significância estatística nos modelos testados.

No comparativo entre os grupos de baixa (1 a 4 anos com relatório de auditoria) e nenhuma intervenção do TCE-RS (nenhum ano com relatório de auditoria), foram também produzidos 59 modelos estatísticos, envolvendo variáveis independentes de controle. Entretanto, nenhum dos modelos apresentou significância estatística.

Portanto, também aqui não houve como verificar se a diferença na taxa de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017 tem implicação causal com a atuação do TCE-RS.

Quando a regressão foi estimada com os grupos alta (5 a 9 anos de relatório de auditoria) e baixa (1 a 4 anos) intervenção, 23 dos 59 modelos produzidos apresentaram significância estatística. Dentre eles, o que teve maior maior poder explicativo e mais variáveis significativas no modelo foi o seguinte:

Tabela 2 – Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e baixa intervenção do TCE”

Coefficients ^a						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	.201	.057		3.503	.001
	Alta versus baixa intervenção do TCE	.052	.025	.115	2.088	.038
	Diferença Gini 2010/2007	.108	.192	.031	.564	.573
	Diferença IDHM 2010/2007	.930	.385	.135	2.413	.016
	Diferença percentual educação 2017/2007	-.204	.342	-.033	-.597	.551
	Diferença proporção estatutários 2016/2007	-.144	.074	-.106	-1.932	.054
	Diferença PIB per capita 2017/2007	2.935E-006	.000	.124	2.271	.024
	Diferença receita orçamentária 2017/2007	2.614E-005	.000	.112	2.018	.044
	Celebrou não celebrou TAC 2007 a 2017	-.021	.035	-.033	-.601	.549
	aderiu_nãoaderiu_proinfância2007/2013	.002	.028	.004	.079	.937
a. Dependent Variable: Diferença de taxa de atendimento pré_escola 2017/2007						
R2 ajustado: 0,47						
P ≤ 0,05						

O modelo foi estatisticamente significativo, uma vez que $sig \leq 0,05$. O “R2 ajustado” (coeficiente de correlação múltipla) indica quanto por cento da variação da dependente é explicado pelas independentes em conjunto. Nesse caso, o poder explicativo do modelo é de apenas 4,7%.

Conforme os dados, o grupo que sofreu alta intervenção apresentou, em média, diferença na taxa de atendimento em pré-escola 5,2% maior que o grupo de baixa intervenção, ao longo do tempo. Isso foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado da amostra para a população.

O resultado leva em consideração a diferença no IDHM entre 2007 e 2010, no coeficiente de Gini entre 2000 e 2010, na proporção de estatutários entre 2007 e 2016, no PIB *per capita* dos habitantes entre 2007 e 2017, no percentual investido em Manutenção e Desenvolvimento

do Ensino entre 2007 e 2017, na receita orçamentária *per capita* entre 2007 e 2017 do grupo alta intervenção em relação ao baixa intervenção e, ainda, se houve adesão ao proinfância no período de 2007 a 2013 e se foi celebrado termo de ajustamento de conduta com o MP-RS entre 2007 e 2017.

Para cada aumento na diferença do IDHM entre 2007 e 2010, aumenta, em média, 93% a diferença nas taxas de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. Esse resultado foi estatisticamente significativo.

Para cada aumento no PIB *per capita* entre 2007 e 2017, aumenta a diferença na taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. O resultado apresentou significância estatística. Para cada aumento na diferença da receita orçamentária entre 2007 e 2017, aumenta a taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e baixa intervenção e as demais variáveis. O resultado foi estatisticamente significativo. As demais variáveis utilizadas no modelo não apresentaram relevância estatística.

Com os betas, podemos ver que os maiores impactos estão, em ordem de importância, nas seguintes variáveis: IDHM, PIB *per capita* e alta intervenção do TCE-RS versus baixa intervenção. Assim, conclui-se que os municípios que sofreram alta intervenção (5 a 9 anos com relatório de auditoria com análise em educação infantil) tiveram diferença média na taxa de atendimento em pré-escola 5,2% superior em comparação aos municípios de baixa intervenção.

Vê-se, ainda, uma preponderância dos fatores associados à renda impactando os resultados para esse modelo. Quanto maior a diferença no PIB *per capita* entre 2007 e 2017, maior a diferença na taxa de atendimento em pré-escola no mesmo período. O mesmo pode ser observado para o IDHM, que mede o desenvolvimento sócio-econômico municipal. Os que apresentaram maior desenvolvimento médio no período de 2007 a 2017 também sofreram maior incremento nas diferenças entre as taxas de atendimento em pré-escola no mesmo período.

Em relação aos grupos alta (5 a 9 anos de relatório de auditoria) e nenhuma intervenção, 31 dos 59 modelos rodados apresentaram significância estatística. Dentre eles, o que teve maior poder explicativo e com mais variáveis significativas foi o seguinte:

Tabela 3 – Modelo de regressão linear com variável independente principal “Alta e nenhuma intervenção do TCE”

Coefficients ^a								
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.		
		B	Std. Error	Beta				
1	(Constant)	.585	.164		3.571	.000		
	Alta versus nenhuma intervenção TCE	.088	.035	.185	2.503	.013		
	Diferença Gini 2010/2007	-.846	.297	-.222	-2.847	.005		
	Diferença receita orçamentária 2017/2007	5.428E-005	.000	.183	2.814	.005		
	Diferença renda per capita 2017/2007	.000	.000	.262	2.997	.003		
	percentual_educacao_2007	-1.097	.532	-.129	-2.063	.040		
	Proinfância_2007	-.057	.035	-.108	-1.653	.100		
	Celebrou não celebrou TAC 2007 a 2017	.014	.048	.019	.287	.774		
	Todos os 10 anos com partido centro 2007/2017	.021	.049	.026	.430	.667		
	Todos os 10 anos com partidos de direita 2007/2017	-.078	.055	-.089	-1.409	.160		
	PIB_per capita 2007_sem outliers	-1.973E-006	.000	-.092	-1.351	.178		
	rural e não rural	-.014	.035	-.028	-.396	.693		
	região Caxias	.013	.058	.016	.218	.828		
	região Ijuí	-.115	.059	-.163	-1.945	.053		
	região Passo Fundo	-.057	.048	-.108	-1.182	.238		
	região Pelotas	-.092	.068	-.093	-1.368	.172	.762	1.313
	região Santa Cruz do Sul_Lajeado	-.049	.054	-.066	-.894	.372	.647	1.545
região Santa Maria	-.031	.060	-.037	-.519	.604	.687	1.456	
região Uruguaiana	-.126	.088	-.091	-1.426	.155	.862	1.160	
a. Dependent Variable: Diferença de taxa de atendimento pré_escola 2017/2007								
Categoria de referência: região Porto Alegre								
R2 ajustado: 0,69								
P ≤ 0,05								

O modelo foi estatisticamente significativo, uma vez que $sig \leq 0,05$. O R2 ajustado (coeficiente de correlação múltipla) indica quanto por cento da variação da dependente é explicado pelas independentes em conjunto. Nesse caso, o poder explicativo do modelo é de apenas 6,9%.

Conforme os dados, o grupo que sofreu alta intervenção (tratamento) apresentou, em média, diferença na taxa de atendimento

em pré-escola da população de 4 e 5 anos 8,8% maior que o grupo nenhuma intervenção (controle), ao longo do tempo. Isso foi estatisticamente significativo, podendo ser generalizado da amostra para a população.

O resultado leva em consideração a diferença dos municípios quanto ao coeficiente de Gini entre 2000 e 2010, à receita orçamentária *per capita* entre 2007 e 2017 e à renda *per capita* entre 2007 e 2017; ainda, se houve adesão ao proinfância em 2007, se foi celebrado termo de ajustamento de conduta com o MP-RS entre 2007 e 2017; bem como o percentual investido em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2007, o PIB *per capita* dos habitantes em 2007, os partidos dos prefeitos no período (em comparação a partidos de esquerda) e as regiões geográficas imediatas onde estão localizados esses municípios (em comparação a Porto Alegre).

Para cada aumento na diferença do Gini entre 2007 e 2010, diminui, em média, 84,6% a diferença nas taxas de atendimento em pré-escola entre 2007 e 2017, levando em consideração os grupos alta e nenhuma intervenção e as demais variáveis. Esse resultado foi estatisticamente significativo.

Para cada aumento na diferença da receita orçamentária entre 2007 e 2017, aumenta, em média, a diferença na taxa de atendimento em pré-escola, levando em consideração os grupos alta e nenhuma intervenção e as demais variáveis. O resultado apresentou significância estatística.

Quanto à diferença da renda *per capita*, embora o resultado tenha sido estatisticamente significativo, não houve impacto na diferença do percentual de atendimento em pré-escola.

Por fim, para cada aumento no percentual aplicado em educação em 2007, reduziu, em média, 109% a diferença na taxa de atendimento em pré-escola. O resultado foi estatisticamente significativo. Já as demais variáveis utilizadas no modelo não apresentaram relevância estatística.

As variáveis que mais impactaram no modelo (maiores betas) foram, em primeiro lugar, a renda *per capita*, em segundo lugar, o coeficiente de Gini e, em terceiro lugar, a alta intervenção do TCE-RS versus nenhuma.

Conclusões e perspectivas para o tema

Com relação aos resultados obtidos, verificou-se que, dentre as variáveis independentes principais utilizadas, a que apresentou maior poder explicativo nos modelos produzidos foi a que comparou a diferença nas taxas de atendimento dos grupos com alta (5 a 9 anos com relatório de auditoria com análise da educação infantil) e nenhuma intervenção entre 2007 e 2017. Ainda, quando comparados os grupos alta e baixa intensidade, a primeira também apresentou maior impacto na diferença da taxa de atendimento em pré-escola. Esse achado demonstra que monitoramentos que tenham uma continuidade no tempo são muito mais impactantes do que ações de fiscalização isoladas ou empreendidas em curto espaço.

A modelo alta intervenção versus nenhuma intervenção apresentou significância estatística e demonstrou que as variáveis que mais impactaram no aumento do percentual de atendimento em pré-escola foram: 1º) renda *per capita*, 2º) coeficiente de Gini e 3º) intervenção do TCE-RS. Em relação a esta, obteve-se que o grupo que recebeu alta intervenção teve taxas de atendimento em pré-escola 8,8% maiores que as do grupo nenhuma intervenção.

Já quando comparados os grupos alta intervenção versus baixa intervenção, as variáveis com maior impacto na taxa de atendimento em pré-escola foram: 1º) IDHM, 2º) PIB *per capita*, 3º) intervenção do TCE-RS. Em relação a este, o grupo que recebeu alta intervenção teve taxas de atendimento em pré-escola 5,2% maiores que as do grupo baixa intervenção.

Com esses achados, observa-se que indicadores de desenvolvimento, desigualdade econômica e renda importam para a diferenciação dos impactos do TCE-RS. Os municípios que apresentaram maior diferença nas taxas de atendimento em pré-escola foram também os que tiveram evolução nesses aspectos. Isso pode contribuir para que o órgão de controle possa pensar em ações de monitoramento que não apenas levem em conta a sua continuidade no tempo, mas também que sejam diferenciadas para os municípios, levando em consideração esses indicadores. Vê-se que desenvolvimento econômico e redução das desigualdades são fatores de risco diretamente associados ao melhor ou pior atendimento em educação infantil, sugerindo-se que sejam considerados em futuros desenhos de fiscalização a serem definidos pelo órgão de controle.

Quanto às limitações encontradas na pesquisa, destaca-se o baixo poder explicativo, em termos estatísticos, dos modelos de regressão linear. Isso porque apenas 6,9% da variação da variável dependente é explicada pelas independentes em conjunto, quanto ao modelo de alta intervenção versus nenhuma intervenção. Esse percentual cai para 5,2% quando considerado o modelo de alta intervenção versus baixa intervenção. Como melhoramentos para exames futuros, acredita-se que uma pesquisa qualitativa poderia identificar outras variáveis de impacto que não foram consideradas pela pesquisadora.

Outra limitação diz respeito à própria base de dados utilizada. Como o IBGE não produz estimativas para os municípios, englobando faixas etárias detalhadas, foi necessário realizar uma estimativa dos dados de população infantil, mantendo-se a proporção das crianças de 4 a 5 anos em relação à evolução da população geral. Essa defasagem na informação fragiliza os dados de pesquisa, podendo haver distorções nas taxas de atendimento encontradas nos municípios gaúchos.

Entretanto, os resultados aqui comentados, ainda que com baixo poder estatístico explicativo, sinalizam que existe impacto na atuação do TCE-RS quanto ao maior incremento nas taxas de atendimento em pré-escola naqueles municípios que tiveram fiscalização ostensiva (de 5 a 9 anos). Espera-se que isso possa servir de incentivo para que o órgão de controle não só realize mais trabalhos nesses moldes em outras áreas de atuação prioritária como também expanda o âmbito de análise no monitoramento já realizado, levando em consideração aspectos associados ao desenvolvimento econômico, às desigualdades e à renda dos municípios objeto da intervenção.

Ainda, o presente artigo teve o intuito de contribuir com um melhor entendimento sobre as novas competências dos Tribunais de Contas que viabilizam avaliar a efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais. Espera-se que os dados e informações produzidos possam servir de subsídio para uma análise crítica quanto à atuação dos Tribunais de Contas, visando a que atuem de forma mais efetiva como instâncias de *accountability* horizontal. Espera-se também que esse trabalho contribua para a difusão a outros Tribunais de práticas de controle dirigidas à implementação de políticas públicas, a exemplo do TCE-RS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos Arantes; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. In: Revista do Serviço Público, vol. 56, nº 1, p. 57-83, jan-mar de 2005.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio Gonçalves. ; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 109-147, 2010.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à Auditoria Operacional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ARAÚJO, Marcos Valério. Tribunal de Contas: O controle do governo democrático. Concurso nacional de monografias. Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1993.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 240, abril-junho, 2005, p. 83-103. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em 09-01-2019.

BARDACH, Eugene. The Implementation Game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. In: Revista Brasileira de Educação, n. 24, p. 53-65, set-out-nov-dez, 2003.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? In: Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev-abr de 1990.

CAMPOS, Maria Machado Malta; ESPOSITO, Yara Lúcia; GIMENES, Nelson Antonio Simão. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. Revista **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul-dez de 2014. Disponível em <http://www.esforce.org.br>. Acesso em 19-01-2019.

CAMPOS, Maria Malta; BHERING, Eliana Bahia; ESPOSITO, Yara; GIMENES, Nelson; ABUCHAIM, Beatriz; VALLE, Raquel; UNBEHAUM, Sandra. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 15-33, jan-abr de 2011.

CAMPOS, Maria Malta. Educação Infantil: o debate e a pesquisa. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul de 1997.

CANO, Ignacio. Introdução à Avaliação de Programas Sociais. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

CORRÊA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. Jornal de políticas educacionais, v. 5, nº 9, pp. 20-29, jan-jun de 2011. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>. Acesso em 21-01-2019.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; FARAH, Marta Ferreira Santos; SUGIYAMA, Natasha Borges. Normatizações federais e a oferta de matrículas em creches no Brasil: Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 202-241. set- dez. de 2014.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 1, n. 2, p. 111=147, jul-dez de 2011.

DIDONET, Vital. Balanço crítico da Educação Pré-Escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90. Em aberto, Brasília. Ano 10, n. 50/51, abr-set de 1992, p. 19-33.

DUBNICK, Melvin J. Accountability as a cultural keyword. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; e SCHILLEMANS, Thomas (Orgs). The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford: University Press, p. 23-38, 2014.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. Trabalho apresentado no Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 08-11-2012, p. 4.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Monitoramento das metas do plano nacional de educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. Trabalho apresentado na 37ª Reunião Nacional da ANPED, Florianópolis, UFSC, p. 1-17, outubro de 2015. Disponível em <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT07-4598.pdf>. Acesso em 05-02-2019.

GARCIA, Karin Comandulli. Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

HÖFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. Cad. CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp.30-41. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12-01-2019.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. In: Revista Contabilidade e Finanças – USP. São Paulo, vol. 29, n. 76,

janeiro-abril, 2018, p. 26-40. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>. Acesso em 09-01-2019.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. Democratic Accountability in Latin America. Oxford: University Press, p. 3-33, 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. Democracy, Accountability and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, p. 28-52, 1999.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; e JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez de 2017.

MARENCO, André. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. Dados, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, dezembro de 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000401025&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13-02-2019.

MARTINS, Claudia Miranda; BARRETO, Maria de Lourdes Mattos. Políticas públicas de educação infantil no Brasil: a implementação do Proinfância. Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais, Goiás, v. 6, n. 1, p. 170-194, julho de 2017.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; e SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. In: Revista de Administração Pública, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio-jun, de 2013.

MOREIRO NETO, Diego de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 11. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, São Paulo, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott e WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: University Press, , p. 34-54, 2003.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*. 2009, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov-dez, 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 12-01-2019.

RAMOS, Marília Patta. Aspectos conceituais e metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Planejamento e políticas públicas, Brasília: IPEA, n. 32, p. 95-114, jan-jun de 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul-ago de 2013.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: politics in age of distrust*. Tradução de Arthur Goldhammer. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

SCHABBACH, Letícia Maria; RAMOS, Marília. A inserção de municípios gaúchos no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA) e seus fatores condicionantes. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 68, n. 2, p. 439-466, abr-jun. 2017.

SILVA e MÁRIO. Programa de Modernização do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas. In: *Sociedade, Contabilidade e Gestão*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 79-96, maio-agosto de 2018.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)”, p. 19-140. In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU; Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AF226D053E0>. Acesso em 20-09-2018.

SILVA, Elóia Rosa da; BELLAN, Rosana Aparecida. A dupla função do tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal. In: *Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 55-78, set. 2011.

SILVA, Glauco Lessa Abreu e. A Evolução Histórica do Tribunal de Contas e o Moderno Conceito de Sistema de Controle Externo. In: *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, ano 1, n. 1, 1970.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio-ago, 2013.

✓ Avaliação de qualidade da informação em saúde na Internet: O caso da síndrome de Lynch¹

André Pereira Neto

Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde – PPGICS Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Zulmira Maria de Araújo Hartz

Pesquisadora Titular da ENSP/Fiocruz (aposentada)

¹ A pesquisa que serviu de base para a realização deste artigo contou com o apoio do “Instituto de Ciências Humanas e Sociais” (InSHS) do “Conselho Nacional de Pesquisa” (CNRS) da França como parte do programa de mobilidade internacional oferecido por esta instituição em 2022.

Resumo: Vivemos sob a égide das “novas tecnologias de informação e comunicação” (NTIC): Uma realidade inédita e pervasiva que nos apresenta diferentes virtudes e problemas, um deles relacionado com a qualidade da informação disponível *on line*, especialmente na área da saúde. Esse artigo apresenta uma proposta metodológica de avaliação da qualidade da informação disponível em sites de saúde. Inicialmente são expostos os resultados de alguns estudos indicando que, os sites oficiais e de interesse público, abordando diferentes problemas de saúde, podem oferecer informações desatualizadas, incompletas, incorretas e ilegíveis, apesar de não terem intenção de, com isso, causar dano aos usuários. Finalmente utilizaremos esta metodologia para avaliar as informações oferecidas em um site específico, visando melhorar a qualidade da informação sobre Síndrome de Lynch, disponível neste ambiente virtual.

Palavras-chave: Avaliação de qualidade. Uso da Internet. Tecnologias de Informação e Comunicação.

EN Quality assessment of health information on the Internet: Lynch syndrome case

Abstract: We live under the aegis of the “new information and communication technologies” (NICT): An unprecedented and pervasive reality that presents us with different virtues and problems, one of them related to the quality of information available online, especially in the health area. This article presents a methodological proposal for assessing the quality of information available on health websites. Initially, the results of some studies are exposed, indicating that official and public interest websites addressing different health problems may offer outdated, incomplete, incorrect and illegible information, although they have no intention of causing harm to users. Finally, we will use this methodology to evaluate the information offered in a case study of a specific site, aiming to improve the quality of information about Lynch Syndrome, available in this virtual environment.

Key-words: Evaluation Study. Internet Use. Information Technologies and Communication.

ES Evaluación de la calidad de la información sanitaria en Internet: Estudio de caso del síndrome de Lynch

Resumen: Vivimos bajo el amparo de las “nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (NTIC): una realidad inédita y generalizada que nos presenta diferentes virtudes y problemas, uno de ellos relacionado con la calidad de la información disponible en línea, especialmente en el área de la salud. Este artículo presenta una propuesta metodológica para evaluar la calidad de la información disponible en los sitios web de salud. Inicialmente, se exponen los resultados de algunos estudios que indican que los sitios web oficiales y de interés público, que abordan diferentes problemas de salud, pueden ofrecer información desactualizada, incompleta, incorrecta e ilegible, a pesar de no tener la intención de causar daño a los usuarios. Finalmente, utilizaremos esta metodología para evaluar la información ofrecida en un sitio específico, con el objetivo de mejorar la calidad de la información sobre el Síndrome de Lynch, disponible en este entorno virtual.

Palabras-clave: Evaluación de la calidad. Uso de Internet. Tecnologías de la Información y la comunicación

FR Évaluation de la qualité des informations de santé sur Internet : le de cas sur le syndrome de Lynch

Résumé Nous vivons sous l'égide des « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (NTIC) : une réalité inédite et omniprésente qui nous présente différentes vertus et problématiques, dont l'une est liée à la qualité de l'information disponible en ligne, notamment dans le domaine de la santé. Cet article présente une proposition méthodologique pour évaluer la qualité des informations disponibles sur les sites de santé. Dans un premier temps, les résultats de certaines études sont exposés, indiquant que des sites Web officiels et d'intérêt public, traitant de différents problèmes de santé, peuvent proposer des informations obsolètes, incomplètes, incorrectes et illisibles, bien qu'ils n'aient aucune intention de nuire aux utilisateurs. . Enfin, nous utiliserons cette méthodologie pour évaluer les informations proposées sur un site spécifique, visant à améliorer la qualité des informations sur le syndrome de Lynch, disponibles dans cet environnement virtuel.

Mots-clés: Évaluation de la qualité. Utilisation d'Internet. Technologies de l'information et de la communication.

Introdução

Vivemos sob a égide das “*novas* tecnologias de informação e comunicação” (NTIC). Esta sentença explicita boa parte da visão de mundo que orienta nossa ação acadêmica e política nos últimos anos. O uso do adjetivo - “*novas*” - serve para qualificar de maneira mais precisa o substantivo “tecnologias de informação e comunicação”.

A nosso ver estas tecnologias são *novas* por algumas razões distintas e complementares. Por um lado, por seu intermédio, o cidadão tem acesso a um universo incomensurável de informações. Nas tradicionais tecnologias de informação e comunicação, como a imprensa, o rádio e a televisão, o número de informações é finito. Além disso, com as NTIC este mesmo cidadão passou a ser o sujeito do processo informacional, pois é ele que decide a informação que pretende obter. Na mídia tradicional o emissor define o que, quando e como a informação chegará até o cidadão. E tem mais: Nas NTIC o cidadão, que tem acesso à internet e domina determinadas competências, é capaz de produzir e compartilhar informações que podem *viralizar*, pois se espalham de maneira a criar um efeito multiplicador semelhante a um vírus. Nas mídias tradicionais os custos de produção e de divulgação impedem que um cidadão com poucos recursos produza e difunda sua informação. Com as NTIC podemos saber de tudo e de todos, a qualquer hora ou lugar do planeta graças às NTIC.

Desde o final do século passado temos presenciado a expansão avassaladora das NTIC na vida de cada um de nós. Esta transformação foi intensa, rápida, radical e perversa, invadindo praticamente todas as esferas da vida humana, sejam elas sociais, econômicas, políticas, interpessoais ou culturais. Vivemos a Era da Informação! (Castells, 1999).

Com a pandemia de COVID 19, a presença das NTIC se tornou ainda mais vitais na vida de todos nós. O isolamento social que tivemos de cumprir obrigou-nos a aprender a lidar com diferentes dispositivos midiáticos até então ignorados. Fomos forçados a saber utilizar aplicativos e programas disponíveis na Web para conseguir trabalhar, consumir, estudar e se relacionar durante a pandemia.

Um dos mais visíveis exemplos neste sentido é o comércio eletrônico. Ele assumiu um papel cada vez mais importante no mundo

econômico. Ao analisar a importância do comércio eletrônico durante esta pandemia, Fortes e Gambarato (2021) concluem que:

Muitos lojistas se viram obrigados a digitalizarem suas empresas e muitos consumidores, ainda resistentes às compras on-line, não viram outra alternativa senão confiar em seus dispositivos e lojas virtuais. (Fortes e Gambarato, 2021, p.18)

A computação em nuvem (*cloud computing*), internet das coisas (*Internet of things* - IoT), cidades inteligentes (CIs), robótica avançada, *big data*, inteligência artificial (artificial intelligence - AI), impressão tridimensional, realidade virtual e biotecnologia são algumas das dimensões que as novas tecnologias de informação e comunicação têm adquirido nos tempos atuais (João, Souza e Serralvo, 2019).

As NTIC também podem servir de maneira objetiva para o cumprimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável propostos pelas Nações Unidas em 2020 (Wu et al, 2018). A conectividade pode, por exemplo, aumentar a produtividade e a competitividade entre pequenas e médias empresas e contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva do ponto de vista social ao abrir novas oportunidades de trabalho criativo e inovador no ambiente virtual. Por intermédio das mídias digitais, os serviços de saúde podem chegar até muitas pessoas que teriam dificuldade de acessá-los de outra forma.

A saúde é, portanto, uma das áreas onde há, cada vez mais, informação disponível nas mídias digitais para um número cada vez maior de interessados. Elas podem contribuir tanto para a promoção da saúde (Pereira Neto; Rosário; Andrade; Renaud, 2020) quanto para o *cyberbullying* (Pereira Neto e Barbosa, 2020). Na internet são incontáveis os sites sobre temas vinculados, de alguma forma, às questões relativas à saúde-doença (Pereira Neto; Barbosa e Flynn, 2020). Além disso, é cada vez maior o número de pessoas que acessam a internet para obter alguma informação sobre sua condição de saúde ou de um parente ou amigo. Muitas delas transformam-se em *expert patients*, pois têm maior autonomia no gerenciamento de sua condição de saúde (Garbin; Pereira Neto, e Guilam, 2008). As comunidades virtuais estão se transformando em um ambiente favorável a troca de experiências e conhecimentos entre pacientes, cuidadores e

interessados em obter informações sobre diferentes condições de saúde e doença (Barbosa e [Pereira Neto, 2022](#)).

Muitas informações, entretanto, podem estar desatualizadas, incompreensíveis, incorretas ou intencionalmente fraudulentas, denominadas genericamente de *fakenews* (Paolucci; Pereira Neto e Nandanovsky, 2022).

Wardle e Derakhshan (2017), em documento publicado pela Comunidade Europeia em 2017, consideram a expressão *fake news* imprecisa para descrever os fenômenos relacionados com a poluição de informações em que estamos imersos. Neste texto eles estabeleceram uma distinção que reputamos fundamental para qualificar, de forma mais precisa, modalidades distintas de informações falsas em um contexto denominado pelos autores de “desordem informacional” (Wardle e Derakhshan, 2017). Configura-se, assim, um quadro composto por distinções assim descritas:

Dis-information. Information that is false and deliberately created to harm a person, social group, organization or country. Mis-information. Information that is false, but not created with the intention of causing harm. Mal-information. Information that is based on reality, used to inflict harm on a person, organization or country (Wardle e Derakhshan, 2017, p.21).

A nosso ver a informação difundida em um site pode ser considerada uma intervenção de saúde. Isso porque uma informação on-line de qualidade, com fonte confiável, correta, atualizada e texto facilmente compreensível pode exercer um papel fundamental nas práticas de autocuidado, reduzir os custos dos serviços, contribuir com a prevenção de doenças e na promoção da saúde. Com ela o cidadão poderá conhecer e, possivelmente, adotar as medidas preventivas preconizadas pela ciência. Ele poderá também saber onde e quando realizar exames diagnósticos e receber o atendimento médico possível e necessário.

No presente estudo iremos analisar a qualidade da informação disponível no site da “Associação HNPCC Lynch”. Trata-se de uma instituição que possui uma excelente reputação no meio científico francês. Assim sendo podemos admitir que possíveis informações desatualizadas, incorretas ou incompreensíveis não tenham sido divulgadas com o intuito de causar dano. Para atender a este objetivo

o site da l'Association HNPCC Lynch (<http://www.hnpcc-lynch.com/>) deve apresentar as informações corretas, atualizadas e compreensíveis por todos.

O problema então passa a ser o seguinte: Como avaliar a qualidade da informação disponível em sites de saúde? Esta é a questão que iremos procurar responder na próxima parte deste artigo.

Desenvolvimento

A avaliação da qualidade da informação sobre saúde disponível na internet tem envolvido iniciativas de organismos e instituições públicas e privadas em diferentes partes do mundo. Algumas instituições, ao final da avaliação, conferem um selo de qualidade enquanto outras oferecem instruções para os provedores e consumidores de informação. Há ainda quem divulgue um código de conduta que busca orientar o usuário a verificar se os sites estão em conformidade com critérios pré-estabelecidos (Mendonça e Pereira Neto, 2015). Ao analisarmos estas iniciativas Paolucci e Pereira Neto (2021) constataram que elas não avaliam o conteúdo nem a legibilidade da informação oferecida.

Ao iniciarmos nossa pesquisa sobre o tema, há mais de 10 anos, nos deparamos com uma revisão sistemática, publicada em 2002, por Eysenbach e colaboradores (2002) no *The Journal of the American Medical Association* (JAMA). Nela os autores analisam os estudos empíricos que haviam avaliado a qualidade da informação em saúde para consumidores na internet,

Esta ampla revisão sistemática analisou 79 artigos sobre o tema e constatou que eles utilizaram 86 critérios diferentes para a avaliação da qualidade da informação em sites de saúde. Eysenbach e colaboradores (2002) foram capazes de sintetizá-los em cinco grupos de critérios, a saber: “técnico”, que identifica se a informação oferecida tem referência; “interatividade”, que avalia os aspectos estéticos e de navegabilidade do site; “abrangência”, que verifica se constam as diferentes dimensões do tema avaliado; “legibilidade”, que examina se o texto é de fácil compreensão ou não; e “acurácia”, que visa medir o “grau de concordância da informação oferecida com a melhor evidência ou com a prática médica geralmente aceita” (Eysenbach et al, 2002, p. 2695).

Cada um deles contém um número distinto de indicadores, que abordam aspectos específicos de cada critério de avaliação. Os indicadores são apresentados sob a forma de perguntas ou afirmações pontuais que atendem a algum aspecto específico relacionado a cada critério. Cabe ao avaliador ler a pergunta ou a afirmação presente no indicador e verificar se existe ou não aquela informação no site que está sendo avaliado. O conjunto de respostas ideais dos indicadores compõe as características que o site de saúde precisaria ter para prover informações com qualidade. Neste sentido incorporamos os cinco critérios identificados por Eysenbach et al (2002) ao estruturar nossos projetos de avaliação. Nas experiências que realizamos aprimoramos o processo de avaliação envolvendo usuários finais, pesquisadores e profissionais da atenção primária na construção dos indicadores e na avaliação dos sites selecionados. Metodologicamente seguimos as diretrizes da “translação do conhecimento” (Clavier, C. et al.2012) que incentiva a construção compartilhada do conhecimento entre acadêmicos, representantes da comunidade, profissionais e tomadores de decisão e a “comunicação dialógica”, que incentiva a comunicação entre iletrados e especialistas, trazida da obra de Paulo Freire (1996).

Foram realizadas nos últimos anos experiências de avaliação da qualidade da informação em diferentes áreas da saúde, com nossa participação, como Dengue e Aleitamento Materno (Pereira Neto et al. 2017 e 2021). Nos dois casos construímos um grupo de pesquisa composto por diferentes participantes. Por um lado, convidamos pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz, em seus respectivos campos de conhecimento. Por outro envolvemos profissionais da atenção primária (médicos, enfermeiras e técnicos de enfermagem) que lidam com pacientes com Dengue ou com nutrizes em seu dia a dia de trabalho. Além disso convidamos usuários do sistema público e universal de saúde brasileiro que são moradores de comunidades de baixa renda.

As tabelas abaixo revelam os resultados finais obtidos na avaliação da qualidade da informação em sites públicos ou de interesse público de Dengue e Aleitamento Materno (Pereira Neto et al. 2017 e 2021).

Tabela 1. Resultado Final da Avaliação da Qualidade da informação em sites públicos de dengue.

Site/Critério	Técnico %	Interatividade %	Abrangência %	Acurácia %	Legibilidade %	Total %
SES – Rio de Janeiro	41,6	89,5	66,9	65,7	46,8	62,1
SES - Paraná	62,7	54,0	64,1	38,6	45,8	53,0
Ministério da Saúde	37,5	76,0	57,8	62,9	28,4	52,5
SES - MG	28,6	67,5	58,1	20,7	42,8	43,6
Rede Dengue (Fiocruz)	48,2	61,0	36,9	24,3	29,2	39,9
SMS – Recife	23,9	25,0	50,9	23,6	33,8	31,4
Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz)	36,4	24,0	23,1	11,4	16,8	22,3

Tabela 2. Resultado Final da Avaliação da Qualidade da informação em sites de aleitamento materno.

Site/Critério	Técnico %	Interatividade %	Abrangência %	Acurácia %	Legibilidade %	Média %
Unicef Brasil	47,0	88,0	77,0	64,0	64,0	68,0
Pastoral da Criança	54,0	92,0	64,0	53,0	54,0	63,0
Rede BLH (Fiocruz)	51,0	82,0	57,0	49,0	63,0	60,0
Ministério da Saúde	43,0	92,0	56,0	35,0	38,0	53,0
SENAC - São Paulo	38,0	92,0	40,0	30,0	61,0	52,0
SES - Bahia	42,0	88,0	60,0	38,0	9,0	47,0

Os dois estudos realizaram a avaliação em um número reduzido de sites. Admitimos que o número de avaliadores também tenha sido limitado. Por esta razão, torna-se arriscado realizar generalizações a partir destas experiências. De qualquer forma, os resultados destas avaliações revelam que nenhum dos sites vinculados a

órgãos públicos, ou de interesse público, conseguiu obter 70% de conformidade com os critérios e indicadores utilizados. Este resultado nos pareceu preocupante.

A partir dos dados obtidos nestes dois estudos (Pereira Neto et al. 2017 e 2021) pode-se suspeitar que muitos sites vinculados a órgão públicos ou de interesse público estejam deficientes e não atendam aos critérios mínimos de qualidade, apresentando informações incorretas, desatualizadas, incompletas e ilegíveis sobre o tema. São sites com *mis-information* (Wardle e Derakhshan, 2017), pois disponibilizam informações falsas que não foram dispostas na rede com a intenção de causar prejuízo ou dano a ninguém.

Propomos que os sites públicos ou de interesse público sejam avaliados e, em seguida, sejam modificados para que as informações que disponibilizam atendam às condições mínimas de interatividade, legibilidade e acurácia. Ao alcançar a conformidade proposta, os sites poderiam receber um selo de qualidade oferecido por alguma instituição de incontestável legitimidade social e científica como a Fundação Oswaldo Cruz. Esta certificação faria com que o usuário acessasse prioritariamente aquele site, pois iria confiar nas informações oferecidas. A certificação poderá qualificar a informação disponibilizada por sites desta natureza diferenciando-os, aos olhos do usuário, dos ambientes digitais que difundem informações falsas e criadas deliberadamente para prejudicar uma pessoa, grupo social, organização ou país (*Dis-information*) ou aquelas baseadas na realidade, mas que são usadas para causar dano a uma pessoa, organização ou país (*Mal-information*). A nosso ver esta é uma alternativa válida e necessária para o enfrentamento da “desordem informacional” (Wardle e Derakhshan, 2017) em que estamos inscritos.

Duas outras revisões sistemáticas foram publicadas posteriormente analisando a produção científica internacional sobre avaliação da qualidade da informação de saúde em sites: uma foi publicada por Zhang, Sun e Xie (2015) e outra por Paolucci e Pereira Neto (2021). Elas concluíram que os critérios de avaliação identificados por Eysenbach e colaboradores em 2002 continuavam sendo válidos.

As três revisões sistemáticas constataram que os indicadores de acurácia da informação foram construídos através do consenso de especialistas, manuais técnicos e científicos, diretrizes médicas, livros didáticos ou a literatura médica em geral. A nosso ver, este processo não garante que as informações estejam atuais e corretas. Estas fontes

nem sempre estão atualizadas. Além disso, os profissionais podem apresentar opiniões e condutas que estejam em desuso.

Foi então que recorremos à “Medicina Baseada em Evidências”. Mas, o que significa esta expressão? Sackett (1996) a define como:

o uso consciente, explícito e criterioso da melhor evidência atual na tomada de decisões sobre o cuidado de pacientes individuais. A prática da Medicina Baseada em Evidências significa a integração do conhecimento clínico individual com a melhor evidência clínica externa disponível a partir de pesquisas sistemáticas (Sackett, 1996, p.71).

Para favorecer a obtenção de melhor evidência, precisamos efetuar buscas na literatura especializada e desenvolver habilidades de avaliação crítica para identificar e compreender os estudos clínicos de qualidade.

Alper e Haynes (2016) construíram um modelo para orientar profissionais de saúde e pesquisadores na busca e seleção de informações ancoradas na “Medicina Baseada em Evidências”. Este modelo assumiu a forma de uma pirâmide. No primeiro nível estão os estudos originais. No segundo as revisões sistemáticas. No terceiro os *Guidelines*. No quarto nível da pirâmide encontram-se os “sumários sintetizados” que incluem os três níveis inferiores. Segundo Alper e Haynes (2016):

“Cada um desses níveis deve ser construído sistematicamente a partir dos níveis mais baixos e fornecer informações substancialmente mais úteis para orientar a tomada de decisões clínicas.” (Alper e Haynes, 2016, p.124).



Figura 1 : Evidence-based healthcare pyramid 5.0 for finding preappraised evidence and guidance. Alper e Haynes (2016 : 124)

Kwag, K. et al. (2016) realizaram estudo que com o objetivo de revisar a qualidade das plataformas de informação médicas disponíveis na Web que fornecem informações de qualidade rapidamente acessíveis, abrangentes e atualizadas periodicamente para os profissionais de saúde. Eles concluíram que:

“Best Practice, Dynamed e UpToDate tiveram a pontuação mais alta em todas as dimensões, enquanto outros que foram comercializados como baseados em evidências eram menos confiáveis” (Kwag, K. et al. 2016, p. 1).

Em estudo recente Bradley-Ridout et al (2021) compararam a precisão, o tempo de resposta, a confiança e a satisfação do usuário e a satisfação do usuário entre as duas ferramentas mais populares de informações, a saber: *UpToDate* e *DynaMed*. O estudo concluiu que:

“apesar da preferência pelo UpToDate e maior confiança nas respostas, a precisão das respostas clínicas no UpToDate foi igual ao da DynaMed”.
(Bradley-Ridout et al, 2021, p.282).

O *DynaMed Plus* (<https://www.dynamed.com/>) oferece informações baseadas em evidências, atualizadas e com qualidade, facilmente localizáveis em um banco de dados. O acesso à plataforma não é gratuito: para consultar o conteúdo disponível, é necessário que o interessado pague uma assinatura anual, cujo valor varia conforme o perfil do usuário.

Realizaremos, a seguir, uma avaliação da qualidade da informação disponível sobre a Síndrome de Lynch no site da “Association HNPCC Lynch” (<http://www.hnpcc-lynch.com/>). Iremos utilizar os critérios identificados nas três revisões sistemáticas mencionadas anteriormente, a saber: “técnico”; “interatividade”; “abrangência” e “legibilidade”. A acurácia da informação será observada a partir da comparação entre as informações presentes no link dedicado à Síndrome de Lynch, disponível no site do *Dynamed*, e aquelas dispostas no site avaliado.

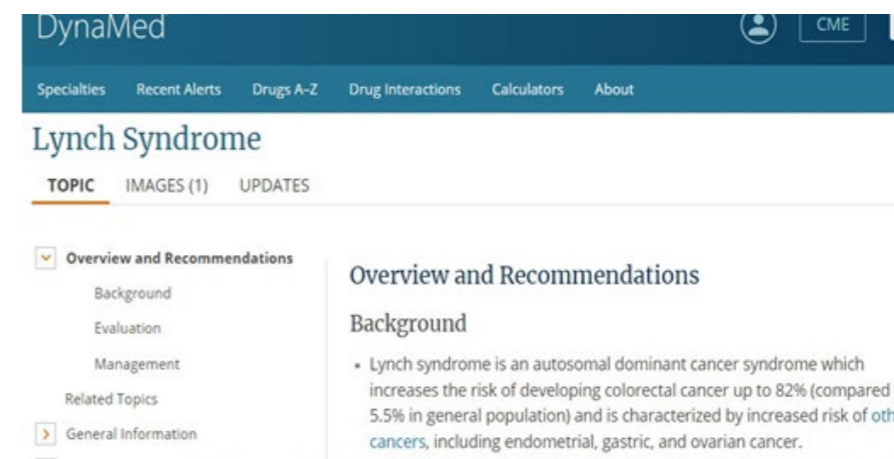


Figura 2: Link do Dynamed dedicado à Síndrome de Lynch (<https://www.dynamed.com/condition/lynch-syndrome>)

Advertimos, desde já, que esta avaliação não contou com a participação de acadêmicos, usuários finais, profissionais da atenção primária na construção compartilhada dos indicadores e nem no processo de avaliação. Ela foi realizada exclusivamente pelos autores deste texto.

Resultados

Um site é o conjunto de páginas ordenadas num servidor de internet cujo acesso ocorre a partir de um domínio. Assim como uma casa contém móveis como sofá, armário, mesa, cama, um site é constituído por páginas que têm textos, imagens, gráficos, vídeos e outras formas de mídia. Um site pode ter vários objetivos que variam desde a difusão de informações sobre diferentes temas e problemas até comercialização de bens e serviços.

É impossível determinar o número de sites de saúde disponíveis na web. Entretanto a saúde desponta como um dos temas mais procurados pelos usuários da web. No relatório do “Google Trends 2018”, os temas de saúde aparecem como um dos assuntos mais procurados pelos internautas. Segundo este documento, uma em cada 15 pesquisas no Google é relacionada à saúde. Isso representa cerca de 7% das pesquisas diárias do Google – ou seja 70.000 pesquisas por minuto.

O site da “Association HNPCC Lynch” está apresentado da seguinte forma:

Figura 3: Menu Principal do Site de Lynch da “Association HNPCC Lynch” (<http://www.hnpcc-lynch.com/>)



Ele possui em sua parte superior um menu principal constituído por sete segmentos: “Recepção”; “A Associação”; “A Síndrome de Lynch”; “Artigos publicados”; “Nos contactar”; “Os Links” e “Newsletter”.

Na parte denominada “A Associação” consta que os objetivos da instituição são:

Contribuir para o desenvolvimento da pesquisa sobre a síndrome de Lynch;

Divulgar os resultados desta pesquisa;

*Desenvolver e promover uma política de prevenção através do acompanhamento regular e sistemático dos doentes, divulgar a cirurgia profilática bem como os diversos tratamentos; Apoiar as famílias, **informá-las** e aconselhá-las com especialistas nestas doenças genéticas; Sensibilizar e **informar** o público e os profissionais de saúde para um melhor conhecimento e gestão desta predisposição hereditária. (grifo nosso)*

A difusão da informação ocupa, portanto, um lugar central na missão da instituição seja através da promoção de políticas de prevenção seja no acompanhamento dos familiares. Informação e conhecimento ao público e aos profissionais completam o compromisso institucional “Associação HNPCC Lynch”. Nestes termos, esta associação revela sensível ao papel que a informação e o conhecimento desempenham na sociedade contemporânea, especialmente no campo da saúde.

Em seguida são relacionados no link denominado “A Associação” os meios para atingir estes objetivos, a saber:

O folheto “Vivendo com a Síndrome de Lynch”;

A carta aos membros distribuída 3 vezes ao ano com artigos especiais;

Um documento amplamente distribuído apresentando brevemente a Síndrome de Lynch, o Conselho Científico e o Conselho de Administração;

O site onde você encontrará todas as explicações sobre esta doença;

O Boletim com os artigos de destaque das newsletter aos membros.

Assim podemos constatar que a associação possui uma estratégia de comunicação para atender ao mesmo tempo os associados, pesquisadores e à população em geral através de diferentes recursos de divulgação científica, entre os quais se destaca o site e a *newsletter*, ambos através da internet.

A análise do site sobre a Síndrome de Lynch, que se segue, utilizará os cinco critérios identificados por Eysenbach e colaboradores (2002) e que foram ratificados nas duas outras revisões sistemáticas publicadas por Zhang, Sun e Xie (2015) e outra por Paolucci e Pereira Neto (2021).

O critério técnico, segundo Paolucci e Pereira Neto (2021) é

“o critério geral e independente de domínio sobre a forma como a informação é apresentada, bem como a sua meta-informação, ou seja, autoria, fonte de informação, data de publicação, etc” (Paolucci e Pereira Neto, 2021:999).

Ao clicar no item “A Síndrome de Lynch”, no menu principal, o usuário encontrará um submenu com sete itens de acesso, entre os quais se destacam: “O que é?”; “O essencial a conhecer” e “Questões do cotidiano”. Além disso consta um link de acesso a quatro brochuras em diferentes idiomas, a saber: Frances, Inglês, Chinês e Espanhol.

A primeira opção do submenu, apresentado sob a forma de uma pergunta, tem o potencial de atrair os usuários que busca informações sobre a doença. Ele é composto por 10 itens que também estão disponíveis na brochura em francês, que contém 18 páginas.

Do ponto de vista do critério técnico não foram identificadas as fontes utilizadas para fundamentar as informações oferecidas em nenhum dos 10 itens que compõe a parte denominada “O que é?”. Não há também menção ao autor das informações disponibilizadas. Este problema não se restringe ao link “O que é?”. Ele pode ser identificado em diferentes páginas do site.

Como a informação oferecida está disponível no site desta respeitada instituição o usuário poderá supor que esta associação é responsável pela informação oferecida. As experiências de avaliação da qualidade da informação realizadas por nós em sites de renomadas instituições de ciência e tecnologia do Brasil revelaram que o estatuto organizacional não garante que a informação atenda aos critérios técnicos necessários (Pereira Neto et al. 2017 e 2021).

Analisaremos a seguir o site da Associação HNPCC Lynch do ponto de vista da interatividade. Ele avalia em que medida o ambiente virtual permite que o usuário exerça influência sobre o conteúdo e/ou a forma da comunicação existente. Durante o século XX as mídias tradicionais exerceram, nas palavras de Lemos (2007), sua “função massiva”, ou seja: produziram, transmitiram e distribuíram informação a partir de um polo de emissão. Naquele contexto a interatividade era residual e não interferia no conteúdo da mensagem oferecida. Nas novas tecnologias de informação e comunicação, denominadas por Lemos (2007) de “Mídia pós-Massiva”, a interatividade é o cerne do negócio! Compete às mídias digitais com “função pós-massiva” serem um [ambiente](#) no qual os participantes possam se comunicar e trocar informações entre si de forma síncrona ou assíncrona (Lemos, 2007).

Para Lemos (2007) existiriam três leis da cybercultura: a liberação da emissão, a conexão em rede e reconfiguração cultural. Chats, blogs, podcasts, forums, Facebook, Instagram e demais formas de trocas entre pares são alguns exemplos de como a liberação da emissão pode ser realizada através das novas tecnologias de informação e comunicação. Para Lemos (2007) não basta apenas produzir a informação. Ela deve ser inserida em uma rede e circular para chegar a ser utilizada por outras pessoas. As novas tecnologias de informação e comunicação estão reconfigurando a cultura e os comportamentos. Novas relações

entre tecnologias e sociabilidade estão sendo construídas diariamente.

Para Castells (2007) estamos presenciando a *mass selfcommunication*, ou seja:

“a emergência de uma nova forma de comunicação relacionada com a cultura e tecnologia da sociedade em rede, e baseada em redes horizontais de comunicação” (Castells, 2007: 239).

Ao analisar o site “Association HNPCC Lynch” não foi observada nenhuma maneira dos usuários se comunicarem entre si. Identificamos apenas uma maneira do usuário se comunicar com os gestores do portal, denominada “nos contatar”, disponível no menu principal.

Ao clicar neste link somos levados a uma página onde consta o endereço físico da associação, situada em Toulouse, cidade no sul da França. Supomos que seja uma maneira do usuário se corresponder com a associação através de cartas, pois o endereço está acompanhado do código postal. Consta ainda a seguinte informação: “Você também pode entrar em contato conosco através e-mail: contact@hnpcc-lynch.com”.

Enviamos uma mensagem para este endereço eletrônico no dia 25 de outubro mas, até a submissão deste manuscrito não obtivemos resposta. No mesmo site há um tópico denominado: “Você tem alguma pergunta?”. Ao clicar neste item aparece o seguinte texto: “Ficaremos felizes em atendê-los. Uma pergunta sobre a associação? Uma pergunta sobre HNPCC/Síndrome de Lynch?”. E conclui informando que um membro do comitê científico irá responder sua questão. Para tanto o site indica o email da instituição para onde esta questão deve ser enviada. Enviamos uma mensagem para este endereço eletrônico em meados de outubro de 2022 mas, até a submissão deste manuscrito não obtivemos resposta.

Há ainda um item no menu principal oferecendo acesso a uma “newsletter”. Ao clicar nesta aba aparece a seguinte mensagem:

Assine a nossa newsletter!

*Você receberá **automaticamente** os artigos do boletim assim que forem publicados.*

Para se inscrever, nada mais simples. Envie-nos um e-mail para o seguinte endereço: contact@hnpcc-lynch.com (grifo nosso).

Enviamos uma mensagem para este email em meados de outubro de 2022 solicitando que nos fosse enviada a *newsletter* da associação. Até o momento da submissão deste manuscrito não obtivemos resposta. Além disso não recebemos “*automaticamente os artigos do boletim assim que forem publicados*” como consta no site.

Cabe ressaltar que o site possui um motor de pesquisa também denominado de buscador. Trata-se de um programa desenhado para procurar conteúdos específicos em documentos e bases de dados a partir da inserção de palavras-chave fornecidas pelo usuário. Ele permite que o cidadão procure o tema e/ou problema de seu interesse. Acessamos o buscador e ele está funcionando! Trata-se uma forma de interatividade reconhecida como imprescindível para atender às demandas dos usuários.

Sob a denominação “os links” consta uma relação de diferentes ambientes virtuais dedicados ao tema da Síndrome de Lynch. Identificamos tanto instituições públicas como o “*Institut National Contre Le Cancer – INCa*” (<https://www.e-cancer.fr/en/cancer-info>) até ambientes virtuais oferecidos por organizações não governamentais como o “*Jeunes Solidarité Cancer*” (<https://jeunes-solidarite-cancer.org/>) que tem como missão “quebrar o isolamento de jovens adultos, adolescentes gravemente doentes, ex-pacientes e entes queridos”. Esta informação pode ser importante para muitos interessados no tema.

Analisaremos a seguir o site sobre a Síndrome de Lynch do ponto de vista da sua legibilidade.

Este critério verifica o nível de compreensão do texto disponível online. As revisões sistemáticas analisados até o momento em nossa pesquisa indicam que a maioria dos estudos que utilizou esse critério na avaliação verificou a extensão e a complexidade das frases e palavras, utilizando fórmulas como o “Índice de Nível de Grau de Flesch-Kincaid” (Zhang, Sun e Xie (2015) e Paolucci e Pereira Neto (2021). Os testes de legibilidade de Flesch-Kincaid foram projetados para indicar a dificuldade de compreensão durante a leitura de uma passagem escrita em inglês acadêmico contemporâneo (Solnyshkina, et al 2017). Eles avaliam cinco parâmetros para mensurar a dificuldade de o texto ser compreendido, a saber: narratividade, simplicidade

sintática, concretude da palavra, coesão referencial e coesão profunda (Solnyshkina, et al 2017).

A participação de usuários finais na avaliação da qualidade da informação em sites de saúde parece ser uma exceção. A revisão sistemática publicada por Paolucci e Pereira Neto (2021) conclui que a maioria dos estudos (80%) teve os próprios autores como revisores. A participação de especialistas (8%) e usuários (5%) foi insignificante.

A revisão sistemática publicada por Zhang, Sun e Xie (2015) chegou a uma conclusão semelhante. Segundo eles:

[...] Em todos os estudos incluídos na revisão, os avaliadores eram pesquisadores ou especialistas médicos; poucos envolveram especialistas da área e consumidores. Logo, um conhecimento limitado foi obtido sobre diferenças entre especialistas e consumidores em geral na avaliação da qualidade. Pesquisas futuras podem preencher essa lacuna (Zhang, Sun e Xie, 2015, p.2081).

Sendo assim, os estudos de Zhang, Sun e Xie (2015), e de Paolucci e Pereira Neto (2021), constataram que a realidade não havia mudado. As conclusões que estas duas revisões sistemáticas apresentam se aproximam daquelas expostas no estudo realizado por Eysenbach et al (2002): os usuários finais, em linhas gerais, não participam da avaliação da qualidade da informação de sites de saúde!

Ao observar as tabelas com os resultados finais da avaliação da qualidade da informação em sites de Dengue (Pereira Neto; Paolucci; Daumas e Souza 2017) e Aleitamento Materno (Pereira Neto et al. 2021), presentes nas tabelas 1 e 2, percebemos que o site do Ministério da Saúde obteve baixos índices de conformidade em relação à legibilidade. Na Dengue o índice chegou a 28,4% (tabela 1) (Pereira Neto; Paolucci; Daumas e Souza 2017). No aleitamento materno não ultrapassou 38% (tabela 2) (Pereira Neto et al. 2021). A hipótese explicativa que temos para esta evidência é a seguinte: Especialistas nas respectivas áreas apresentam informações sobre os temas utilizando jargões científicos de difícil compreensão pelo público em geral.

Certa vez, durante uma avaliação de legibilidade de sites de Dengue, um pesquisador-cidadão, residente em uma comunidade de baixa renda, nos perguntou: “Professor o que é cefaleia? Eu não sei o que esta palavra significa. Tenho uma vizinha que tem um nome parecido.

Tenho que me afastar dela?” Cefaleia é um nome científico para dor de cabeça, um dos sintomas da Dengue. Os produtores de conteúdo deste site preferiram usar uma palavra erudita, de cunho científico, do que aquela de uso comum.

Nossa avaliação da legibilidade deste site sobre a Síndrome de Lynch da “Association HNPCC Lynch” não contou com a participação de usuários finais, mas pode indicar alguns problemas que dificultam a compreensão do texto.

Em primeiro lugar nos chamou atenção o fato de nenhuma informação ser acompanhada de uma imagem. Para nós a imagem pode desempenhar importante papel na difusão do conhecimento, especialmente entre a população iletrada ou com dificuldades de leitura. Ela pode ainda facilitar e enriquecer a compreensão da informação e contribuir para organização e estruturação textual favorecendo sua assimilação por parte do receptor. A ilustração utiliza códigos icônicos para transmitir e comunicar uma informação verbal. Sua utilização no texto pode aumentar a eficácia no processo comunicativo (Jing, Gao, Zhang, Gao e Sun, 2022).

Em segundo lugar cabe destacar que os textos, muitas vezes, nos pareceram longos até incompreensíveis. Em certo momento, ao apresentar esclarecimentos sobre o câncer colorretal consta a seguinte sentença no site:

Entre os genes associados à síndrome de Lynch, as mutações afetam principalmente dois deles, chamados MSH2 e MLH1.

Este tipo de informação nos parece excessivamente técnica e potencialmente desinteressante para o usuário de um site como este.

Analisaremos a seguir o site sobre a Síndrome de Lynch do ponto de vista da abrangência da informação.

Este critério possui diferentes denominações na revisão sistemática publicada por Eysenbach et al (2002): Completude, Abrangência, Cobertura ou Escopo. Ele parte do princípio de que existiriam aspectos, temas ou problemas indispensáveis a serem abordados por um site de saúde.

No caso da Dengue, por exemplo, a abrangência da informação foi estruturada com pesquisadores, profissionais da atenção primária e usuários partindo do princípio de que se trata de uma doença

transmissível. Por essa razão recomendamos que os sites sobre Dengue abordassem a prevenção, a transmissão, o sintoma, o diagnóstico e o tratamento desta doença (Pereira Neto; Paolucci; Daumas e Souza, 2017).

Em relação ao aleitamento materno construímos com pesquisadores, profissionais da atenção primária e usuários cinco temas (Pereira Neto et al. 2021). O primeiro destacava importância do leite materno para o bebê. O segundo buscava informações sobre os cuidados que a mãe deveria ter com as mamas. O terceiro enfatizava importância da amamentação para a saúde da mãe/mulher e outros aspectos que podem facilitar ou dificultar o aleitamento materno. O quarto aborda a extração, armazenamento e doação do leite materno e a continuidade da amamentação após o retorno ao trabalho. O quinto se refere aos direitos da mãe de amamentar, consagrado na legislação brasileira (Pereira Neto et al. 2021).

O quadro abaixo apresenta os temas presentes no site do *Dynamed* e no site da “Association HNPCC Lynch”.

Dynamed	Association Lynch
Visão geral e recomendação	Introdução
Informação Geral	O Colo e o intestino grosso
Epidemiologia	O cancer colorretal
Etiologia e Patogênese	Gens e Cromossomas
Histórico e Físico	Análise Genética
Diagnóstico	Vantagens e inconvenientes da análise genética
Recomendações de organizações profissionais	Métodos de triagem
Tratamento	Os tratamentos recomendados
Complicações e Prognóstico	Riscos, triagem e tratamento de outros tipos de câncer
Prevenção e Triagem	Conclusão
Síndrome de Muir-Torre	
Guias e Recursos	
Referencias	

Um primeiro aspecto nos salta aos olhos: O item dedicado à prevenção presente no site do *Dynamed* não pode ser identificado na página da associação. Este aspecto revela uma importante deficiência na abrangência da informação oferecida neste site sobre Síndrome de Lynch.

Analisaremos a seguir o site sobre a Síndrome de Lynch do ponto de vista da acurácia da informação. Um ponto nos chamou a atenção, desde o início de nossa avaliação: As informações disponibilizadas no site sobre Síndrome de Lynch foram publicadas em 2014. Nove anos se passaram entre a última postagem até o período em que se realizou a pesquisa que se transformou neste artigo (final de 2022). Este fato, em si, compromete a acurácia das informações oferecidas.

Se observarmos a data da publicação das fontes utilizadas pelo *Dynamed* este problema torna-se ainda mais grave. No site do *Dynamed* consta, quase sempre, um primeiro link denominado “*Overview and Recommendations – Background*”. Trata-se de informações consideradas essenciais que merecem destaque logo na abertura do *link* que oferece informações sobre cada doença. Foram utilizadas para a construção das “*Overview and Recommendations*” sobre Síndrome de Lynch três publicações: uma de 2013 e as duas de 2018.

Uma foi publicada por Idos e Valle (2021), na *GeneReviews*: um periódico que possui anualmente mais de 5 milhões de usuários. Consta no editorial da *GeneReviews* que os capítulos são atualizados pelos autores, com a curadoria dos editores, a cada quatro ou cinco anos (ou conforme o necessário). Por esta razão o artigo de Idos e Valle, publicado pela primeira vez em 2004 foi revisado em 2021.

Os dois outros artigos foram publicados em periódicos de renomadas instituições científicas internacionais. Provenzale, Gupta, Ahnen, et al. (2018) publicaram pelo “*National Comprehensive Cancer Network*” (NCCN). Este periódico se apresenta como “uma rede com 32 importantes centros de câncer, sem fins lucrativos, dedicados ao atendimento ao paciente, pesquisa e educação”. O outro artigo foi publicado por Balmaña e colaboradores (2013) nos “*Annals of Oncology*”. Trata-se do jornal da “*Sociedade Europeia de Oncologia Médica*” e da “*Sociedade Japonesa de Oncologia Médica*”. Consta em seu editorial que ele:

“fornece publicações de revisão por pares rápidas e eficientes sobre tratamentos inovadores de câncer ou trabalhos de tradução relacionados à oncologia e medicina de precisão”.

Assim duas das três principais fontes utilizadas como referência pelo *Dynamed* foram publicadas depois de 2014, ou seja, após a última atualização realizada pelos responsáveis pelo site analisado.

Como as informações oferecidas pelo site da associação não são acompanhadas de suas respectivas fontes ficamos sem saber se Balmaña e colaboradores, publicado em 2013 foi ou não utilizado ou se foram aproveitadas as conclusões da primeira versão do estudo de Idos e Valle publicadas 2021.

Outro aspecto merece destaque: entre “*Overview and Recommendations – Background*” do *Dynamed*. Consta uma informação que nos chamou a atenção:

Fatores associados ao aumento do risco de desenvolver câncer em pessoas com síndrome de Lynch incluem obesidade e tabagismo. (grifos nosso)

Esta informação foi obtida no estudo realizado por Movahedi e colaboradores publicado em 2015 no jornal da “*American Society of Clinical Oncology*” e apresentada na “*British Society for Genetic Medicine Conference*” realizada em Liverpool, Reino Unido em 2014.

O site da “*Association HNPCC Lynch*” apresenta uma informação semelhante, apesar de não ser idêntica. Consta no link dedicado ao “*Cancer colorretal*”, dentro da parte “*O que é?*” a seguinte informação:

.../o risco de câncer colorretal parece ser particularmente aumentado moderadamente pela ingestão de gorduras de origem animal excessivamente cozidas e/ou uma dieta pobre em frutas e vegetais. A falta de exercício físico e o tabagismo são outros fatores ambientais associados a um aumento moderado no risco de câncer colorretal. (grifo nosso).

No site da associação não menciona a obesidade como fator de risco para o câncer colorretal e sim as características da alimentação. O

consumo de tabaco é considerado um fator de risco “moderado” enquanto que o documento que serviu de base para a informação disponibilizada no *Dynamed* considera que o risco aumenta.

Movahedi e colaboradores (2015), na conclusão do artigo, são ainda mais enfáticos em relação a associação da obesidade como fator de risco para câncer colorretal, afirmando que “a obesidade está associada a um risco substancialmente aumentado de câncer colorretal em pacientes com síndrome de Lynch” (Movahedi e colaboradores, 2015). Neste caso não se trata de um problema semântico. Os termos adotados são resultado de um estudo randomizado que envolveu 937 participantes.

Conclusão

Peter Senge, engenheiro e PhD em gestão pelo “Instituto de Tecnologia de Massachusetts” (MIT), em seu livro - “A Quinta Disciplina” - publicado originalmente em 1990, causou um impacto muito grande no mundo empresarial/intelectual e foi reeditada depois em diversas línguas, chegando a vender mais de um milhão de exemplares. Neste livro, ele apresenta várias ideias que no final do século passado foram vistas como inovadoras. Uma delas foi sintetizada com a metáfora relacionada com “a arte de ver a floresta e as árvores”. Esta sentença resume a visão sistêmica que os autores apresentam. Em princípio, quando estamos envolvidos em um projeto, um problema e principalmente uma crise, estamos habituados a olhar as árvores em vez de observar a floresta. A expressão “ver as árvores”, neste caso, tem vários significados. Ela pode revelar o interesse em se enxergar um detalhe, uma sutileza. Ela também revela o foco nos pequenos problemas desconsiderando outros aspectos. E pior: “ver as árvores”, pode significar fixar-se nos problemas e não nas soluções. Não queremos dizer, entretanto, que os detalhes não sejam importantes. É claro que são. Entretanto é preciso dar um passo atrás e ver o cenário mais amplo. É importante olhar a floresta!

No nosso caso o site da “Association HNPCC Lynch” é a árvore. Qual é a floresta? Para nós a floresta está constituída pela proeminência e pervasividade das novas tecnologias de informação e comunicação na sociedade humana planetária. A floresta está dominada pelas NTIC.

Como afirmamos no início deste artigo, as NTIC estão promovendo uma transformação intensa, rápida, radical e pervasiva, pois invadiu praticamente todas as esferas da vida humana, sejam elas sociais, econômicas, políticas, interpessoais ou culturais. Vivemos a Era da Informação! (Castells, 1999).

“Association HNPCC Lynch” sinaliza algo neste sentido quando inclui entre seus objetivos sua disposição em “informar o público e os profissionais de saúde para melhor conhecimento e gestão desta predisposição hereditária”.

Entretanto, o ato de informar atualmente não se faz mais em uma via única entre o emissor e o receptor. A comunicação se faz em rede. Assim a árvore estará em consonância com a floresta.

Outros problemas pontuais analisados no site sobre Síndrome de Lynch indicam que a árvore não está sintonizada a floresta. Um deles refere-se ao fato do texto, da *newsletter* e dos artigos de referência não estarem atualizados. A “Carta aos associados” não é difundida há muito tempo. Além disso as informações disponibilizadas não estão acompanhadas de suas respectivas fontes. Sobre as brochuras cabe destacar que a francesa reproduz o texto que está no site da “Association HNPCC Lynch”. As demais não apresentam o mesmo conteúdo.

Cabe ressaltar que a avaliação presente neste artigo não teve a finalidade de aprovar ou reprovar o site da “Association HNPCC Lynch”. Sua função primordial foi apresentar um diagnóstico da situação encontrada utilizando um método específico. A partir do diagnóstico resultante da avaliação, os gestores do site poderiam fazer alterações indicadas para melhorar a qualidade da informação disponibilizada.

Como analisamos nesse estudo, a informação on-line sobre saúde é um recurso decisivo para o incremento da prevenção e controle de doenças, da gestão do autocuidado, do empoderamento e da adesão ao tratamento.

Uma informação on-line de qualidade, com fonte confiável, correta, atualizada e facilmente compreensível pode exercer um papel fundamental nas práticas de autocuidado, reduzir os custos dos serviços, contribuir com a prevenção de doenças e na promoção da saúde. Com uma informação como esta, o cidadão poderá conhecer e, possivelmente, adotar as medidas preventivas preconizadas pela ciência. Ele poderá também saber onde e quando realizar exames diagnósticos e receber o atendimento médico possível e necessário.

Para tanto, é necessário que a informação tenha qualidade, isto é, seja interativa, compreensível, atual, confiável e cientificamente comprovada. Cabe salientar que, ao utilizar a palavra 'qualidade', não estamos nos referindo à sua dimensão subjetiva. Para nós essa expressão, associada à informação on-line em saúde, está relacionada com a uma perspectiva epidemiológica e realista de sobrevivência e bem-estar que poderá proporcionar ao cidadão e à população em geral. Isso porque informação de qualidade pode salvar vidas!

Referências Bibliográficas

ALPER, Brian; HAYNES, Brian. EBHC pyramid 5.0 for accessing preappraised evidence and guidance. **Evidence-based medicine**, London. v. 21, n.4, p.123– 5, 2016. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27325531/>

BALMAÑA J, BALAGUER F, CERVANTES A, ARNOLD D; ESMO Guidelines Working Group. Familial risk-colorectal cancer: ESMO Clinical Practice Guidelines. **Ann Oncol**. Oct;24 Suppl 6:vi73-80. 2013. Disponível em: Doi: 10.1093/annonc/mdt209.

BARBOSA, Leticia. [PEREIRA NETO, A](#); Communication and Information About Breast Cancer: A Comparative Study Between a Physical and an Online Environment. In: Gabriele Meiselwitz. (Org.). **Social Computing and Social Media: Design, User Experience and Impact**. 1ed.Cham: Springer. v.13315, p. 3-12. 2022. Disponível em: DOI: 10.1007/978-3-031-05061-9_1

BRADLEY-RIDOUT, Glineva. et al. UpToDate versus DynaMed: a cross-sectional study comparing the speed and accuracy of two point-of-care information tools. **Journal of the Medical Library Association**.v.109. n. 3. p. 382-387, 2021. Disponível em: DOI: [10.5195/jmla.2021.1176](https://doi.org/10.5195/jmla.2021.1176).

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. Communication, Power and Counter-power in the Network Society. **International Journal of Communication** [s.l.] v.1p. 238-266. 2007. Disponível em <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/46/35>>

SENGE, Peter. **A Quinta Disciplina: Arte e Prática da Organização de Aprendizagem**, (2nd ed.), São Paulo: Editora Best Seller Círculo do Livro.1998

CLAVIER, Carole. et al. A theory-based model of translation practices in public health participatory research. **Sociology of Health & Illness**. v.34, n.5, p. 791-805. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2011.01408.x>

EYSENBACH, Gunther. et al. Empirical studies assessing the quality of health information for consumers on the World Wide Web: a systematic review. **Jama**. v.287, n.20. p. 2691-700. 2002. Disponível em: DOI: [10.1001/jama.287.20.2691](https://doi.org/10.1001/jama.287.20.2691)

FORTES, Talita. e GAMBARATO, Vivian. A importância do comércio eletrônico durante a pandemia de COVID 19. **Tekhne e Logos**. v. 12, n. 2, p.10-18. 2021. Disponível em: <http://revista.fatecbt.edu.br/index.php/tl/article/view/730>

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARBIN, Helena.; Pereira Neto, André. e Guilam, Maria Cristina. A internet, o paciente expert e a prática médica: uma análise bibliográfica. **Interface**. v.12, n.26, p. 579-588. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-3283200800030001>

JING, [Junfeng](#) et al, “Image Feature Information Extraction for Interest Point Detection: A Comprehensive Review,” in **IEEE Transactions on Pattern Analysis and Machine Intelligence**, 20p. 2022. Disponível em: DOI: [10.1109/TPAMI.2022.3201185](https://doi.org/10.1109/TPAMI.2022.3201185).

JOÃO, Belmiro, SOUZA, Crisomar. e SERRALVO, Francisco. Revisão sistemática de cidades inteligentes e internet das coisas como tópico de pesquisa. **Cad. EBAPE.BR**. v.17, n.4.p.1115-1130. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395174442>

IDOS, Gregory and VALLE Laura. Lynch syndrome. [2004feb](#), revised 2021 feb. **GeneReviews** Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK1211/>

KWAG, Koren et al. Providing Doctors With High-Quality Information: An Updated Evaluation of Web-Based Point-of-Care Information Summaries **J Med Internet Res** V. 18, N. 1: e15. 2016. Disponível em:

doi: [10.2196/jmir.5234](https://doi.org/10.2196/jmir.5234)

LEMOS, André. Cidade e mobilidade. Telefones celulares, funções pós-massivas e territórios informacionais. **MATRIZES**, v. 1, n. 1, p. 121-137. 2007. Disponível em:

<https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v1i1p121-137>

MENDONÇA, Ana Paula, PEREIRA NETO, André. Critérios de avaliação da qualidade da informação em sites de saúde: uma proposta.

RECIIS. Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde, v.9, n.1 p.1-15. Disponível em: <https://doi.org/10.29397/reciis.v9i1.930>

MOVAHEDI, Mohammad et al. [Obesity, Aspirin, and Risk of Colorectal Cancer in Carriers of Hereditary Colorectal Cancer: A Prospective Investigation in the CAPP2 Study](#). **J Clin Oncol**. v.33, n.31, p. 3591-7. 2015. Disponível em: doi: 10.1200/JCO.2014.58.9952.

PAOLUCCI, Rodolfo. PEREIRA NETO, André. Methods for evaluating the quality of information on health websites: Systematic Review (2001-2014).. **Latin American Journal of Development**,. v. 3, n. 3 p.994-1056. 2021. Disponível em: DOI: 10.46814/lajdv3n3-004

PAOLUCCI, Rodolfo, Pereira Neto, André. and Nadanovsky, Paulo. Avaliação da qualidade da informação de saúde na internet: indicadores de acurácia baseados em evidência para tuberculose. **Saúde em debate**. v.46, n. 135, p. 931-973. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202213501>

PEREIRA NETO, André et al. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicação na promoção da saúde: iniciativas brasileiras. In: Pereira Neto, A.; Flynn, M. (orgs.). **Internet e saúde no Brasil: desafios e tendências**. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 516-550. 2020. Disponível em: <https://www.culturaacademica.com.br/catalogo/internet-e-saude-no-brasil/>

PEREIRA NETO, André.; et all. Avaliação da qualidade da informação em sites de aleitamento materno: Notas sobre uma experiência In: D. S. Leite, P. (Org.). **Saúde Coletiva: avanços e desafios para a integralidade do cuidado**. 1ed.São Paulo: Editora Científica Digital, v. 2, p. 74-88. 2021. Disponível em: <https://www.editoracientifica.com.br/articles/code/210705236>

PEREIRA NETO, André.; PAOLUCCI, Rodolfo.DAUMAS, Regina. SOUZA, Rogerio.. Avaliação participativa da qualidade da informação de saúde na internet: O caso dos sites de Dengue. **Ciênc. saúde coletiva**. v. 22, n. 6, p.1955-1968. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017226.04412016>

PEREIRA NETO, André; BARBOSA, Letícia. Bullying e cyberbullying: controvérsia conceitual no Brasil. Pereira Neto, A.; Flynn, M. (orgs.). **Internet e saúde no Brasil: desafios e tendências**. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica. p. 312-342. 2020. Disponível em: <https://www.culturaacademica.com.br/catalogo/internet-e-saude-no-brasil/>

PEREIRA NETO, André; BARBOSA, Letícia. FLYNN, Mathew. Prefácio da edição brasileira - Há décadas em que nada acontece. Há semanas em que décadas acontecem. Pereira Neto, A.; Flynn, M. (orgs.). **Internet e saúde no Brasil: desafios e tendências**. 1 ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 7-18. 2020. Disponível em: <https://www.culturaacademica.com.br/catalogo/internet-e-saude-no-brasil/>

PROVENZALE D, GUPTA S, AHNEN DJ, et al. Genetic/Familial High-Risk Assessment: Colorectal. Version 1. In: National Comprehensive Cancer Network (NCCN) **Clinical Practice Guidelines in Oncology** (NCCN Guidelines). NCCN 2018 Jul from NCCN website (free registration required). Disponível em: https://www.nccn.org/guidelines/category_1

SACKETT, David. L. et al. Evidence-based medicine: what it is and what it isn't. **British Medical Journal**(Clinical research ed.), London.v. 312. N.7023.p. 71-2. 1996. Disponível em: doi: 10.1136/bmj.312.7023.71.

SOLNYSHKINA, Marina. ZAMALETDINOV, Radif, GORODETSKAYA, Ludmila. & GABITOV, Azat. Evaluating Text Complexity and Flesch-Kincaid Grade Level. **Journal of Social Studies Education Research**.v.8, n.3,p.238-248.2017.Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=EJ1162266>

WARDLE, Claire and DERAKHSHAN, Hossein. Information disorder: toward an interdisciplinary framework research and policy making. E-book. Estrasburgo: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-report-november-2017/1680764666>

WU, S. et al. Information and Communications Technologies for Sustainable Development Goals: State-of-the-Art, Needs and Perspectives. In: **IEEE Communications Surveys & Tutorials**, v. 20, n 2, p. 2389-2406. 2018. Disponível em: DOI:[10.1109/COMST.2018.2812301](https://doi.org/10.1109/COMST.2018.2812301)

ZHANG Y, SUN Y, XIE B. Quality of health information for consumers on the web: A systematic review of indicators, criteria, tools, and evaluation results. J. Assoc. Inform. Science & Tech.v. 66, n.10, p.2071– 84. 2015. Disponível em: DOI: [10.1002/asi.23311](https://doi.org/10.1002/asi.23311).

✓ Atravessamentos da Colonialidade na implementação da PNSIPN: pistas para uma avaliação decolonial

Renata Pedreira da Cruz

Doutoranda em saúde pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz

Marcia Pereira Alves dos Santos

Docente Programa Pós-Graduação Mestrado em Clínica Odontológica, Faculdade de Odontologia, UFRJ

Marly Marques da Cruz

Docente do Programa de Pós Graduação de Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fiocruz.

Resumo: Este ensaio crítico-reflexivo objetivou discutir como os atravessamentos da colonialidade enquanto matriz predatória social implica a falta de implementação da Política Nacional de saúde Integral da População Negra (PNSIPN), ao mesmo tempo, demanda pela adoção de uma avaliação que seja decolonial a fim de efetivamente garantir o acesso e a equidade racial em saúde. Essa elaboração conceitual estrutura a chave para a mudança dessa condição reconhecida de (não) saúde vivenciada pela maioria da população brasileira, sendo oportunizada nesse atual contexto em que a ambiência político-conjuntural preza a defesa da cidadania, da vida, como o próprio exercício da Democracia. Como exemplo dessa necessária mudança, discutiremos os entraves apresentados em estudos de avaliabilidade da PNSIPN, bem como de outros estudos que focalizam a implementação da PNSIPN, elencando alguns problemas fundamentais para efetivação da equidade em saúde para essa parcela populacional. Por fim, indicaremos algumas pistas na direção da avaliação de implementação da PNSIPN em uma perspectiva decolonial.

Palavras-chave: Racismo estrutural; Saúde da população negra; Avaliação em Saúde.

EN

Abstract: This critical-reflective essay aimed to discuss how the coloniality as a social predatory matrix imply the lack of implementation of the National Policy for Integral Health of the Black Population (PNSIPN), and at the same time, demand the adoption of a Decolonial evaluation in order to effectively guarantee health services access and racial equity in health. This conceptual elaboration structures the key to changing this recognized condition of (non) health experienced by the majority of the Brazilian population in this current context in which the political-conjunctural ambience values make possible the defense of citizenship and of life as the exercise of Democracy. As an example of this necessary change, we will discuss the barriers presented in evaluability studies of the PNSIPN as well as other studies that focus on the implementation of the PNSIPN, recognizing some fundamental issues for the implantation of equity in health for this population segment. Finally, we will indicate some clues towards the evaluation of the implementation of the PNSIPN in a decolonial perspective.

Key-words: Structural racism; Black population; Health Evaluation.

ES

Resumen: Este ensayo crítico-reflexivo tuvo como objetivo discutir cómo los entrecruzamientos de la colonialidad como matriz social depredadora implican la falta de implementación de la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra (PNSIPN), al mismo tiempo, exigen la adopción de una evaluación que sea decolonial para garantizar efectivamente el acceso y la equidad racial en salud. Esta elaboración conceptual estructura la clave para el cambio de esta condición reconocida de (no) salud vivida por la mayoría de la población brasileña, siendo viabilizada en este contexto actual en el que el ambiente político-coyuntural valoriza la defensa de la ciudadanía, de la vida, como el ejercicio mismo de la Democracia. Como ejemplo de este cambio necesario, discutiremos las barreras presentadas en los estudios de evaluabilidad del PNSIPN, así como otros estudios que se centran en la implementación del PNSIPN, enumerando algunos problemas fundamentales para la efectivación de la equidad en salud para este segmento de la población. Finalmente, indicaremos algunas pistas en la dirección de la evaluación de la implementación del PNSIPN desde una perspectiva decolonial.

Palabras-clave: Racismo Sistemático, Población Negra, Evaluación del Impacto en la Salud.

FR

Résumé: Cet essai critique-réflexif vise à discuter comment les croisements de la colonialité, en tant que matrice sociale prédatrice impliquent le manque de mise en œuvre de la Politique Nationale de Santé Intégrale de la Population Noire (PNSIPN), tout en exigeant l'adoption d'une évaluation qui soit décoloniale afin de garantir efficacement l'accès et l'équité raciale en matière de santé. Cette élaboration conceptuelle structure la clé pour changer cette condition reconnue de (non) santé vécue par la majorité de la population brésilienne, rendue possible dans le contexte actuel dans lequel l'ambiance politico-conjoncturelle valorise la défense de la citoyenneté, de la vie, comme l'exercice même de la Démocratie. À titre d'exemple de ce changement nécessaire, nous discuterons des obstacles rencontrés dans les études de capacité à évaluer le PNSIPN, ainsi que d'autres études portant sur la mise en œuvre du PNSIPN, en énumérant quelques problèmes fondamentaux pour la réalisation de l'équité en santé pour ce segment de la population. Enfin, nous proposerons quelques pistes pour l'évaluation de la mise en œuvre du PNSIPN dans une perspective décoloniale.

Mots-clés: Racisme systémique, personnes, communautés ou groupes noirs, Évaluation des impacts sur la santé

Introdução

Políticas públicas são ações e programas desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem estar da população. Souza (2006) aponta que o campo das políticas públicas guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Para a autora as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Surge em 2009 no campo das políticas públicas a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), formulada por ativistas e intelectuais negros. Produto de décadas de luta, a PNSIPN tem como principal objetivo a desconstrução do racismo institucional, o direito à saúde, a inclusão das saberes e práticas da cultura de matrizes afro-brasileiras em saúde, bem como, o incentivo à produção de conhecimento científico e tecnológico em saúde da população negra.

No entanto, a insuficiência de implantação da PNSIPN no País, guia nosso olhar para a reprodução do pensamento social brasileiro de base colonial racista e para a manutenção do pensamento social hegemônico eurocêntrico. Esse projeto civilizatório colonial que marcou a modernidade e que ainda interfere na composição dos Estados, das políticas e das ações em saúde dialoga com os possíveis entraves para a implementação da PNSIPN, que, por sua vez, não está livre das barreiras impostas pelo racismo e pode ser mensurada pela perpetuação das iniquidades, também representadas pelas privações de acesso, de atenção e de avaliação das ações em saúde para esse grupo majoritário em termos populacionais, porém minorizado social, econômica e politicamente.

Populações negras e não- negras possuem lugares sociais distintos, as desigualdades ancoram-se também nas políticas públicas, como um padrão de manutenção das desigualdades através de processos de Estado em seu exercício de governo. A ascensão do governo ultraneoliberal e neofascista de Jair Bolsonaro evidenciou não só a crise capitalista, mas trouxe implicações na área da saúde, acentuando

as hierarquias raciais no acesso ao emprego, educação, saúde, moradia e seguridade social. Com a superação do governo de Bolsonaro, fica o convite/desafio para o presente, refazer os caminhos para garantir equidade em saúde para os grupos vulnerabilizados da população.

Na esteira da retomada de um processo democrático no País, ressalta-se como necessidade premente avaliar a implementação da PNSIPN, bem como evidenciar o que Batista (2017) chama de pistas de como os gestores que pretendem enfrentar o racismo nos serviços de saúde podem atuar, estabelecendo uma coordenação da política (área técnica/grupo condutor); incluindo a política nos instrumentos de gestão e definindo indicadores de monitoramento e avaliação da PNSIPN. Sendo esse um grande esforço que gestores, trabalhadores da saúde e sociedade civil precisam para promover e caminhar na direção de um sistema de saúde que a população merece e necessita. Para isso urge, a necessidade de avaliação da PNSIPN. No entanto, é preciso considerar a perspectiva da decolonialidade na avaliação, já que as facetas do racismo e da colonialidade estão imbricadas na sociedade brasileira e global e constitui sérias barreiras para efetivação da equidade em saúde.

Esse ensaio crítico ao objetivar discutir os atravessamentos da colonialidade enquanto matriz predatória que atravança a efetivação da saúde da população negra (SPN) e como essa estrutura influencia na implementação das chamadas políticas de combate às desigualdades raciais, como é o caso da PNSIPN, na perspectiva do campo da avaliação propõe uma possibilidade de sair dessa encruzilhada a partir da avaliação decolonial.

O colonialismo e o lugar do racismo na organização social

O racismo é um fenômeno complexo, multifacetado, com repercussões sociais, individuais, coletivas, institucionais e, muito embora seja um fenômeno entendido como subjetivo, ele assume concretude nas relações socioeconômicas e estruturantes da sociedade de classes. É impossível pensar as relações que atravessam a população negra sem considerar a força que a colonialidade tem na arquitetura da racialidade. Longe de ser uma metáfora ou um termo ultrapassado, a colonialidade atravessa as

relações sociais, arquiteta, instrumentaliza a linguagem, classifica, hierarquiza, subjuga e extermina. Sobre a colonialidade Quijano (2009) aponta:

A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/ étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal. Origina-se e mundializa-se a partir da América (p. 73).

A discussão sobre a colonialidade se aproxima também de autores como o Fanon, a partir da zona do não- ser nas experiências negras. O autor sistematiza a operacionalidade da colonialidade e a forma como essa incide e toca as estruturas mais íntimas e os processos mentais dos sujeitos negros.

Reagindo contra a tendência constitucionalista em psicologia do fim do século XIX, Freud, através da psicanálise, exigiu que fosse levado em consideração o fator individual. Ele substituiu a tese filogenética pela perspectiva ontogenética. Veremos que a alienação do negro não é só uma questão individual. Ao lado da filogenia e da ontogenia, há a sociogenia. De certo modo, para responder à exigência de Leconte e Damey, digamos que o que pretendemos aqui é estabelecer um sociodiagnóstico (FANON, 2008 p. 28).

Fanon aloca ao lado das categorias filogenia (características morfológicas e moleculares) e ontogenia (desenvolvimento e aprendizagem) a sociogenia, ou seja, o contexto social, cultural e as relações de poder como determinantes para estruturar a subjetividade. Isso significa dizer que o colonialismo, o capitalismo, o racismo, se apresentam como tarefa psicológica, com impacto direto na oferta de cuidados. Esse sociodiagnóstico realizado pelo autor, é fundamental para entendermos os limites que os modelos explicativos sobre subjetividade apresentam diante das vidas negras.

Para Fanon os processos pelos quais o sofrimento psíquico se constitui em uma sociedade desigual só se delimitam quando se leva em consideração as determinações historicamente concretas ao qual o indivíduo está inserido: no caso, a modernidade capitalista e a sua necessidade de converter o que é genuinamente humano em objeto de sua acumulação.

“Antes de abrir o dossiê, queremos dizer certas coisas. A análise que empreendemos é psicológica. No entanto, permanece evidente que a verdadeira desalienação do negro implica uma súbita tomada de consciência das realidades econômicas e sociais. Só há complexo de inferioridade após um duplo processo: - inicialmente econômico; - em seguida, pela interiorização, ou melhor epidermização dessa inferioridade (FANON, 2008, p. 28). “

Dessa forma, Fanon retrata o racismo como forma de um processo mais profundo de dominação, que passa pelas desigualdades da expansão das relações capitalistas de produção para o mundo não europeu, bem como enfatizou as dimensões do humanismo iluminista que afirmava a liberdade e autodeterminação como essências humanas ao mesmo tempo em que se convivia com a escravidão colonial dos povos não europeus.

A partir do século XIX, a visão de mundo europeia, através da ciência e do discurso do racismo científico, despontou e se legitimou como a única lente para produzir conhecimento sobre o mundo (MIGNOLO, 2017). Estabelecendo uma demarcação significativa entre povos europeus e não europeus, considerados, colonizáveis, devido à sua suposta raça inferior (QUIJANO, 2005; 2007).

No Brasil a colonialidade produziu marcas profundas, o racismo científico serviu como base, para sustentar o esforço para a eliminação de corpos negros e não brancos, que eram tidos como violentos, atrasados e/ou pervertidos. Esses corpos, logo após a abolição formal da escravização, eram encarados como um impeditivo para o avanço do país e, por isso, precisavam ser mantidos à margem do convívio social, especialmente nos centros urbanos. Para isso, foram desenvolvidos diversos mecanismos institucionais, como sanatórios e prisões. Mais tarde, esses mecanismos culminaram em políticas de branqueamento

da população, higienistas e eugenistas, inclusive, respaldadas por estudos racistas de viés biológico de corpos negros e não brancos, a fim de tipificá-los como degenerados e biologicamente inferiores (NASCIMENTO, 2017).

Ballestrin aponta que a colonialidade pode ser lida como uma tríade modernidade-colonialidade-capitalismo, por entender que o processo iniciado no emergir moderno desenvolveu-se de maneira a estruturar as formas de funcionar do capitalismo, e que este processo se estende até os dias atuais, dado que as relações de colonialidade nas esferas econômica e política não findaram com o fim do colonialismo (BALLESTRIN, 2013).

A estruturação do capitalismo global, seus centros e periferias e as noções de norte e sul do mundo, são construídas na extensão das colonizações até a atualidade. A provocação que nos cabe quando retomamos a sociogênese Fanoniana e os autores que apontam a nossa base colonial é apontar que esses sujeitos negros que chegaram no Brasil como peças, tendo ressaltada todo tempo a sua não humanidade e, conseqüentemente, sendo negado em sua subjetividade, seguiram objetificados do processo de escravização aos dias atuais.

Fanon (2010) ressalta que não é possível desumanizar o outro sem perder a própria humanidade. Nesse caminho, é possível pensar na subjetividade da população alvo da desumanização, mas também refletir sobre a subjetividade das classes dominantes que se beneficiaram da sociedade escravista e que permanecem dominante mesmo depois da reorientação das relações econômicas para o trabalho livre.

No campo das políticas públicas e da saúde no Brasil, essa matriz predatória colonial toma contorno quando se evidencia as relações que o Estado-burguês-colonial exerce sobre as relações de trabalho e condições de cidadania, ou melhor, da ausência delas para a parcela não-branca da população. Quando se trata da saúde da população negra (SPN), o descompasso no que diz respeito entre a discussão e a execução das políticas de equidade é acentuado. De acordo com Faustino (2017) a efetivação da PNSIPN para o combate ao racismo tem sofrido resistência das Instituições e dos atores políticos. O autor destaca o desconhecimento da política por parte dos gestores e profissionais nos três níveis de gestão do SUS, evidenciando o racismo no campo da saúde.

Parece haver no campo da saúde esse olhar de naturalização de si, forjado pela branquitude.

A branquitude é um construção ideológica no qual o branco se vê e classifica os não brancos a partir do seu ponto de vista. Ela implica vantagens materiais e simbólicas aos brancos em detrimento dos não brancos. Tais vantagens são fruto de uma desigual distribuição de poder (político econômico e social) e de bens materiais e simbólicos. Ela apresenta-se como norma, ao mesmo tempo em que como identidade neutra, tendo a prerrogativa de fazer-se presente na consciência do seu portador, quando é conveniente, isto é, quando o que está em jogo é perda de vantagens ou privilégios (SILVA, 2017, p. 27-28).

De acordo com dados do CENSO (IBGE, 2010), o Brasil possui 191 milhões de habitantes, conta com 97 milhões de negros, o equivalente a 51%. Muito embora a população negra represente a maioria da população brasileira de acordo, a disparidade de representantes negros e brancos nas instâncias de poder ainda é reduzida, o campo da saúde não escapa a essa lógica.

Apesar da PNSIPN ter mais de uma década de publicação e a introdução do quesito raça cor nos Sistemas de Informação de Mortalidade, de Nascidos Vivos e de Notificação de Agravos tenha mais de duas décadas, somente em 2017 que o preenchimento desse campo se tornou obrigatório em todos os sistemas de informações do SUS, por meio da Portaria número 344 de 1º de fevereiro de 2017.

No caminho dessa reflexão, Bento (2002), aponta o teor narcísico no processo de produção do “outro” destituído de humanidade pelo homem branco europeu. Cita a construção Freudiana do narcisismo para falar sobre a aversão daquilo que é considerado o diferente de si, e sobre como este “estranho” ou “diferente” colocam em questão o dito “normal”, surgindo assim uma necessidade de autopreservação a partir da aversão ao “outro”. A autora conceitua esse fenômeno como *Pacto Narcísico da branquitude*. Nos parece pertinente fazer alusão a esse conceito para entender a invisibilidade de determinadas políticas públicas que focalizam a população negra, como é o caso da PNSIPN.

Acreditamos que o pacto de silêncio da branquitude e os marcadores da colonialidade se expressam, também, na saúde, quando estudamos processos de saúde/doença sem considerar o racismo como determinação da saúde e quando há morosidade na

implementação de uma política que tem como marca o combate ao racismo visando equidade em saúde, como é o caso da PNSIPN.

Resistência na efetivação das políticas de equidade: atravessamentos da necropolítica na Saúde da População negra

Por razões históricas, há que se reconhecer a urgência da priorização de questões raciais no Brasil. Uma vez que o compromisso com a reparação histórica para a população negra, que viveu e ainda vive os efeitos deletérios de mais de três séculos de escravidão, não foi efetivado.

Ainda que tenham ocorridos avanços do ponto de vista da institucionalização de pautas raciais, como a criação de políticas para equidade nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003 - 2016), com a criação de iniciativas com o propósito de enfrentar as desigualdades raciais no Brasil, como é o caso da PNSIPN, objeto do nosso estudo. Desde o governo de Michael Temer (2016- 2018) há uma resistência nessas pautas. Com a ascensão da extrema direita e do governo Bolsonaro (2019-2022) o ataque às políticas se deu concretamente, caracterizado pela sucateamento e enfraquecimento de órgãos importantes para a luta antirracista, cortes orçamentários, desmonte de programas sociais e a negação das desigualdades étnico/raciais no Brasil.

Para refletir sobre esse fenômeno mobilizamos o conceito de Necropolítica, por Mbembe (2018). Trata-se do paradigma da divisão entre segmentos sociais, que regulamenta – e regulariza – o poder de gestão sobre as vidas, ditando quem pode viver e quem deve morrer para garantir o funcionamento da máquina de guerra capitalista. Aqui articulamos em uma encruzilhada teórica a necropolítica, a colonialidade conforme nos aponta Fanon e as políticas de austeridade que culminam na naturalização do acirramento da pobreza e torna inteligível a produção de morte da população negra no Brasil.

Para ilustrar essa encruzilhada teórica, colocamos em tela as investidas do governo Bolsonaro contra as políticas públicas, a pandemia de Covid-19 e o conseqüente crescimento das desigualdades como cenário onde a necropolítica foi operacionalizada. Sátyro (2021) vai denominar esse período como “crônica de uma morte

trágica anunciada”, sobretudo para milhares de brasileiros com hipossuficiência econômica e vulneráveis, que perderam suas vidas em decorrência da pandemia e da negligência governamental.

A população negra brasileira já enfrentava os impactos da colonialidade protagonizando uma fragilidade nos indicadores sociais. A partir de 2020, foi também, a mais atingida pela pandemia e a mais exposta aos trabalhos precarizados, ao desemprego e à insegurança alimentar (OLIVEIRA ET AL, 2020; SANTOS ET AL, 2021; BATISTA; PROENÇA; SILVA, 2021). Nesse ínterim, o governo Bolsonaro utilizava a máquina pública para desacreditar a gravidade da crise sanitária que se desenharia durante os anos seguintes. Além disso, o referido governo, tentava desconstruir e tornar cada vez mais residual a política de proteção social no Brasil. O cerne dessa agenda de aprofundamento da austeridade repousava no Novo Regime Fiscal, cuja Emenda Constitucional n. 95/2016 impõe uma disciplina orçamentária rígida anulando a política fiscal como um importante instrumento de combate às crises econômicas, promoção do investimento público e redução das desigualdades. As evidências mostram que o resultado direto da constrição orçamentária produzida pelo Novo Regime Fiscal é o agravamento do “conflito distributivo”, da pobreza e da desigualdade (BOSCHI e LANZARA, 2021).

Rocha (2021) realizou uma etnografia que se propõe a desvendar a mentalidade bolsonarista, sua linguagem (*retórica do ódio*) e também o sistema de crenças olavista que criou uma nova guerra cultural à moda da extrema direita. Trata-se da disputa de uma nova essência de sociedade que favorece o impulso de eliminar o adversário. Dentre os princípios do projeto, defendido no âmbito de debate público e listados pelo autor, faço destaque de três: a aniquilação de instituições consideradas *ideológicas*, a negação do racismo e a eliminação sumária do outro sempre visto como *o inimigo*.

Compreender a guerra cultural bolsonarista e a capilaridade desse discurso na população brasileira é significativo quando falamos de efetivação de uma política como a PNSIPN. A negação do racismo como projeto político, nos diz muito sobre a adoção da necropolítica, como medida estatal. O segundo aspecto que podemos inferir sobre a guerra cultural, é a capilaridade desse discurso entre gestores públicos no âmbito de Estados e Municípios e também de profissionais de saúde, concretizado pelo desinteresse da implementação de políticas de equidade.

No que tange a aniquilação de instituições, cabe destacar a derrocada da SEPIR (Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial), instituída pela Lei Nº 10.678 no ano de 2003, considerada uma grande conquista do movimento negro, que iniciou como uma secretaria com status de ministério e que ainda no Governo Temer, foi rebaixada a secretaria nacional.

De fato, a ascensão da extrema direita e do seu discurso de negação do racismo, acirrou o racismo estrutural e institucional, paralisando ações de combate ao racismo na agenda política. O plano operativo da PNSIPN, que tem como finalidade estabelecer as estratégias, os indicadores e as metas que orientará a intervenção no Sistema Único de Saúde (SUS) – e os seus órgãos de gestão federal, estadual e municipal – no processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com enfoque na abordagem étnico-racial (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008), teve sua última vigência nos anos de 2017-2019. Durante o governo Bolsonaro a política foi dada como implantada pelo Ministério da Saúde e/ ou ignorada, mantendo o alinhamento ideológico da gestão com o *pacto narcísico da branquitude* e a *necropolítica*.

Nos perguntamos, como é possível avançar na agenda de políticas públicas, negando o racismo enquanto marca de desigualdade estruturante do capitalismo- colonialidade? Como desenhar indicadores de equidade tendo como pano de fundo um Brasil recém saído de um pandemia, forjado na necropolítica e em contexto de *guerra cultural*?

Medeiros, Silva e Silva (2021) afirmam que o pacto de silêncio da branquitude se expressa, também, na saúde, quando estudamos processos de saúde-adoecimento sem considerar as marcas das desigualdades raciais da população brasileira. Além disso, as autoras apontam que o enfrentamento ao pacto também envolve desvelar essa estrutura, e expor o quanto racismo está instituído na sociedade brasileira.

A efetivação da necropolítica sobre a população negra no Brasil, não se dá apenas pela violência de Estado nas favelas e periferias, mas também nas práticas de pensar/ fazer saúde ignorando o racismo enquanto determinação da saúde e os ataques diretos à seguridade social. Destacamos que no caso brasileiro a necropolítica se evidencia não apenas pela produção da morte mas pelo notável interesse pela vida, no sentido de aviltá-la e tensioná-la ao limite do invivível.

Colaborações de estudos de avaliabilidade e pesquisas no campo da Saúde da População Negra

A resistência em reconhecer o papel do racismo na determinação da saúde, em nome de uma universalização, que, para Faustino (2017), se configura como abstrata, diante de expressivas desigualdades raciais em saúde. Portanto, se faz necessário assumir um compromisso com a equidade e pensar soluções para reparações.

Essa resistência é um dos destaques da pesquisa- ação realizada por Silva et. al (2022). O trabalho apontou que os profissionais desconsideram a relevância de uma atenção à saúde específica para a população negra, sob o argumento de que todos são iguais. A diversidade racial não foi reconhecida dentro do cotidiano, sendo o termo atrelado à diversidade LGBTQIA+ e aos ciclos de vida. O dado comum nos municípios estudados foi o desconhecimento da PNSIPN e dos meios práticos para inseri-la no cotidiano do trabalho. O trabalho revelou a ausência da PNSIPN no processo de planejamento e trabalho dos serviços e a ausência de apropriação do princípio de equidade pelas gestoras e profissionais.

Em estudo documental sobre a implementação da PNSIPN no Estado da Bahia realizado por Gomes et. al (2017), constatou-se que apesar dos avanços e de toda a discussão e implementação de legislação e das medidas para esse fim, o ciclo também ainda não se concretizou, os autores sinalizam a importância do investimento em ações para a concretização de suas etapas finais, como: análises e reuniões, para definir indicadores de avaliação e monitoramento para retroalimentação da política. O estudo revela uma distância entre o texto e a prática da PNSIPN, mesmo dentro do Estado que concentra a maior população negra do território brasileiro.

Achados similares emergiram do estudo de avaliabilidade da PNSIPN no município do Rio de Janeiro (MRJ) realizado por Silva (2023), aponta que muito embora o município tenha sido pioneiro na criação de um Comitê Técnico de saúde da população negra, implementado no ano de 2006, portanto, anterior a criação da política nacional, ainda existe uma deficiência orçamentária no que diz respeito a saúde da população negra. E isso se evidencia pela ausência de ações estratégicas, como a criação de uma área técnica da SPN; constantes desafios para efetiva implementação do quesito

raça/ cor e afastamento da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) do CTSPN. A autora aponta para a necessidade de um estudo avaliativo no município uma vez que ainda existem 3 lacunas: necessidade de inclusão da saúde da população negra no orçamento municipal; a urgência do enfrentamento do racismo institucional expresso pela composição do quadro municipal de gestão; a promoção da gestão participativa das ações voltadas à SPN.

O estudo de avaliabilidade aponta ainda para um imenso protagonismo e articulação do CTSPN do município em prol da agenda da SPN. Tendo amplo destaque para a criação do Projeto de Lei 873/2021, que corre na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O PL propõe a criação do Programa de Saúde da População Negra e da Área Técnica da Saúde da População Negra no município do Rio de Janeiro. Esse mecanismo foi a forma como o CTSPN articulado a parlamentares do MRJ entenderam como viável para pressionar por uma alocação orçamentária e efetiva operacionalização da PNSIPN em âmbito local.

Refletindo sobre os porquês dos entraves na implementação da política, retomamos Faustino (2017) quando sistematiza os argumentos teóricos de posições abertamente contrárias à existência do campo Saúde da população negra e aos “riscos” que ela supostamente representaria. O autor resume em 4 tópicos: discordância quanto a validade do uso científico e/ou político do conceito de raça; crítica ao que seria a importação colonial da birracialidade estadunidense (branco/ negro) ao contexto brasileiro; discordância quanto às influências do racismo na saúde e a defesa da centralidade das questões econômicas como determinantes das condições de saúde; classificação do campo saúde da população negra como política de focalização, em suposta consonância com as forças políticas e econômicas que atentam contra a busca pela universalização do direito à saúde.

Entendemos que não se faz necessário discutir esses tópicos isoladamente, uma vez que eles exemplificam o que já discutimos nesse texto anteriormente, a forma como a colonialidade ainda se faz presente como matriz predatória no campo da saúde pública e como determinados discursos alimentam o racismo estrutural a ponto de impactar no processo de implantação de uma política com foco em equidade.

Pistas para uma avaliação decolonial da PNSIPN

Avaliar a implementação de uma política como a PNSIPN requer considerar os arranjos institucionais e a disputa de poder, as arenas de deliberação e os diferentes atores imersos neste universo, bem como, a dinâmica contemporânea das desigualdades existentes no Brasil, os discursos alinhados com a guerra cultural bolsonarista, sem descartar o processo histórico de formação da sociedade brasileira. Para Ribeiro e Gasparini (2021), quando se trata de avaliar uma política, é necessário compreender criticamente esta construção eurocentrada, norte-orientada e seus desdobramentos, opressões e limites, ao mesmo tempo reconhecendo, valorizando e operando outras epistemes, modernidade e mundos, é o que está no cerne da perspectiva da decolonialidade, ou descolonialidade.

Uma vez que nossa tarefa posterior é a avaliação da implementação da PNSIPN, decidiu-se levar para o 13º congresso ABRASCO em Salvador uma oficina de Perspectivas decoloniais na avaliação da PNSIPN, onde foi possível discutir os eixos de avaliação decolonial, acesso e equidade. Essa discussão e relato do processo na oficina será melhor tratada em artigo posterior. Cabe destacar que esse processo visou engajar atores interessados em avaliação da PNSIPN a ir além do debate do norte global e a desenvolver a consciência decolonial em sua prática avaliativa.

Entender os fundamentos coloniais é profundamente necessário para avançar nos estudos avaliativos no Brasil. Ribeiro e Gasparini (2021) apontam que ainda que a avaliação possa ser hoje considerada uma prática mais plural e dotada de certa diversidade de abordagens e perspectivas que buscam dirimir as assimetrias de poder implicadas em seu processo, é possível afirmar que, de modo geral, as práticas avaliativas estão majoritariamente ancoradas em um discurso dominante da epistemologia da modernidade europeia. Os autores refletem que se por um lado há movimentos de críticas aos modelos tradicionais, é possível afirmar que há insuficiente emprego de aportes teóricos conceituais críticos originais em nosso país sendo usados para compreender as implicações de nossa dependência do pensamento anglo-americano no campo da avaliação.

Nesse sentido a oficina serviu como disparadora pra pensar eixos de reflexão sobre as práticas avaliativas, provocando o debate entre os

atores envolvidos e conclamando os mesmos a adotar uma consciência decolonial em suas práticas avaliativas. Descolonizar as práticas avaliativas é trabalhar a avaliação com base em competência cultural.

Em entrevista para a revista brasileira de avaliação, Florence Etta (2021) refere que avaliar na perspectiva de competência de base cultural significa que você precisa entender o contexto: entender a cultura onde essa avaliação está acontecendo, o que os próprios beneficiários foram, como eles foram imersos, como são cultivados, se a intervenção se misturou culturalmente e o que produziu. Dessa forma se torna possível compreender o impacto da colonização e tentamos desconstruir tudo dele. Etta afirma ainda que a descolonização política aconteceu, pois os países conquistaram a sua independência. Mas a descolonização mental é um processo muito mais insidioso porque colocar um espelho em nossos rostos é um processo muito difícil.

Ainda tomadocomo ponto partida a perspectiva decolonial na avaliação, Bagele Chilisa (2012) aponta como caminho possível as abordagens de pesquisa participativa que permitem que o “outro”, colonizado no terceiro e quarto mundos, bem como aqueles discriminados e marginalizados por causa de seu gênero, etnia, idade, religião, classe social tenham a capacidade de compartilhar e analisar coletivamente seus conhecimentos, experiências de vida e tenham condições de usar o conhecimento indígena como um quadro de referência para planejar e agir.

Uma das formas que Chilisa sugere para operacionalizar esse conhecimento é a Avaliação Rural Participativa (PRA). Apesar do nome fazer menção ao Rural a PRA pode e deve ser utilizada em contextos urbanos. A participação concreta se dá por membros da comunidade e/ou de organizações. Trata-se de uma metodologia centrada nas pessoas, que visa facilitar a interação entre pesquisadores e comunidades em áreas urbanas e rurais, para que os pesquisadores compreendam melhor e aprendam com os pesquisados.

A PRA é amplamente praticada por uma série de organizações não governamentais e departamentos de desenvolvimento em países da América Latina, África, Ásia e também em países como Canadá e Austrália, que pesquisam sobre e com o Outro colonizado.

A autora aponta 3 princípios básicos em PRA:

Comportamento e atitudes culturalmente sensíveis e responsivos - requer que o pesquisador seja flexível, criativo,

paciente, respeitoso e disposto a ouvir e ser ensinado por pessoas rurais.

Representação visual de informações e ideias - requer que os pesquisadores

apresentem informações, ideias ou dados em formas visuais, como imagens, desenhos, mapas, tabelas, modelos e gráficos com a finalidade de deixar os dados acessíveis para todos.

Múltiplos métodos- A PRA utiliza inúmeras técnicas de pesquisa que ressoam com o Outro colonizado como histórias locais, folclore, canções, poesia, dança, e assim por diante. Também combina métodos quantitativos e qualitativos para assegurar a participação significativa dos pesquisados no processo de investigação.

Chilisa aponta que os métodos PRA também podem ser usados para indigenizar as estratégias de amostragem em um método de levantamento. Estratégias como mapeamento social podem identificar pessoas na comunidade que podem participar/ informar decisões sobre as estratégias de amostragem a serem utilizadas. A autora instituiu alguns passos que podem nortear a pesquisa:

- Realizar discussões com a comunidade para explicar o problema e identificar membros da comunidade que estão interessados em participar do estudo.
- Executar um desenho mapa de cada área a ser estudada.
- Fazer uma lista do que pode ser mostrado no mapa com finalidade de auxiliar na amostra de seleção.

A base dessa prática de pesquisa é ter os pesquisados como co-participantes no processo de pesquisa. Considera-se que o objetivo de garantir a melhoria da intervenção pode ser alcançado, em alguma medida, se os resultados da avaliação forem úteis. Conforme apontado por Chilisa, criar um plano de ação da comunidade (PAC), com objetivos da pesquisa, objetivos a serem alcançados, recursos necessários, monitoramento e avaliação envolvendo os atores potencialmente interessados durante todo o processo, impacta positivamente na implementação.

Conclusão

O campo de saúde da população negra exige radicalidade, ou seja, ir à raiz do problema para buscar soluções. Por esse motivo conduzimos a escrita desse texto contemplando conceitos fundamentais como colonialidade e racismo estrutural, demonstrando como essa matriz colonial ainda se efetiva como base para as disparidades étnico-raciais no Brasil, bem como visibilizando o contexto em que estamos discutindo a PNSIPN.

Se faz necessário pensar epidemiologicamente a população negra a partir de uma racionalidade decolonial. Entendendo como tarefa do campo das avaliações de políticas e programas o lugar da responsabilidade de refazer os caminhos avaliativos no sentido da busca da superação das disparidades ambientais, sociais e epistemológicas. Demos respeitáveis passos para garantir a saúde dessa parcela da população, mas eles são insuficientes. Se faz necessário pensar em medidas mais severas para fortalecer a PNSIPN, uma delas é a forma como nos propomos a empreender a avaliação dessa política.

Referências

BATISTA, LE; BARROS, S. Enfrentando o racismo nos serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. V. 33, n. 1. 2017 Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/81/enfrentando-o-racismo-nos-servicos-de-saude> Acesso em: 28/03/2023

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista brasileira de ciência política**. vol. 11, p. 89, 2013.

BRASIL. [política nacional de saúde integral da população negra]. Política nacional de saúde integral da população negra. 3ª ed. atual. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra_3d.pdf Acesso em : Março de 2023

CHILISA, B. **Indigenous Research Methodologies**. Botswana: University of Botswana, 2012.

Fanon, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

_____. **Os condenados da terra**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2010

FAUSTINO, D. M.. A universalização dos direitos e a promoção da equidade: o caso da saúde da população negra. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 22, p. 3831–3840, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DjfyCT7p7vppXr6HLwvbgjD/?lang=pt#> Acesso em: Fevereiro de 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (**IBGE**). Censo Demográfico, 2010. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em: Março de 2023.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018

MEDEIROS, TM. SILVA, MX. SILVA, RDF. Colonialidade e a branquitude: apontamentos para quebra dos pactos de silêncio na saúde. **Em Construção**, internet. v. 9, 2021. Disponível em: <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/index.php/emconstrucao/article/view/55233

Acesso em: Fevereiro de 2023.

MIGNOLO, W. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, v. 32, n. 94, jun. 2017.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

POMEROY, M. SILVA, RR. Entrevista com a nigeriana Florence Etta: “Avaliação é uma necessidade humana, uma religião com r minúsculo e um exercício técnico”. **Revista Brasileira de Avaliação**, v 10, n.1, 2021.

<https://doi.org/10.4322/rbaval202110010> Acesso em: fevereiro de 2023.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGOQUEL, R. (Org.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, 2008.

_____. Colonialidade do poder e classificação social. In B. S. Santos, & M. P. Meneses (Orgs.), **Epistemologias do sul**. Coimbra: Coimbra. p.73-117. 2009.

_____. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIBEIRO, A. GASPARINI, MFV. (2021). Para decolonizar a avaliação: uma análise crítica a partir da teoria da decolonialidade. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 10, n.1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4322/rbaval202110006> Acesso em: Fevereiro de 2023.

ROCHA, JC. **Guerra Cultural e Retórica do ódio**: Crônicas de um Brasil Pós-político. Rio de Janeiro, Caminhos, 2021.

SANTOS, H.L.P.C et al. Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: uma revisão bibliográfica. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.25, n.2, Rio de Janeiro 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5FLQN6ZV5yYPKv6bv4fTbVm/?lang=pt>
Acesso em: março 2023.

SÁTYRO, N. Desigualdade: crônica de uma morte trágica anunciada. In Avritzer, L. Kerche F. Marona, M (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica; p. 317-32, 2021,

SILVA, PE. O conceito de branquitude: reflexões para o campo de estudo. In: MULLER, MPT. CARDOSO, L. (Orgs.). **Branquitude. Estudos sobre a identidade branca no Brasil**. Curitiba: Appris, p. 19-32, 2017.

SILVA, MRO. **A saúde da População negra frente ao racismo Institucional**: Um estudo de avaliabilidade da Política Nacional de Saúde Integral da População negra no Município do Rio de Janeiro. Orientadora: Marly Marques da Cruz. 2023. 153 f., Dissertação - Saúde Pública, ENSP, Rio de Janeiro, 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

✓ Avaliação em profundidade da política de cotas na Universidade Federal do Ceará:

Versões de jovens universitários em situação de pobreza

Vladinise Pinheiro de Sousa

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Leila Maria Passos de Souza Bezerra

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de avaliar a Política de Cotas no contexto da Universidade Federal do Ceará, considerando as experiências dos (as) estudantes beneficiados (as) pela política, especificamente aqueles favorecidos pelas cotas destinadas a estudantes oriundos da escola pública e que possuem renda familiar igual ou inferior a 1,5 salário mínimo por pessoa. Optou-se pela proposta avaliativa baseada na perspectiva contra-hegemônica de avaliação, a partir dos eixos analíticos da Avaliação em Profundidade, concebida por Rodrigues (2008). Verificou-se que a política tem representado uma conquista para tais estudantes, resvalando essa conquista às famílias e ao meio que fazem parte. Apesar da contribuição da Política de Cotas na inserção desses segmentos na universidade, destacou-se a necessidade de apresentar condições de permanência, que considerem as múltiplas configurações de pobreza de estudantes em situação de pobreza.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Política de Cotas. Pobreza pluridimensional. Universidade Federal do Ceará.

EN

Abstract: This article aims to evaluate the Quota Policy at the Federal University of Ceará, considering the experiences of students who benefit from the policy, specifically those favored by quotas intended for students from public schools with a per capita family income equal to or less than 1.5 times the Brazilian national minimum wage. An evaluative proposal based on the counter-hegemonic perspective of evaluation was chosen, utilizing the analytical axes of In-Depth Evaluation as conceived by Rodrigues (2008). The research findings indicated that the policy has represented an achievement for such students, extending this achievement to their families and the environment they are part of. Despite the contribution of the Quota Policy to the inclusion of these segments in the university, it is highlighted the necessity of providing conditions to ensure their retention, considering the multiple configurations of poverty experienced by students.

Key-words: Evaluation of Public Policies. Quota Policy. Multidimensional poverty. Federal University of Ceara.

ES

Resumen: Este artículo tiene el objetivo de evaluar la Política de Cuotas en el contexto de la Universidad Federal do Ceará, considerando las experiencias de los estudiantes beneficiados por la política, específicamente aquellos favorecidos por cuotas destinadas a estudiantes de escuelas públicas y que tienen renta familiar igual o inferior a 1,5 salarios mínimos por persona. Optamos por la propuesta evaluativa basada en la perspectiva contrahegemónica de la evaluación, a partir de los ejes analíticos de la Evaluación en Profundidad, concebida por Rodrigues (2008). Se verificó que la política ha representado un logro para estos estudiantes, traspasando los éxitos a las familias y al ambiente de que forman parte. A pesar de la contribución de la Política de Cuotas en la inclusión de estos segmentos en la universidad, se destacó la necesidad de presentar condiciones de permanencia que consideren las múltiples configuraciones de pobreza de los estudiantes en situación de pobreza.

Palabras-clave: Evaluación de Políticas Públicas. Política de cuotas. Pobreza multidimensional. Universidad Federal de Ceará.

FR

Résumé: Cet article vise à évaluer la Politique de Quotas dans le contexte de l'Université Fédérale du Ceará, en prenant en compte les expériences des étudiants bénéficiaires de cette politique, plus précisément ceux qui bénéficient des quotas destinés aux étudiants issus de l'école publique et dont le revenu familial est égal ou inférieur à 1,5 fois le salaire minimum national brésilien par personne. Une proposition évaluative basée sur la perspective contre-hégémonique de l'évaluation a été choisie, en utilisant les axes analytiques de l'évaluation approfondie telle que conçue par Rodrigues (2008). Il a été constaté que cette politique représente une réussite pour ces étudiants, se répercutant également sur leurs familles et leur environnement. En dépit de la contribution de la Politique de Quotas à l'intégration de ces segments à l'université, il est important de souligner la nécessité de présenter des conditions pour assurer leur rétention, en tenant compte des différentes configurations de pauvreté auxquelles sont confrontés les étudiants en situation de précarité.

Mots-clés: Évaluation des politiques publiques. Politique de quotas. Pauvreté multidimensionnelle. Université Fédérale du Ceara.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) representa uma conquista para a afirmação da universidade pública como espaço de construção de uma sociedade mais inclusiva e representativa. Além disso, tende a produzir uma quebra na concepção do espaço universitário como limitado e discriminatório, à medida que se compromete com a inclusão social e a diminuição da desigualdade social presente no Brasil.

Nesse sentido, o artigo em tela¹ apresenta os resultados de avaliação da Política de Cotas na Universidade Federal do Ceará (UFC), a dialogar com os pressupostos avaliativos contra-hegemônicos, dentre os quais se destaca a proposta da Avaliação em Profundidade concebida por Rodrigues (2008) e a avaliação experiencial de Lejano (2012). Para tanto, tomou-se como central as experiências de estudantes, em situação de pobreza, ingressantes pelo sistema de cotas, especificamente aqueles (as) oriundos de escola pública e que possuíam renda familiar igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (por pessoa).

Optou-se, assim, pela Avaliação em Profundidade, articulada à avaliação experiencial, tendo em vista que tais perspectivas visualizam o processo avaliativo de uma política pública “como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional” (RODRIGUES, 2008), bem como possibilitam uma análise contextualizada da política, respeitando sua situação empírica e valorizando a experiência dos próprios sujeitos que a vivenciam, a permitir o os usos da noção de trajetórias nesse campo.

A avaliação em Profundidade abrange os seguintes eixos analíticos: 1) a análise da trajetória institucional; 2) a análise do conteúdo da política; 3) a análise de contexto da política pública em questão; 4) a análise da configuração temporal e territorial (Rodrigues, 2008, p.11).

Para fins pretendidos nesta pesquisa, enfatizou-se o eixo de análise da configuração temporal e territorial, tendo em vista que o objetivo do estudo consistiu em compreender e interpretar a Política de Cotas na UFC, a considerar as trajetórias acadêmicas e familiares dos (as) estudantes universitários (as) ingressantes pelo sistema de cotas sociais.

Na materialização dessa pesquisa avaliativa, optou-se pela abordagem qualitativa, mediante o uso da observação direta – com registro sistemático em diário de campo – em complementaridade com as entrevistas semiestruturadas realizadas junto a estudantes de dois cursos de significativo prestígio social e elevada concorrência

na UFC (Campus Fortaleza): Medicina e Direito. Buscou-se entrevistar um (a) estudante de cada ano, desde a implementação da política na Instituição, ou seja, desde o ano de 2013, até 2019.

Para compreender o contexto de emergência da Política de Cotas e as trajetórias dos (as) estudantes em situação de pobreza² beneficiadas pela política, fundamental foi conhecer as condições de desigualdades sociais existentes no ensino brasileiro e a dificuldade de incorporação dos conceitos de democratização e inclusão social na realidade brasileira.

Para Souza (2017b), as origens dessas desigualdades sociais – também econômica, política (ARREGUI; WANDERLEY, 2009) e racial – tem raízes na formação sócio-histórica do país marcada pela dominação colonial (colonialismo político) e pela escravização da população negra, para atendimento às necessidades da elite da época e, posteriormente, pela ausência de um projeto capaz de integrar os recém-libertos da escravidão no novo modelo de sociedade. Destaca-se a formação da nomeada “ralé brasileira”³ (SOUZA, 2017b), composta pelos ex-escravizados, abandonados, após sua libertação (“abolição inacabada”), jogados à própria sorte para competirem de forma desigual pelas condições de suas existências precarizadas. Deu origem, assim, a uma “configuração de classes que marcaria a modernização seletiva e desigual brasileira a partir de então.” (SOUZA, 2017b, p. 74).

Souza (2017b) enfatiza, ainda, que a produção da desigualdade na ordem capitalista, ao contrário da ordem escravocrata, na qual os lugares são visíveis e definidos por critérios fenotípicos e pelo status de origem do indivíduo, “é opaca e não transparente aos indivíduos que atuam nela”. (SOUZA, 2017b, p. 81). Dessa forma, os padrões de desigualdade são repassados e mantidos institucionalmente, operando nos diversos campos da sociedade na tentativa de manutenção das hierarquias sociais vigentes, a contribuir para a perpetuação de privilégios da classe dominante⁴, representada em nosso contexto, segundo Souza (2017b), pelas elites econômica e a classe média.

Assim como as relações e conflitos sociais afetam a organização e o desenvolvimento dos setores do Estado, tais privilégios tendem a ser mantidos no interior do sistema educacional e repercutem diretamente na educação superior. Acompanhando esse processo de imposição do “poder simbólico”⁵ (BOURDIEU, 1989, p. 28), a dinâmica de distribuição de vagas no ensino superior público no Brasil, ao longo de seu processo

de formação, obedeceu a um padrão histórico favorecedor de acesso àqueles pertencentes a essas classes ditas mais privilegiadas.

Para o (a) estudante do ensino público básico, pertencente às classes subalternas, o ingresso em uma universidade representava uma realidade distante e, quando se concretizava, era permeada por diversos obstáculos a enfrentar cotidianamente. Porém, em sua grande maioria, prevalecia a desistência antecipada da vida acadêmica, motivada pelo sentimento de inferioridade relacionado à sua posição social (de classe) na estrutura brasileira. Assim, o (a) estudante de origem popular, inscrito em condições de pobreza pluridimensional (BEZERRA, 2015), desistia antes que o próprio sistema (educacional, social, econômico, político) o (a) eliminasse (SOUZA; BRANDALISE, 2017a).

Nesse contexto de profundas desigualdades sociais, a adoção de políticas educacionais com caráter afirmativo, baseadas na discriminação positiva, mais que uma simples promoção de oportunidades a indivíduos em situação de pobreza, simboliza a urgência na transformação do pensamento discriminatório, enraizado no país; ao passo que expõe o “caráter plúrimo da sociedade” (GOMES, 2001, p. 136) brasileira, oferecendo a representação de minorias dentro de espaços hegemonicamente elitistas e eliminando “barreiras artificiais e invisíveis” (GOMES, 2001, p.137) que impossibilitam o avanço desses grupos nos diferentes contextos da vida social. Promover a inserção universitária de indivíduos em situação de pobreza, alvos de “estigmatizações⁶ reproduzidas no senso comum” (BEZERRA, 2015, p. 451), por meio da implantação de políticas públicas tem sido a saída do poder público para superar as dificuldades destes de acesso à educação superior.

Ressaltada a relevância das ações afirmativas no país, como a Política de Cotas, cabe, então, a reflexão acerca dessa política em seu contexto, as percepções e significações de seus atores, a compreensão de sua dinâmica, a partir de experiências particulares, apreendidas mediante diálogo com o coletivo e social (KOFES, 2001; GUSSI, 2014).

PERSPECTIVA AVALIATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIÁLOGOS

Em busca de alcançar os objetivos dessa pesquisa avaliativa, adotou-se o “modelo experiencial” (LEJANO, 2012) em diálogo e articulação

com a Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), pois ambas as perspectivas permitem a interpretação da Política de Cotas em seu contexto empírico, com foco nas experiências e narrativas dos atores beneficiados por essa política.

Em contraste ao modelo positivista⁷, o “modelo experiencial” possibilita uma integração de informações, a respeitar o contexto, presumindo “que não há análise fora do contexto” (LEJANO, 2012, p. 205). Difere do modelo clássico de avaliação de políticas públicas que parte de uma lógica linear e desconsidera as situações empíricas durante o processo. Dessa feita, a avaliação no modelo experiencial propõe “um processo circular entre situação empírica e a reflexão conjunta entre pesquisador e pesquisado, nas quais a teoria emerge da prática e os dados provem de fontes diversificadas de informação: entrevistas, surveys, observações de campo, recursos audiovisuais, grupos focais” (RODRIGUES, 2016, p. 106).

Em síntese, para Lejano (2012), numa análise baseada no modelo experiencial os fenômenos são compreendidos em toda a sua complexidade, a evidenciar a perspectiva de alguém que esteja no meio da situação política. Seu critério característico é o da autenticidade, ao passo que respeita o conhecimento e os sentimentos daqueles que estão inseridos na situação na política (LEJANO, 2012) Inserida no paradigma pós-construtivista de avaliação de política pública, a Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008) traz uma noção de compreensão ao processo avaliativo de um determinado programa, diferente da preocupação do modelo hegemônico de avaliação baseada na “medida”. Assim, a avaliação não está reduzida a uma análise superficial, ou até mesmo a simples verificação se os objetivos pretendidos foram atingidos ou não. No entanto, as pesquisas com abordagem qualitativa não impossibilitam o uso de recursos da abordagem quantitativa, visto que, ao avaliar determinada política pública, o pesquisador pode beneficiar-se de diversas perspectivas.

A proposta de uma Avaliação em Profundidade diferencia-se dos paradigmas clássicos de avaliação, considerados hegemônicos no campo de avaliação de políticas públicas, os quais, concebem a prática avaliativa como recurso para obtenção de dados precisos e quantificáveis, bem como visam o controle e verificação de resultados.

A avaliação de um programa amparado na Avaliação em Profundidade considera não somente o resultado que se espera dela. Antes disso, preocupa-se em conhecer cada espaço percorrido pela

política, desde sua formulação a sua efetiva implementação. Isso corresponde a múltiplas percepções e interpretações, a propiciar uma análise de resultados não previstos em sua formulação (RODRIGUES, 2008). O método avaliativo pressupõe, conforme Rodrigues (2008), que uma avaliação:

(...) só fará jus ao termo se operar a abrangência analítica para além da política em si, seu marco legal e seu conteúdo, e para além do recorte empírico, de forma que se possam realizar inferências mais gerais a partir de resultados localizados. Para tal, priorizam-se as noções de contexto, processo, trajetória, pluralidade, interação e multidimensionalidade (2008, p. 13).

Segundo Rodrigues (2008, p. 11), a avaliação de uma política pública deve ser encarada como “extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional”. Para a efetivação de uma proposta avaliativa em profundidade, deve-se considerar a compreensão de quatro grandes eixos de análise, a saber: conteúdo da política e/ou do programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; análise de contexto e formulação da política; trajetória institucional; espectro temporal e territorial da política ou programa analisado (RODRIGUES, 2008).

A análise do conteúdo do programa e/ou da política pública correspondente a três aspectos de estudo: a formulação, as bases conceituais e a coerência interna do programa. Nesse momento, o avaliador empenha-se na compreensão das bases orientadoras da política, verificando nesse processo a existência de possíveis contradições quanto ao que foi proposto e o que foi/está sendo realizado.

No segundo eixo – análise de contexto da formulação da política – prioriza-se “o levantamento dos dados sobre do momento político e as condições socioeconômicas, com atenção às articulações entre as esferas local, regional, nacional, internacional” (RODRIGUES, 2016, p. 109).

Na análise da trajetória institucional da política pública tem-se a preocupação com a coerência em seu percurso, a apreender possíveis modificações e visões diferenciadas nos diferentes contextos institucionais, a fim de perceber até que ponto tais fatores afetam o caminho do programa e/ou da política em estudo.

O último eixo da Avaliação em Profundidade representa a compreensão do espectro temporal e territorial da política. Nele busca-se, no caso em estudo, a compreensão dos deslocamentos da Política de Cotas e as possíveis apropriações e interferências, “conforme os interesses, jogos de poder e forças políticas locais - podendo levar a resultados distintos, bem como revelar inadequações na forma como a mesma foi pensada, formulada e implantada, em razão de particularidades que dizem respeito à dimensão sociocultural local e/ou regional” (RODRIGUES, 2016, p. 110). A análise, segundo esse eixo, busca evidenciar:

- i. as possibilidades de articular, na avaliação, as perspectivas e objetivos de propostas generalizantes às particularidades locais;
- ii. as possibilidades de implementação de políticas, de forma localizada, que levem em conta seu percurso temporal e territorial (RODRIGUES, 2008, p.11)

Esse eixo, essencial para a avaliação proposta neste estudo, está intimamente articulado ao eixo anterior, o de análise da trajetória institucional da política, visto que, corresponde ao percurso que a política realiza nas vias institucionais e nos espaços socioculturais ao longo do processo de sua implementação.

TEXTO E CONTEXTO DA POLÍTICA DE COTAS NO ENSINO SUPERIOR

A aprovação da Lei nº 12.711/2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, estabelece que as universidades públicas, bem como os institutos técnicos federais deverão reservar, no mínimo, 50% de suas vagas a estudantes oriundos da rede pública de ensino médio. E, ainda, deverão ser reservadas, deste percentual, vagas a estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas, respeitado o último censo do IBGE.

A inserção da Lei no ordenamento jurídico aconteceu durante o Governo da presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 2011 em um contexto de adensamento da crise do capitalismo, na tentativa de desenvolver “um híbrido arranjo de políticas de ajuste e neodesenvolvimentismo” (CARVALHO; GUERRA, 2015, p. 51).

No que se refere à educação superior, a então presidenta reafirmou a política de expansão da educação superior, dando continuidade

ao projeto desenvolvido pelo seu antecessor, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, a anunciar a construção de quatro novas universidades federais, além da criação de quarenta e sete novos campi universitários e de 208 novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFECT (FERREIRA, 2012). As mencionadas políticas de expansão da educação superior tinham o intuito de priorizar a oferta de educação superior, ampliando as oportunidades de empregabilidade e objetivando a dinamização da economia local/regional, com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais e sociais, potencializando a competitividade do país. (FERREIRA, 2015)

Em 2011, foi implantado o programa “Ciência Sem Fronteiras⁸”, com o objetivo de estimular a mobilidade de estudantes, professores e pesquisadores, mediante a concessão de bolsas destinadas às áreas consideradas pelo governo como prioritárias/estratégicas em universidades estrangeiras (FERREIRA, 2012).

Fruto de longa mobilização estudantil e de lideranças dos movimentos negro e indígena, a Lei de Cotas tramitou na Câmara dos Deputados durante 13 anos, até a sua regulamentação, e após diversas alterações em seu conteúdo. A luta do Movimento Negro nesse contexto de adoção de ações afirmativas foi significativa para o fortalecimento da noção compensatória e de igualdade presente no estabelecimento de reserva de vagas nas instituições públicas de ensino superior. (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Uma dessas alterações corresponde ao denominado Coeficiente de Rendimento – CR, apresentado pelo Projeto de Lei nº 73, de 24 de fevereiro de 1999⁹. O projeto defendia a reserva de vagas de 50% nas universidades públicas a estudantes que obtivessem o maior coeficiente de rendimento, desse modo, contribuiria para a criação de uma “verdadeira [e democrática] elite acadêmica” (VASCONCELOS MEDEIROS, et al, 2016). Tal proposta dificultaria ainda mais a entrada de estudantes oriundos da rede pública na universidade, considerando os desafios de ensino a que tais estudantes são expostos, comparados à realidade daqueles da rede particular.

Importante destacar que embora o Projeto de Lei 73/1999 tenha sido o propulsor do texto legal vigente, não contemplava em seu texto os critérios de raça ou renda para a distribuição de vagas nas Instituições de ensino Superior (IFES). Limitava-se, apenas, a propor um sistema de seleção alternativo ao vestibular tradicional. Os critérios raciais e de origem escolar só foram incluídos no dispositivo legal a partir

da proposta presente no Projeto de Lei nº 3.627/2004, encaminhado para apreciação durante o período presidencial de Lula (2003-2010).

Há que se destacar o pioneirismo de diversas universidades no tocante à adoção de reserva de vagas para inserção de grupos considerados minoria no acesso ao ensino superior, muito antes da exigência legal, posta pela Lei nº 12.711/2012. É o caso da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e das Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), que, em 2003, implementaram, em seus cursos de graduação, reserva de vagas para estudantes oriundos do sistema público de ensino, bem como de candidatos negros e pardos. A partir dessas experiências, outras universidades passaram a utilizar ações de caráter afirmativo para o preenchimento de suas vagas.

Em 2004, foi incorporado ao projeto anterior o PL 3.627/2004, o qual passou a defender a adoção de um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior, sendo encaminhado ao Senado Federal somente em 2008, após diversas tramitações internas na Câmara dos Deputados. Foi retirado da proposta pela presidente Dilma Rousseff, sob alegação de contrariedade ao interesse público, apenas o artigo que trazia como critério de seleção o Coeficiente de Rendimento (CR), presente na proposta original de 1999, afirmando em sua mensagem de veto:

O Coeficiente de Rendimento, formado a partir das notas atribuídas ao longo do ensino médio, não constitui critério adequado para avaliar os estudantes, uma vez que não se baseia em exame padronizado comum a todos os candidatos e não segue parâmetros uniformes para a atribuição de nota (BRASIL, 2012).

Posteriormente, com a alteração do texto legal, por meio da Lei nº 13.409/2016, foram acrescentadas as pessoas com deficiência como beneficiárias das vagas reservadas nas IFES.

A Portaria Normativa nº 18/2012 define, no Art. nº 2, os principais elementos para compreensão adequada do que está determinado na lei. Na definição do conceito de família (Art. nº 2, III), a portaria traz a compreensão de família associada à sua composição econômica, ou seja, a unidade familiar é vista como unidade econômica, estendendo sua composição às “pessoas que contribuam para o rendimento

ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar”, além do núcleo familiar (uma ou mais pessoas). Para a observância do critério de renda, a portaria define o cálculo adequado para a definição da renda familiar bruta mensal, bem como da renda familiar bruta mensal per capita. A observância dos critérios referentes à renda e à composição familiar, é fundamental para aqueles que pretendem concorrer às vagas destinadas a estudantes com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário-mínimo per capita.

Devido à complexidade e polêmica em torno do tema, a inclusão das cotas sociais no sistema normativo brasileiro não aconteceu de forma pacífica, provocando um “desmembramento nos segmentos societário”, principalmente, ao tratar sobre o recorte racial (NASCIMENTO, 2016). Diversos movimentos (favoráveis e contrários às medidas afirmativas) expuseram seus pontos de vista sobre o tema, destacando-se, entre essas apresentações, os Manifestos, documentos produzidos por representantes da sociedade (professores, artistas, sindicalistas), encaminhados ao Congresso Nacional antes da aprovação da lei de cotas.

Um dos principais argumentos contrários referiam-se ao critério de raça para reserva de vagas. Para os manifestantes que criticavam a proposta de lei, o pensamento era que o que as cotas “não eliminam o racismo e podem até mesmo produzir o efeito contrário, dando respaldo legal ao conceito de raça, e possibilitando o acirramento do conflito e da intolerância”. (MANIFESTO, 2006a, p. 1). Além disso, argumentavam que o ensino superior tenderia a diminuir sua qualidade com a implementação das cotas.

Em defesa ao sistema de cotas, foram apresentadas pesquisas realizadas nas instituições que já se utilizavam desse mecanismo inclusivo, referentes aos rendimentos dos estudantes beneficiados por cotas, as quais concluíram que o “rendimento acadêmico dos cotistas é, em geral, igual ou superior ao rendimento dos estudantes que entraram pelo sistema universal.” (MANIFESTO, 2006b, p. 2)

Quanto ao argumento de que a política de cotas acirraría o conflito racial, os manifestantes pró-cotas defenderam a contribuição da adoção de cotas no combate à discriminação racial no meio universitário, visto que os casos de racismos nesses cenários têm sido enfrentados e resolvidos dentro do próprio ambiente acadêmico. Por meio de Manifesto, o grupo pró-cotas, completa:

Diante dos dados oficiais recentes do IBGE e do IPEA que expressam, sem nenhuma dúvida, a nossa dívida histórica com os negros e os índios, ou adotamos cotas e implementamos o Estatuto, ou seremos coniventes com a perpetuação da nossa desigualdade étnica e racial.

Acreditamos que a igualdade universal dentro da República não é um princípio vazio e sim uma meta a ser alcançada. As ações afirmativas, baseadas na discriminação positiva daqueles lesados por processos históricos, são a figura jurídica criada pelas Nações Unidas para alcançar essa meta (MANIFESTO, 2006b, p. 4).

No decurso de 2019, tramitam projetos na Câmara dos Deputados que objetivam a exclusão do critério racial nas vagas reservadas para estudantes de escola pública. Um deles é o Projeto de Lei nº 1.531/2019¹⁰, que apresenta os seguintes argumentos para a retirada da Lei nº 12.711/2012 do que ela denomina de subcotas raciais:

Se os brasileiros devem ser tratados com igualdade jurídica, pretos, pardos e indígenas não deveriam ser destinatários de políticas públicas que criam, artificialmente, divisões entre brasileiros, com potencialidade de criar indevidamente conflitos sociais desnecessários. Se o disposto na Carta Magna se aplica a todos os âmbitos, não se deve dar tratamento legal diferenciado para a questão racial para o ingresso na educação pública federal de nível médio e superior.

No atual momento político brasileiro, após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, à época candidato pelo Partido Social Liberal (PSL), de “retórica de extrema-direita” (ALMEIDA, 2019), qualquer política de diferenciação de oportunidade e direitos, ainda que em caráter positivo, como o caso da Política de Cotas, tornou-se alvo de ataques constantes, sob a alegação de que se deve promover a “igualdade para todos” (DIBAI, 2018), a desconsiderar o caráter estrutural das desigualdades no Brasil. Em relação a sua contrariedade à política de cotas, cabe destacar o enunciado de Dibai (2018, p. 107):

Bolsonaro se declara totalmente contrário à política de cotas raciais implantada nos anos 2000. Ele apoia sua justificativa no discurso de que ‘todos são iguais perante a lei’, de modo que os negros não merecem ‘tratamento’ ou políticas diferenciadas apenas por serem negros. Também não os reconhece como minorias que precisam ser protegidas e/ou fortalecidas por ações ou políticas específicas.

Nesse ponto, percebe-se a volta de um discurso de “igualdade abstrata” que antes se imaginava superado, tendo em vista que tais ações de discriminação positiva buscam reduzir as significativas e históricas desigualdades sócio raciais que alicerçaram a sociedade brasileira (DIBAI, 2018).

Outra decisão do Governo Federal, em 2019, que trouxe preocupação à comunidade estudantil, posto que afetou as universidades brasileiras, diz respeito à publicação da Medida Provisória (MP) nº 914/2019, que alterou as regras para a escolha de reitores e pró-reitores de universidades e institutos federais de ensino. Dentre outras medidas, a MP fixa um percentual de representatividade de votos da comunidade estudantil, professores com 70% e o restante dividido igualmente entre estudantes e servidores efetivos (30%). Antes da medida provisória mencionada, as universidades possuíam autonomia para atribuir o peso dos votos na escolha do representante da instituição. Além disso, a escolha do Reitor, que antes era sancionada pelo Presidente e, tradicionalmente, obedecia a escolha do mais votado pela comunidade estudantil, foi alterada. (AGÊNCIA BRASIL, 2019; EL PAÍS, 2019). Segundo reportagem do jornal El País, das 14 nomeações de dirigentes de instituições federais ao longo de primeiro ano de mandato, o governo deixou de escolher o vencedor do pleito em seis oportunidades (EL PAÍS, 2019).

A UFC foi uma das instituições que teve a nomeação de seu dirigente diferente da escolha feita pela comunidade acadêmica. A decisão de professores, servidores e estudantes dessa Instituição não foi respeitada, tendo em vista a designação do candidato menos votado para assumir a reitoria. Ao tomar posse, o novo “reitor” firmou o compromisso de contribuir com a implementação do programa Future-se na Instituição (MEC, 2019).

Após o anúncio de indicação do novo dirigente da UFC, que durou cerca de três meses para se concretizar, os estudantes deram início a

uma série de manifestações, chegando a bloquear o acesso à Reitoria da Instituição, gritando palavras de ordem como “Fora interventor!”, no intuito de pressionar o reitor à entrega do cargo (G1, 2019).

Nas narrativas de alguns estudantes entrevistados, pode-se observar o sentimento de incerteza diante da mudança recente na gestão da Universidade, a expressar insegurança quanto ao seu futuro dentro da instituição, em especial, no tocante à sua permanência universitária.

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE COTAS NA UFC

A Universidade Federal no Ceará (UFC) foi uma das instituições federais que não aderiram a nenhum tipo de reserva de vaga para seleção de estudantes, enquanto não havia determinação legal para sua realização. Assim, só houve a aplicação de reserva de vagas na instituição no primeiro semestre de 2013.

Deve-se ressaltar, contudo, que o debate acerca do tema estava presente na universidade desde 2005, a partir da provocação por parte do Ministério Público Federal do Ceará (MPF/CE), na qual propunha a adoção de políticas afirmativas de inclusão social na UFC, reservando vagas de seu processo seletivo para “grupos étnicos minoritários desfavorecidos” (RECOMENDAÇÃO nº 15 de 2005, MPF/CE). Apesar dessa recomendação, a gestão da instituição afirmava que tal medida demandaria uma reestruturação da Universidade, necessitando de recursos para tanto (11ª ATA do CEPE, UFC, 2005; FREIRE; NASCIMENTO, 2016).

Assim, com a aprovação da Lei nº 12.711/2012, a comunidade estudantil, formada principalmente de estudantes de escolas públicas da região, manifestou-se em busca da efetivação da lei na UFC, com a reserva de vagas em sua totalidade.

Para definir o percentual de cotas destinadas ao ano de 2013, os representantes do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) reuniram-se e deliberaram a reserva de 12,5% (doze e meio por cento) das vagas ofertadas para os cursos de graduação da universidade para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, 50% dessas vagas, destinadas a estudantes com renda familiar bruta igual ou inferior a um inteiro e cinco décimos

salários mínimo per capita, conforme estabelecido na Resolução nº 18/CONSUNI, de 30 de outubro de 2012.

O próprio texto da Resolução nº 18/CONSUNI informa que a definição do percentual para 2013 gerou intensa manifestação estudantil, com “invasão e depredação do prédio da Reitoria” (UFC, 2012), motivada pela definição do quantitativo mínimo de cotas adotado pela UFC. Na visão dos manifestantes, a instituição tinha condições estruturais, no momento, para receber uma maior quantidade de estudantes de escola pública (DIÁRIO DO NORDESTE, 2012). No entanto, o reitor da UFC, à época, justificou que a adoção do percentual mínimo seria necessária, tendo em vista que o recebimento de estudantes em consonância com os critérios postos na legislação provocaria despesas adicionais, como acréscimo no número de bolsas, aumento de vagas nas Residências Universitárias ou ampliação do Auxílio-Moradia, além de ampliação da oferta de refeições (UFC, 2012). Dessa maneira, ficou definido somente para o ano de 2014, segundo a Resolução nº 31/CONSUNI, de 4 de outubro de 2013, a adoção do percentual integral de reserva de vagas previstas na Lei nº 12.711/2012.

No processo de implementação da política na UFC, compete à instituição operacionalizar a sua política, de modo que sejam obedecidos os critérios e normas estabelecidos na Lei, bem como, nos demais dispositivos legais de âmbito nacional. Além disso, é competência das IFES a adoção de normas e procedimentos de regulamentação interna, entre eles o edital de seleção, que definam documentação além das exigidas na Lei nº 12.711/2012, assim como também a definição de prazos e o acompanhamento do processo seletivo.

Não há, no contexto da UFC, um órgão instituído especialmente para gerir a Política de Cotas na Universidade. Também não há, nessa instituição, uma unidade específica destinada aos procedimentos de matrícula dos “cotistas”, visto que as atividades de matrículas estão inseridas nas políticas de ingresso como um todo dentro da Instituição. A responsabilidade pelo cumprimento das normas dispostas no texto legal está sob a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), a qual, articulada com setores de sua composição orgânica, desempenha as atividades de matrícula dos candidatos selecionados por meio das cotas. Na estrutura orgânica da PROGRAD, a Coordenadoria de Planejamento, Informação e Comunicação (COPIC) é responsável pela coordenação de todos os processos seletivos de ingresso nos cursos de graduação presenciais na UFC, que, através da Divisão de Seleção

e Matrícula (DSM) – divisão integrante da COPIC – promove a gestão operacional do processo seletivo Sistema de Seleção Unificada - SISU.

À Coordenadoria de Concursos (CCV) compete a análise dos documentos comprobatórios entregues pelos candidatos cotistas, segundo as exigências do edital e a cota pleiteada, estabelecendo prazos para a entrega da documentação necessária e regularização de pendências.

Além disso, foi criada uma Comissão Multiprofissional, que compreende a atuação de órgãos da Universidade como a Coordenadoria de Perícia e Assistência ao Servidor e Estudante (CPASE), o Hospital Universitário Walter Cantídio, visando a comprovação da deficiência declarada, realizando entrevistas com os candidatos que pleiteiam as vagas para pessoas com deficiência, conforme estabelecido no Art. 8º-B da Portaria Normativa nº 09, de 5 de maio de 2017.

SOBRE A POLÍTICA DE COTAS NAS VERSÕES DOS (AS) ESTUDANTES

As narrativas aqui apresentadas privilegiam o caminho de cada estudante entrevistado (a), considerando os deslocamentos e sentidos subjetivos em torno de suas percepções quanto à Política de Cotas, apoiando-se na visão de tais discentes como sujeitos sociais, os quais são, em si mesmos, segundo Kofes (2001, p. 25): “entrecruzamentos de relações às quais estão ligados, quer pelos significados já dados a estas relações e que constituem os sujeitos enquanto pessoas sociais, quer pelos significados que eles agenciam e narram”.

O ingresso em uma conceituada universidade pública, como é o caso da UFC, representa um momento de grande importância na vida de qualquer jovem. Para aqueles (as) oriundos (as) de um contexto de desigualdades, essa “conquista” possui significado ainda maior, à medida que essa nova fase pode simbolizar a possibilidade de mudança de suas trajetórias e dos que estão ao seu redor.

Para os (as) interlocutores (as) desta pesquisa, esse outro caminho possível representa “expectativa de futuro”, de ascensão social ou, ao menos, como uma possibilidade de mudar a

realidade deles e de seus familiares, segundo enunciado na fala abaixo:

Eu acho que é expectativa de futuro sabe, tipo de mudar, como era lá em casa, porque nunca faltou nada, não, mas sempre era muito limitado, aí eu acho que é isso, a expectativa de mudar. (Adriana, Direito)

O momento de descoberta da sua aprovação foi, para esses estudantes, carregado de emoções, como relatou Edson, morador do Interior do Ceará, desafiado a vir para Fortaleza cursar Medicina, escolhendo a UFC pelo fato de possuir um Curso de Medicina de “longa data”, com “muitos médicos formados e uma universidade de renome”. Em seu relato, enunciou:

(...) eu me lembro que, quando eu recebi o resultado, eu tinha acabado de acordar, eu olhei no celular mesmo o resultado do SISU e estava lá que eu tinha sido aprovado no curso. E eu saí correndo pra contar pra minha mãe, passei correndo de frente do quarto da minha irmã, ela ficou desesperada, não sabia o que tinha acontecido. E aí, eu corri, falei pra minha mãe, ela começou a chorar, me abraçou. Foi um dos momentos mais felizes da minha vida. Aí, comecei a calcular se realmente era possível realizar esse sonho de vir aqui pra Fortaleza; e aí consegui alugar uma quitinete inicialmente aqui em Fortaleza. (Edson, Medicina)

A comparação com os demais colegas de sala, na sua maioria, vindos de instituições de grande prestígio em Fortaleza, intimidaram alguns interlocutores (as), devido à distância de realidade em eles ou, mesmo, a identificação de relações hierarquizadas entre eles (as).

Para os (as) jovens oriundos (as) do interior do Estado, esse sentimento de “estrangeirismo” – ou de estranhamento – foi mais intenso, tendo em vista os diferentes modos de vida adotados nos centros urbanos (ABREU, 2019), somados ao fato da mudança de vida, da saída de seu local de origem, em alguns casos, a saída do seio familiar pela primeira vez. Assim, deu-se o início da história acadêmica de Edson, “um garoto do interior, sem experiência”, tendo que sair de

sua cidade para iniciar seu curso de Medicina em Fortaleza, na UFC. Após saber de sua aprovação, veio o planejamento com a família, para verificar a possibilidade de manter-se em Fortaleza e materializar o sonho pessoal e familiar de cursar o ensino superior.

Após a conquista de sua vaga na Universidade, o estudante em situação de pobreza necessita desenvolver estratégias para superar os impasses da sua condição de pobreza e, assim, possibilitar continuidade e a conclusão de seu curso, a garantir também a qualidade em sua formação profissional. Para os (as) estudantes vindos de outras cidades, em especial do interior cearense, o desafio de permanência universitária mostrou-se denso, pois, soma-se aos outros fatores a necessidade de alojamento e de iniciar uma outra vida, alguns deles longe da família, destituídos de suas redes próximas de apoio, proteção, sociabilidade primária.

Edson foi um dos estudantes que teve essa mudança após sua aprovação. Contou-me que precisou “fazer as coisas na ponta da caneta, calcular, ver se realmente é possível fazer tudo bem afirmou “é muito variável, tem mês que ele ganha um dinheiro bom e tem mês que ele não ganha praticamente nada”. Enunciou ter buscado vaga na residência universitária da UFC, porém sem êxito, “porque era muito concorrido”. Teve que alugar uma quitinete próximo à Universidade para evitar gastos extras com transporte e alimentação. Após um período, decidiu dividir as despesas de moradia com outros dois amigos da faculdade, para ficar “mais leve” financeiramente.

A relação da assistência estudantil para alguns estudantes do Curso de Medicina é descrita de forma diferente da percebida pelos (as) estudantes de Direito. Para parte dos estudantes de Medicina, as ações não chegam a eles como deveriam. Quanto à contribuição da UFC para a permanência universitária, Sérgio afirmou:

Pelo que eu sei, ela não tem atuado. Tem umas residências universitárias, tem as bolsas, mas sempre soube de que são insuficientes, portanto, se é insuficiente não estão resolvendo o problema (Sérgio, Medicina)

A principal dificuldade apontada pelos (as) estudantes do curso de Medicina correspondia à burocracia para acesso aos benefícios de permanência universitária. Por terem seu tempo preenchido pela rotina de aulas, devido ao curso ser de tempo integral, a dificuldade

de pleitear uma vaga em algum programa aumenta, segundo reforçado no relato abaixo:

Só é muita burocracia pra você receber uma bolsa dessa, você só recebe por 6 meses, sendo que se tivesse a bolsa de auxílio permanência, você recebia até o final do curso sem precisar de mais burocracia nenhuma e em vez disso você tem um projeto que dá bolsa pra você por 6 meses e a cada 6 meses você precisa ir lá passar pela mesmo burocracia pra poder receber 400 reais durante 6 meses, as vezes até menos, 4 meses quando eles julgavam que você precisava só daquilo. (Edson, Medicina)

Para os estudantes do Curso de Direito, terem disponibilidade durante um período do dia para executarem atividades remuneradas é uma vantagem que o (a) estudante de Medicina não possui, o que gera maior insegurança para estes quanto à continuidade do curso, tendo em vista que não possuem perspectiva de renda próxima.

Ao serem indagados (as) sobre o significado da Política de Cotas, em aspectos gerais, os (as) estudantes expressaram o caráter democrático e “revolucionário” da política, alegando que esta procura promover a igualdade de acesso para estudantes com disparidades sociais. Para esses (as) estudantes, a Política de Cotas trouxe a possibilidade de fugir da “dimensão naturalizada e destino inevitável” de pobreza inscrita no imaginário social brasileiro (BEZERRA, 2015). Os (as) interlocutores (as) trouxeram, em suas narrativas, a ideia de fortalecimento da igualdade material e de justiça social como principais contribuições do sistema de cotas implementado nas universidades brasileiras, conforme os relatos a seguir enunciam:

Representa justiça, justiça social e.... acho que acima de tudo o que eu já havia comentado, um ato revolucionário (Sérgio, Medicina).

Foi criado pra trazer essa igualdade mais formal, mais material mesmo, da vida. ...Precisa. Infelizmente, nem todo mundo teve a mesma realidade e a mesma oportunidade, tem que ter. Eu concordo super com todos a maioria dos mecanismos jurídicos que existem pra tentar nivelar essa

desigualdade, eu acho que são ótimos e necessários. Acho que cota é pra isso, pra tentar, enquanto a realidade social não muda, tem que ter algum mecanismo. (...) elas foram criadas, realmente, para as pessoas que tem menor renda, pra pessoa que sofre preconceito por ser negro, pra pessoa que estuda em escola pública, que, geralmente, tem um nível de ensino pior do que a escola particular. E quando você pensa em escola pública, já meio que considera a realidade econômica da pessoa inteira, que ela não pode pagar uma privada. Então, eu acho que foi criada pra essas pessoas que precisam mesmo (Laura, Direito).

Eu entendo que era algo necessário e extremamente importante. Acho que realmente fez muita diferença, tanto na vida das pessoas, de muita gente, como no âmbito coletivo mesmo. Por exemplo, hoje você sente a diferença na universidade. Eu não conhecia a universidade antes disso, porque eu morava longe da universidade. Eu não tinha conhecimento sobre a universidade, mas pelo que eu sei hoje, assim, de antigamente, fez muita diferença! Não existiam pessoas pobres, e do interior, e pessoas negras na universidade. Então, é uma coisa realmente, extremamente importante. (Jaqueline, Direito)

Para esse (as) estudantes, a entrada na universidade trouxe um significado de saída do lugar social que foi criado, sair das “correntes” do caminho determinado, “predestinado através de gerações e gerações”, segundo suas expressões. O sentimento comum a esses (as) estudantes é de “mudança de vida”. Mudanças que vão além do individual, a compreenderem, ademais, seus núcleos familiares e seus locais de origem, a simbolizar a quebra de tradições e heranças de uma classe (invisível), que predestinou os seus indivíduos (SOUZA, 2017b) à pobreza e ao esquecimento social.

Assim, segundo salientou a estudante Adriana, do curso de Direito, a política de cotas representa uma mudança não apenas na vida do (a) beneficiado (a), e sim, na “família toda”, a gerar “consequências para as próximas gerações”. Observe-se seu relato abaixo:

Eu tomo minha família como exemplo, eram dois, meus pais, nenhum tinha estudo, segundo grau nem nada! Autônomos. E assim, eu e minhas irmãs tivemos a oportunidade de ser diferentes, e por conta disso nossos filhos vão ter oportunidades diferentes, nossos netos vão ter oportunidades diferentes, então querendo ou não é algo que vai gerar resultados. (...) por isso, que eu acredito no caráter de fundamentalidade da cota, aquilo ali é uma necessidade a gente precisa disso, porque a gente pensa que se isso não existisse, desde a época em que ela foi criada como é eu estaria hoje? Que todas essas pessoas que entraram na universidade, vivem hoje por meio da cota e realmente mudaram realmente a geração.

Apesar de compreenderem a relevância da política de cotas para a redução das desigualdades de oportunidades no meio acadêmico, os (as) entrevistados (as) salientaram também a necessidade de o poder público melhorar o ensino básico, para que, a partir de um ensino de qualidade no sistema público, os (as) jovens possam concorrer, de forma igualitária, com aqueles da rede privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As percepções dos (as) estudantes interlocutores (as) em relação à Política de Cotas, permitiu, a partir da articulação dos eixos da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008), atentar-se às multiplicidades dos fenômenos que constituem o processo de implementação de uma política pública. Além disso, ao considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento (LEJANO, 2012), esta pesquisa qualitativa, fundamentada em perspectiva contra hegemônica de avaliação de políticas públicas, foi possível perceber diferentes significados e interpretações da política em tela, em especial, sob a perspectiva daqueles que a vivenciam, no caso, os (as) estudantes de escola pública, em situação de pobreza pluridimensional, que ingressaram em cursos considerados de grande prestígio social, via política de cotas.

A análise do conteúdo da política permitiu perceber a visão pobreza ainda circunscrita na versão unidimensional, na qual a

pobreza limita-se à falta de recursos financeiros, a desconsiderar as múltiplas configurações da pobreza no Brasil contemporâneo e sua materialização nas dinâmicas socioterritoriais dos (as) estudantes universitários (as) interlocutores (as) da presente pesquisa avaliativa. Com a análise do contexto da política, percebeu-se que o pioneirismo de algumas universidades públicas na adoção de reservas de vagas em seus processos seletivos foi significativo para o debate das cotas no ensino superior, a reforçar os benefícios dirigidos aos (às) estudantes pertencentes às classes subalternas e sub-representadas da sociedade brasileira, além de contribuir para a desconstrução crítica das práticas discursivas e não discursivas contrárias à adoção de reserva de vagas. A partir da análise da trajetória institucional da Política de Cotas na UFC pode-se compreender as mudanças no contexto dessa instituição, a postura local na concretização da política, a dificuldade de adesão a uma política afirmativa antes da obrigatoriedade dada em Lei, seus conflitos e desafios no decurso de sua implementação. Percebeu-se, também, a ampliação de políticas institucionais, a visar atender às demandas de seus jovens estudantes em situação de pobreza.

Na análise do espectro temporal e territorial foi possível apreender dois aspectos centrais, a saber: as percepções de estrangeirismo e de não pertencimento por parte dos (as) interlocutores (as), sobretudo, para aqueles jovens universitários oriundos de do interior do Ceará; demandas por fortalecimento e/ou implementação de políticas de permanência universitária capazes de reconhecer e enfrentar a pluridimensionalidade da pobreza, as vulnerabilidades socioeconômica e civil (KOWARICK, 2010) que atravessam e estruturam as existências cotidianas desses (as) universitários (as) em seus territórios vividos e nas interfaces com o espaço acadêmico.

Em suma, as falas dos (as) sujeitos (as) demonstram que a política de cotas significou uma conquista, uma oportunidade de mudança de trajetórias, além de implicar em tensões, conflitos e reconfigurações na universidade, que passa a ecoar a representatividade e a diversidade de grupos sociais anteriormente distantes desse espaço. Porém, as assimetrias sociais continuam persistentes na academia, a exigir estratégias e/ou outras políticas que garantam permanência universitária qualificada, bem como o reconhecimento da pluriversalidade e da decolonização da universidade pública potencializada com a chegada das “juventudes das margens”, a trazerem suas culturas, suas falas e demandas legítimas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Márcia Kelma de Alencar. **Implicações psicossociais da pobreza na permanência de estudantes de universidades públicas do Ceará**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Fortaleza, 2019. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/49108/3/2019_tese_mkaabreu.pdf. Acesso em: 18 abr.2020.

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 185-213, abr. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002019000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 abr. 2020.

ARREGUI, C. C.; WANDERLEY, M. B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 97, p. 143-166, 2009.

BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza. **Pobreza e lugar (es) nas margens urbanas: lutas de classificação em territórios estigmatizados do Grande Bom Jardim** (Tese de Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/16654>. Acesso em: 6 mar. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o poder simbólico**. In: BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. p.7-16.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 73/1999**: Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências. 1999. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013>. Acesso em: 1 set. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.824**: Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm. Acesso em: 1 set.2018.

BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 09**, de 05 de maio de 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portariaN9.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 18**, de 11 de outubro de 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 25 ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3627/2004**: Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254614>. Acesso em: 1 set. 2018.

CARVALHO, Alba Maria Pinho; GUERRA, Eliana Costa. **O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica**. Revista de Políticas Públicas, vol. 19, núm. 1, 2015, p. 41-60, São Luís.

DIÁRIO DO NORDESTE (Fortaleza). **Alunos depredam Reitoria da UFC**. Diário do Nordeste. Fortaleza, 31 out. 2012. Cidade. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/alunos-depredam-reitoria-da-ufc-1.670922>. Acesso em: 1 set. 2018.

DIBAI, Priscilla Cabral. **A Direita radical no Brasil pós-redemocratização: O caso de Jair Bolsonaro**. Salvador, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28473/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Priscilla_Dibai_final.pdf. Acesso em: 3 mai. 2019.

ESPÍRITO SANTO, Ana Cristina do. **A trajetória acadêmica e o perfil dos estudantes da Universidade Federal da Bahia, nos cursos de alta demanda, pós-sistema de cotas**. Salvador, 2013. Dissertação (Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) - Programa de Pós-graduação Estudos Interdisciplinares Sobre

a Universidade, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/14364/1/AninhaVersaoCompletaFinalrepositorio.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

ESTUDANTES bloqueiam acessos da Reitoria da UFC em protesto contra reitor nomeado por Bolsonaro. **G1**, Ceará, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/08/23/estudantes-bloqueiam-entrada-da-reitoria-da-ufc-em-protesto-contr-reitor-nomeado-por-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 17 abr. 2020.

FERREIRA, Suely. **Reformas na educação superior**: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). Linhas Críticas, Brasília, DF, n. 36, p. 455-472, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/3962/3633>. Acesso em: 6 ago. 2019.

FERREIRA, Suely. **Reformas na educação superior**: novas regulações e a reconfiguração da universidade. Educação Unisinos, v. 19, número 1, 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/viewFile/edu.2015.191.11/4578>. Acesso em: 6 ago. 2019.

FREIRE, João Victor de Farias Furtado. **Entre a inclusão e a diversidade**: um estudo sobre a implementação da política de cotas na UFC. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas**. Revista de Direitos Difusos, v. 2, n. 9, p. 1133-1163, 2001. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21672-21673-1-PB.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho**: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um Banco Público Estadual. Campinas, SP: [s.n.], 2004.

KOFES, Suely. **Uma trajetória, em narrativas**. Campinas: Autores Associados, 2001.

KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LEJANO, Raul. **Parâmetros para a análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

MANIFESTO. Carta pública ao Congresso Nacional: Todos têm direitos iguais na República Democrática. **Nação Mestiça**, Rio de Janeiro, 30 de maio de 2006. (2006a). Disponível em: https://www.nacaomestica.org/abaixo_assinado_contra_cotas.htm. Acesso em: 13 mai. 2019.

MANIFESTO em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF, 29 de junho de 2006 (2006b). Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/etica/temas_atuais/questoes-etnicas-cotas.html. Acesso em: 13 mai. 2019.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cândido Albuquerque toma posse como reitor e defende implementação do Future-se**. 22 ago. 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35539>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MP muda forma de nomeação de reitores de universidades e IFs. **Agência Brasil**, Brasília, 26 dez. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-12/mp-muda-forma-de-nomeacao-de-reitores-de-universidades-e-ifs>. Acesso em: 17 abr. 2020.

NASCIMENTO, Aparecida do Ó do. **A política de cotas na Universidade Federal do Ceará: processo de implementação e “cotistas”**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 7-15.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas.** Desenvolvimento em Debate, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p.103- 115, 2016. Semestral. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/edicoes_v_4_n_1.html. Acesso em: 1 set. 2018.

SOUZA, Andreliza Cristina de; BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. **Política de cotas e democratização do ensino superior: a visão dos implementadores.** Revista Internacional de Educação Superior, Campinas, SP, v. 3, n. 3, p. 515-538, 2017a. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650621/16834>. Acesso em: 13 mai. 2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato.** Rio de Janeiro: LeYa, 2017b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Biblioteca Universitária. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos da Universidade Federal do Ceará.** Universidade Federal do Ceará, Biblioteca Universitária, Comissão de Normalização. – Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.biblioteca.ufc.br/wp-content/uploads/2015/08/guia-normalizacao-trabalhos-ufc-2013.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Coordenadoria de Comunicação Social e Marketing Institucional da UFC. **UFC reservará 12,5% das vagas para ingresso via Lei de Cotas em 2013.** 2012. Disponível em: <http://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2012/2454-ufc-reservara-12-5-das-vagas-para-ingresso-via-lei-de-cotas-em-2013>. Acesso em: 1 set. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Resolução nº 18/CONSUNI**, de 30 de outubro de 2012. Fortaleza, 2012. Aprova, ad referendum do Conselho Universitário, a adoção de reserva de vagas previstas na Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/consuni/resolucao_consuni_2012/resolucao18_consuni_2012.pdf. Acesso em: 13 mai. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Resolução Nº 31/CONSUNI**, de 04 de outubro de 2013. Fortaleza, 2013. Aprova a adoção do percentual integral de reserva de vagas previstas na Lei nº 12.711. Disponível em: http://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/consuni/resolucao_consuni_2013/resolucao31_consuni_2013.pdf. Acesso em: 13 mai. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **UFC adotará 50% de cotas já a partir de 2014**, decide Conselho Universitário. Fortaleza, 04 out. 2013. Disponível em: <http://www.ufc.br/noticias/noticias-de-2013/4207-ufc-adotara-50-de-cotas-ja-a-partir-de-2014-decide-conselho-universitario>. Acesso em: 13 mai. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Comissão Eleitoral divulga resultado da consulta para escolha do novo reitor da UFC.** Disponível em: <http://www.ufc.br/noticias/12909-comissao-eleitoral-divulga-resultado-da-consulta-para-escolha-do-novo-reitor-da-ufc>. Acesso em: 17 abr. 2020.

VASCONCELOS MEDEIROS, H. A., MELLO NETO, R. D. e MACEDO GOMES, A. (2016). Limites da lei de cotas nas universidades públicas federais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v24.2200>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/291812650_Limites_da_lei_de_cotas_nas_universidades_publicas_federais. Acesso em: 24 abr. 2019.

✓ Elementos iniciais para uma Avaliação em Profundidade do Programa Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor (DECON-CE) no estado do Ceará

Carlos Américo Leite Moreira¹

¹ Doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII (2000), com Pós-doutorado em Economia Política Internacional pela Université de Montréal (2012). Professor Titular e Pesquisador do Departamento de Teoria Econômica e do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. E-mail: americo@ufc.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6222392839472168>. Telefone: (85) 3366-9663. ORCID: 0000-0002-5364-1210.

Maísa Martins de Melo Soares²

² Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Assessora Jurídica no Programa Estadual de Proteção Defesa do Consumidor (DECON-CE). E-mail: maisa.mms@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8371037597428321>. Telefone: (85) 3226-8651. ORCID: 0000-0002-0564-6260.

Resumo: Este artigo trata de uma pesquisa bibliográfica e analítica que toma como base os pressupostos da Avaliação em Profundidade. Pretende fazer uma análise inicial do Programa Estadual de Defesa do Consumidor do Ceará (DECON-CE). Para tanto, se utiliza dos quatro eixos analíticos de avaliação propostos por Lea Rodrigues: bases conceituais, contexto de elaboração, trajetória e espectro territorial-temporal. Conclui que o DECON tenta se equilibrar entre a proteção do consumidor e a intervenção mínima no mercado, sendo formulado no contexto de ascensão neoliberal no Ceará, refletindo tais valores. E, embora tenha atravessado diferentes contextos políticos, pouco se modificou de seus aspectos iniciais.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Avaliação em profundidade; DECON-CE

EN

Abstract: It is both a bibliographical and an analytical research based on the assumptions of the In-Depth Assessment. It intends to make an initial analysis of the Ceará State Consumer Protection Program (DECON-CE). For that, it uses the four evaluation axes proposed by Lea Rodrigues: conceptual bases, elaboration context, trajectory and territorial-temporal spectrum. It concludes that DECON tries to balance between consumer protection and minimal intervention in the market, being formulated in the context of neoliberal ascension in Ceará, reflecting such values. In addition, although it has crossed different political contexts, little has changed from its initial aspects.

Key-words: Public Policy Evaluation; In-depth assessment; DECON-CE

ES

Resumen: Este artículo trata sobre una investigación bibliográfica y analítica que se basa en los supuestos de la Evaluación en Profundidad. Pretende hacer un análisis inicial del Programa Estatal de Defensa del Consumidor de Ceará (DECON-CE). Para ello, se utilizan los cuatro ejes analíticos de evaluación propuestos por Lea Rodrigues: bases conceptuales, contexto de elaboración, trayectoria y espectro territorial-temporal. Se concluye que el DECON intenta equilibrarse entre la protección del consumidor y la intervención mínima en el mercado, siendo formulado en el contexto de ascensión neoliberal en Ceará, lo que refleja tales valores. Y, aunque haya atravesado diferentes contextos políticos, poco se ha modificado de sus aspectos iniciales.

Palabras-clave: Evaluación de Políticas Públicas; Evaluación en profundidad; DECON-CE.

FR

Résumé: Cet article traite d'une recherche bibliographique et analytique qui se base sur les principes de l'évaluation en profondeur. Il vise à réaliser une analyse préliminaire du Programme d'État de Défense du Consommateur du Ceará (DECON-CE). Pour ce faire, il utilise les quatre axes analytiques de l'évaluation proposés par Lea Rodrigues: bases conceptuelles, contexte d'élaboration, trajectoire et spectre territorial-temporel. Il conclut que le DECON cherche à équilibrer la protection des consommateurs et l'intervention minimale sur le marché, étant formulé dans le contexte de l'ascension néolibérale au Ceará, reflétant ainsi ces valeurs. Et bien qu'il ait traversé différents contextes politiques, il a peu évolué par rapport à ses aspects initiaux.

Mots-clés: Évaluation des politiques publiques; Évaluation en profondeur; DECON-CE

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo toma como base os pressupostos da Avaliação em Profundidade desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) e no Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) na Universidade Federal do Ceará (UFC). Pretende, assim, fazer uma abordagem inicial dos quatro eixos de análise propostos por Rodrigues (2008, 2011): análise das bases conceituais da política, análise do contexto de elaboração da política, análise da trajetória da política e análise do espectro territorial e temporal da política.

Tal abordagem será realizada sobre o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor do Ceará (DECON-CE). Programa que teve sua criação determinada pelo Código de Defesa do Consumidor e que faz parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e da Política Nacional de Consumo.

Todavia, no Ceará, em sua esfera estadual, o programa tem a particularidade de ser executado pelo Ministério Público Estadual, diferente da maioria dos outros Estados da federação onde esse é exercido pelo Poder Executivo Estadual.

Assim, com base na análise quadridimensional proposta por Rodrigues (2008, 2011) pretende-se descobrir quais fatores levaram o Programa a ter essa particularidade no Estado do Ceará, bem como se busca iniciar uma proposta de avaliação em profundidade da política em questão.

Entretanto, para esta pesquisa, optou-se por abordar a análise do espectro temporal e territorial em conjunto com a análise da trajetória, visto que foi observado que as duas dimensões são simbiotes na política em questão e por entender que tal modo não prejudica a compreensão do leitor.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE

A Avaliação de Políticas Públicas, como aponta Rodrigues (2008), possui uma história recente no campo acadêmico do Brasil, intensificando-se esse debate no final dos anos 80 e início dos anos 90.

Àquela época, o Brasil passava por um período de redemocratização, com a economia instável, que se apresentava nas galopantes taxas de

inflação. Em tal cenário, teve início a ascensão da agenda neoliberal, que levantava as bandeiras do gerencialismo e do reformismo.

Assim, conforme afirma Rodrigues (2008), as avaliações de políticas públicas dessa época representavam tais ideias neoliberais e seguiam as cartilhas das chamadas agências financiadoras. Dessa forma, a avaliação era guiada majoritariamente - e ainda hoje é - pelas chamadas perspectivas hegemônicas de avaliação, que refletem tais valores neoliberais.

Tais perspectivas priorizam a análise de dados numéricos e o uso de indicadores para averiguar aspectos como a eficiência econômica da política e sua eficácia procedural. No entanto, esse tipo de avaliação deixa a desejar nos aspectos mais qualitativos da pesquisa.

Não se pode olvidar, todavia, que as políticas públicas são feitas por pessoas e voltadas para pessoas. Dessa forma, quando a avaliação esquece o indicador humano envolvido na política pública em questão, peca no sentido de buscar a visão mais adequada da realidade daquela política.

Assim, como se pode classificar uma política como eficiente se seus usuários não são ouvidos? Ou como se pode dizer que uma política é cara, que não traz resultados financeiros, que não é adequada, se ela transformou a vida de comunidades inteiras?

Diante disso, surgiu a necessidade de propor novas perspectivas contra-hegemônicas de avaliação, ou seja, perspectivas que analisassem os dados, mas que não se prendessem apenas a eles, voltando o olhar também para outros aspectos que são postos de lado na visão neoliberal, dando voz aos atores da política.

Nesse diapasão, começou a ser trabalhada, na Universidade Federal do Ceará, uma nova perspectiva contra-hegemônica de avaliação: a Avaliação em Profundidade.

Rodrigues (2008) propõe que a Avaliação em Profundidade seja realizada nas seguintes vertentes: análise de conteúdo da política e/ou do programa, analisando suas bases conceituais; análise de contexto de formulação, análise da trajetória institucional e análise do espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa.

Rodrigues (2011) explica que a análise das bases conceituais da política foi pensada, inicialmente, apenas como exame do material institucional, porém, posteriormente se demonstrou que tal eixo se alinha ao conceito de trajetória, tendo as pesquisas mais consistência quando se contemplava entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos.

Já a análise do contexto, para Rodrigues (2011), serve para que se compreenda a política como parte da dinâmica de diferentes momentos históricos, percebendo que a ela são adicionados elementos simbólicos, como elementos étnicos e identitários, como valores morais e como ideias articuladas à ideologia vigente no contexto de elaboração.

Por sua vez, o eixo da trajetória foi inspirado pelo trabalho de Gussi (2008), que se relaciona com a ideia de trajetória de vida desenvolvida por Bourdieu. Nas palavras da professora Lea Rodrigues:

Gussi transpõe o conceito de trajetória de vida para as instituições, afirmando que elas, assim como uma vida, podem ser apreendidas pelos processos relativos aos múltiplos trajetos (deslocamentos) e posições que estas ocupam no campo social ao longo do tempo (RODRIGUES, 2011, p. 60).

Dessa forma, a análise da trajetória institucional se mostra importante para entender que a política não segue um caminho linear, mas tortuoso, se moldando de acordo com os contextos pelo tempo e pelo espaço.

Por fim, o eixo do espectro territorial-temporal, segundo Rodrigues (2011), relaciona-se ao percurso da política pelas vias institucionais e espaços socioculturais ao longo do tempo de sua implementação. Assim, é possível apreender o trânsito da política em contextos distintos, sujeita a interferências políticas de interesses e de jogos de poder.

Nesse sentido, nos próximos tópicos, iniciaremos um esboço de análise desses eixos como forma de iniciar uma proposta de avaliação em profundidade do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, DECON-CE.

3. ANÁLISE DE CONTEÚDOS E BASES CONCEITUAIS DA POLÍTICA

O ponto de partida para a Avaliação em Profundidade é a identificação dos objetivos, dos critérios, da dinâmica de implantação e das avaliações realizadas da política, buscando o

reconhecimento dos conceitos e das noções centrais que a orientam. Na forma posta por Rodrigues (2011).

Nesse sentido, o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, de forma imediata, se baseia na Lei Complementar Estadual nº 30 de 2002, que, por sua vez, obedece aos mandamentos da Constituição do Estado do Ceará, que atribui, ao Ministério Público Estadual, a competência de curadoria dos direitos do consumidor.

Tal atribuição obedece ao disposto no art. 4º, do Código de Defesa do Consumidor, que, em última análise, obedece aos princípios constitucionais de proteção do consumidor previsto na Constituição de 88. Isso significa que, como bases conceituais do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, têm-se:

- a. reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;
- b. ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;
- c. harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico;
- d. educação e informação de fornecedores e consumidores;
- e. incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;
- f. coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;
- g. racionalização e melhoria dos serviços públicos;
- h. estudo constante das modificações do mercado de consumo;
- i. fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores;
- j. prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor³.

Tais conceitos demonstram dois pressupostos: a tutela do Estado em relação aos direitos dos consumidores no mercado de consumo, diante da vulnerabilidade desses e a procura pela intervenção

³ Incisos do art. 4º do Código de Defesa do Consumidor. Os dois últimos itens foram incluídos pela Lei nº 14.181/2021.

mínima na economia. A intervenção estatal se justifica, Segundo Carvalho (2013), porque no contexto de produção em massa da sociedade capitalista atual, há um flagrante desequilíbrio na relação jurídica entre quem produz (fornecedor) e entre quem é o destinatário dos bens de consumo (consumidor). Isso porque o fornecedor detém o conhecimento sobre as características e sobre os riscos acerca dos produtos e dos serviços produzidos. Disso surge então a vulnerabilidade.

No entanto, em obediência ao princípio da proteção da ordem econômica, o Programa, em teoria, busca harmonizar essa tutela de forma a não prejudicar a atividade econômica, ou seja, busca interferir o mínimo possível na atividade econômica. Como exemplo dessa preocupação, temos o disposto no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. (BRASIL, 1990, online).

Dessa forma, temos que o pressuposto específico do Programa Estadual de Defesa do Consumidor, em relação aos seus conteúdos e bases conceituais, representa sua natureza dual: ao mesmo tempo em que busca intervir nas relações de consumo, assegurando a tutela dos consumidores exercendo seu poder de polícia, busca também não intervir ao ponto de prejudicar a ordem econômica. Questiona-se, assim, se tal equilíbrio realmente existe.

4. ANÁLISE DE CONTEXTO DA POLÍTICA

Ainda seguindo o caminho de Rodrigues (2011), o segundo ponto a ser trabalhado na avaliação de uma política pública é a análise do contexto de formulação da política, ou seja, um levantamento sobre o momento histórico, político, econômico, social e cultural que se vivia quando a política em questão foi formulada.

Para se pensar em um contexto relativo ao Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor no Ceará é preciso averiguar dois momentos: o surgimento do Serviço Especial de Defesa Comunitária (DECOM), em 1985, e a mudança para o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON) em 2002.

Nos dois momentos, a política cearense passava por mudanças que giravam em torno de um personagem central: o ex-governador Tasso Jereissati, sendo o ano de 1985 o início de sua ascensão política e sendo 2002 o fim de seu último mandato como governador.

Segundo Silva (2013), o cenário político da vitória de Tasso para o governo, em 1986, representava um momento de ruptura com o chamado ciclo de coronéis. Tal ruptura se deu em face de mudanças na própria elite local, que via seu lado ruralista, que enriquecia com a chamada indústria da seca, perdendo poderio econômico. Ao passo que ascendia um novo empresariado cearense que levantava as bandeiras da modernização e da industrialização.

Ainda segundo Silva (2013), o CIC – Centro Industrial do Ceará teve um papel importante nessa mudança e foi desse local de onde emergiu a figura política de Tasso Jereissati. Para ele, nesse contexto, Tasso funcionava como uma espécie de Eu Coletivo, uma figura única que representa um projeto político coletivo.

Tal projeto era representado pelas ideias hegemônicas de eficiência da máquina pública, aplicando princípios da administração privada à gestão pública. Discurso que, segundo Monte (2008), casava com o processo de redemocratização do País e com a implantação de um projeto liberal.

Nesse sentido, Tasso se vendia como um não-político, buscando reforçar a ideia de diferenciação entre seu grupo e o grupo anterior: o velho e o novo, o eficiente e o ineficiente etc. Tal ideia de mudança também acompanhava os anseios a nível nacional, em plena época de redemocratização. Tanto que o slogan da campanha de 1986 foi ‘O Brasil mudou. Mude o Ceará’.

Nesse cenário, o DECOM era pensado no âmbito do Ministério Público e idealizado por outra figura central que gira em torno do programa: a ex-Procuradora de Justiça Socorro França. Pouco se tem registrado sobre o papel da ex-Procuradora na elaboração do Programa, mas o que se sabe é que foi ela quem idealizou o DECOM e que, posteriormente, tomou a frente na elaboração da Lei Complementar Estadual nº 30 de 2002, que instituiu o DECON na forma do Código de Defesa do Consumidor⁴.

⁴ O DECON nasceu há 32 anos do sonho de uma pessoa inconformada com essas injustiças, com as pessoas que batiam à porta do Ministério Público e não eram atendidas. Assim, a Dra. Socorro França criou esse órgão em 1985 e hoje ele desponta como uma vitrine de atendimento não apenas ao consumidor, mas como uma fonte de cidadania para o povo do estado do Ceará (CEARÁ. Procurador Geral de Justiça (2016-2019: Plácido Rios) Discurso por ocasião dos 15 anos do DECON. Fortaleza, 2 ago. 2017. 1 f. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/tag/30/> (Acesso em 20 de fev. de 2020)

De fato, o projeto do DECOM casava com o discurso em ascensão da época, uma vez que era um órgão especialmente voltado ao combate dos crimes contra a ordem econômica, incluindo o abuso de poder econômico, e ao combate de atos ilícitos contra o meio ambiente. Ou seja, o órgão se posicionava contra os interesses da elite tradicional, cuja fonte de renda provia da exploração ambiental da caatinga e cujos abusos de poder econômico se alinhavam ao coronelismo criticado pelo grupo de Tasso.

Nessa senda, o DECOM foi estruturado em pleno período de redemocratização e em plena ascensão do modelo liberal no governo do Estado, trabalhando com os chamados direitos de terceira geração quando pouco se falava deles. Porém, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que trouxe à luz o reconhecimento desses direitos e definiu mais restritivamente as atribuições do Ministério Público.

A nova Constituição também trouxe o reconhecimento dos direitos dos consumidores e determinou a criação de legislação específica, no entanto, o CDC só foi promulgado em 1990. Nesse período, o DECOM chamou a responsabilidade das questões consumeristas para si, uma vez que já atuava nas questões de abuso de poder econômico. Todavia, com a promulgação do CDC, foi criada uma Política Nacional de Consumo e um sistema integrado de defesa do consumidor, o SNDC, do qual a defesa comunitária não fazia parte.

Dessa forma, foram quase dez anos atuando nesse limbo. No entanto, em 2001, o Ministério Público Estadual de Minas Gerais abriu o precedente de chamar para si a responsabilidade sobre o Programa de Proteção e de Defesa do Consumidor no âmbito estadual, conforme o CDC, no Estado de Minas Gerais, a partir da Lei Complementar Estadual nº 61 de 12/07/2001.

Além disso, a adaptação do Serviço Especial de Defesa Comunitária para o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor significou o aproveitamento de estrutura física e de recursos humanos já utilizados anteriormente, o que casava com o projeto liberal do governo de Tasso Jereissati. Logo, a implantação do modelo mineiro no Ceará casava os interesses do Governo com os interesses do Ministério Público.

Não se pode olvidar, ademais, que as multas aplicadas pelo DECON constituem importante fonte de recursos para a atuação pública. As multas pagas pelos fornecedores vão para o FDID (Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará). No mês de janeiro de 2020,

por exemplo, foram arrecadados R\$ 996.217,99⁵. Tais recursos são destinados para projetos apresentados tanto pelo Poder Público quanto pelas organizações civis⁶.

Assim, a Lei Complementar Estadual nº 30 foi promulgada em 2002, final do governo Tasso, como uma forma de aliar as disposições do CDC ao projeto liberal de enxugamento da máquina pública.

Embora tenha nascido em berço liberal e perpassado por governos de esquerda, tanto no âmbito nacional, como no âmbito estadual, institucionalmente, o DECON-CE não sofreu muitas modificações. Nem mesmo o advento do seu Regimento Interno, em 2018, trouxe grandes mudanças ao órgão, apenas consolidou a estrutura que já existia.

Até 2021, o DECON-CE consistia em quatro Promotorias de Justiça (130ª PJ, 131ª PJ, 132ª PJ e 193ª PJ) e uma Secretaria Executiva, todas chefiadas por um Promotor de Justiça. A Secretaria Executiva concentrava para si tanto o protagonismo nas ações civis públicas sobre assuntos de consumo, como a administração do órgão e a execução de ações educativas que visam à proteção do consumidor.

Assim, estavam sob a égide da Secretaria Executiva os setores de fiscalização, de planejamento, de informação, de atendimento, de andamento processual, de conciliação e um setor voltado especificamente à assessoria jurídica.

Por sua vez, as Promotorias de Justiça se concentravam nos resultados dos processos administrativos instaurados no órgão, ou seja, a aplicação ou não de multa aos fornecedores que figurarem na Reclamação Individual de algum consumidor.

Todavia, a partir da Recomendação nº 0007/2021/CGMP, a Secretaria Executiva continuou com os mesmos setores, porém, a assessoria jurídica não mais se concentrava nas ações civis públicas ou processos administrativos instaurados de ofício por ter caráter coletivo. Agora, trocou esse enfoque com as Promotorias de Justiça e passou a atuar nos processos administrativos oriundos de reclamações individuais.

Sobre tais processos, disciplinados no Regimento Interno do Decon, tem-se que o consumidor, ao chegar no DECON, é recepcionado no setor de atendimento onde apresentará sua queixa, tal queixa pode resultar em três procedimentos: Simples Consulta, Abertura Direta de Reclamação e Carta de Informações Preliminares (CIP). Os dois últimos são tipos de Reclamação Individual.

A Simples Consulta se dá quando o consumidor possui apenas uma dúvida, que é esclarecida no próprio atendimento, sendo o

⁵ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/portal-da-transparencia/execucao-orcamentaria-2/receitas-proprias-fdid/> (Acesso em 05 de mar de 2020).

⁶ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/fdid/> (Acesso em 05 de mar de 2020).

procedimento encerrado em seguida, e não é contabilizado no cadastro de reclamações nacional.

Por sua vez, a Abertura Direta de Reclamação é um procedimento adotado apenas para casos excepcionais: consumidor idoso, consumidor que não reside em Fortaleza e causas onde se mostra evidente a urgência de atuação do órgão. Nesses casos, a audiência de conciliação já é marcada no próprio atendimento e já se inicia o processo administrativo.

Já a Carta de Informações Preliminares é o procedimento geral para as reclamações individuais. A partir do atendimento no órgão, se envia uma carta para o fornecedor, dando-lhe o prazo de dez dias para solucionar a demanda. Após esse prazo, o consumidor volta ao órgão para o chamado Retorno de CIP. Caso sua demanda não tenha sido atendida, é marcada uma audiência de conciliação e instaurado o processo administrativo. Caso contrário, a reclamação é arquivada sem virar o processo e sem contar para fins de cadastro.

Todavia, após a pandemia de Covid-19, tal procedimento foi modificado, não havendo mais atendimentos presenciais no Órgão. Atualmente (fevereiro de 2022), os atendimentos são registrados online por meio do aplicativo *Whatsapp*⁷. Pelo qual, o consumidor manda uma mensagem relatando sua reclamação e sendo atendido por um dos funcionários do Setor de Atendimento.

Se não for o caso de Simples Consulta, tal funcionário registra a reclamação no SINDEC, enviando a Carta de Informações Preliminares nos casos gerais. Nos casos em que é necessária a audiência de conciliação, essa é realizada de forma virtual, sendo as partes notificadas por e-mail⁸.

Após a audiência de conciliação, os processos são encaminhados à Secretaria Executiva. Se houve acordo, o Promotor homologa o termo de acordo, dando-lhe efeito jurídico de título executivo extrajudicial⁹. Nos outros casos, o Promotor deliberará sobre a possibilidade de aplicação de multa ao fornecedor se houver infração às normas de consumo.

O valor dessa multa é destinado ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará (FDID). O Programa conta, ainda, com uma Junta Recursal - JURDECON - composta por Procuradores de Justiça e administrada pela Procuradoria Geral de Justiça, que tem como função revisar tais decisões em caso de recurso.

Ao final, as reclamações são classificadas como Fundamentada Atendida, Fundamentada Não Atendida e Não Fundamentada/

Encerrada. Tal classificação passa a integrar a base de dados nacional do SINDEC (Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor), tendo como propósito nortear as ações voltadas à proteção do consumidor nos órgãos integrantes do SNDC.

Nesse diapasão, destaca-se o papel das reclamações individuais no DECON. O que se pode tomar como uma espécie de herança do antigo DECOM, visto que esse último era também voltado ao amparo legal das vítimas de abuso de poder econômico. Outro ponto importante é que, ao mesmo tempo em que consome recursos públicos, os processos administrativos oriundos das reclamações individuais também geram recursos para o FDID, ou seja, um tipo de atividade pública ideal do ponto de vista liberal.

No entanto, os processos individuais geram ponto de discordância entre os próprios promotores, uma vez que alguns consideram que fogem das atribuições constitucionais do Ministério Público, pois tais reclamações, em sua maioria, se tratam de direito individual puro, ao passo que o MP deve atuar nas questões coletivas.

Memória (2016), por exemplo, defende que os PROCONS coordenados pelo Ministério Público (Ceará, Minas Gerais e Piauí), não podem atuar nas reclamações de caráter individual puro, devendo ser feita uma espécie de triagem. Por outro lado, a JURDECON, em 2019, lançou a Súmula 08, que determina que as Promotorias do DECON podem atuar nas reclamações individuais, pois, as normas de consumo têm caráter de direito fundamental, sendo, portanto, de ordem pública. Nesse sentido, a Recomendação da Corregedoria-Geral veio no intuito de tentar apaziguar tal questão.

Não obstante tal polêmica, a maior parte do DECON é voltada para o andamento dos processos administrativos gerados por essas reclamações. Isso nos leva a outro aspecto de sua institucionalidade: o apego aos dados. Como herança de seu berço liberal, o DECON adota como valores os pressupostos do paradigma positivista de avaliação, apontados por Januzzi (2016): eficiência econômica e eficácia procedural. Tanto que as principais propagandas sobre o órgão são relativas aos índices de resolutividade das reclamações individuais¹⁰. Resta-nos questionar se essa resolutividade significa a real satisfação do consumidor lesado.

⁷ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/decon/contatos-de-emergencia-do-decon/> (Acesso em 29 de dez de 2020)

⁸ Instituída pelo Ato Normativo nº 115/2020 da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/06/Ato-normativo-n%C2%BA-115-2020-regulamenta-as-audi%C3%AAs-virtuais-no-MPCE.pdf> (Acesso em 29 de dez de 2020)

⁹ O título executivo é aquele que é capaz de ensejar um processo de execução. Nesse processo, não se averigua qual das partes tem razão, apenas a admissibilidade do título. Assim, o processo vai direto para a fase de apreensão dos bens do devedor para satisfazer a demanda do credor, sendo, portanto, mais célere. O status de título executivo aos acordos do DECON é conferido pelo art. 784, IV, do Código de Processo Civil.

¹⁰ DECON conquista 97% de resolutividade nos atendimentos (ACMP, 2012, online) disponível em: <https://acmp-ce.org.br/2013/08/decon-conquista-97-de-resolutividade> <https://acmp-ce.org.br/2013/08/decon-conquista-97-de-resolutividade-nos-atendimentos/> (Acesso em 04 de mar de 2020).

5. ANÁLISE DE TRAJETÓRIA DA POLÍTICA – ESPECTRO TERRITORIAL E TEMPORAL

O próximo ponto de análise da política apontado por Rodrigues (2008, 2011) diz respeito à noção de trajetória institucional formulado por Gussi (2008), para ele, assim como as trajetórias de vida, as trajetórias das políticas públicas não seguem um caminho linear. Assim, as instituições perfazem múltiplos trajetos e deslocamentos ao longo do tempo. É a partir dessa trajetória que os conceitos e valores da política passam a ser naturalizados.

Neste trabalho, buscou-se coadunar a análise da trajetória da política com seu espectro temporal e territorial, dadas as limitações temporais para a pesquisa e por entender que, em referência ao DECON-CE, tais eixos são simbiotes.

Nesse sentido, embora a trajetória do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor esteja intimamente ligada à trajetória dos direitos do consumidor, este presente tópico será restrito ao recorte temporal da criação do Serviço Especial de Defesa Comunitária aos dias atuais.

O Serviço Especial de Defesa Comunitária - DECOM foi criado em 1985, ou seja, período anterior à Constituição Cidadã. Todavia, mesmo nas Constituições anteriores, o Ministério Público tinha um papel importante na defesa dos direitos das populações vulneráveis, que, por muitas vezes, se confundia com o papel exercido atualmente pela Defensoria Pública¹¹.

Àquela época, o debate em torno dos direitos difusos e coletivos ainda estava em sua fase embrionária, embora tenham sido feitos alguns ensaios nesse sentido, como a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Se hoje o papel do MP como defensor de direitos difusos e coletivos, bem como de fiscal da lei é bem definido pela Constituição Federal¹², outrora, a própria noção de direitos coletivos era um pouco nebulosa.

Assim, a criação do DECOM, em 1985, foi uma tentativa de abarcar tais direitos coletivos. Interessante notar que o DECOM tinha como responsabilidade duas esferas que, aparentemente, não conversam entre si: a economia popular e o meio ambiente. Não obstante, as tentativas governamentais de controle da chamada economia popular representam os primórdios da defesa dos direitos do consumidor.

Dessa forma, embora aparentemente incomunicáveis, as duas competências do DECOM representam parte dos chamados direitos

fundamentais de terceira geração, consagrados na Constituição de 88, que são direitos transindividuais, conforme Novelino (2016), ou seja, destinados à proteção do gênero humano, não do indivíduo em si.

Com a criação do DECOM, ficou responsável pelo órgão a, então, promotora de justiça Socorro França, sendo sua imagem até hoje vinculada à atuação do Ministério Público na questão consumerista¹³. Nesse tempo, o DECOM já nascia com uma natureza múltipla: uma natureza repressora, uma natureza de amparador das vítimas e a clássica vocação do Ministério Público de garantidor da legalidade.

Quanto à natureza repressora, o DECOM possuía dois objetivos:

- a. reprimir crimes contra a economia popular e os abusos de poder econômico;
- b. reprimir agressões ilícitas ao meio ambiente, o que até então não era crime¹⁴.

Nesse sentido, pode se perceber tal viés no DECON atual diante do Setor de Fiscalização, da propositura de Ações Cíveis Públicas e das sanções pecuniárias estabelecidas ao final do processo administrativo de reclamações individuais. Essas ações também estão ligadas à natureza de garantidor da legalidade, ou de fiscal da lei.

Por outro lado, o DECOM possuía outra natureza amparadora similar à atuação da Defensoria Pública atual, pois, também era sua finalidade “assistir judicialmente, quando necessitadas, as vítimas do crime ou, na sua falta, o cônjuge, os ascendentes, descendentes ou irmãos” (CEARÁ, 1985, p. 79).

Esse viés, hoje, está representado nas aberturas de reclamação individual, o que instaura o processo administrativo nas promotorias. Uma vez, tais reclamações não passam por uma triagem, podendo ser fundadas em direito individual puro. Tal aspecto gera polêmica internamente, visto que alguns sustentam que tais reclamações vão de encontro às atribuições constitucionais do Ministério Público, como Memória (2016).

Em suma, a natureza diferenciada do âmbito estadual do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor no Ceará, ou seja, sua atribuição ao Ministério Público e não a um órgão específico da Administração Estadual, vem justamente da atuação do MP enquanto DECOM. Por essa razão, conservou-se parte da natureza dual do Serviço.

Hoje, o DECON se autodenomina como PROCON Estadual – DECON-CE, exercendo o poder de polícia administrativo nas relações de consumo, unido às atribuições legais do Ministério Público, funcionando no centro de Fortaleza-CE.

¹¹ A Constituição de 1967 não explicitava a função do Ministério Público, mas previa sua organização nos arts. 137 a 139. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm (Acesso em 16 de fev de 2020). Por sua vez, a Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981 disciplinou as funções do MP conforme a Constituição de 1967, estabelecendo com função da instituição a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm (Acesso em 16 de fev de 2020).

¹² CF/88, Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso em 16 de fev de 2020)

¹³ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2017/08/02/comemoracao-de-15-anos-do-decon-reune-membros-servidores-e-consumidores-beneficiados-pelo-trabalho-do-orgao/> (Acesso em 16 de fev de 2020).

¹⁴ A chamada Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605) só foi promulgada em 12 de fevereiro de 1998.

Em 2007, o órgão passou por uma importante mudança, ao aderir ao SINDEC - Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, um programa tecnológico pertencente ao Ministério da Justiça, criado dentro da Política Nacional de Consumo, tendo como objetivo a unificação dos dados obtidos por cada uma das instituições integrantes do SNDC¹⁵.

Após a implantação do SINDEC, o Programa passou a ter controle estatístico sobre os dados oriundos das reclamações individuais registradas no órgão, ou seja, passou-se a ter acesso à quantidade de reclamações registradas por assunto, por faixa etária, por fornecedor etc. Como consequência, em 2009, foi lançado o Cadastro de Reclamações Fundamentadas¹⁶, isto é, aquelas reclamações que realmente representaram infrações a normas de consumo. Com base nesse cadastro, o DECON lança anualmente o ranking de reclamações no Estado¹⁷.

Ressalta-se que tal mudança também aconteceu em conjunto com a expansão do mercado consumidor no Brasil. Nos anos 2000, durante o governo Lula, foram implantadas as políticas de distribuição de renda, que, segundo Caldeira (2017), vieram alinhadas a bons anos para exportação brasileira, crescimento econômico e pleno emprego, o que gerou a expansão de renda dos trabalhadores brasileiros.

Além disso, para Lins e Pimentel (2020), essas políticas de distribuição de renda do governo de Lula vieram aliadas a uma política de expansão ao acesso ao crédito, sob a promessa de inclusão social. Nesse sentido, a partir de 2003, principalmente com o surgimento da Lei nº 10.820/2003, que regulamenta o crédito consignado, o Brasil vislumbrou mudanças drásticas em seu mercado de consumo. De um lado, porque a oferta de crédito era em grande parte utilizada para consumo e, como citado por Lins e Pimentel (2020), a parcela excluída da população pôde ter acesso a bens de consumo duráveis. Por outro lado, porque essas relações de crédito, entre pessoas físicas e instituições financeiras, também são relações de consumo em si.

Em 2013, teve início a expansão territorial do DECON, que inaugurou o posto de atendimento avançado no aeroporto internacional Pinto Martins¹⁸. Tal posto funciona 24 horas por dia e possui atendimento bilíngue, voltado para as reclamações relativas aos serviços prestados nas dependências do aeroporto.

Já em 2014, a expansão se deu no meio eletrônico, assim, o Programa aderiu à plataforma online da Secretaria Nacional do

Consumidor do Ministério da Justiça (Senacon/MJ), o consumidor.gov¹⁹, passando a receber reclamações individuais pela internet, no entanto, apenas contra empresas cadastradas no sistema.

No mesmo ano, também aderiu à plataforma consumidor vencedor²⁰, idealizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, que funciona como site de monitoramento dos Termos de Ajustamento de Conduta estabelecidos entre o MP e entre fornecedores, bem como monitora as Ações Cíveis Públicas em andamento, relacionadas ao direito do consumidor.

Em 2016, buscou-se, então, ampliar o atendimento do DECON ao interior do Estado. Dessa forma, foi lançado o projeto DECON Viajante²¹, que consiste em um automóvel que realiza atendimento móvel nas cidades do interior.

Nesta senda, de expandir o atendimento territorialmente, em 2017, a Procuradoria Geral de Justiça, a partir da Portaria nº 018/2017, resolveu expandir o poder de polícia do DECON para o interior do Estado, lançando nove unidades descentralizadas nos municípios Juazeiro do Norte, Iguatu, Quixadá, Russas, Maracanaú, Caucaia, Sobral, Tianguá e Crateús.

Desde a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 30, em 2002, que instituiu o PROCON Estadual, o DECON vinha sendo regulado pelo contido na própria lei complementar e pelo decreto que dispõe a organização do SNDC (Decreto nº 2.181/97), instituindo algumas portarias que modificavam sua atuação pontualmente, como exemplo a Portaria nº 02/2012²², que estabeleceu regras e procedimentos a serem seguidos pelo Setor de Fiscalização.

No entanto, em 2018, foi lançado o Regimento Interno do Decon, que definiu o organograma da instituição e estabeleceu todas as etapas do processo administrativo. Todavia, na prática, o regimento apenas normatizou o que já vinha sendo aplicado na instituição, trazendo como mudança significativa apenas a obrigatoriedade de notificação do consumidor nos casos de arquivamento do processo administrativo, bem como a concessão do prazo de dez dias úteis para que ele entre com recurso na Junta Recursal.

A última mudança, anterior à pandemia, é a adesão ao sistema SAJ-MP²³. Porém, diferente das outras Promotorias de Justiça, a implantação do sistema no âmbito do DECON vislumbrou um maior desafio, justamente, pelo o órgão atuar com processo administrativo próprio e pela necessária integração com o SINDEC.

¹⁵ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=49> (Acesso em 16 de fev de 2020).

¹⁶ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=465> (Acesso em 16 de fev de 2020).

¹⁷ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2021/03/10/decon-divulga-cadastro-de-reclamacoes-fundamentadas-na-proxima-segunda-feira-15/> (Acesso em 25 de set de 2021).

¹⁸ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=2291> (Acesso em 16 de fev de 2020).

¹⁹ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=3290> (Acesso em 16 de fev de 2020).

²⁰ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=3439> (Acesso em 16 de fev de 2020).

²¹ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=4649> (Acesso em 16 de fev de 2020).

²² Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2012/portaria_02-2012.pdf (Acesso em 16 de fev de 2020).

²³ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=7651> (Acesso em 17 de fev de 2020).

Com a disseminação da pandemia de Covid-19 a virtualização dos processos administrativos e a implantação do SAJ-MP teve uma aceleração, visto que, com o fim dos atendimentos presenciais, os processos passaram a ser registrados no âmbito virtual, tanto no SINDEC como no SAJ-MP, pois, ainda não há integração das duas plataformas.

Diante do exposto, percebe-se que ao longo tempo o DECON sofreu poucas modificações, tais modificações, de modo geral, buscam a expansão territorial ao longo do Estado do Ceará e a implantação de novas tecnologias. Ainda, tais modificações são no sentido de facilitar a abertura de reclamações individuais ou de procurar a celeridade no andamento destas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pretendeu fazer uma análise inicial da Política Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor (DECON-CE), com base nos três eixos analíticos da avaliação em profundidade: análise das bases conceituais da política, análise do contexto de elaboração da política e análise da trajetória da política.

Da análise das bases conceituais da política, concluiu-se que o DECON tenta se equilibrar entre a proteção do consumidor e pressupostos de intervenção mínima no mercado.

Já da análise do contexto de elaboração da política, concluiu-se que essa foi formulada no contexto de ascensão da agenda neoliberal no Ceará, por meio do grupo político de Tasso Jereissati, refletindo tais valores neoliberais, como o gerencialismo, o apego aos dados, a busca pela eficiência e pela eficácia procedural.

Por fim, da análise de trajetória da política, depreendeu-se que, embora ela tenha atravessado diferentes contextos políticos ao longo do tempo, pouco se modificou de seus aspectos iniciais, ou seja, conserva até hoje os valores neoliberais presentes em sua elaboração.

As modificações realizadas ao longo do espaço e do tempo foram apenas no sentido de incrementar ferramentas tecnológicas e ampliar o atendimento de reclamações individuais. Entretanto, o incremento de ferramentas tecnológicas e a ampliação do atendimento do número de reclamações ocorrem em um contexto de ampliação do mercado interno brasileiro, onde a expansão do crédito assume um papel central no aumento do consumo das famílias. Nessa perspectiva, embora

conservando seus valores liberais, observa-se uma tensão entre a proteção do consumidor e a intervenção mínima no mercado. Ainda que a democratização do mercado interno não tenha sido suficiente para engendrar uma reconfiguração do órgão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte (...). Brasília: 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997.** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC (...). Brasília: 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. **Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Brasília: 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm (Acesso em 14 de fev de 2022).

_____. **Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: 1985. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm (Acesso em 14 de fev de 2022).

_____. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. **Lei nº 10.820 de 17 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm (Acesso em 04 de jul de 2021).

_____. **Lei nº 14.181 de 01º de julho de 2021.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília: 2021b. Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.181-de-1-de-julho-de-2021-329476499> (Acesso em 04 de jul de 2021).

BRASIL, Ministério da Justiça. **Defesa do Consumidor SENACON/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.** Defesa do Consumidor no Brasil. Disponível em <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/defesa-do-consumidor-no-brasil-menu> (Acesso em 09 de mar de 2020).

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil.** Estação Brasil, Rio de Janeiro: 2017.

CARVALHO, José Carlos Maldonado de. Princípios Gerais do CDC e Direitos Básicos do Consumidor. in: CARVALHO, José Carlos Maldonado de (org). **Cadernos do Curso de Extensão de Direito do Consumidor**, n. I, p. 08 a 20. Rio de Janeiro: Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, 2013.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará de 1989.** Atualizada até a Emenda Constitucional No 94 de 17 de dezembro de 2018. INESP. Fortaleza: 2018. Disponível em <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara> (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. Decreto nº 17.465 de 14 de outubro de 1985. in SILVA, Maria Magnólia Barbosa da (org). **Ministério Público, Legislação Básica.** 2ª Ed. p. 79 e 80. ABC Editora, Fortaleza: 2001.

_____. **Lei Complementar nº 30 de 26 de julho de 2002.** Cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - DECON (...). Fortaleza: 2002. Disponível em http://www.decon.ce.gov.br/legislacao/lei_complementar_30.pdf (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. **Lei nº 17.460 de 3 de maio de 2021.** Transforma Promotorias de Justiça na estrutura do Ministério Público do Estado do Ceará. Fortaleza: 2021. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-17460-2021-ceara-transforma-promotorias-de-justica-na-estrutura-do-ministerio-publico-do-estado> (Acesso em 25 de set de 2021).

CEARÁ, Procuradoria Geral de Justiça. **Regimento Interno do DECON de 25 de junho de 2018.** Dispõe sobre o Regimento Interno do Programa Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor - DECON e dá outras providências. Fortaleza: 2018. Disponível em http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/05/Regimento_Interno.do_Programa.Estadual.de_Protecao.e.Defesa.do_Consumidor-DECON-1.pdf (Acesso em 09 de mar de 2020).

GUSSI, Fernando Alcides. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. in **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. UFC, Fortaleza: 2008. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22513> (Acesso em 09 de mar de 2020).

JANUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. in *Revista Desenvolvimento em Debate*. v.4, n.1, p.117-142, 2016. Disponível em http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf (Acesso em 09 de mar de 2020)

LINS, Júlia Normande; PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo. Regulação jurídica do crédito consignado no processo de financeirização da economia brasileira: da promessa de inclusão social ao superendividamento em massa (2003-2015) in **XXV Encontro Nacional de Economia Política**. UFBA, Salvador: 2020. Disponível em https://www.sep.org.br/mostrar.php?url=enep_teste/uploads/1121_1583709707_artigo_sep_consignado_pdf_ide.pdf (Acesso em 04 de jul de 2021).

MEMÓRIA, Antonio Ricardo Brígido Nunes. **O Ministério Público em defesa do consumidor.** Competência. Vedações constitucionais.

Doutrina. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. in DECON-CE, 2016. Disponível em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/05/artigo114.pdf> (Acesso em 09 de mar de 2020).

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 61, de 12 de julho de 2001.** Altera dispositivos da lei complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, que dispõe sobre a organização do ministério público do estado, e dá outras providências. Belo Horizonte: 2001. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-61-2001-minas-gerais-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-34-de-12-de-setembro-de-1994-que-dispoe-sobre-a-organizacao-do-ministerio-publico-do-estado-e-da-outras-providencias> (Acesso em 14 de fev de 2022).

MONTE, Francisca Silvania de Sousa. **Os Paradigmas da Modernização no Estado do Ceará** e o Processo de Construção da Barragem do Castanhão. in *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10 n. 1 (2008): maio. p. 87 a 104. Disponível em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/193> (Acesso em 09 de mar de 2020).

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional** – 11ª ed. rev. ampl. e atual, Editora JusPodivm, Salvador: 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. in **CAOS - Revista Eletrônica das Ciências Sociais**, nº 16, março de 2011, p. 55 a 73. UFPB, João Pessoa: 2011. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21343> (Acesso em 09 de mar de 2020).

_____. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun. UFC, Fortaleza: 2008. Disponível em: http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf (Acesso em 09 de mar de 2020).

SILVA, Emanuel Freitas da. **Constituição, Consolidação e Ocaso do Capital Político**: Uma Compreensão Sociológica da “Era Tasso” no Ceará. 164f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13676> (Acesso em 09 de mar de 2020).

AV[✓]AL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

