

ISSN: 2527-1946

Número 101

Agosto 2025

CADERNO DE PESQUISA NEPP

Estadísticas importam: como as pesquisas do IBGE contribuíram
para as políticas de combate à fome no Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas





UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Reitor

Prof. Dr. Paulo Cesar Montagner

Coordenador-Geral da Universidade

Prof. Dr. Fernando Antonio Santos Coelho

Pró-Reitor de Extensão e Cultura

Profa. Dra. Sylvia Helena Furegatti

Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário

Prof. Dr. Prof. Fernando Sarti

Pró-Reitor de Graduação

Profa. Dra. Mônica Alonso Cotta

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Profa. Dra. Cláudia Vianna Maurer Morelli

Pró-Reitor de Pesquisa

Profa. Dra. Ana Maria Frattini Fileti

Coord. Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa

Dra. Raluca Savu



NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordenadora

Profa. Dra. Ana Lucia Gonçalves da Silva

Coordenador Associado

Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Pron

Editores

Cibele Yhan de Andrade

Dra. Roberta Rocha Borges

Conselho Editorial do Caderno de Pesquisa NEPP

Dra. Roberta Rocha Borges

Cibele Yhan de Andrade

Dra. Stella M. Barbera da Silva Telles

Apoio Técnico

Maria do Carmo de Oliveira

O Caderno de Pesquisa NEPP, de caráter multidisciplinar, escrito por pesquisadores, professores, estudantes de pós-graduação, membros associados e convidados, tem periodicidade semestral. Publica artigos inéditos, relatórios de pesquisa, pesquisas em andamento, entrevistas e resenhas relacionados com as múltiplas dimensões da política pública.

Entre 1987 e 2010, publicaram-se 83 números. Desde o número 84, o Caderno de Pesquisa NEPP foi remodelado e passa a ser publicado em versão eletrônica.

Considerações Éticas:

A responsabilidade pelos conteúdos publicados é exclusivamente do(s) autor (es), assim como a revisão ortográfica.

Estatísticas importam: como as pesquisas do IBGE contribuíram para as políticas de combate à fome no Brasil

Statistics Matter: How IBGE Surveys Contributed to Hunger-Fighting Policies in Brazil

Paulo de Martino Jannuzzi* 

Resumo

As “estatísticas públicas importam às políticas e à mudança social”. Esta é, em síntese, a tese para a qual esse texto pretende contribuir, analisando um período histórico de significativa mudança do paradigma de intervenção do Estado brasileiro sobre a realidade social, de expansão de escopo e escala de políticas públicas, de fortalecimento da capacidade técnica-burocrática e político-relacional de governo, de institucionalização de mecanismos de participação social e de complexificação do Sistema Estatístico. Mais precisamente, este trabalho procura mostrar como as estatísticas colaboraram para as atividades inerentes ao ciclo de formulação e gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (PDSCF) e como os programas e ações desencadeados dessa política ampliaram e influenciaram o programa de trabalho do IBGE, seja na incorporação de quesitos em questionários, encarte de suplementos temáticos em pesquisas já consolidadas, seja na realização de novos levantamentos estatísticos. Com a ampliação do escopo de estatísticas disponíveis por esses instrumentos, técnicos, gestores e pesquisadores puderam identificar lacunas de oferta ou avanços em intervenções desencadeadas com informação parcial ou restrita, permitindo o aprimoramento da própria política pública. Procura-se mostrar como três levantamentos de larga institucionalidade no IBGE (Censo Demográfico, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e Pesquisa de Informações Básicas Municipais) garantiram a disponibilidade de dados para identificação microterritorializada da população em extrema pobreza, visando a elaboração de diagnósticos de capacidade de gestão, pessoal e equipamentos para as PDSCF, para monitoramento, ajuste de focalização de públicos-alvo e avaliação da efetividade das ações de combate à fome e insegurança alimentar entre 2004 e 2014.

Palavras-chave: Sistema Estatístico. Políticas Públicas. Evidências.

Public statistics matter to policies and social change." This, in summary, is the thesis to which this text aims to contribute, analyzing a historical period of significant change in the paradigm of Brazilian state intervention in social reality, expanding the scope and scale of public policies, strengthening the technical-bureaucratic and political-relational capacity of government, institutionalizing mechanisms for social participation, and increasing the complexity of the Statistical System. More precisely, this text seeks to demonstrate how statistics contributed to formulation and management of the Social Development and Hunger-Fighting Policies (PDSCF) and how the programs and actions triggered by these policies expanded and influenced IBGE's work program, whether through the incorporation of questions into questionnaires, the inclusion of thematic supplements in already established surveys, or the creation of new statistical surveys. By expanding the scope of statistics collected through these instruments, public officials, technicians, managers, and researchers were able to identify supply gaps or advances in interventions triggered with partial or restricted information, enabling the improvement of public policy itself. This text demonstrates how three large-scale institutional surveys conducted by the IBGE (Demographic Census, National Household Sample Survey, and Basic Municipal Information Survey) ensured the availability of data for micro-territorial identification of the population in extreme poverty, enabled the development of diagnoses of management capacity, personnel, and equipment for the PDSCF (Special Development Programs), allowed to monitor and adjust the targeting of audiences, and produced evidences to evaluate the effectiveness of actions to combat hunger and food insecurity between 2004 and 2014.

Keywords: Statistical System. Public Policies. Evidences.

* Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), Diretor do Centro de Colaboração Interinstitucional de Inteligência Artificial Aplicada às Políticas Públicas (CIAP), Pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP/UNICAMP) - e-mail: paulo.jannuzzi.br@gmail.com

Sumário

1. Introdução.....	6
2. Estado, políticas públicas e informação estatística.....	12
3. Emergência e natureza das políticas de desenvolvimento social e combate à fome.....	25
4. Como as pesquisas do IBGE contribuíram no enfrentamento da fome e pobreza.....	39
5. Conclusão.....	59
Referências.....	64

1. Introdução

O Brasil seria provavelmente mais desigual, pobre, desmatado e menos desenvolvido do que é hoje se não se dispusesse de um conjunto relativamente diverso de Estatísticas Públicas. Com todas as iniquidades sociais que ainda persistem no país, o quadro seria seguramente pior sem estatísticas públicas, periódicas e abrangentes para subsidiar o desenho e a gestão de políticas públicas. A elas talvez se tenha que conceder algum crédito nas conquistas republicanas de universalização da educação básica, do acesso à água, da redução da pobreza e da promoção do desenvolvimento regional pelo vasto território brasileiro. Parece ter feito diferença a disponibilidade de informação estatística de boa qualidade e cobertura levantada pelo IBGE e outras instituições, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), os departamentos de estatísticas e pesquisas dos Ministérios e órgãos subnacionais de planejamento e estatística.

Não fosse o portfólio variado de levantamentos estatísticos disponíveis no Brasil, a natureza pública e a regularidade da produção dos mesmos, pouco se conheceria sobre a mudança social ao longo do século XX no Brasil e, em especial, após a Constituição de 1988. Essas estatísticas públicas permitiram documentar de forma detalhada e abrangente – com as virtudes e os vieses dos instrumentos de pesquisa de cada época, como bem assinalou Oliveira (2003) – parte significativa da história social e econômica do Brasil republicano. Possibilitaram registrar de forma bem mais precisa e sistemática a história nacional até então retratada pelos relatos episódicos de viajantes estrangeiros do século XVI, pelos registros subnotificados de nascimentos, casamentos e óbitos nas paróquias e pela contabilidade imprecisa de produtos de exportação do Brasil colônia e Brasil império.

Mas, para além de que retratar com lentes razoavelmente padronizadas e objetivas – segundo a calibragem subjetiva a que elas estão sujeitas – as transformações sociais e econômicas por que passou a sociedade brasileira nos últimos 150 anos, as estatísticas fizeram diferença para as políticas públicas no país, como em todo lugar em que lograram se desenvolver com alguma acurácia técnica e legitimidade política.

Afinal, estatísticas tem grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Se bem empregadas, elas podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, a formulação e a implementação de políticas. Estatísticas podem ajudar na formação de consensos sobre quais demandas devem ser

priorizadas, auxiliar no diálogo com a sociedade e prover meios técnicos para justificar as decisões políticas. Na negociação das prioridades sociais, as estatísticas podem contribuir no apontamento da magnitude das carências a atender nas diversas áreas de intervenção. As escolhas são sempre difíceis, já que os recursos públicos podem não ser suficientes para atender à totalidade das demandas e dos problemas a resolver no curto ou médio prazo. Construir mais escolas, salas de aula ou quadras esportivas pode implicar a edificação de um número menor de moradias populares; aumentar e diversificar o atendimento médico e hospitalar pode cercear o alcance de programas de expansão de infraestrutura urbana para áreas ainda não atendidas; melhorar e subsidiar o transporte público pode concorrer com as necessidades de ampliação de vagas em creches e asilos. Enfim- e não menos importante- a escolha por pagar juros de empréstimos governamentais e de títulos públicos pode comprometer a capacidade de investimento em políticas sociais.

Dados e informações estatísticas compõem o acervo de recursos cognitivos – junto com teorias, modelos interpretativos e conhecimento tácito- que governos, movimentos sociais, sindicatos, associações patronais e outros atores coletivos dispõem para influenciar a agenda política (Jannuzzi, 2024). Informação qualificada, empregada para compor uma narrativa coerente e respaldada em uma perspectiva teórica ou interpretativa reconhecida, pode potencializar o capital político disponível dos atores, orientar o uso dos seus recursos econômicos – em campanhas publicitárias, incentivos setoriais etc- e fundamentar as justificativas de propostas de leis e normas na direção dos seus interesses.

De fato, estatísticas de desemprego e de rendimento do trabalho cumprem papel fundamental na construção de narrativas – em geral, recorrentes e diferentes- de sindicatos, associações patronais e governo para justificar seus pleitos e ações na defesa de políticas de emprego, na de flexibilização da legislação trabalhista ou na decisão de queda na taxa de juros. Em um caso mais específico, indicadores de desigualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior entre brancos e negros foram empregados pelo movimento negro nos anos 1990 para pressionar por políticas de cotas raciais no país. Indicadores de baixo desempenho nas avaliações educacionais de larga escala foram usados, por governos e instituições da sociedade civil, para defender o aumento de recursos na educação no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. Estatísticas de desnutrição, mapas de pobreza e indicadores de desigualdade social instruíram debates importantes, na mídia, governos e sociedade civil, nas décadas passadas para implementação de ações de combate a essas iniquidades no país.

Se “Estado importa”, no sentido e intensidade da mudança social e econômica observada, como defendem os neoinstitucionalistas (Lavalle *et al.*, 2019), as “estatísticas

públicas”, como parte da tecnologia de gestão, parecem ter importância no ritmo e efetividade em que se dá tal processo. É o que a mudança social nas últimas duas décadas no Brasil parece evidenciar. A redução da pobreza, a universalização da educação básica, a ampliação de acesso à água, energia elétrica e bens de consumo, a inclusão universitária de estudantes mais pobres, provenientes dos rincões do país, e tantos outros avanços sociais não decorreram de um movimento secular e inexorável da “modernização”, da “mão invisível do mercado”, da “ação misericordiosa de Deus”, ou ainda do estoicismo e mérito próprio de milhares de indivíduos e suas famílias. Resultaram sim, em grande medida, na linha interpretativa desse trabalho, da efetividade de políticas e programas públicos, desenhados segundo crescente base técnica e administrados segundo ampla negociação interfederativa. Quer dizer, as mudanças sociais decorreram, em larga extensão, das capacidades estatais para implementação de políticas públicas, em especial das capacidades técnico-administrativa e política-relacional (Gomide; Pires, 2014), muito próximas das competências técnico-burocrática e de governança-política que Matus (2006) advogou em sua Ciências e Técnicas de Governo.

Como parte integrante da capacidade técnica-administrativa (ou competência técnica-burocrática) do Estado, as estatísticas contribuíram para a efetividade das políticas. Ademais, ao padronizarem e “objetivarem” perspectivas da realidade social e econômica, as estatísticas também contribuiriam para facilitar a construção de consensos ou explicitar mais claramente os dissensos, ambos necessários ao aprimoramento da capacidade política-relacional ou de governança-política dos agentes estatais.

Fato é que a estatística como “informação para o Estado”, na forma de compilação de nascimentos e óbitos, contagens de população, contabilização de produtos importados e exportados pelo país ou, mais modernamente, como dados produzidos regularmente, segundo procedimentos técnico-científicos transparentes, acerca de diversos aspectos da realidade sociodemográfica, econômica e ambiental de uma sociedade, sempre foi necessária para controle, governança ou gestão do “príncipe”, dos tempos bíblicos à contemporaneidade (Desrosieres, 1996; Martin, 2001). Mais modernamente, as estatísticas refletem o estágio de estruturação do Estado de Bem-Estar e das políticas, programas e outras iniciativas implementadas para sua efetivação (Atkinson *et al.*, 2005; Jannuzzi, 2017; Dargent *et al.*, 2018). De um lado, as políticas públicas pautam as demandas de informação para sua formulação e acompanhamento; de outro, o Sistema Estatístico contribui para aprimorar a ação governamental, pelo desvelamento de realidades socioeconômicas nos diagnósticos em diferentes escalas e, ainda, pela avaliação dos efeitos, defeitos ou não efeitos das políticas e programas.

Trazer evidências dessas contribuições recíprocas entre políticas públicas e informação estatística é o objetivo desse texto, focando um período histórico de significativa mudança do paradigma de intervenção do Estado sobre a realidade social brasileira. Considerando-se as iniciativas de proposição de emendas constitucionais de 1994 a 2014, são 20 anos em que a sociedade brasileira vem referendando a implantação de diversos direitos e dispositivos instituídos na Constituição Federal de 1988. Nesse período houve uma significativa expansão da escala e escopo das políticas sociais no território nacional, implantação de mecanismos de participação social na formulação e acompanhamento das mesmas, fortalecimento das capacidades estatais e o aprimoramento dos instrumentos de gestão, tais como produção, disseminação e uso da informação estatística.

O uso de um tipo particular de evidências na gestão das políticas públicas é o tema do presente estudo. Mais especificamente, tomando-se como objeto de análise a estratégia brasileira de combate à fome e à pobreza e, naturalmente, seus efeitos, a proposta desse trabalho é mostrar, de um lado, que o acervo informacional produzido no IBGE possibilitou maior precisão e rigor técnico na formulação e avaliação de políticas públicas, e de outro, que as demandas mais complexas de intervenção pública levaram à ampliação do escopo das estatísticas públicas, estudos diagnósticos e avaliações de programas públicos. Se a ação governamental nesse campo programático não tivesse, além de prioridade na agenda, se revestido de racionalidade técnica fortemente embasada em estatísticas e estudos, os resultados das políticas públicas talvez fossem menos significativos. Não tivessem as políticas de combate à fome e pobreza a centralidade na agenda governamental e, por detrás, um corpo técnico com conhecimento mais aprofundado no uso de evidências em formulação e avaliação de programas, as novas demandas de informação estatísticas talvez não tivessem a acolhida e impacto no plano de trabalho do IBGE no período. Apontar evidências desse círculo virtuoso e retro alimentador entre política pública e informação estatística, é, em síntese, o propósito desse trabalho.

Procura-se mostrar que os programas e ações que vieram constituir o campo das PDSCF valeram-se de um conjunto amplo de evidências e estudos de pesquisas regulares do IBGE e acabaram influenciando, por sua vez, o programa de trabalho da instituição, pela incorporação de quesitos em questionários de pesquisas, criação de novos encartes temáticos em pesquisas já consolidadas e ainda na realização de novos levantamentos estatísticos. Ao ampliar o escopo de estatísticas disponíveis por esses instrumentos, técnicos e gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) - além de pesquisadores- acabaram podendo identificar lacunas de oferta ou oportunidades de avanços em intervenções, permitindo o aprimoramento da própria política pública. Mais do que oportunidades casuais vislumbradas

de um lado e outro (MDS e IBGE), parece ter se presenciado na situação aqui analisada certa convergência e alinhamento de interesses entre atores das duas instituições, que acabou favorecendo intencionalmente agendas específicas, de acesso a informações estratégicas para potencializar os resultados da política pública, de um lado, e de legitimação institucional da produção estatística oficial.

Talvez se possa até mesmo interpretar esse caso a partir da chave analítica de “afinidades eletivas” entre duas comunidades de práticas da Administração Pública Federal, hipótese que certamente demandaria um esforço maior de investigação documental e entrevistas para sua comprovação¹. A proposição dessa hipótese de afinidade eletiva entre esses atores públicos- do MDS e IBGE -, em busca, de um lado, de informação mais aprimorada para gestão das políticas de combate à fome e pobreza e, de outro, de ampliação do escopo do Sistema Estatístico – e, daí, de sua legitimidade e dos recursos para seu financiamento- é, em boa medida, inspirada no artigo de Leão e Eyal (2019). Resumidamente, no que interessa destacar para a discussão aqui nesse texto, os autores atribuem a retomada das avaliações experimentais de políticas públicas nas últimas décadas em projetos de cooperação internacional – depois do descenso que amargaram nos anos 1970-1980- às afinidades de interesses entre a comunidade dos “*randomistas* comportamentais” e a dos financiadores privados de projetos sociais pelo mundo. No contexto de participação crescente de fundações privadas – bem capitalizadas- no fomento de projetos sociais, a comunidade acadêmica da Economia Comportamental, então emergente, viu a oportunidade de resgatar o ferramental produzido há algumas décadas atrás e reembalá-lo como a mais nova e robusta metodologia de avaliação, o padrão-ouro a ser empregado na apreciação do que “funciona ou não” em projetos de desenvolvimento. Por formação ou por necessidade de garantir emprego de procedimentos “racionais, transparente e neutros”, os filantropo-capitalistas estariam ou teriam se convencido que a avaliação experimental se constituiria no padrão adequado para apreciação de projetos meritórios para financiamento. Esse parece ser um bom caso ilustrativo para a “sociologia das políticas públicas baseadas em evidências”, ao analisar como determinados tipos de evidências produzidas no meio acadêmico e tecnocrático são legitimadas – em detrimento de outras- na avaliação de políticas públicas.

Privilegiam-se aqui três levantamentos de larga trajetória no IBGE, que disponibilizam

¹ De forma simplificada, “afinidade eletiva” é uma chave analítica empregada para ilustrar situações de convergência de interesses entre atores ou de correspondência estrutural entre os mesmos. É um termo que veio da Química – elementos atraem outros elementos específicos com quem tem afinidade química-, passou pela literatura- em romance de Goethe-, e se consolidou nas Ciências Sociais no clássico de Max Weber – “A Ética Protestante e o Capitalismo”-, ao evidenciar a relação funcional entre trabalho e esforço individual na legitimação da remuneração ou retorno deles advindos (Lowy, 2009).

estatísticas com ampla abrangência temática, regularidade e cobertura territorial, a saber: o Censo Demográfico; a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, e agora PNAD-Contínua); e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Como se expõe adiante, esses levantamentos garantiram a disponibilidade de dados para identificação microterritorializada da população em extrema pobreza, para elaboração de diagnósticos de capacidade de gestão, pessoal e equipamentos para as PDSCF, para monitoramento, ajuste de focalização de públicos-alvo e avaliação da efetividade nos anos 2000.

Essa investigação sobre as conexões entre Sistema Estatístico e políticas públicas procura, assim, contribuir para uma área de pesquisa ainda incipiente no país e nas Américas (Camargo, 2009; Senra; Camargo, 2010). Diferentemente de outros países – em particular os europeus –, em que pesem os esforços meritórios de pesquisa de Nelson Senra e outros autores,² os registros de Memória das Estatísticas realizados pelo Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE³ e a produção de grupos de trabalho de associações científicas,⁴ há muito por se fazer no Brasil no campo da História e Sociologia das Estatísticas, ou, ainda, no subcampo da Economia Política da Informação Estatística, área em que a presente investigação se enquadra melhor.

11

O texto está organizado em três capítulos, além dessa introdução e das conclusões. No primeiro capítulo, é feita uma revisão bibliográfica acerca das conexões entre Estado e estatística, evidenciando a relação histórica entre a constituição do Estado de Bem-Estar e os sistemas estatísticos nos últimos 300 anos. O capítulo seguinte trata de historicizar e caracterizar as PDSCF, que latentes desde meados dos anos 1990, se consolidam nos anos 2000. Tratando-se de políticas públicas novas e destacadas na esfera federal passaram a demandar informação estatística de modo mais regular e aprofundado. Chega-se, assim, no terceiro capítulo em que se discute como o IBGE foi reorganizando seu plano de trabalho e de pesquisas para atender às novas demandas. Cada capítulo traz uma figura-síntese relacionada à discussão tratada.

Vale registrar que esse texto resulta da revisão da minha monografia de final de curso “Informação estatística e políticas públicas no Brasil: contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento social e combate à fome (2004-2014)”, apresentada à Especialização em Política e Sociedade em 2022, realizada no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, nos momentos críticos vivenciados entre

² Ver, entre outros, Oliveira (2003), Oliveira e Simões (2005), Senra (2005, 2017), Jannuzzi (2017) e Simões, Alkmim e Santos (2017).

³ Ver, em especial, os quatro volumes da *História das Estatísticas Brasileiras*, disponíveis no site do IBGE.

⁴ Ver textos apresentados no GT Demografia Histórica da Associação Brasileira de Estudos Populacionais e trabalhos na *Latin American Studies Association*.

2019-2022. A versão final desse texto deve-se, em muito, ao ambiente acadêmico e contexto institucional proporcionado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, durante realização de estágio pós-doutoral no primeiro semestre de 2023.

Ainda que conteúdos tratados nesse texto já tenham sido tratados em outras publicações minhas, ele se justifica pela oportunidade de se ter uma publicação coesa e ilustrativa do que se tem denominado de “Políticas Públicas baseada em Valores e informada por Evidências”, contribuindo para o valoroso acervo de estudos de políticas sociais do NEPP.

1. Estado, Políticas Públicas e Informação Estatística

As primeiras “estatísticas” ou melhor, os primeiros registros numéricos de população para fins “estatais” datam de mais de 2 mil anos atrás, se forem consideradas as contagens populacionais realizadas na Antiguidade Oriental. Essas tinham propósitos de enumeração para fins militares e fiscais, e restringiam-se a parcela da população reconhecida como “visível” ou digna de ser reconhecida pelo Estado, como registra Hakkert (1996):

Certamente, muito antes da era cristã os impérios do Egito, Babilônia, China, Palestina e Roma já executavam contagens periódicas das suas populações para estabelecer suas bases fiscais, de trabalhadores ou de soldados. Confúcio menciona um censo executado na China durante o reinado do rei Yao, em 2238 A.C. Entretanto, apenas os indivíduos relevantes destes pontos de vista eram enumerados: proprietários, chefes de família ou homens sujeitos ao alistamento militar. O censo romano, por exemplo, foi realizado de cinco em cinco anos, durante quase oito séculos, mas se limitava à enumeração dos cidadãos, para fins fiscais e militares. Da mesma forma, os raros levantamentos medievais, tais como o Domesday Book, contendo o levantamento de propriedades rurais, decretado em 1085 pelo Rei William I da Inglaterra, e a contagem domiciliar do *État des Subsidies* na França, de 1328, eram limitados no seu escopo. Parece, entretanto, que um levantamento exaustivo da população de Nürnberg (Alemanha) foi realizado em 1449. Os levantamentos populacionais da Sicília, de 1501, e [de] diversas outras regiões da Itália em anos próximos são considerados, às vezes, como os primeiros censos no pleno sentido da palavra. (Hakkert, 1996, p. 20).

Mas as Estatísticas não se resumem a registros numéricos. Elas são, como a etimologia da palavra releva, assuntos – fatos e dados – acerca do Estado. Na sua origem histórica englobavam descrições comparativas de diversos aspectos da realidade social e econômica de localidades e Estados. No alemão, o termo *statistik* foi cunhado em 1749 para designar “a descrição, em sentido amplo, da constituição de fatos notáveis a respeito do Estado” (Traversini; Bello, 2009, p. 139-140), tomando o significado mais “moderno” – ou limitado (?) – cerca de 100 anos depois.

Martin (2001) identifica não uma, mas três origens e significados de estatística na Europa moderna. Ao longo de 200 anos, desde o século XVII, as diferenças originais do termo

vão se amalgamando, moldando o significado de estatística como ela hoje é – duplamente – concebida: como registro numérico descritivo e como método de estimação. Nas palavras do autor:

Progressivamente, durante os séculos XVII e XIX, a abordagem francesa (centrada nos recenseamentos e nas descrições do país com fins administrativos e contábeis), a abordagem alemã (centrada numa abordagem descritiva e analítica, raramente quantificada) e a abordagem inglesa (centrada na aritmética e na análise matemática de dados quantitativos) vão se encontrar e dar nascimento à estatística tal como a conhecemos hoje, isto é, ao mesmo tempo “ciência da contagem dos constituintes da sociedade” e “ciência do cálculo em vista da análise das contagens” (Martin, 2001, p. 21).

Para além dessa origem pragmática e instrumental para o Estado moderno, a Estatística foi se conformando, com mais autonomia, em uma disciplina científica. Para isso teria contribuído o desenvolvimento das ciências sociais desde final do século XIX. Para Martin (2001), Quetelet, Le Play, Durkheim e outros sociólogos teriam ajudado a estender as fronteiras do campo, dotando-o de procedimentos taxonômicos mais objetivos para criação de formas e categorias sociais estáveis, para além de métodos de estimação. Essa função e competência taxonômica da estatística parece pouco reconhecida e valorizada pelo próprio campo epistêmico, vale observar.

13

Em um sentido mais amplo ou mais restrito, as estatísticas foram fundamentais para constituição do Estado moderno, no dimensionamento da população dos países e de seus exércitos, na extensão de suas fronteiras e da cobertura da base tributária. No Estado contemporâneo, foram reservados às estatísticas desígnios mais abrangentes, civilizatórios e certamente mais complexos. As políticas regulatórias e as funções administrativas básicas de emissão de permissões para indivíduos desenvolverem suas atividades – típicas funções do Estado liberal e sua burocracia orientada pelo princípio da conformidade procedural do século XIX- são substituídas pela necessidade de promoção de políticas ativas e programas “de carne e osso” para atender demandas públicas no século seguinte, com um corpo técnico orientado por princípios de efetividade social (Subrats; Dente, 2014). Para o desenho de programas públicos, programação de suas atividades, implementação por meio de arranjos operacionais complexos e assegurar o cumprimento de seus objetivos, essa burocracia técnica requer um acervo mais amplo de informação: as estatísticas públicas.

Estatísticas públicas pertencem, pois, ao instrumental de técnicas de governo e, como tal, cumprem papel fundamental na objetivação e dimensionamento de questões sociais latentes na sociedade que, vocalizadas adequadamente, podem entrar na pauta prioritária de governo. De um lado, por sua natureza oficial, as estatísticas instrumentalizam as demandas de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras

instituições e, de outro, por sua regularidade e abrangência temática, oferecem aos técnicos e gestores uma representação estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes. Ao modelizarem problemáticas como a fome, a pobreza, o baixo desempenho escolar, as dificuldades no acesso a serviços de saúde, a drogadição, a violência e várias outras iniquidades, as estatísticas contribuem para discussão das prioridades da agenda governamental e societária no país. Quanto mais bem dimensionadas e caracterizadas essas questões por meio de informação estruturada, mais argumentos são fornecidos aos grupos de pressão, governo e sociedade na disputa de prioridades de ação e na alocação de recursos orçamentários.

Nesse sentido, as estatísticas públicas devem seu surgimento e estruturação ao Estado de Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX, em particular a partir dos anos 1960 (Atkinson, 2005). A cada momento de acirramento do debate da agenda pública nos países europeus ou a cada passo significativo no provimento de políticas e serviços públicos, as estatísticas se relevaram necessárias e instrumentais aos diferentes atores, tanto estatais como sociais. Conforme descreve Desrosieres (1996, p. 6-7), em uma perspectiva complementar às já apresentadas anteriormente acerca da relação historicamente constituída entre Estado e Estatística:

No começo era a lista. Símbolo da atividade do Estado, é encontrada nos mais antigos vestígios escritos, chineses, sumérios ou egípcios. O estado (em e minúsculo) é a ferramenta básica do Estado (com E maiúsculo). A estatística antiga é uma contagem feita por meio dessas listas. Os registros paroquiais, antepassados do registro civil, são listas de batizados, casamentos e óbitos, que editos reais do século XVII tornaram obrigatórias. Já no século XVII os “aritméticos políticos” ingleses Graunt e Petty contam os casos registrados, transformam essas listas em números e agregados úteis para o Príncipe e para os comerciantes espertos. A atividade administrativa de registro de acontecimentos singulares foi prolongada por, ou desviada para, a produção de uma informação, um número que resumia uma lista. Nascia a estatística [...]

A implementação da infraestrutura jurídica e material do Estado precede a criação de qualquer estatística [...]

Contudo, é a evolução do papel e das funções do Estado que, ao contrário, explica as transformações da estatística pública. Em cada época, as questões consideradas sociais e incorporadas às responsabilidades do Estado variam conforme as modalidades de cada país.

Como sugere o autor, se, até final do século XIX, as estatísticas de população, mortalidade e de comércio exterior eram suficientes para a gestão do Estado – nas suas funções de administração da justiça, arrecadação tributária, de provimento de segurança interna e defesa nacional – ao longo do século XX, a estruturação do Estado de Bem-Estar nos países hoje desenvolvidos requereu a “complexificação” do portfólio de informação estatística. Era necessário produzir estatísticas para acompanhar as demandas impostas por cada sociedade em sua trilha civilizatória de regulação trabalhista, de proteção social aos desempregados,

acidentados e idosos, de serviços universais à educação e saúde, de ações redistributivas ou compensatórias para segmentos populacionais vulneráveis e, mais ao final do século, de políticas de reconhecimento identitário e cultural e regulação ambiental (Castel, 2001; Fraser, 2003, Jannuzzi, 2017).

Da década de 1920 ao final dos anos 1990, sucederam-se diferentes ênfases da produção das estatísticas e indicadores econômicos, sociais e ambientais, em decorrência direta das problemáticas que os Estados nacionais tiveram que enfrentar como consequência dos flagelos das guerras mundiais, das novas questões sociais derivadas da urbanização e envelhecimento, do próprio avanço e necessidades do capitalismo e, sobretudo, da ampliação do direito ao voto. Assim como a existência de um vasto “exército industrial de reserva” nas capitais e grandes cidades europeias e americanas nos anos 1920 gerou um ambiente propício para o surgimento das estatísticas de mercado de trabalho, o forte crescimento econômico do pós-guerra ensejou a estruturação dos sistemas de Contas Nacionais e Estatísticas Econômicas nos anos 1950. Para governo e sindicatos, era necessário ter maior clareza técnico-política da composição e dimensão da população adulta enquanto força de trabalho, desempregados e inativos. Para governos com inspiração keynesiana e diferentes agentes econômicos, era preciso conhecer melhor – e de forma mais padronizada internacionalmente – a estrutura produtiva, os produtos e serviços gerados em cada país. Políticas de emprego e políticas industriais requeriam informação mais sofisticada e precisa do que poderiam prover os registros – subdeclarados – de produção, vendas e compras.

15

Nos últimos 40 anos, nos países desenvolvidos, o aumento da desigualdade social, a persistência da pobreza, os dilemas entre crescimento econômico e uso dos recursos naturais, assim como a crise internacional de 2008, acabaram criando as bases tecno-políticas para, enfim, um novo momento para as estatísticas, de maior repercussão mundial e maior amplitude temática. Foi nesse contexto que apareceu o Relatório da Comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi, que propunha revisão das medidas de desenvolvimento e bem-estar (Stiglitz; Sen; Fitoussi, 2010). Posteriormente, em 2012, fortaleceram-se as discussões que culminaram com a proposição da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com desafios consideráveis na produção de indicadores de monitoramento (Koehler, 2016). Novas pesquisas e sistemáticas de registros de informação seriam necessárias para produzir indicadores que, de fato, pudessem acompanhar as mudanças sistêmicas da “boa” política pública preconizada nessa proposta, qual seja, a que simultaneamente geraria prosperidade econômica, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

No Brasil, novas estatísticas passaram a ser demandas com a expansão de escopo e

escala das políticas sociais nos anos 1990 e sobretudo na década seguintes (Castro, 2011; Jannuzzi, 2024). Políticas que se propunham de natureza universal – na educação, saúde, trabalho, assistência social – foram fortalecidas, aumentando seu alcance e presença na população brasileira. Concomitantemente, foram criados ou ampliados programas e ações com o propósito de promover a inclusão social da população mais pobre e vulnerável, como os programas de transferência de renda, de fomento ao agricultor familiar e de garantia à segurança alimentar. A essas políticas sociais somar-se-iam, ao longo dos anos 2000, políticas de coorte mais transversal, seja com caráter mais protetivo ou de promoção social, voltadas para a igualdade de gênero, igualdade racial, direitos humanos e segmentos demográficos (crianças, adolescentes, juventude e idosos). Nesse período também teriam sido fortalecidos os recursos e programas públicos de infraestrutura urbana, mobilidade e saneamento.

Em meio a tal processo de expansão de políticas públicas foram introduzidas inovações institucionais expressivas para gestão intersetorial e inter federativa das mesmas, tais como: Cadastro Único de Programas Sociais em 2011; estratégia Fome Zero em 2003; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação em 2004; Sistema Único de Assistência Social em 2004; Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006; Plano Brasil Sem Miséria em 2011, para citar aquelas mais específicas ao escopo desse estudo. Foram inovações que respondiam à priorização governamental de demandas populares ainda não plenamente atendidas e normatizadas no sistema de políticas sociais brasileiro (Campello; Falcão, 2014).

Se educação, saúde, trabalho e seguridade social já eram campos programáticos com maturidade institucional mais avançada em meados dos anos 2000, o mesmo não se pode dizer das áreas de transferência de renda, assistência social, segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva (Jaccoud, 2013). A integração das mesmas sob o “guarda-chuva” do que se convencionou a chamar de políticas de desenvolvimento social e combate à fome (PDSCF), sua priorização na agenda de governo, a alocação crescente de recursos orçamentários e a constituição de uma burocracia específica e especializada, além de fóruns de participação e controle social, colaboraram para os resultados positivos em relação ao combate à pobreza, fome e desigualdade, assim como o alargamento temático das estatísticas públicas, questão que aqui se procura evidenciar. Ou seja, as demandas por novas estatísticas decorreram da ampliação da capacidade de governo em outras áreas e âmbitos de gestão.

O aumento da capacidade técnica-administrativa do Estado brasileiro pode ser evidenciado pelo expressivo crescimento do número de servidores públicos nas últimas décadas. Como revela o *Atlas do Estado Brasileiro*, do Ipea, o funcionalismo público dobrou

entre 1986 e 2014, passando de 5,1 milhões para 11,5 milhões (Lopez; Guedes, 2019).⁵ Não menos significativa foi a mudança do perfil de escolaridade e, portanto, a qualificação do funcionalismo nessas três décadas: servidores com nível superior respondiam por 20% do total em 1986, 27% em 2002 e 45% em 2014. Para a ampliação do funcionalismo público contribuiu, sobretudo, a esfera municipal, em especial a partir de 2003: de 1986 a 2002, o quantitativo de servidores municipais passou de 1,7 milhão para 3,7 milhões; ao longo das décadas de 2000 e 2010 foram incorporados 2,8 milhões de funcionários municipais, totalizando em 2014 cerca de 6,5 milhões de pessoas (56% do total de servidores públicos, contra 34% em 1986).

A expansão do número de servidores municipais foi motivada pela necessidade, ao longo dessas três décadas, de contratação de profissionais para responder às demandas de políticas públicas – sobretudo oferta de ensino fundamental e saúde básica- entre 1986 e 2002, e de um leque mais diverso de técnicos depois de 2003 – assistentes sociais, psicólogos, além de professores da educação infantil, equipes multiprofissionais na saúde, etc. Destaca-se, ainda, nesse processo, a surpreendente mudança do perfil de escolaridade na esfera municipal: em 1986, os profissionais com nível superior nos municípios representavam 10% do total e, em 2014, eram 40% da força de trabalho (mais de três vezes maior em número, vale lembrar).

De forma concomitante à expansão do escopo e escala das políticas públicas e do corpo técnico e gerencial para administrá-las pelo país afora, presenciou-se a implantação de mecanismos de participação popular na formulação e acompanhamento das políticas. Experiências de orçamento participativo e participação em conselhos e conferências em níveis local e nacional floresceram nos anos 1990 e atingiram o cume nas primeiras gestões federais petistas, como aponta Avritzer (2013). Pelo contexto de criação e origem das demandas sociais que se propunham a atender, as PDSCF nasceram com mecanismos de representação e participação popular, no que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Assistência Social parecem representar exemplos emblemáticos. Assim, as PDSCF vivenciaram pressões e contribuições de diferentes atores sociais até então pouco influentes na pauta prioritária de governo: as ações de segurança alimentar e inclusão produtiva presenciaram as demandas e pressões do movimento de trabalhadores rurais e, de forma crescente, de povos e comunidades tradicionais pelo país adentro; na configuração dos serviços

⁵ Vale registrar que, como apontam os autores, tal crescimento do emprego no setor público foi acompanhado por expansão similar no setor privado. Dados da PNAD Contínua indicam que, no 3º trimestre de 2019, os ocupados no setor público totalizavam 11,7 milhões de pessoas, representando cerca de 12% da população ocupada (93,8 milhões, para uma população economicamente ativa de 106,3 milhões). Em uma perspectiva comparativa internacional, a participação do emprego público (civil e militar) na população ocupada no Brasil seria, inferior à média dos países da OCDE (18%), ficando mais próximo da Coreia do Sul (8%), México (14%) e Estados Unidos (15%) do que do Canadá (20%), França (24%), Suécia (29%) ou Noruega (30%). Ver OCDE (2019).

e benefícios da assistência social e transferência de renda, vivenciou-se o protagonismo das burocracias dos municípios grandes e médios do Sul-Sudeste- em que tais ações já estavam mais desenvolvidas- e, em seguida, a demanda de representações multifacetadas de movimentos em defesa de direitos humanos, de indígenas, de homossexuais, das crianças, dos idosos e população em situação de rua. As PDSCF encontraram na previsão constitucional de auscultação e participação popular na formulação e acompanhamento das políticas um mecanismo funcional para legitimar – e implantar – uma agenda social com forte resistência de setores médios conservadores da sociedade brasileira (Souza, 2017).

Em um contexto de redemocratização e de maior participação popular, sindicatos e movimentos sociais passaram a fazer uso crescente de estudos e indicadores para fundamentar demandas por políticas. Estatísticas que permitam reconhecimento identitário dos negros, indígenas, quilombolas, da população em situação de rua passaram a ser cada vez mais demandadas e produzidas nos últimos anos. A mídia e outras organizações sociais vislumbraram o potencial jornalístico ou de pressão por transparência do gasto governamental (Savignano; Jannuzzi, 2003). Nos diferentes governos, a informação estatística começou a ter espaço crescente nos documentos oficiais, como nos primeiros Planos Plurianuais organizados nos anos 1990, nas narrativas de balanços das políticas públicas – como revelam os cinco relatórios dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2014) – e nos diagnósticos de políticas setoriais nos Ministérios.

Assim esse contexto dinâmico de formulação, gestão e participação social ensejado pela estruturação de políticas públicas refletiu-se também no âmbito do Sistema Estatístico. De modo a responder às demandas de informação mais específicas e regulares de governos, academia, sociedade civil e agências internacionais, o IBGE introduziu, entre 1988 e 2014, no seu programa de trabalho um importante conjunto de levantamentos. Dentre outros, cabe destacar: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Pesquisa Nacional de Saúde, Pesquisa Nacional de Saúde Escolar, Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos e Pesquisa de Entidades da Assistência Social (Bivar 2017).⁶ Foram replicados levantamentos já tradicionais (como a Pesquisa de Orçamentos Familiares e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) com amostras redesenhadas, questionários mais densos e suplementos temáticos inéditos. Nesse período, realizaram-se três levantamentos censitários (1991, 2000 e 2010) com questionários ampliados, em alguma

⁶ Essas inovações estão registradas em relatórios anuais de Gestão do IBGE e em depoimentos orais de vários ex-presidentes da instituição. Vide, entre outros, de Wasmália Bivar, que presenciou e protagonizou essas inovações em pesquisas, de 1986 a 2017 em: <https://youtu.be/NDmNuzM1P-o>.

medida, dialogados com sociedade civil, academia e governo, com inovações tecnológicas na coleta e processamento. Em meio a esse esforço, o IBGE implantou, a partir de 2012, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e iniciou a reformulação de suas pesquisas econômicas e da agropecuária. A dotação orçamentaria ao IBGE reflete tal ampliação de pesquisas: em valores de dezembro de 2019, a despesa executada pela instituição passou de 1,27 bilhão de reais, em 2004, para 2,62 bilhões de reais, em 2014, montante duas vezes maior em valores reais e superior à expansão das despesas gerais da União (que foi de 1,5 no período).⁷

Tal como IBGE, outras instituições pertencentes ao Sistema Estatístico também adensaram a relação de levantamentos e estudos, como revelam os instrumentos de avaliação educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a qualificação das bases de dados e registros no campo da saúde, trabalho, previdência, meio-ambiente e desenvolvimento social (Scandar Neto; Bollinger, 2004; Jannuzzi, 2017). Estatísticas e indicadores ambientais entraram na lista de prioridades de governo, ensejando a estruturação de novos processos de trabalho e novos parceiros institucionais para o Sistema Estatístico, com nível tecnológico bastante sofisticado para sua produção, como ilustra de forma emblemática a estimativa de desmatamento da Amazônia computada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Atualmente, em termos comparativos internacionais, o Sistema Estatístico do Brasil parece estar em uma boa situação, como atestam o Indicador de Capacidade Estatística (ICE) do BIRD e estudo recente do BID (Dargent *et al.*, 2018). Considerando aspectos metodológicos, periodicidade e abrangência, as estatísticas brasileiras estariam em um patamar elevado de capacidade (ICE de 80 em uma escala de até 100) em 2018.⁸ Estariam, segundo levantamento de Dargent *et al.* (2018), nas primeiras posições em termos de complexidade na América Latina, juntamente com México e Colômbia, por sua capacidade de produção de estatísticas relevantes, credibilidade do seus produtos, qualificação do quadro técnico e transparência metodológica de suas pesquisas.

Parte do desenvolvimento da capacidade estatística do IBGE pode ser explicada pela sua flexibilidade para se adaptar a novos contextos, acompanhando o crescimento da relevância das estatísticas nacionais e suas mudanças, o que lhe conferiu preeminência institucional ao longo do tempo.

⁷ Dados extraídos do Portal SIGA Brasil do Senado, realizando pesquisa no painel Especialista, acerca da evolução das Despesas Executadas da União e IBGE em valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. O portal não traz facilidades para extração de dados antes e após 1988, mas certamente seria importante fazer uma análise em uma série histórica mais ampla, cobrindo antes e após 1988, para dimensionar o impacto efetivo do novo conjunto de políticas públicas sobre o Sistema Estatístico. Mas, para tanto, também seria necessário contabilizar os recursos de outros órgãos do sistema, como Inep, Datasus, Inpe, Ipea, etc.

⁸ Ver Statistical Capacity Indicators, disponível em: databank.worldbank.org.

[...]

Em outras palavras, o IBGE conseguiu, ao longo do tempo, incorporar novas demandas e reconceitualizar seu papel na produção de estatísticas nacionais, entendendo a natureza das transformações econômicas, sociais e políticas do Brasil e como a instituição deve se conduzir frente a elas.

Um segundo elemento fundamental no desenvolvimento da capacidade estatística se refere à formação de credibilidade e legitimidade institucionais. Entre os fatores que possibilitaram essa realização, deve-se apontar o apoio, desde sua origem, de atores de relevância nacional que fortaleceram a imagem institucional. Também contribuiu para isso a formação de um corpo técnico altamente qualificado e estável que valoriza a instituição. Há, além disso, investimentos constantes em aperfeiçoamento e transparência metodológicos, com a adoção de princípios internacionais de estatística. Finalmente, essa credibilidade e legitimidade também se fundamentam na elevada inserção em redes internacionais e no apoio de outras instituições que, por sua vez, reforçam esses valores do IBGE. (Dargent *et al.* 20118, p. 35-36).

De fato, IBGE e outras instituições ligadas à produção de informação para políticas públicas como INEP, INPE, FIOCRUZ e IPEA têm respondido boa parte das demandas de informação do Estado brasileiro, como ilustram seus principais levantamentos de grande porte e complexidade como censos demográficos, pesquisas nacionais, censo escolar, avaliação educacional, monitoramento ambiental por sensoriamento remoto, levantamento sobre uso de drogas, pesquisas de percepção, etc. A esse acervo informacional deve-se ainda acrescentar o esforço de estruturação e qualificação de registros administrativos e cadastros públicos pelos Ministérios no campo da saúde, trabalho, previdência e assistência social, como os realizados pelo DATASUS, pelo Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho (PDET), pelas Secretarias Nacionais do MDS, entre outros. Não menos meritória tem sido a contribuição de órgãos estaduais de estatísticas, como SEADE, SEI/BA e a extinta FEE/RS, entre outras reunidas na Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES)⁹.

Para além desses já comentados Indicadores de Capacidade Estatística, vale citar outras evidências qualitativas que ilustram o reconhecimento do Brasil na comunidade epistêmica e de práticas das estatísticas e de avaliação de políticas: a presidência brasileira no *International Statistical Institute* entre 2015-2017; presidência brasileira na Comissão de Estatísticas das Nações Unidas (2016-2018); e realização do *III National Evaluation Capacities* em São Paulo em 2013, evento patrocinado pelo Escritório de Avaliação Independente (IEO) do PNUD. Este Escritório conduziu um estudo em 2015 de Capacidades Nacionais de Avaliação em 43 países, identificando a aderência a 18 aspectos no campo. O Brasil cumpriria 12 dessas 18 capacidades

⁹ Na contramão da história e da relação Estado e Estatística, a FEE e outras instituições estaduais de estatísticas foram extintas nos últimos anos, substituídas por departamentos de Secretarias de Planejamento ou contratação de serviços privados. Um projeto de pesquisa sobre os efeitos da extinção desses órgãos seria uma interessante contribuição para a discussão que aqui se coloca.

avaliativas, classificando-se em patamares elevados no conjunto de países analisados (IEO, 2015)¹⁰.

As estatísticas estariam informando, pois, adequadamente cada etapa do ciclo clássico de formulação e implementação de políticas públicas. Segundo o ciclo de políticas, à definição da agenda política se sucederiam, em passos sucessivos, a formulação de políticas e programas, a implementação e avaliação dos mesmos (Jann; Wegrich, 2007). De modo sintético, a formação da agenda corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação da questão social na pauta pública do país, em determinado momento (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

A etapa seguinte – formulação de políticas e programas – compreende os processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na lista de prioridades de governo. É preciso, então, em sequência – na tomada de decisão técnica-política –, escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa – implementação de políticas e programas – envolve os esforços de operação efetiva da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente. Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original – etapa de avaliação das políticas e programas. É avaliado se há necessidade de realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuá-los ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

Em que pesem as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica (Szwako; Lavallo, 2019), para os propósitos da presente discussão, o ciclo é certamente útil, pois pode ajudar a entender como a disponibilidade de estatísticas contribui no dimensionamento da demanda pública e permite caracterizar a gravidade do problema social em disputa. Elas podem instrumentalizar demandas de grupos organizados, possibilitando que técnicos e gestores possam avaliá-las comparativamente a outras questões concorrentes.

Trata-se de um tipo distintivo de evidência para as políticas públicas, dentre outras relevantes a se empregar como os dados de sistemas de gestão, *BigData*, artigos científicos e literatura cinzenta (Jannuzzi, 2024). Afinal, estatísticas são produzidas segundo protocolos

¹⁰ Ver em https://nec.undp.org/wp-content/uploads/2018/12/NEC_BaselineStudy.pdf

transparentes e consensuados com a comunidade epistêmica nacional e internacional. Têm histórias de disputa conceitual, de lapidação metodológica e de interpretação analítica, como ilustram as estatísticas sociais e de mercado de trabalho, por exemplo. Diferentemente de outros tipos de dados, produzidos mais rapidamente, de larga variedade, em grande volume e anonimamente na *Internet*, as estatísticas se legitimam por seguirem os códigos e protocolos os “Princípios das Estatísticas Oficiais”, adotados internacionalmente pelas organizações estatísticas no mundo. Ademais, reconhecem-se as estatísticas como um bem público meritório, financiadas pelo Estado para acesso universal e facilitado de toda a sociedade, e que quanto mais disseminadas e usadas, maiores os benefícios para toda a sociedade. Elas gozam, pois, de uma institucionalidade que as tornam um tipo de informação “oficial” verossímil, reconhecida pelo Estado, e por isso, com credenciais potencialmente maiores para atividades de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que outros tipos de evidências.

Nesse sentido, as estatísticas são relevantes para construção da lista de prioridades das políticas públicas, primeiro passo do processo de políticas e programas. Mas a formação da agenda depende das demandas e problemas que atores sociais, gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento histórico. O reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente à importância que a imprensa, um grupo social ou instituição conferem à questão, ou ainda às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou a outros momentos do passado.

Na etapa de formulação da política ou programa social, são necessárias estatísticas que cubram diversas temáticas da realidade social. Afinal, é preciso ter um diagnóstico multifacetado acerca da situação vivenciada pela população-alvo da política ou programa, para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a serem atendidas, os formatos dos programas a serem implementados, as estratégias e ações a se desenvolverem. A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: um estudo com estatísticas exaustivas pode levar à perda de foco e objetividade; muito restrito, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social em questão. Tão importante quanto dispor de informação sobre públicos-alvo potenciais de políticas e programas é ter indicadores de capacidade instalada de oferta de serviços e de gestão. Um bom desenho de uma intervenção precisa estar adequado à demanda e características dos públicos a ser atendido, mas também ajustada ao arranjo operacional possível para sua implementação (Jannuzzi, 2017).

Na tomada de decisão sobre a implementação da política e programa é requerido um

conjunto mais específico de estatísticas e indicadores, selecionados com base na orientação político-governamental, na natureza dos programas, nas questões sociais prioritárias a serem enfrentadas e nos públicos-alvo que serão atendidos. Já se conhecem, em tese, por meio do diagnóstico elaborado anteriormente, os bolsões de pobreza, as áreas com mais amplo déficit de serviços urbanos, com maior parcela de crianças fora da escola, com número mais elevado de chefes de domicílio sujeitos ao desemprego. É necessário nessa fase definir os públicos prioritários a serem atendidos, valendo-se também de informação sobre capacidade de gestão dos agentes envolvidos.

Na etapa de implementação e execução dos programas, é necessário um sistema de indicadores-chave que permitam monitorar a implantação processual do programa na lógica insumo-processo-produto-resultado-impacto. Os indicadores devem possibilitar observar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto, o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos, a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais imediatos e amplos dos programas. Parte desses indicadores-chave pode ser produzida pelas estatísticas do IBGE e de outras instituições, mas, devido à especificidade e tempestividade com que precisam ser disponibilizados, são computados a partir de registros de programas, cadastros públicos e outros sistemas de informação, próprios da política ou programa em questão.

23

Na etapa de avaliação, deve-se empregar informação de diferentes naturezas, de modo que se analise em que medida as ações programáticas contribuíram para a mitigação dos problemas sociais apontados no diagnóstico. É o momento de se dispor de estatísticas e indicadores que respondam pela eficácia (o programa cumpriu seus objetivos?), eficiência (os recursos foram bem empregados?) e efetividade social (quais os impactos efetivos gerados pelo programa nos beneficiários e na sociedade?) (Jannuzzi, 2025).

Estatísticas, enfim, importam às políticas públicas, mesmo quando o Estado ou, melhor, a coalizão no governo parece não se importar. Elas contribuem para o bom debate, ajudam a dimensionar problemas e questões, iluminam avanços e retrocessos da ação governamental. Atores sociais, imprensa e organizações políticas (partidos, sindicatos, grupos de interesse, agências multilaterais) valem-se de seus relatórios e estatísticas “preferidas” para influenciar a agenda política do governo e para que, lá presentes, possam se transformar em ações e programas concretos.

Como já citado, estatísticas não são nem verdadeiras nem falsas, mas relativas (Besson, 1995) e, portanto, não exaurem o debate, muito menos o encerram. Podem ser instrumentos de legitimação autocrática de poder; mas podem ser recursos de disputa de narrativas por

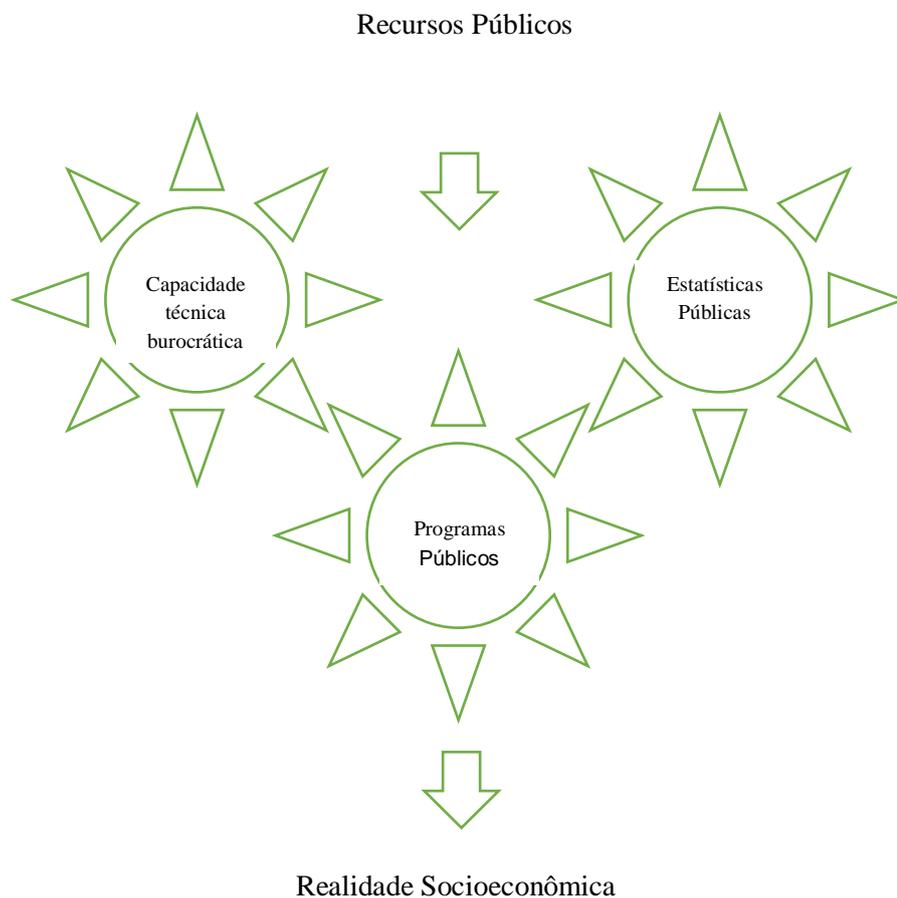
diferentes atores, dentro e fora do governo. Em contextos tecnocráticos

[...] se é tentado a sustentá-las [as decisões de governo] em estatísticas, por sua ampla aceitação, quase acrítica; tudo se passa como se contra as estatísticas não houvesse argumentos, daí advindo sua potência de argumentação; os que os usam querem passar a ideia de que não foram eles que tomaram as decisões, mas sim as estatísticas utilizadas, e mais, que ninguém decidiria diferente de posse das mesmas. (Senra, 2005, p. 67)

Em contextos democráticos, é preciso reconhecer que:

“Mesmo não sendo tudo isso, não restam dúvidas da importância das estatísticas como instrumentos de uma governabilidade que se quer racional e racionalizada: a chamada *governamentalidade*” (Senra, 2005, p. 67).

Figura 1: Estatísticas Públicas como recurso da Capacidade Técnica do Estado para desenho e gestão de Políticas e Programas



Fonte: Elaboração própria.

2. Emergência e Natureza das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

As Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome constituem um conjunto de políticas sociais de quatro áreas setoriais distintas, com origens, natureza e desenhos institucionais particulares, como já se registrou na introdução. As PDSCF reúnem normas, ações e programas dos campos da assistência social, transferência de renda, segurança alimentar e inclusão produtiva.

As políticas de assistência social são, por determinação constitucional, de natureza universal, enquanto as demais tendem a ser consideradas de cunho redistributivo, destinadas a públicos-alvo que atendem a critérios de elegibilidade associados a diferentes formas de vulnerabilidade. Na realidade, em face da institucionalização mais recente dessas políticas em relação às de saúde e de educação, bem como de restrições orçamentárias, todas elas acabam sendo direcionadas à população mais pobre do país, inscrita no Cadastro Único de Programas Sociais. Das quatro áreas, as três primeiras lograram se estruturar institucionalmente em áreas específicas no MDS e no governo federal. Já as ações e programas em inclusão produtiva acabaram sendo viabilizadas de forma menos integrada, a partir de secretarias do MDS, mas também em outros Ministérios – Trabalho, Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário, etc. – sem uma estrutura organizacional que pudesse conferir maior organicidade, economia de escopo e escala às iniciativas.

As PDSCF foram políticas públicas que entraram na agenda prioritárias de governos nos anos 2000, ainda que parte delas já se encontrasse parcialmente implantada em gestões anteriores – como o Bolsa-Escola - ou em contextos estaduais mais específicos, como a política de assistência social e ações de segurança alimentar. As condições para que as PDSCF entrassem na agenda e tivessem centralidade na pauta de governo nos anos 2000 constituem um caso emblemático do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, em que problemática, soluções de políticas e a oportunidade política pela conquista do governo federal por um partido de esquerda se “encontraram no tempo e espaço”. De um lado, a fome e pobreza haviam alcançado reconhecimento público enquanto problemática concreta a ser mitigada ao longo dos anos 1990. De outro, as soluções programáticas para fome e pobreza já estavam razoavelmente mapeadas e operacionalizáveis em vários municípios com mais recursos financeiros e burocracias profissionalizadas. Por fim, a oportunidade para que políticas públicas de combate à fome pudessem ganhar proeminência política veio com a eleição de um governo portador de uma agenda com compromisso de campanha e de governo de “garantir três refeições todo dia a cada brasileiro”. Não houvesse, em uma perspectiva neoinstitucionalista de análise de políticas

públicas, a convergência de um conjunto amplo de interesses, ideias e instituições, a efetividade das PDSCF seria certamente muita mais limitada quanto à redução da pobreza e da desigualdade e no que se refere aos avanços do acesso a direitos sociais básicos pela população mais pobre, de Norte a Sul do país.

Se Fome Zero, Bolsa Família, Plano Brasil Sem Miséria foram as estratégias de priorização da mitigação da fome e pobreza na agenda de governo, é fato que as PDSCF tinham, de partida, escopo mais amplo, articulando-se com programas públicos em várias pastas como Saúde, Educação, Trabalho e Desenvolvimento Agrário. Tal prioridade na agenda e essa perspectiva intersetorial explicam a obtenção de resultados, em curto espaço de tempo, no combate à fome, mas também em várias outras dimensões como na garantia de acesso a água e alimento, acesso a direitos sociais básicos e oportunidades de melhoria da inserção ocupacional ou produtiva. Para além da cooperação intersetorial entre vários ministérios, contou muito a forte articulação federativa e engajamento operacional de estados e municípios, mobilizados pelos recursos federais transferidos.

Para o que interessa chamar a atenção no presente texto, as PDSCF contaram com um componente informacional expressivo na gestão. Essa característica derivaria, de um lado, da experiência militante do movimento social e comunidade acadêmica no uso da informação estatística como *advocacy* para sensibilizar sobre a problemática da fome no país e, de outro, do conhecimento técnico na gestão de iniciativas precursoras de combate à pobreza e fome, no Comunidade Solidária no final dos anos 1990 e, nos anos seguintes, na estruturação do Cadastro Único de Programas Sociais e programas Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde). Esse parece ser um caso típico de *path-dependence* em que aprendizados e investimentos anteriores forneceram condições institucionais mínimas para inovações e inflexões importantes em termos de políticas e programas no período de 2004 a 2014.

As PDSCF representaram inovações programáticas para superar a estratégia fragmentada de ações existentes de combate à fome e às carências sociais básicas existentes até poucas décadas atrás, em saúde e nutrição e distribuição de cestas básicas, direcionadas a segmentos mais vulneráveis, residentes nos bolsões de pobreza mais agravada no país. Buscavam, para além desses compromissos civilizatórios em um país que havia se tornado um dos maiores exportadores de *commodities* agrícolas, complementar o Sistema de Seguridade Social, até então estruturado sob a ótica contributiva (Jaccoud, 2013). Estas políticas buscavam superar os desafios da articulação intersetorial e federativa da ação pública, operando por meio de arranjos com papéis e responsabilidades pactuados entre União, estados e municípios, com

apoio de entidades socioassistenciais, com equipes técnicas crescentemente numerosas e qualificadas.

Até poucas décadas atrás, a pobreza era objeto de intervenção difusa pelo Estado brasileiro. Entendida como sinônimo de fome, as primeiras iniciativas de tratar a questão por parte do governo federal datam dos anos 1940, quando foram criadas as primeiras ações de provimento direto ou subsidiado do alimento aos trabalhadores urbanos. Nos estados já havia se iniciado o fornecimento de merenda aos alunos de escolas públicas, cabendo ao governo federal a distribuição de leite em pó. Como observa Takagi (2006), em que pesem o mérito dessas iniciativas e os esforços de Josué de Castro – com repercussão internacional como conselheiro da FAO – na promoção da agenda de combate à desnutrição no Brasil, o fato é que, até os anos 1970, a ação federal foi menos incisiva do que a gravidade do problema exigia. Durante a maior parte do século XX, a atuação governamental esteve centrada em políticas de abastecimento, formação e regulação de estoques e preços de alimentos, coordenadas pelo Ministério da Agricultura, certamente importantes na perspectiva de soberania alimentar do país, mas insuficientes para garantir a segurança alimentar e nutricional de sua população.

O crescimento populacional intenso nos anos 1950-1970, sobretudo em direção aos centros urbanos, começou a expor a realidade da insegurança alimentar de contingentes significativos da população, em especial das crianças. Assim, na década de 1970, iniciaram-se diversos programas federais de assistência alimentar, alguns dos principais coordenados pelo Ministério da Saúde, como o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Dessa iniciativa desdobraram-se vários outros programas, existentes até hoje, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação ao Trabalhador (Takagi, 2006). Também é do final da década de 1970 a estruturação de outros programas de menor alcance, mas voltados ao combate à fome junto a públicos mais específicos, como aqueles direcionados à suplementação alimentar de gestantes, nutrizes e recém-nascidos e às comunidades de baixa renda do Nordeste, atendidas por meio de cestas básicas de alimentos e/ou rede de comercialização com preços subsidiados.

Ao longo dos anos 1980, com a redemocratização do país e a emergência de lideranças políticas mais sensíveis às problemáticas sociais, os programas então existentes ganharam escala e outras iniciativas de assistência alimentar foram estruturadas, como o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, em 1986 (Peliano, 2010). Pulverizadas em 12 programas diferentes, as iniciativas de provimento de acesso a alimentos do governo federal alcançaram quase 50 milhões de pessoas na época. Para Peliano (2010), embora impactassem no público infantil, essas ações tinham baixa efetividade na mitigação do problema da

desnutrição e fome mais geral na população.

A instabilidade econômica da assim chamada “década perdida”, com altos níveis de inflação, inclusive de alimentos básicos, desabastecimento de produtos em supermercados, baixo crescimento do emprego e perda salarial, não impediu, paradoxalmente, que o primeiro governo eleito pós-redemocratização viesse a desmobilizar recursos e os programas então existentes para abastecimento e garantia de acesso à alimentação. Com o agravamento da situação de insegurança alimentar, a sociedade civil¹¹ e agentes políticos mobilizaram-se para pressionar por uma ação governamental mais robusta e efetiva de combate à fome, só efetivada após o impedimento de Collor, na presidência de Itamar Franco.

A problemática da fome começava a entrar na agenda das políticas sociais no Brasil com maior força. Foram emblemáticas, nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1993, e a estruturação do Plano de Combate à Fome e Miséria (Peliano, 2010). Embora baseado em um diagnóstico então inédito e detalhado da fome no país – Mapa da Fome – e desenhado para atuar nas múltiplas determinações do fenômeno, por meio de um conjunto amplo de ações em vários ministérios, tal plano não conseguiu dispor de estrutura de coordenação para implementá-lo no curto período em que esteve vigente.

Vale registrar que a construção do Mapa da Fome iria marcar definitivamente as discussões sobre diagnósticos e ações para mitigação da problemática no país. O fato de Anna Peliano pertencer aos quadros técnicos do Ipea havia aproximado técnicos da instituição na questão, criando uma cultura de uso relativamente complexo de estatísticas derivadas das pesquisas do IBGE, cruciais anos mais tarde, na gestão das PDSCF.

O diagnóstico e parte do desenho desse plano foram usados para formatar o Plano Comunidade Solidária – e depois o Comunidade Ativa –, que organizou e articulou as ações federais de combate à fome e miséria entre 1995 e 2002. Ao articular ações emergenciais e pontuais de assistência alimentar com programas sociais nas áreas de educação, moradia, vacinação, saúde da família e desenvolvimento rural, o Comunidade Solidária – e Comunidade Ativa – constituiu um avanço conceitual e programático no enfrentamento da pobreza (Ferrarezi, 2008). Porém, um conjunto de fatores limitou os alcances da estratégia: restrições orçamentárias; falta de uma estrutura robusta de implementação, fortemente dependente de organizações sociais; problemas de articulação intersetorial e federativa; e cobertura do Plano restrita a pouco mais de 1.300 municípios (20% do total de municípios do país) (Peliano, 2010).

Paralelamente aos esforços do governo federal na área, em meados da década de 1990,

¹¹ A Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, criada em 1993 por Herbert de Souza, o Betinho, teve papel destacado nesse sentido, com grande influência mais tarde, na definição da agenda do Fome Zero.

alguns municípios de grande porte – não cobertos, portanto, pelo Comunidade Solidária, mas com recursos orçamentários para investir em política social – começaram a estruturar programas de transferência de renda, vinculados a outras iniciativas no campo da assistência social e educação. Inspirado no êxito potencial dessas experiências no combate à fome e miséria, o governo federal iniciou, em 2001, sua replicação em escala nacional, com a criação do Bolsa-Escola, administrado pelo Ministério da Educação, voltado para a transferência de recursos às famílias com crianças nas escolas (Rocha, 2013).

Com a decisão de reduzir a escala dos programas de distribuição direta de alimentos – cestas básicas e leite –, o governo federal criou, nesse mesmo período, o Bolsa-Alimentação, coordenado pelo Ministério da Saúde, destinado às famílias com gestantes e crianças desnutridas, assim identificadas durante atendimento básico à saúde. Refletindo a importância com que a fome e a miséria vinham sendo tratadas na mídia, no debate acadêmico, na discussão política e nas campanhas eleitorais na década de 1990, o Congresso Nacional passou a tramitar, em 1999, um projeto de Lei Complementar para criação do Fundo de Combate à Pobreza, destinado a

[...] viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida (Lei Complementar n. 111, de 06 de julho de 2001).

29

Embora os recursos do Fundo estivessem destinados a ações direcionadas à população de mais baixa renda, já havia um claro reconhecimento de que o combate à pobreza transcenderia a mitigação da fome, envolvendo também ações em outros domínios da política social, como já havia mostrado o Comunidade Solidária e ilustrariam, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, a federalização de iniciativas municipais ou regionais, como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1999) e do Bolsa-Escola (2001), e a criação do Bolsa Alimentação (2001) e do Auxílio-Gás (2002).

O surgimento desses programas, a evolução da cobertura e sua ressignificação nos anos 2000 é tratada por Rocha (2013), em uma contribuição original mas talvez pouco conhecida. A autora também avança na análise das primeiras iniciativas – e desacertos – da nova gestão na criação do Cartão-Alimentação e sua absorção no programa Bolsa Família quando, a partir de 2003, com início do novo governo, a questão da fome, miséria e pobreza entraram definitivamente na relação de prioridades políticas no país.¹² As PDSCF nasciam embaladas

¹² Vide pronunciamento presidencial em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030101_posseidi.shtml.

por experiências anteriores, apoiadas pelo aprendizado de burocracias federais e municipais e com um legado de cultura de gestão subsidiada por estatísticas de pobreza e compilação de registros administrativos.

Da priorização política dessa agenda acabaram sendo desdobradas duas estratégias de ação, com matriz originária no diagnóstico e desenho de intervenção delineado, em 2001, nas propostas do Instituto Cidadania: a estratégia Fome Zero e a estruturação do Programa Bolsa Família. O Fome Zero propunha-se a atacar o problema da insegurança alimentar por meio de um conjunto de ações articuladas (Takagi, 2010): introdução do Cartão Alimentação, voltado para a complementação da renda familiar para compra de alimentos; ações direcionadas para compra da produção de alimentos de agricultores familiares e distribuição para escolas, entidades assistenciais, banco de alimentos e restaurantes populares (conhecido como PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar); ações de provimento do acesso à água no semiárido nordestino, por meio da construção de cisternas; e ações de fortalecimento e indução de programas municipais de segurança alimentar, com o financiamento de equipamentos para instalação de restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e promoção de varejões e incentivo à agricultura urbana, além de ações emergenciais de distribuição de alimentos, leite e nutrientes básicos (Takagi, 2010).

O Programa Bolsa Família, por sua vez, foi instituído em 2003 com o propósito de integrar, em um único programa, as ações de transferência de renda então existentes no governo federal, como o Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, instituídos no governo anterior e, depois, o Cartão Alimentação, criado na estratégia do Fome Zero (Bichir, 2010). O programa previa a concessão de algumas modalidades de benefícios monetários às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, em função do nível de renda e do número de crianças e adolescentes na família. O programa incorporou dois anos mais tarde o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que previa também repasse de recursos às famílias que tivessem, indevidamente, crianças inseridas em atividades produtivas.

A proposição do Programa Bolsa Família como solução programática para enfrentamento da pobreza também tem sido entendida, por alguns autores, como desdobramento da estruturação do nosso Sistema de Seguridade, Previdência e Assistência Social (Jaccoud, 2013; Rocha, 2013, Colin; Pereira; Gonelli, 2013). Dada a natureza restritiva então vigente para acesso aos benefícios e auxílios previdenciários, voltados para os trabalhadores com contrato regular de trabalho, era necessário que se criasse uma estratégia específica de garantia de renda para autônomos, trabalhadores informais e trabalhadores rurais. Seguindo a trajetória histórica nos países centrais, depois de criados o seguro social e a

aposentadoria, a instituição da renda mínima era um passo civilizatório quase que incontornável rumo ao Estado do Bem-Estar Social. (Kerstenetzky, 2011; Cardoso, 2010).¹³

Concomitante à expansão do programa Bolsa Família e suas inovações em termos de estrutura de benefícios e incentivos à gestão municipal (Bichir, 2010), dois sistemas nacionais de políticas vinham se estruturando: o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O Suas começou a ser institucionalizado em 2005, seguindo a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 2004. O seu objetivo era, à semelhança do Sistema Único da Saúde, organizar a oferta de serviços de proteção social em rede, mediante a coordenação e cooperação de estados e municípios, com protocolos de atendimento, estruturas físicas padronizadas e pactos de aprimoramento (Brasil, 2015a). Há certamente muito o que investigar acerca do papel e engajamento de equipes municipais do Suas nas operações do Cadastro Único, gestão do Bolsa Família e das ações de Segurança Alimentar, atividades que parecem pouco conhecidas e reconhecidas no meio acadêmico e político, de modo geral.

31

O SISAN foi menos exitoso em se institucionalizar pelo país. Seu objetivo, como os demais sistemas de políticas públicas, é organizar de forma federativa a oferta de serviços e programas na área da segurança alimentar e nutricional. Institucionalizado em 2006, a estruturação capilar desse sistema foi mais lenta, talvez por envolver um conjunto mais diverso de setores programáticos de políticas públicas – agricultura, desenvolvimento agrário, saúde, assistência social –, requerendo, sim, ainda mais esforço de intersetorialidade. Ademais, o SISAN dialogava com um conjunto igualmente amplo de movimentos sociais, alguns mais resistentes a perder seu papel, poder e recursos na implementação dos serviços e ações frente às burocracias municipais e estaduais. Em 2014, enquanto o Suas estava presente na quase totalidade dos municípios, o SISAN encontrava-se em cerca de um terço deles (Brasil, 2015b).

A criação do MDS e a aglutinação desse conjunto de áreas programáticas de políticas no mesmo representaram, com certeza, uma inovação institucional fundamental, menos destacada como objeto de estudo no campo de públicas e outras áreas que sua continuidade e resiliência institucional nas gestões pós-*golpimpeachment*¹⁴ deveria suscitar. Afinal, teria sido

¹³ Em uma linha do tempo resumida, seriam marcos da estruturação dos mecanismos de garantia e transferência de renda a criação dos seguros contra acidentes de trabalho e caixa de previdência de trabalhadores urbanos nos anos 1930, o FUNRURAL (1963), a Renda Mensal Vitalícia (1974), Seguro-Desemprego (1986), Benefício de Prestação Continuada (1996), Bolsa-Escola (2001) e Bolsa-Família (2003).

¹⁴ Golpeachment ou Golpimpeachment foi o termo criado por Paulo Kliass, pela questionável base institucional do impeachment da Presidenta Dilma em 2016. Vide explicação em texto “E se o golpimpeachment não tivesse ocorrido... como estaria o Brasil?” em Terapia Política (<https://terapiapolitica.com.br/e-se-o-golpimpeachment-nao-houvesse-ocorrido/>)

possível obter os avanços com respeito à fome e pobreza se ações e programas continuassem dispersos em vários ministérios, dividindo a atenção com outras iniciativas importantes na saúde, educação e trabalho? Teriam as PDSCF logrado os resultados apontados se fossem coordenadas junto ao centro de gestão estratégica de governo – Casa Civil da Presidência, por exemplo –, com apoio operacional de um órgão federal com relativa capilaridade pelo território como o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), e da Caixa Econômica Federal, com sua rede de agências bancárias e lotéricas pelo país?

Reiterando a perspectiva analítica que orienta esse texto, o Estado, sua capacidade técnica-burocrática e a forma como se organiza institucionalmente para operação das políticas públicas fazem diferença. Nesse sentido, instrumental às PDSCF e a seus “planos de ação” estratégicos – como Fome Zero e Brasil Sem Miséria – foi a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em 2004, na fundação do MDS. Era, enfim, a concretização mais visível da *Evidence-based Policy Making* no governo federal, viabilizada pela posição estratégica do Ministério dentro da gestão, do contexto favorável de emergência de uma nova burocracia federal, técnica e profissionalizada e do ambiente institucional que as reformas gerencialistas anteriores haviam suscitado. Como comentam Paes-Souza e Vaistmann (2011, p. 24):

A criação do MDS reuniu distintas trajetórias organizacionais, campos de conhecimento e objetos de atuação, com suas próprias visões de mundo, modos de agir e soluções para a condução de suas atividades e resolução de problemas. Não existia, em nenhuma das organizações anteriores que se fundiram no novo ministério, cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças incorporando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande desconhecimento do significado e da própria função avaliação. [...] Coube à SAGI as funções de avaliação e monitoramento das políticas e programas de desenvolvimento social do MDS. Isso significou uma inovação em termos de gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum Ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva.

À SAGI cabia produzir estudos diagnósticos, de monitoramento e avaliação das PDSCF, assim como a capacitação de natureza mais estratégica, como descrito em livro-balanço de dez anos (Brasil, 2016). De 2004 a maio de 2016 foram mais de 170 pesquisas e estudos de avaliação realizados para as políticas e programas do MDS, além de estudos técnicos e artigos no periódico *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Por meio da secretaria, vários dos estudos avaliativos foram realizados por meio de interlocução técnica e operacional com IBGE. Outras secretarias do Ministério também estabeleceram parcerias técnicas com IBGE, assim como também com IPEA. Sem dúvida, as PDSCF foram favorecidas pelo interesse, interlocução técnica e parcerias institucionais com esses dois órgãos públicos. Como se discute na seção seguinte, as atividades com IBGE na realização das PNADs e seus

suplementos, a revisão do formulário de inscrição de famílias no Cadastro Único e a produção de mapas de pobreza em nível de setor censitário trouxeram subsídios instrumentais às políticas do MDS. Com o IPEA, foram igualmente relevantes os debates sobre os estudos sobre pobreza, as simulações de impactos de diferentes estruturas de benefícios do Bolsa Família e as discussões substantivas sobre Sistema de Proteção Social.

Um desses insumos foi no processo de agendamento e formulação do que viria a ser o Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. Ao final dos anos 2000, estudos do Ipea, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, revelaram, de um lado, forte decréscimo da pobreza e, de outro, a persistência de bolsões de famílias não incluídas nos programas de transferência/garantia de renda, como o Bolsa Família, BPC e aposentadoria (Osório; Soares; Souza, 2011). A pequena parcela de população a ser ainda potencialmente incorporada ao Bolsa Família e a disponibilidade da tecnologia de gestão desenvolvida desde 2003 e de recursos orçamentários mostravam a viabilidade de assumir a agenda de erradicação da pobreza como um dos compromissos de campanha em um próximo governo. De fato, o novo governo assumiu tal desafio, adotando como bandeira-síntese o mote “País Rico é País Sem Pobreza”, e o Plano Brasil Sem Miséria como ação estratégica de gestão (Campello; Mello, 2014). Em junho de 2011, o Plano foi lançado, subsidiado por uma série de estudos prévios e pelas estatísticas então recentíssimas do Censo Demográfico 2010, finalizado em janeiro de 2011. Não seria por falta de estudos e estatísticas que a pobreza não seria erradicada.

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) tinha como objetivo principal a mitigação da extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações das PDSCF e de outros ministérios. O plano, executado pela União em colaboração com estados, Distrito Federal, municípios e entidades da sociedade civil, foi estruturado em três eixos: garantia de renda (benefícios previdenciários, assistência e Bolsa Família); inclusão produtiva urbana e rural; e melhoria do acesso a serviços básicos, visando garantir atendimento de carências sociais específicas de segmentos populacionais mais vulneráveis (Costa; Falcão, 2014).

A essa altura, o corpo técnico das PDSCF já havia percebido a importância da cultura e tecnologia da gestão por resultados/políticas orientadas por evidências (Paes-Sousa; Vaistmann, 2011). Como ficou evidente nos anos seguintes, havia um compromisso regular de prestação de contas e de disputas de narrativas do MDS, no qual as estatísticas do IBGE, pesquisas do IPEA, estudos da SAGI e outras fontes tinham grande peso. Gestores e técnicos haviam aproveitado a janela de oportunidade política para inscrever essas políticas públicas no Estado Social em construção no país, equipando-se para interlocução técnica no cada vez mais

profissionalizado, disputado e auditado espaço da gestão pública. Os burocratas de carreiras federais, vários com a experiência anterior no programa Bolsa-Escola, no Bolsa-Alimentação e com pesquisadores do Ipea, já dominavam os instrumentos técnicos da “boa” gestão, como o uso das pesquisas do IBGE para produzir estimativas territorializadas da população pobre pelo país. O Cadastro Único já estava em sua sétima versão de aprimoramento, com maior compatibilização de categorias administrativas às variáveis estatísticas do IBGE, que havia apoiado esse processo e se aproximado das demandas das PDSCF.

Militantes da agenda de combate à fome e promoção da segurança alimentar, pertencentes ou egressos de movimentos sociais e universidades, também haviam experimentado a relevância da argumentação estatística – os Mapas da Fome da Ação da Cidadania (Peliano, 2010). O manuseio estatístico lhes permitiu colocar em evidência a questão, em um país que tinha crescentes ganhos de produtividade agrícola no campo e excedentes para comercialização internacional. Na área da assistência social, com menor tradição – e também mais refratária no início – no uso de estatísticas e indicadores, técnicos e gestores buscaram rapidamente se apropriar dos instrumentos de levantamento de informação estruturada, no que a proposição e complexificação do Censo do Sistema Único da Assistência Social é o maior exemplo (Brasil, 2016).

O papel do MDS na coordenação do BSM conferia legitimidade adicional às PDSCF e na articulação das mesmas com outras ações do plano. O BSM não estava sendo coordenado por uma das instâncias convencionalmente encarregadas de agendas estratégicas de governo como a Casa Civil, Ministério do Planejamento ou Ministério da Fazenda – como havia ocorrido entre 2007 e 2010 com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)- mas por um Ministério setorial, empoderado pela Presidência e com uma complexa estrutura de monitoramento e gestão – inspirada na experiência exitosa do PAC (Mello 2018). A relevância desse Núcleo de Governo (NdG) teve papel fundamental para os avanços sociais já reportados, pelo fato de, como descrito por uma das protagonistas:

[...] o fato de um ministério setorial assumir a coordenação de um esforço como o BSM contribui para potencializar a criação de um ambiente em que a proximidade com o cotidiano de execução de políticas públicas poderia facilitar a compreensão, por parte da estrutura de coordenação, das dificuldades vivenciadas pelos demais órgãos setoriais na implementação de seus programas. Isso conferiu ao MDS um duplo papel: cobrar e demandar dos ministérios o cumprimento das metas e, ao mesmo tempo, intermediar a relação entre setoriais e o restante do NdG, incorporando à discussão sua perspectiva enquanto órgão executor de políticas. (Mello, 2018, p. 34).

Com tal centralidade, orçamento crescente e “blindado” aos contingenciamentos do Ministério da Fazenda e Planejamento, as PDSCF dispunham de condições muito mais

positivas e seguras do que outras políticas setoriais de mais larga institucionalização e com corpos técnicos constituídos há mais tempo, como as políticas de trabalho, agricultura e integração nacional. Eram avaliadas como áreas de melhor desempenho do governo nas pesquisas de opinião, como já mencionado.¹⁵ Como mostra Vaz (2017) em análise comparativa do desempenho de programas públicos em quatro ministérios, as capacidades burocráticas e políticas da equipe técnica do MDS – e do MEC – fizeram diferença em relação às obtidas por equipes menos coesas ou experientes do Ministério dos Esportes e da Integração Nacional. MDS e MEC tinham, ao contrário dos outros dois, equipes compostas por técnicos de carreiras próprias, com maior capacidade de negociação com outros entes e com o movimento social, com maior tempo de vivência no setor público e mais experientes no desenho de estratégias de implementação dos arranjos operacionais.

Mas se as PDSCF eram reconhecidas como efetivas no combate à fome, conviviam cotidianamente sob o “fio da navalha” quanto à sua legitimidade mais geral junto à população. Pesquisa nacional realizada em 2012 que procurava investigar, entre outros temas, a adesão do brasileiro a princípios meritocráticos de merecimento ou de solidariedade social no acesso a políticas sociais, identificou que 64 % da população entrevistada reconhecia que “o benefício médio do Bolsa Família de R\$ 130 mensais é um valor muito baixo”; mas 42% discordavam da assertiva que “O governo deve aumentar o valor do benefício do Bolsa Família para que as famílias saiam da pobreza” (Lavinás *et al.* 2014). Em outra pesquisa, de dezembro de 2014, 62% dos brasileiros concordavam com a assertiva “O Programa Bolsa Família melhorou a vida das pessoas pobres no Brasil”, 60% assentiam com o fato de o programa ter melhorado “a vida das crianças, pois elas são incentivadas a ir à escola” e 55% avalizavam que o programa “Ajudou na redução da pobreza no Brasil” (Mundim *et al.* 2019). Ao mesmo tempo, os autores revelam que, para 68% dos entrevistados, “Há pouco controle sobre quem deve de fato receber o programa”; para 60% o programa “Favorece a acomodação dos beneficiários”; e para 50% o Bolsa Família “Incentiva as pessoas a terem mais filhos para receber o benefício”.

A resiliência dessas percepções – ou mitos – sobre o Bolsa Família, especialmente se contrastadas com tantos estudos técnico-científicos e resultados de auditoria que os desautorizam, merece um estudo à parte. Como bem colocou Arretche (2020) acerca dos desafios que o quadro atual de hipereposição à informação e desinformação no mundo e no

¹⁵ Ver: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>.

Brasil em particular¹⁶:

[...] humanos operam uma seleção das informações que recebem: reconhecem como certas informações que confirmam julgamentos anteriores e como erradas as que contrariam percepções conhecidas. Uma informação sistematicamente repetida torna-se familiar, de modo que tendemos a aceitar como corretas ‘novidades’ que apenas confirmam o que já acreditávamos. O que é novidade mesmo recebe uma taxa de desconto: vai para a caixinha das ‘coisas erradas’. Moral da história: a competição entre alternativas de políticas está longe de ocorrer em condições de igualdade. Quem quiser contrariar o que se tornou socialmente aceito tem que apresentar muitas doses extras de evidências. Quem nada a favor da corrente, está dispensado delas.

O “efeito-preguiça”, para citar uma dessas questões “socialmente aceitas”, revelou-se mais mito do que realidade: ao contrário do senso comum, a meta-análise de pesquisas sobre o tema não havia concluído efeito nesse sentido entre homens (Oliveira; Soares 2013); para parte das mulheres, mães de crianças pequenas e adolescentes, o programa permitia redução da jornada, algo que mais tarde, nas muitas disputas de narrativas sobre o programa e seus efeitos, veio a ser denominado de efeito-dignidade. Tampouco poderia se sustentar a tese de que o Programa teria efeito pró-natalista, face a queda dos níveis de fecundidade no Nordeste e entre mulheres mais pobres (Cavenaghi; Alves, 2013)¹⁷.

Com tal visibilidade e prioridade política, disponibilidade de recursos orçamentários e aparato técnico, às PDSCF não bastavam produzir resultados efetivos, reconhecidos por quem as usufruía concretamente; era necessário que a sociedade – ou melhor, setores conservadores da classe média, mídia, etc. – se convencesse dos impactos sociais que as PDSCF geravam, e as legitimasse. Era, pois, uma área de governo em que a informação estatística tinha uma relevância estratégica para subsidiar a formulação de ações nas três instâncias da gestão pública, para coordená-las e monitorá-las periodicamente e para mensurar seus resultados e impactos nos públicos e territórios atendidos e pretendidos. Ademais, as estatísticas podiam emprestar “credibilidade” para a disputa de narrativas quanto às mudanças sociais, tarefa difícil, como já relatado, diante das barreiras da imprensa e das resistências às políticas sociais por setores conservadores na sociedade, mídia e Parlamento.

Mas como tinham entrado muito recentemente na pauta de políticas públicas em nível federal, as demandas de informação da PDSCF ainda não haviam sido incorporadas no programa estatístico do IBGE. Ademais, a existência de públicos-alvo específicos tornava a

¹⁶ Vide artigo no *Nexo Jornal* em 23/01/2020 – “O que o pato da Fiesp tem a dizer sobre desigualdade” –, baseado em artigo da *Nature Neuroscience*, de 2019. “Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2020/O-que-o-pato-da-Fiesp-tem-a-dizer-sobre-desigualdade?> .

¹⁷ Houve diversas tentativas de desmistificar os supostos efeitos perversos do programa, em diversas linguagens, suportes e portais, como por exemplo o livro de 10 anos do Bolsa Família (Campello; Neri, 2013) e o site <http://brasildamudanca.com.br/bolsafamilia/mitos/#home>

empreitada de mapeamento estatístico ainda mais desafiadora. Contudo, essa assimilação das temáticas das PDSCF pelo IBGE foi sendo processada ao longo dos anos 2000, por meio de vários projetos conjuntos entre a instituição e o MDS: a experiência de participar da reformulação do formulário de inscrição de famílias do Cadastro Único; a produção de mapas de pobreza a partir do Censo Demográfico; as discussões sobre dimensionamento do trabalho infantil; a realização dos suplementos de segurança alimentar e nutricional e de programas sociais nas PNADs; os levantamentos temáticos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais; o planejamento e execução da Pesquisa de Entidades Assistenciais Sem Fins Lucrativos; e os esforços de compatibilização de endereços do Cadastro Único e o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE).

Na própria academia, tal como para o IBGE em final dos anos 2000, as PDSCF constituíam uma novidade, invariavelmente percebida em perspectiva limitada ao Programa Bolsa Família e, em alguns contextos, envolvendo ações de segurança alimentar. O Cadastro Único era visto como uma base de dados para acesso ao Bolsa Família, não como um programa público operado por milhares de técnicos em todos os municípios brasileiros, todos os dias, cujos registro e atualização diária de informações administrativas de famílias mais pobres permitiram a identificação de públicos e o potencial acesso a uma série de programas públicos, do Água para Todos à isenção de pagamento das taxas do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). Fora da comunidade epistêmica e de práticas do serviço social, os serviços socioassistenciais eram ainda menos conhecidos, em que pese a estruturação, em 2005, do Sistema Único da Assistência Social. Não seria incorreto afirmar que era incipiente,¹⁸ até final da década de 2000, o conhecimento acadêmico sobre o que se passava, de fato, em termos de políticas sociais no país, para além das referentes a educação, saúde, trabalho e previdência, já incorporadas há algum tempo nas linhas de pesquisa já existentes nos programas de pós-graduação no país.

Em síntese, as PDSCF conviveram, pois, no período em análise, de 2004 a 2014, em condições privilegiadas na lista de prioridades de governo, em “exposição midiática” constante diante da opinião pública e no desconhecimento para boa parte da comunidade acadêmica em Ciências Sociais. Eram reconhecidas pela efetividade na redução da pobreza, mas criticadas pelos supostos efeitos negativos no comportamento de seus beneficiários, e mal compreendidas pela suposta concepção limitada de Sistema de Proteção Social em que se apoiavam. Como eram pressionadas para apresentar resultados o aprimoramento da capacidade técnica-

¹⁸ Foi o que revelou a experiência de realização de editais de fomento às temáticas de interesse do MDS por intermédio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Sardinha *et al.*, 2016).

burocrática acabou sendo uma imposição inexorável nesse contexto, levando ao desenvolvimento de indicadores e pesquisas, customizados para cada fase do ciclo de implementação dos programas, como aqueles produzidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e as pesquisas realizadas pelo IBGE analisadas mais à frente. Para além do esforço de coordenação do Plano BSM....

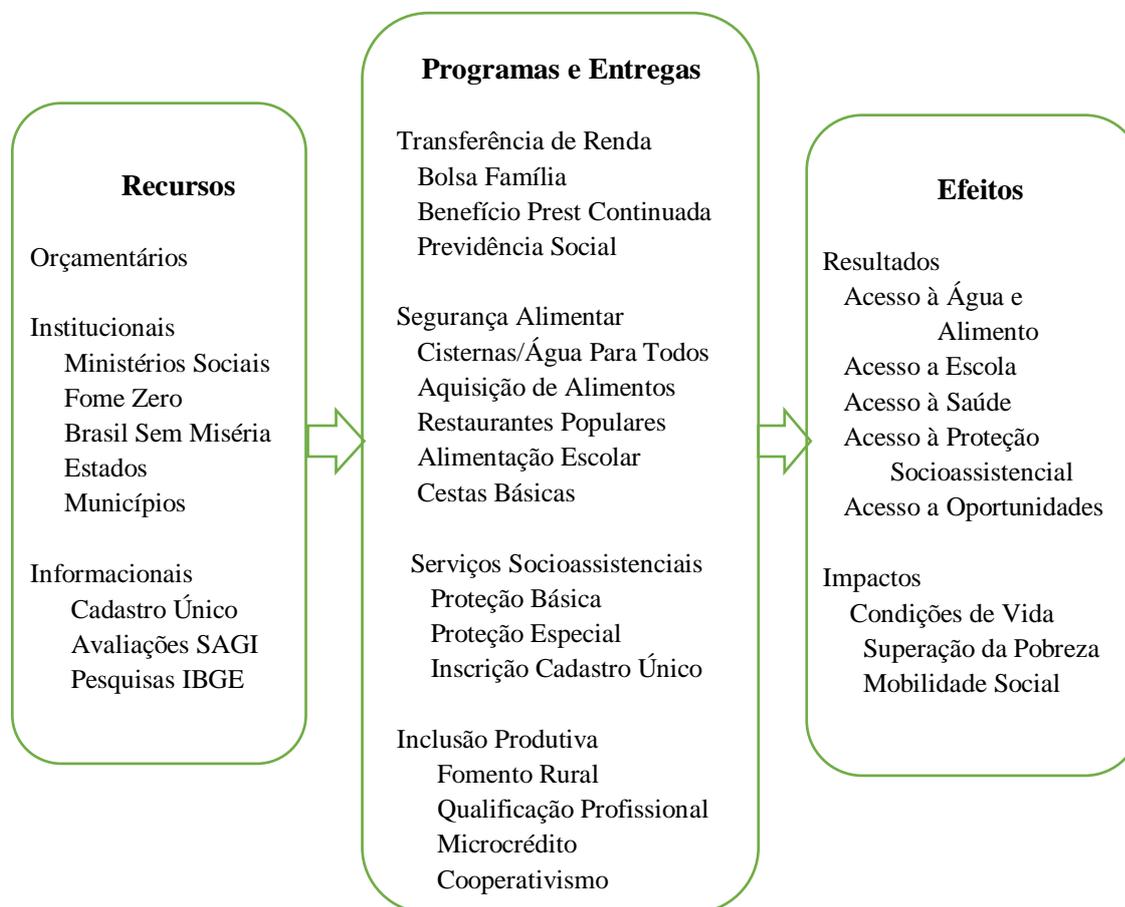
Era necessário o acompanhamento de indicadores mais amplos do que o cumprimento das metas físicas previstas. Em função disso, houve esforços para realizar o monitoramento macroestatístico de diferentes indicadores de pobreza no Brasil e incorporar variáveis e elementos que permitissem convergências entre os resultados de redução da pobreza apresentados pelos diferentes institutos de pesquisa e levantamentos nacionais e as ações desenvolvidas pelo plano. Ao possibilitar que as ações realizadas fossem vistas nos resultados divulgados por diferentes órgãos, o governo federal seria capaz de estipular uma referência para o entendimento de até que ponto o que vinha sendo realizado tinha relação com os resultados positivos apresentados pelas estatísticas nacionais de redução da pobreza e extrema pobreza. Para isso, a SAGI/MDS produziu, entre 2011 e 2015, diversos estudos a partir dos microdados do censo de 2010 e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), tentando captar possíveis resultados das ações do BSM na melhoria de indicadores sociais e identificar variáveis capazes de demonstrar a multidimensionalidade dos resultados do plano. (Mello, 2018, p. 37).

Sem estatísticas, indicadores, pesquisas e outros instrumentos de monitoramento e avaliação, as PDSCF talvez não viessem produzir – juntamente com outras políticas públicas operadas em outros ministérios, estados e municípios – os avanços sociais já mencionados, no curso de uma década. Afinal, teria sido possível o impulso para a superação da fome e da extrema pobreza no país, se a temática não entrasse como prioridade política, por meio de estratégias como o Fome Zero, Bolsa Família e BSM, em que estatísticas sociais derivadas de pesquisas do IBGE foram usadas como evidências da necessidade e legitimidade das ações? Teria sido possível defender a necessidade e mérito do programa Bolsa Família com toda oposição midiática, sem as estimativas de população em insegurança alimentar que a PNAD levantou entre 2004 e 2013? Teria sido possível garantir que o “Bolsa” fosse expandido rapidamente nos anos 2000, sem perda de focalização entre os mais pobres, se não houvesse avaliações proporcionadas pelas estatísticas de pobreza e extrema pobreza derivadas da PNAD? Teria sido defensável advogar, diante das resistências dos segmentos conservadores das classes médias, pela necessidade dessas ações e programas? Teriam sido realizadas pesquisas de interesse estratégico ao MDS se não existisse a SAGI? Teria o IBGE incorporado as temáticas das PDSCF em seu plano de trabalho se não houvesse um interlocutor técnico com responsabilidade institucional específica de “zelar” pela produção de informação para suas políticas?

O próximo capítulo busca responder a essas perguntas.

Recursos, Políticas, Entregas e seus Efeitos

Figura 2: Mapa de Processos e Resultados das Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com seus Recursos, Programas e Efeitos em termos de cidadania básica



Fonte: Elaboração própria

3. Como as Pesquisas do IBGE Contribuíram no Enfrentamento da Fome e Pobreza

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) é uma das principais instituições governamentais que realizam pesquisas domiciliares, levantamentos em empresas e instituições, organizam e compilam dados de registros administrativos e cadastros públicos de ministérios no Brasil. Criado em 1934 mas efetivamente instalado em 1936, com a missão de obter e fornecer informações estatísticas e mapear o território nacional, a instituição completou 80 anos em 2016. Se for considerado que a institucionalização das estatísticas nacionais ocorreu com a criação da Diretoria Geral de Estatística do Império em 1871, já são 150 anos de produção

na área (Senra, 2005).

Desde sua fundação, o IBGE tem ampliado sua esfera de atuação, criando novos levantamentos para atender às demandas de caracterização da sociedade, economia e meio-ambiente do país (Jannuzzi, 2017). Nesse período, a instituição foi responsável pela realização regular de Censos Demográficos, pela introdução de pesquisas domiciliares mensais e anuais para acompanhamento do mercado de trabalho, monitoramento de tendências demográficas e para características socioeconômicas da população. Instituiu também pesquisas em estabelecimentos para avaliação conjuntural da indústria, comércio, serviços, agropecuária e administração pública. Mais recentemente, nas últimas décadas, o IBGE vem fazendo esforços para produção e compilação de estatísticas ambientais, em articulação com Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, INPE e outras instituições.

Esses levantamentos multitemáticos e regulares têm sido acompanhados de esforço de documentação de conceitos e metodologias e também de formalização dos ritos e procedimentos de desenho e condução de suas pesquisas, mitigando potencial risco de interferência política na instituição.¹⁹ Fator que também tem favorecido a regularidade da produção estatística é a existência de uma rede coletora capilarizada pelo território nacional, com unidades estaduais e agências municipais (mais de 500), bem como o uso crescente de novas tecnologias de coleta, como questionário eletrônico, *palmtops* e pesquisa telefônica.²⁰

Além de produtor de estatísticas sociais, demográficas, ambientais e econômicas, o IBGE tem a responsabilidade de coordenar o Sistema Estatístico, o que implica em: articular os esforços conjuntos de várias organizações públicas – departamentos especializados de ministérios, órgãos federais e subnacionais, etc. – na produção de informações com padrão de “qualidade estatística”; fornecer apoio na condução de pesquisas; centralizar a construção de sistemas classificatórios para categorização estatística (como classificação de atividades econômicas, produtos, etc.); e, enfim, disseminar as melhores práticas na coleta, tratamento, documentação e disseminação de informações, como preconizados nos “Princípios

¹⁹ Ver, nesse sentido, o caso argentino em que a agência estatística passou por problemas dessa natureza como reportado em Dargent *et al.* (2018). No Brasil, análises futuras poderão dizer se os episódios reportados desde 2019, com relação à condução do Censo Demográfico 2020, não se configurariam como interferências político-administrativas indevidas às “boas estatísticas”, como preconizadas pelos “Princípios das Estatísticas Oficiais”. Ver, por exemplo, matéria da *Folha* em 6/06/2019, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/ato-em-defesa-do-censo-reune-tecnicos-e-tres-ex-presidentes-do-ibge-no-rio.shtml>.

²⁰ Ver relatórios de gestão do IBGE dos últimos 20 anos, disponíveis em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7223>.

Fundamentais das Estatísticas Oficiais”.²¹

As atividades de coordenação estatística têm conduzido à institucionalização de mecanismos de cooperação técnica e interlocução com outras instituições. Vale citar, nesse sentido, a estruturação do Comitê de Estatísticas Sociais e as comissões técnicas com equipes de órgãos estaduais de estatísticas, encarregadas das estimativas subnacionais do Produto Interno Bruto e das projeções populacionais em nível estadual. Outro exemplo, mais recente, embora aparentemente interditado desde 2017, foi a instalação de grupos de trabalho temáticos de técnicos do IBGE e de diversos ministérios em 2015, para discussão dos indicadores da Agenda ODS. Esse é um caso ilustrativo do papel da equipe técnica da instituição como “custodiadora” ou “zeladora republicana” das demandas de informação necessárias às políticas, isto é, de sua responsabilidade e legitimidade no recolhimento de demandas setoriais e incorporação no programa de trabalho do Sistema Estatístico. Esses canais de interlocução minimizam, em parte, a falta de regularidade de realização das Conferências Nacionais de Estatística e Geografia, fóruns previstos e necessários para atualização do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas pela parcimoniosa legislação que normatiza as estatísticas públicas no país.²²

Vale registrar que, em maio de 2016, em comemoração aos 80 anos do IBGE, estava previsto um grande Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Estatísticas Públicas, preparado em câmaras técnicas envolvendo técnicos da casa, governos, universidade e sociedade civil. Procurava-se replicar e ampliar a experiência de 20 anos antes, em 1996, organizada por Simon Schartzmann (1996), mas com compromisso de fazer um balanço mais exaustivo dos avanços, lacunas e novas demandas do Sistema Estatístico. Nesse sentido, previam-se reuniões temáticas prévias e preparatórias, para consolidação de documentos orientadores dos esforços de produção de pesquisas e responsabilidades institucionais para os próximos anos. Com as mudanças de governo em 2016 inviabilizou-se o evento tal como

²¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/component/content/article/1861-novo-portal/institucional/16150-principios-fundamentais-das-estatisticas-oficiais-orientacoes-para-divulgacoes-de-resultados-pelo-ibge.html?Itemid=6702>.

²² Essa é uma questão interessante para investigação em Ciência Política: por que a normativa sobre Sistema Estatístico é tão parcimoniosa, quando comparada com outros países, como Portugal por exemplo? Em que pese as contribuições já de longa data de Nelson Senra e, mais recentemente, na presidência de Roberto Olinto pouco se avançou na questão. Mas essa lacuna tem sido preenchida por iniciativas com grande impacto para o IBGE. É o caso do Decreto n. 10.046/2019 sobre compartilhamento de dados entre órgãos do governo federal, em que sigilo fiscal, segurança de dados, confidencialidade, auditabilidade e outros conceitos são citados e definidos, mas não o “sigilo estatístico”, princípio muito caro ao Sistema Estatístico e às recomendações internacionais.

planejado, sendo substituído por um evento com formato bastante diferente²³.

As lacunas da não realização dessas conferências também foram menos gravosas pela maior abertura do IBGE à ausculta da sociedade civil, como ocorrido em reuniões preparatórias dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, assim como no Fórum do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares, entre outros. Essa relativa democratização do diálogo da instituição com outros atores sociais marca uma inflexão na postura de interlocução técnica muito restrita com setores da academia, organismos internacionais e segmentos da burocracia federal (Planejamento e Fazenda). Não parece pouco para um órgão criado no Estado Novo, fortalecido em termos de orçamento, equipe e pesquisas nos governos da ditadura militar, com uma cultura de centralização decisória e hierarquia funcional. Tampouco parece irrelevante tal registro, em um momento que há uma tentativa de “estrangulamento” dos fóruns de participação social no governo federal.²⁴

A disseminação destas boas práticas e princípios para outros órgãos da administração federal teve, no MDS, um caso relevante para ser registrado nesse capítulo: o reconhecimento da SAGI como uma instituição com *status* de “organização estatística”, com garantia de sigilo e confidencialidade dos registros de suas pesquisas, quali e quantitativas (Pereira; Pires; Pinto, 2014). As pesquisas de avaliação das PDSCF realizadas pela secretaria desde 2004 captavam, invariavelmente, informações “sensíveis” como situações de trabalho infantil, violência, discriminação social e racial e outras violações de direitos. Como funcionários públicos lotados em um ministério setorial, técnicos da secretaria poderiam ser responsabilizados por prevaricação por algum órgão de controle ou do Sistema de Justiça. Afinal, cientes da ocorrência dessas transgressões, os técnicos deveriam acionar os mecanismos para sua apuração e responsabilização, informando às autoridades competentes e até mesmo disponibilizando evidências comprobatórias da situação encontrada. Mas, ao fazer isso, estariam violando os compromissos e protocolos éticos de confidencialidade acertados com os entrevistados das pesquisas e, no médio prazo, comprometendo a legitimidade e missão institucional da SAGI como produtora de informação para as PDSCF.

Assim, qual a segurança que um gestor, técnico ou beneficiário das PDSCF poderia ter de que as informações coletadas ou declaradas em entrevista qualitativa ou questionário de pesquisa amostral não seriam usadas para outros fins que não os propósitos de um estudo

²³ Denominou-se 3ª Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais (INFLOPLAN). Veja vídeo de mesa de abertura em <https://www.youtube.com/watch?v=y3OubO1ZI08>.

²⁴ Como demonstrou o Decreto n. 9.759/2019, que teria diminuído de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social.

diagnóstico ou avaliativo? Qual a garantia que um funcionário da SAGI teria de não ser responsabilizado por omissão administrativa ou um entrevistado ser penalizado por sua declaração em entrevista, no contexto de crescente “vilanização” do servidor público e Judicialização que o Brasil passou a conviver nos anos 2010? (Lynch, 2017). Fato é que a interlocução com o IBGE nas questões sobre confidencialidade, sigilo e proteção legal dos técnicos estatísticos foram fundamentais para que se amadurecesse a proposta de colocar a SAGI – e sua equipe de servidores – sob o “manto protetor” da – parcimoniosa – legislação que normatiza o campo.

O papel do IBGE como coordenador é um tema a ser mais bem investigado, em uma perspectiva comparativa internacional, pois o Brasil parece ser um caso de coordenação mais por convencimento e adesão de parceiros do que por regulação ou imposição *top-down*. Os encargos e atividades como produtor de informação, a estrutura federativa do país, a localização de sua sede no Rio de Janeiro, os receios institucionais na proposição de uma legislação estatística mais atual e abrangente ajudam, em parte, a entender essa posição institucional, diferente da encontrada no México e Colômbia, por exemplo, de coordenação mais centralizada. Em certo sentido, o caso brasileiro se assemelha mais ao padrão estadunidense, com Sistema Estatístico mais descentralizado, com muitas instituições produtoras e compiladoras de estatísticas. A diferença é que nos EUA e outros países desenvolvidos existe a figura do “estatístico-chefe”, com assento mais próximo do centro de poder (nos EUA é no *Office of Management and Budget*, o equivalente ao agora extinto Ministério do Planejamento). Seu papel principal é o de garantir provisão e estabilidade orçamentária para as várias instituições integrantes do Sistema, além de buscar racionalidade do uso de recursos públicos e facilitar a atualização da relação de temas que sociedade e Estado acham relevantes incorporar nas estatísticas.

Para os propósitos desse texto, pelos efeitos junto às PDSCF, as pesquisas ibegeanas mais relevantes a destacar são os Censos Demográficos, as edições anuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Há certamente outras pesquisas importantes a mencionar, como as Estatísticas do Registro Civil, as Pesquisas de Orçamento Familiar, a Pesquisa Mensal de Emprego, a Economia Informal Urbana e, mais recentemente, a PNAD Contínua e a Pesquisa Nacional de Saúde, cujas contribuições precisam ser resgatadas em outros textos e estudos.

As três primeiras pesquisas citadas se destacam pelo conjunto integrado de informações que proporcionam para as etapas do ciclo de políticas sociais. A abrangência temática, regularidade e cobertura territorial dessas pesquisas trouxeram informações cruciais para

identificação de demandas sociais, elaboração de diagnósticos, formulação de políticas e programas e avaliação da efetividade dos mesmos ao longo das últimas décadas. Cada pesquisa tem permitido produzir estatísticas e indicadores que, como visto mais à frente, dialogam em maior ou menor intensidade com demandas específicas de informação para as PDSCF.

Contabilizar o tamanho da população, seu perfil em termos de sexo, idade e raça/cor é uma finalidade básica dos Censos Demográficos, dimensionando-se, assim, demandas públicas de serviços e carências sociais a atender. Não menos importante é o fato de que os levantamentos censitários cumprem uma função normativa importante no sistema político – na definição de vagas de representação legislativa – e no sistema tributário – na repartição dos recursos arrecadados em impostos pelo setor público (Hakkert, 1996).

Mas os Censos são muito mais do que “demográficos”. Refletem a agenda de preocupações de seu tempo, da sociedade e do governo do momento de sua realização, além de projetarem o sonho de cada nação no futuro imediato. A extensão do questionário e, sobretudo, o conjunto de quesitos investigados refletem a “cara” da sociedade na época de seu levantamento (Oliveira, 2003). Assim, o primeiro Censo realizado no país, realizado em 1872, levantou apenas 14 quesitos de informação, entre características demográficas, religião, profissão e condição civil (livre ou escravo). Talvez fossem suficientes para retratar a sociedade agrária e pouco complexa que a elite latifundiária permitia-se enxergar, não sem resistência por mais de 20 anos (já que o Censo estava previsto para 1852).

Refletindo o enorme esforço de ampliação de “registro fotográfico” da sociedade brasileira ao longo do século XX, o Censo Demográfico chega em 2010 com 111 quesitos no questionário (Barbosa; Szwako, 2019). Ampliou-se, sobretudo após 1960, com a introdução do questionário da amostra no Censo, a caracterização socioeconômica da população, dos domicílios e entorno da moradia. Desemprego, pobreza, trabalho infantil, desproteção social de pessoas com deficiência ou idosos, analfabetismo de crianças e adolescentes, mortes de jovens – brancos e negros –, migração, mobilidade urbana, calçamento e pavimentação passaram a ter nos Censos Demográficos a possibilidade de dimensionamento em escala municipal, pelo menos, a cada dez anos.

Além da abrangência temática, a cobertura nacional e a ampla capacidade de desagregação geográfica e por grupo sociodemográfico tornam o Censo uma fonte de grande utilidade para o planejamento público, nas três esferas de governo. Por definição, os recenseamentos cobrem a totalidade do território e fornecem dados desagregados em níveis de grandes regiões, unidades da federação, meso e microrregiões, municípios, distritos e, até mesmo, em âmbito de setor censitário ou área de ponderação. Esse plano multinível de

disponibilização de dados censitários permite a formulação de programas públicos com graus de detalhamento e alcance bastante variados, adequados ao tamanho, aos volumes de recursos, à abrangência geográfica e aos objetivos políticos das diferentes esferas de governo.

As informações sobre mercado de trabalho e rendimento coletadas no Censo são particularmente relevantes para as PDSCF. O Censo é a única fonte de dados capaz de captar integralmente o perfil de ocupação e a base produtiva da população em abrangências local e microrregional, revelando a dimensão tanto das potencialidades e especializações locais quanto das carências produtivas dos municípios. Nessa perspectiva, as estatísticas de trabalho levantadas pelos Censos Demográficos constituem um forte instrumento de apoio ao planejamento plurianual dos municípios brasileiros, contribuindo substancialmente para formulação de programas de inclusão produtiva e de trabalho “decente”, bem como projetos de desenvolvimento local e de combate ao trabalho infantil (Silva; Jannuzzi, 2019). Não fossem as informações coletadas sobre ocupação exercida, situação urbana/rural e idade, não teria sido possível caracterizar situações típicas de trabalho infantil e trabalho “não decente” com precisão estatística suficiente para compor diagnósticos orientadores e pactuação de compromissos da ação governamental (Guimarães, 2012).

45

O Censo de 1940 buscou captar informações sobre mercado de trabalho por meio dos quesitos ocupação (principal e secundária), ramo de atividade e posição na ocupação (empregado, empregador, trabalhador por conta própria). Foi a partir do Censo de 1960 que se iniciou investigação sobre a renda, ao nível de domicílio, com o quesito renda média do indivíduo referente a todas as fontes de rendimentos. Em 1980 ampliou-se a investigação sobre rendimentos, com a inclusão da aposentadoria e pensão. Também se investigou o trabalho infantil para crianças de 5 a 9 anos, o que não foi replicado nos levantamentos posteriores. Isso não impediu que se elaborassem diagnósticos específicos sobre o tema – com trabalho infantil de 10 a 14 anos –, como os produzidos pelo escritório brasileiro da Organização Internacional do Trabalho, com desdobramentos importantes na pauta de trabalho da Assistência Social no período em análise.²⁵

A inovação implementada no Censo de 2010 quanto ao tema trabalho foi a inclusão do quesito acesso a programas sociais, como rendimento oriundo do Programa Bolsa Família (PBF) ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Benefício Assistencial de

²⁵ Vale destacar os Diagnósticos Intersetoriais Municipais de Trabalho Infantil preparados pela OIT, com informações e análises de cada município brasileiro, migrados depois para a plataforma Smartlab, iniciativa bastante interessante de como potencializar o uso de informações para gestão pública municipal (<https://smartlabbr.org/>). Esses diagnósticos foram usados para pactuação de metas municipais de erradicação de trabalho infantil pelo MDS em meados dos anos 2010.

Prestação Continuada (BPC/LOAS), do seguro-desemprego, da bolsa de estudo, entre outros (Soares; Melo; Bandeira, 2014). A ampliação de quesitos relacionados às diferentes fontes alternativas de rendimento, associada ao aumento da cobertura da população suscetível a recebê-las, proporcionou expressiva melhora na estimativa de renda domiciliar *per capita*. Contudo, pela natureza mais simplificada da captação em relação às outras pesquisas do IBGE, como a PNAD e a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), as estimativas de população em situação de pobreza e extrema pobreza pelo Censo eram substancialmente mais altas.

De fato, usando a linha de extrema pobreza do Plano Brasil Sem Miséria – 70 reais *per capita* em junho de 2011 –, a partir dos dados do Censo Demográfico 2010 poderiam ser obtidas cinco estimativas diferentes – entre 13 milhões e 24 milhões de pessoas –, conforme procedimentos de tratamento dos dados de renda domiciliar nula, sua imputação e uso dos microdados do universo ou da amostra do levantamento. Na POF 2007/08, a extrema pobreza monetária englobaria 11,3 milhões de pessoas, enquanto na PNAD 2009 foram estimados 9,5 milhões nessa situação (Jannuzzi; Souza, 2016).

As diferenças de estimativas de pobreza e extrema pobreza entre as pesquisas do próprio IBGE, para não falar das diferenças entre as produzidas por outras instituições (IPEA, CEPAL, FGV, Banco Mundial, etc.) e fonte de dados (Cadastro Único, registros de subalimentação da FAO, etc.), ganharam menos repercussão midiática do que se imaginava. Se, por um lado, talvez fosse um assunto com muitas questões técnicas específicas para discussão nos jornais ou televisão, por outro, era um tema “quente” e muito disputado entre as equipes técnicas da SAGI, MDS, IBGE, IPEA, BID e CEPAL, tendo mobilizado, inclusive, gestores dos Ministérios. Afinal, para a comunidade de práticas da “política pública orientada por evidências” e comunidade-de-narrativas-políticas, era fundamental dispor de uma estatística “mais precisa possível”, que dimensionasse o tamanho da pobreza. Era necessário, inclusive, para essa comunidade, ter parâmetros de quão estatisticamente baixa deveria ser a estimativa de extrema pobreza para se afirmar que estava erradicada. A dificuldade de encontrar uma solução consensual levou à encomenda de um relatório de especialistas da CEPAL que, pelo argumento de autoridade técnica, pudesse pôr um fim às disputas (Feres; Vilatoro, 2014).

A instrumentalidade do Censo Demográfico 2010 para o planejamento das ações das PDSCF, agora sob a orientação estratégica do Plano Brasil Sem Miséria, está bem descrito no primeiro capítulo do livro-balanço do plano, publicado em dezembro de 2014, por Campello e

Mello (2014)²⁶. Como colocam as autoras, envolvidas desde o início em posições-chave do desenho do BSM:

Os dados do Censo traziam ainda informações detalhadas sobre os domicílios dos mais pobres, suas condições de saneamento, acesso à água, energia e coleta de lixo, além de níveis de alfabetização e ausência de documentação entre os membros das famílias extremamente pobres. O mapeamento dos principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza serviu como um diagnóstico para a definição do que deveria ser considerado na construção do Brasil Sem Miséria. As diferenças regionais apontavam para a necessidade de criação de estratégias específicas para além das ações de caráter universal; a parcela significativa de crianças e adolescentes demonstrava a necessidade de repensar as políticas de transferência de renda e, ao mesmo tempo, pensar ações de inclusão produtiva dos adultos que aliassem rapidez e efetividade; assim como a alta incidência de pobreza no campo demandou a criação de ações inéditas para dar conta das especificidades dos produtores rurais mais pobres.

De posse do diagnóstico oferecido pelo Censo 2010, cada um dos ministérios que fez parte do esforço de formulação do Plano trouxe para compor a proposta inicial do governo federal, ações de sua competência [...]

Com base nessas informações, foram elaborados mapeamentos sobre: os principais problemas enfrentados pela população em situação de extrema pobreza; quais seriam as estratégias necessárias para superar esses problemas; e quais os instrumentos disponíveis ou que precisariam ser criados para que as estratégias fossem implementadas de forma a responder às necessidades dessa parcela da população. (Campello; Mello, 2014, p. 39-40).

47

O mapeamento da pobreza por meio do Censo Demográfico – favorecido pela melhoria da captação de rendimento e pela granularidade territorial de seus dados – pode explicar, em alguma medida, a reconhecida focalização do programa Bolsa Família junto à população mais pobre (Campello; Falcão, 2014). As informações sobre rendimentos domiciliares permitiram que equipes municipais do Cadastro Único de Programas Sociais e da Assistência Social pudessem chegar aos públicos-alvo das políticas de desenvolvimento social, no campo e nas periferias das maiores cidades. Inscritas, essas famílias podiam ser orientadas a solicitar benefícios do programa Bolsa Família, BPC, aposentadoria, ou ainda serem identificadas como públicos potenciais de vários programas como Água para Todos, Tarifa Social de Energia Elétrica, Luz para Todos e Educação de Jovens e Adultos.

As informações de rendimento levantadas no Censo serviram de base para motivar o desenvolvimento de uma ferramenta informacional na *web* – Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV)²⁷ – para viabilizar a construção, para cada município, dos mapas de pobreza e de outras vulnerabilidades em escala microterritorial (Jannuzzi *et al.*, 2014). A ferramenta

²⁶ Tereza Campello, ministra do MDS, e Janine Mello, coordenadora das ações estratégicas do BSM.

²⁷ Vale registrar que esse aplicativo se inspirou em outro anteriormente desenvolvido pelo IBGE, a pedido do MDS, com a plataforma Estatcart, com base no Censo 2000.

disponha de indicadores referidos a setores censitários²⁸ dos Censos Demográficos 2000 e 2010, tais como: quantidade de domicílios; população residente; população com rendimento *per capita* de até R\$ 70,00; domicílios sem abastecimento de água; domicílios sem banheiro exclusivo dos moradores; domicílios sem energia elétrica; quantidade de responsáveis analfabetos; crianças com idade de 0 a 6 anos; e pessoas com mais de 65 anos. O IDV também trazia, para áreas de ponderação²⁹, a taxa de desemprego, percentual de domicílios com Bolsa Família, mortalidade de jovens e idosos com baixa renda e outros indicadores.

Há relatos (cf. Brasil, 2016) de que o aplicativo foi usado, como se esperava, para dirigir esforços de busca ativa de famílias no território municipal para inscrição no Cadastro Único, assim como utilizada no planejamento da logística de carros de som para informar a população de baixa renda sobre a necessidade de atualização de informações no Cadastro.³⁰ A ferramenta também permitiu a identificação das áreas prioritárias para atendimento do Programa Mais Médicos e para construção de equipamentos esportivos e de lazer, pelo Ministério dos Esportes, entre 2011 e 2014 (Brasil, 2016).

Outro esforço meritório de uso das informações censitárias nas PDSCF tem sido a tentativa de integração de dados com o Cadastro Único para Programas Sociais, ao nível de setor censitário, a partir do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE). Tal integração permitiria atualizar as informações sobre parcela da população – aquela mais pobre – nos municípios brasileiros, assim como melhorar as estimativas de projeções populacionais do IBGE. Consequentemente, seria possível aprimorar as estimativas municipais de público-alvo potencial do programa Bolsa Família, usadas como referência para gestão do programa. Na ferramenta acima mencionada -IDV- previa-se, inclusive a incorporação de informações do Cadastro Único, à medida que fossem sanados os problemas de correspondência de endereços junto ao CNEFE (da ordem de 60% em 2012).

O reconhecimento “estatístico” e/ou identitário pelo Censo Demográfico de segmentos populacionais vulneráveis, públicos-alvo de políticas específicas e povos e comunidades tradicionais é outro ponto interessante a destacar nesse capítulo, pois as PDSCF expuseram situações ainda não captadas às “lentes ibgeanas”. A prerrogativa taxonômica das estatísticas aludida por Martin (2001) pressupõe certa estabilidade e comensurabilidade da categoria social

²⁸ Setor censitário é a unidade geográfica básica para operacionalização da coleta de dados nos Censos Demográficos e também de disseminação dos resultados do questionário básico. No meio urbano corresponde, em geral, a um conjunto de cerca de 300 domicílios particulares.

²⁹ Área de ponderação é a unidade de disseminação de estatísticas coletadas no questionário amostral do Censo. Corresponde, na área urbana, a agregação territorial de cerca de cerca de 4 mil domicílios.

³⁰ Na publicação comemorativa de dez anos da SAGI, dedicou-se um capítulo para relatos de casos de usos das pesquisas, aplicativos e informações da Secretaria pelos técnicos municipais.

– ou fenômeno – em questão, dificultando que grupos de baixa representatividade populacional ou segmentos de caracterização complexa sejam reconhecidos como “categoria estatística” – ou “variável estatística” – viável. Como um Censo é dotado da “oficialidade estatal” e, portanto, um instrumento cujas informações instruem decisões sobre políticas e também um levantamento exaustivo da população, que percorre todo o território, é natural que recaiam sobre ele as expectativas de visibilidade, identificação, dimensionamento e “reconhecimento oficial” dos ainda “invisíveis” ao Estado e às políticas públicas.

O dimensionamento municipal de pessoas com deficiências é, nesse sentido, uma das demandas sempre aguardadas com expectativas pelos movimentos e associações na área. Essas estatísticas têm sido para eles um instrumento de *advocacy* para políticas ativas e normativas, mas também tem sido usado pelas PDSCF para informar sobre estimativas de públicos para Benefício de Prestação Continuada (BPC) e serviços socioassistenciais nos municípios. A cada Censo Demográfico tem se procurado melhorar a coleta das incapacidades motoras e intelectuais, cada vez mais importantes, inclusive, pelo envelhecimento populacional. Há pressão, inclusive, para que os quesitos de caracterização das incapacidades sejam incorporados ao questionário básico, de aplicação universal. Tal solicitação justificar-se-ia pela necessidade de se dispor dessa informação em nível amplamente desagregado – setor censitário – para orientar políticas de acessibilidade, mobilidade e serviços públicos de transporte.

Com relação à etnia, os avanços taxonômicos foram sempre bastante incrementais nos Censos, em parte pelas dificuldades intrínsecas da categorização estatística do *constructo* e também pela sensibilidade política da enumeração de “brasileiros não brancos” em vários momentos históricos. Dimensionar majorias “não brancas”, reconhecer a diversidade étnica ou trazer evidências contrárias ao mito da “democracia racial” poderia iluminar questões que “não se queria ou quer conhecer ou reconhecer”. Como pontuou Campos (2013, p. 83):

A cor dos brasileiros sempre foi uma questão sensível durante a organização dos censos nacionais. Para avaliar os impactos demográficos da escravidão (e do possível fim dela), o Império ordenou que o censo de 1872, o primeiro realizado no país, incluísse uma questão sobre raça. Quatro categorias foram usadas na época: “branca”, “preta”, “parda” e “cabocla”, sendo que a categoria parda foi incluída sob a alegação de que ela captaria o número de descendentes de escravos alforriados ou já nascidos livres [...]

Influenciado pelas ideias eugenistas, o CENSO de 1890, realizado depois da Abolição e da Proclamação da República, trocou a categoria “parda” pelo indicador racial “mestiço”. Curiosamente, a influência do eugenismo levou à supressão da questão sobre raça no censo de 1920, pois seus organizadores acreditavam que a pergunta dificilmente captaria a “verdadeira raça” dos brasileiros [...]

Pelo menos motivo que em 1920, os organizadores do censo de 1940 acreditavam que a população mestiça tenderia ser classificada como branca e, por isso, não incluíram nenhuma categoria intermediária de cor. Aqueles que não se classificavam como “branco” ou “preto” eram computados como indivíduos de “cor não identificada”.

A partir do Censo 1950, as categorias raça/cor – branco, preto, amarelo, indígena e pardo – foram mantidas nos Censos, mas novamente subtraídas do questionário do Censo de 1970. Em 1980, vale registrar, a categoria “indígena” não constou nesse quesito. Discriminar melhor a afro-descendência tem sido uma demanda muito presente no programa de trabalho do IBGE, trazida pelo movimento negro e também pela academia nos anos 1990, para instrumentalizar o debate sobre desigualdades raciais e necessidade de políticas de natureza afirmativa e/ou compensatória. Mas depois de várias tentativas de coletar a ascendência étnica de modo mais detalhado em pesquisas do IBGE,³¹ ao que parece, o modelo taxonômico de autoclassificação em cinco categorias estatísticas de raça/cor resiste ao tempo e às críticas. Tal modelo parece ter ganhado legitimidade adicional pelo uso instrumental da autodeclaração em processos seletivos para universidades públicas (Campos, 2013)³².

Indígenas, contudo, parece terem tido melhor sorte (!) no reconhecimento identitário. No Censo 2010 eles foram identificados segundo o povo ou tribo a que pertencem e ainda a língua falada. É certamente um projeto de pesquisa interessante investigar como se deu esse processo de “estatistização” dessa demanda identitária, isto é, incorporação do pleito na forma de quesitos no disputado questionário do Censo – do básico, vale destacar –, assim como os eventuais efeitos desse reconhecimento “estatístico” mais específico para diferentes povos indígenas. Qual teria sido o protagonismo de entidades ligadas ao segmento, de gestores públicos (na Saúde, Assistência Social e Fundação Nacional do Índio) e comunidade de antropólogos nesse processo? Qual teria sido a receptividade do pleito pela equipe técnica e corpo gestor? Em que medida a questão indígena no governo, com toda a ambiguidade existente, e as dificuldades vivenciadas pelas equipes municipais da Assistência Social em fazer chegar às PDSCF teriam influenciado tal aprimoramento da coleta?

Seguindo essa trilha, no Censo 2020, foi incorporada a identificação dos quilombolas no questionário básico. Não seria esse outro caso de “estatistização” identitária influenciada pela emergência de políticas públicas para o segmento, como as ações do Brasil Quilombola, articuladas pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criada em 2003? Teria sido tal processo um desdobramento do levantamento no Censo da População de Comunidades

³¹ Ver, por exemplo, a Pesquisa das Características Étnico-Raciais da População em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9372-caracteristicas-etnico-raciais-da-populacao.html?=&t=o-que-e>.

³² O sigilo estatístico das informações levantadas pelo IBGE não impede que pessoas possam solicitar cópia do questionário que responderam ao IBGE. Dada a natureza oficial do Censo e outras pesquisas, há casos de pessoas que usam cópias de seus questionários respondidos para “atestar” a cor/raça declarada em processos seletivos nas universidades públicas.

Quilombolas Tituladas, realizado em 2011 pelo MDS (Brasil, 2013), em que se demonstrou que, na média, esse segmento populacional estava ainda mais desassistido do que a população indígena? Teria sido uma ação dos movimentos sociais do segmento para evidenciar que a população quilombola era muito maior do que os 40 mil estimados no Censo do MDS?

Já a população em situação de rua não conseguiu emplacar sua identificação e dimensionamento pelo IBGE, em que pesem sua organização como movimento institucionalizado, sempre presente nas Conferências Nacionais de Assistência Social, e a existência de uma política pública institucionalizada desde 2009 – Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009). A transitoriedade da classificação – situação de rua – é sempre um problema na categorização estatística, mais centrada em princípios de “estabilidade” e “regularidade” da condição. Ademais, nas instituições estatísticas os domicílios constituem a base de referência para controle operacional da coleta e para extração de amostras. Se a população não é domiciliada, isso exigiria uma abordagem de coleta diferente da convencional, como a empregada por algumas instituições de pesquisa, inclusive pelo MDS no Primeiro Censo e Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua, em 2007/2008 (Brasil, 2008).

51

Os caminhos de reconhecimento identitário foram se diversificando nas últimas décadas, com a ampliação dos fóruns de participação pública e dos movimentos sociais. A trilha “movimento social organizado » reconhecimento por categorias estatísticas » reconhecimento burocrático de demandas » desenho de políticas públicas específicas” parece ter sido encurtada e não segue as mesmas etapas. O Cadastro Único de Programas Sociais deu, nesse sentido, enorme contribuição: reconheceu em dez anos, como categorias administrativas específicas de públicos-alvo de políticas, 17 grupos populacionais tradicionais e específicos, inclusive população em situação de rua.³³

Pela frequência populacional e complexidade classificatória, é difícil imaginar que esses grupos pudessem ser contemplados em uma enumeração censitária do IBGE sem longa discussão técnica, ainda que politicamente legítimos.

Para além da qualidade dos diagnósticos sobre os públicos-alvo que os Censos

³³ Os 17 grupos são agregados em quatro grandes categoria: 1) por origem étnica: famílias indígenas, famílias quilombolas, famílias ciganas, famílias pertencentes a comunidades de terreiro; 2) relacionados ao meio ambiente: famílias extrativistas, famílias de pescadores artesanais; famílias ribeirinhas; 3) relacionados ao meio rural: famílias assentadas da Reforma Agrária, famílias acampadas, famílias de agricultores familiares, famílias beneficiárias do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF); 4) em situações conjunturais: famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura, famílias de preso do sistema carcerário, famílias de catadores de material reciclável, famílias de pessoas em situação de rua, famílias de resgatados do trabalho análogo ao de escravo, famílias em situação de trabalho infantil.

Demográficos proporcionaram às ações das PDSCF, também foi fundamental a contribuição da Pesquisa de Informações Básicas Municipais no mapeamento da capacidade instalada de atendimento das mesmas. Afinal, em um país com as dimensões continentais e estrutura federativa como o Brasil, políticas e programas precisam estar adequados à estrutura diversa de gestão existente. Propostas meritorias de programas, com desenhos lógicos consistentes “em tese”, podem ser inviabilizadas pelos problemas de implementação decorrentes de baixa capacidade de gestão de agentes encarregados da operação em municípios, estados ou departamentos de um determinado Ministério. Assim, além de um bom diagnóstico socioeconômico, o sucesso de uma política ou programa depende da disponibilidade de informações acerca da capacidade de gestão e implementação dos agentes públicos envolvidos, nos diferentes contextos de atuação. É, pois, imprescindível dispor-se de estatísticas e indicadores de estrutura de gestão e de oferta de serviços, caracterização dos recursos humanos, disponibilidade e instalação de equipamentos públicos.

Essas são as principais contribuições das edições anuais da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) desde 1999 e da congênere Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) desde 2012. Esses levantamentos, realizados em todas as prefeituras (e estados) do país, permitem construir indicadores para retratar o grau de participação e controle popular da ação pública, bem como indicadores para caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional para as atividades de planejamento e capacidade de gestão pelo país. A pesquisa tem sido usada pelos ministérios para levantar, em suplementos específicos anuais, aspectos da gestão municipal necessários à implementação de programas e políticas federais, como no caso do meio ambiente, cultura, esportes, direitos humanos e temas das PDSCF (assistência social, segurança alimentar, inclusão produtiva, entre outros).

Contratado pela SAGI, o IBGE foi a campo em 2005, 2009 e 2013 com suplemento temático de Assistência Social na MUNIC, para levantar informações sobre o grau de estruturação dos serviços socioassistenciais no país. Era necessário, sobretudo na primeira edição, dimensionar o quantitativo de pessoal técnico e equipamentos pelo território brasileiro, informação então não disponível com a precisão necessária aos gestores do MDS. Conhecer a capilaridade do Suas era um pressuposto importante para pactuar as ações com municípios para inscrição no Cadastro Único e oferta de todos os demais serviços e programas das PDSCF. Em 2012, o MDS, por intermédio da SAGI, ajudou o IBGE a realizar a primeira ESTADIC, que investigou aspectos da estrutura administrativa da assistência social e segurança alimentar nas 27 unidades da federação.

De forma a fortalecer e repensar as políticas de segurança alimentar e inclusão produtiva

no MDS, em 2014, as duas pesquisas – MUNIC e ESTADIC – encartaram suplementos sobre a estrutura institucional e administrativa dessas políticas nos estados e municípios. Tais pesquisas trouxeram um diagnóstico inédito para desenho de intervenções públicas mais integradas nessas áreas programáticas, que se imaginava que teriam sua maturação em um possível plano “Brasil Incluído”, que viria a substituir o Brasil Sem Miséria na nova gestão. Afinal, mitigada a fome, era preciso – usando o bordão conservador – “estimular as famílias que entraram no Bolsa Famílias a encontrarem as portas de saída do programa”. Para além do PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –, exitoso na oferta de educação profissional para esse público, era necessário ofertar outros programas de inclusão produtiva, mais customizados e adequados às dinâmicas econômicas locais e aos perfis socioeconômicos dos públicos-alvo. Mapear tais experiências foi o objetivo dessas pesquisas, um caso raro em que a disponibilidade da informação – o diagnóstico sobre inclusão produtiva em estados e municípios- conseguiu se adiantar à demanda para fins de desenho e implementação de ações no campo que viriam se implantar nos anos seguintes.

Essa parceria de dez anos com IBGE, resultou na incorporação das temáticas do MDS no seu programa de trabalho, com inclusão da investigação dos serviços, pessoal e equipamentos da assistência social, segurança alimentar, inclusão produtiva na MUNIC. Mas, ao contrário do que ocorrera anteriormente, não se produziram publicações temáticas específicas, que apresentassem uma análise descritiva dos resultados, em perspectiva comparativa. Tais documentos eram instrumentos relevantes para subsidiar a gestão e garantir transparência pública para os conselhos municipais das ações do Ministério, assim como também oferecer aos órgãos de controle um levantamento oficial para auditoria dos recursos transferidos. Não parece suficiente produzir as estatísticas e não fazer esforço mais amplo para divulgá-las, uma temática certamente instigante para outra pesquisa.

Para além do dimensionamento da capacidade de atendimento no setor público, o MDS também demandou ao IBGE a investigação da capacidade de atendimento das instituições privadas, conveniadas ou não ao Suas. A primeira edição da Pesquisa de Entidades da Assistência Social (PEAS) foi realizada em 2007 e depois replicada em dois módulos (2013 e 2014/2015), em face do detalhamento requerido pela regulação do setor.

Essas pesquisas – MUNIC, ESTADIC e PEAS – possibilitaram pactuar compromissos e metas de atendimento de serviços socioassistenciais com os agentes operadores, como revelam os pactos articulados no Conselho Nacional de Assistência Social.³⁴ Ademais, por essa

³⁴ Ver a Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013, e a Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social, em que se especificam, respectivamente, o Pacto de Aprimoramento da Gestão

razão, acabaram ensejando a criação de um levantamento anual – pela internet –, em que se começou a coletar dados cada vez mais detalhados e abrangentes sobre o Suas nas prefeituras, governos estaduais e conselhos de participação social. Esse instrumento, criado em 2007 como uma ficha de registro de caracterização básica dos Centros de Referência da Assistência Social, passou a ser denominado de Censo CRAS no ano seguinte (Brasil, 2015a). Em 2009, o levantamento passou a abranger também a coleta de dados junto aos Centros de Referência Especializados da Assistência Social, recebendo a denominação de Censo Suas. Nos anos seguintes, refletindo o processo de institucionalização crescente do Suas e de demandas mais complexas de informação, o Censo ampliou substancialmente seu escopo investigativo, com a introdução paulatina dos questionários sobre gestão estadual, gestão municipal, Conselho Estadual de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social, rede de entidades conveniadas (todos em 2010), Centros POP (em 2011), unidades de acolhimento (2012) e Centros de Convivência (2014).

Esse processo ilustra, de um lado, como a “complexificação” das PDSCF foi requerendo informação com escopo temático mais amplo, periódico e em nível administrativo mais granular. De outro, mostra um caso de aprendizado institucional a partir da relação com o IBGE e as pesquisas mencionadas. De forma diferente de outros ministérios que realizaram a parceria com o IBGE, no caso do MDS, em função da existência de uma unidade específica encarregada da agenda da “Política Pública orientada por evidências” – a SAGI – foi possível internalizar conhecimentos e criar seus próprios levantamentos, como o Censo Suas e as mais de uma centena de pesquisas de avaliação realizadas, várias delas por meio de encartes nas PNADs, como registrado a seguir (Brasil, 2016).

Com a entrega das últimas publicações de resultados no primeiro semestre de 2017, a PNAD encerrou seu ciclo de 50 anos de produção e disseminação de informações estatísticas para o Estado e sociedade brasileiros. Implantada em 1967 com o objetivo de captar, principalmente, as mudanças conjunturais e estruturais do mercado de trabalho brasileiro, a pesquisa passou a contemplar, gradativamente, a investigação de várias temáticas da lista de prioridades políticas no país (IBGE, 2015). Assim, anualmente, além da aplicação do questionário-padrão em que se registravam informações sobre características demográficas e ocupacionais da mão de obra (rendimento, horas trabalhadas, situação de emprego, ocupação, etc.), levantaram-se, de forma suplementar, temas como trabalho infantil, situação do menor, ensino supletivo, acesso a serviços de saúde, acesso a programas sociais, vitimização, segurança

dos Municípios e da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas.

alimentar e, mais recentemente, acesso às tecnologias da informação e comunicação, inclusão produtiva e cuidados da primeira infância.

As informações disponíveis anualmente sobre inserção ocupacional, perfil educacional, condições de moradia e características demográficas subsidiaram um volume incontável de estudos acadêmicos (Oliveira; Simões, 2005). Os indicadores sociais produzidos com a pesquisa têm sido fundamentais para atualizar os retratos dos Censos Demográficos na proposição de novas políticas e programas públicos nos ministérios. A PNAD tem sido imprescindível nas avaliações anuais do Plano Plurianual dos governos federal e estaduais, na produção de relatórios de acompanhamento das agendas de compromissos internacionais ou de desenvolvimento, como os Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio (IPEA, 2014). A coleta dos dados, aliada à produção de relatórios e à disponibilidade de seus microdados *des-indentificados* – isto é, dos registros domiciliares e individuais com as informações coletadas nos questionários (ou *palmtops*) – sem dúvida amplificou o uso e conhecimento da realidade socioeconômica do país.

No que interessa mais especificamente a esse capítulo, vale destacar que as informações aportadas pela PNAD nos anos 2000 – coletadas no seu questionário básico e aquelas trazidas nos suplementos anuais – foram fundamentais para o desenho, aprimoramento e avaliação das PDSCF e, naturalmente, para os resultados expressivos de redução da pobreza e desigualdade e aumento da inclusão social. Pelo amplo escopo temático da PNAD e a longevidade da série histórica de indicadores, foi possível construir indicadores mais específicos às intervenções de políticas, trazendo subsídios para as PDSCF e ampliando a capacidade de gestão das mesmas.

Como já comentado anteriormente, as PNADs forneceram a matéria-prima básica para a construção dos Mapas da Fome nos anos 1990, instrumento de *advocacy* e gestão de ações públicas desde o governo Itamar Franco; serviram aos propósitos de dimensionamento do trabalho infantil e de acompanhamento das ações de sua mitigação mais ao final da década; e alimentaram o debate eleitoral com as estimativas de pobreza e extrema pobreza computados pelo Ipea e Instituto da Cidadania.

Os indicadores de pobreza monetária computados pelas edições anuais da pesquisa foram fundamentais no monitoramento – e legitimação – do Bolsa Família e permitiram constatar a efetividade da estratégia de combate à fome e pobreza extrema no período. Seus dados possibilitaram avaliar impactos de simulações de diferentes estruturas de benefícios (em termos de idade dos filhos e composição familiar). As demais variáveis coletadas na pesquisa ampliaram as perspectivas de entendimento do fenômeno e suas associações com outras dimensões de condições de vida. Como assinalado por Sonia Rocha (2013, p. 185), uma das

precursoras dos estudos de pobreza no país,

A longa série de dados comparáveis e o acesso público aos microdados da pesquisa fizeram da pesquisa um instrumento precioso para apreender a realidade da pobreza no Brasil, com suas múltiplas especificidades locais, não estritamente sob a ótica da renda, mas como síndrome multidimensional de carências diversas. Nos últimos vinte anos, a PNAD tem sido utilizada com frequência para examinar desenhos alternativos dos programas de transferência de renda e avaliar os efeitos reais e potenciais desses mecanismos de política social.

Os suplementos de acesso a programas sociais em 2004, 2006 e 2014 permitiram avaliar a cobertura do programa Bolsa Família, mostrar sua adequada focalização e desmistificar falsas assertivas acerca do nível da fecundidade e da participação econômica das famílias mais pobres, como revela a coletânea organizada por Campello e Neri (2013). O suplemento de 2004 foi particularmente importante para que se fizesse “a primeira avaliação da focalização dos programas de transferência de renda” (Rocha, 2013, p. 109). Ao dispor de quesitos específicos sobre Bolsa Família, Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, transferências governamentais pelo INSS (aposentadoria rural e Benefício de Prestação Continuada), a pesquisa permitiu que se pudesse conhecer, pela primeira vez em escala nacional, com a precisão de uma amostra já consolidada, o perfil dos beneficiários dos programas e as sobreposições entre eles.

Outro uso instrumental da pesquisa para as PDSCF foi o de prover legitimidade da priorização de combate à fome nos anos 2000, por meio das ações do Fome Zero, Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria (Brasil, 2016). Havia um relativo “contencioso” explorado pela mídia no primeiro ano de gestão do novo governo eleito em 2002, entre IBGE e a equipe do Fome Zero, acerca dos resultados de desnutrição de crianças e obesidade divulgados, em final de 2004, pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002/2003 (Bello, 2013). A pesquisa mostrou que a desnutrição infantil crônica, medida pelos indicadores antropométricos de peso e altura, já havia diminuído significativamente nos anos 1990, por ações públicas em nutrição e merenda escolar, estruturadas desde os anos 1970, assim como as ações já relatadas do Comunidade Solidária e da sociedade civil. O levantamento apontou também que a obesidade e sobrepeso começavam a se tornar preocupante em parcela da população brasileira.

Não obstante o fato de diversos estudos realizados pelo IPEA, FGV e outras instituições dimensionarem, com base na PNAD, a indigência ou extrema pobreza em mais de 15% no país em 2003 (Rocha, 2013; Jannuzzi; Souza, 2016) e que a estatística de subalimentação da FAO apontava mais de 15% de subalimentados no Brasil ao final dos anos 1990 (FAO, 2014), disseminou-se, por meio de alguns articulistas da mídia impressa e televisiva, a falsa ideia de

que o “contingente de famintos” era muito menor. Assim, a agenda de governo de priorização do combate à fome estaria equivocada, baseada em dados inflados, usados para legitimar o Fome Zero. Como um desses articulistas escreveu, baseado nos resultados da POF:

O resultado da pesquisa é inequívoco: segundo o IBGE, num universo de 95,5 milhões de pessoas de 20 anos ou mais de idade, há 3,8 milhões de pessoas (4%) com déficit de peso e 38,8 milhões (40,6%) com excesso de peso, das quais 10,5 milhões são consideradas obesas.

O diagnóstico é claro: A população adulta brasileira, quando observada no seu todo, não está exposta aos riscos de desnutrição, sendo a taxa de 4% compatível com os padrões internacionais, uma proporção esperada de indivíduos que são constitucionalmente magros, pois taxas entre 3% e 5% são encontradas em todas as populações não expostas a deficiências nutricionais.

[...]

É claro que não é aceitável que exista ao menos uma pessoa que passe fome, quanto mais 4 milhões, ou mesmo o dobro disso se ampliarmos a abrangência da pesquisa do IBGE. Como ela foi acompanhada pelo Ministério da Saúde, o governo tem um instrumento valioso para redirecionar suas fracassadas políticas sociais, e dividir a destinação do curto dinheiro público com outras áreas também carentes, como a educação ou a saúde.

Insistindo no erro, estará dando uma indicação de que o Fome Zero não passa mesmo de um slogan político, e o Bolsa Família, sem o mínimo controle das contrapartidas educacionais e de saúde, e controlada pelas prefeituras, nada mais é do que a formação de grandes cadastros para controle de currais eleitorais nos grotões brasileiros³⁵.

57

Esse certamente foi um dos diversos episódios de contraposição de narrativas que as políticas públicas vivenciaram no período 2000-2014, prisioneiras da já relatada restrita pluralidade de opiniões veiculadas nos meios de comunicação no país, que basearam muitas narrativas de deslegitimação do Bolsa Família, Fome Zero e das PDSCF de modo geral. O equívoco da matéria foi sendo desmontado pelos resultados de pesquisas de avaliação do governo, já citadas, que mostravam a avaliação positiva da estratégia do governo na questão, e pela corroboração do “tamanho” da insegurança alimentar no país, estimado em suplemento encartado na PNAD 2004. A pesquisa apontou que a insegurança alimentar moderada e grave acometia cerca de 19% dos domicílios do país; se considerada juntamente a insegurança alimentar leve, a iniquidade atingia cerca de 35% da população brasileira. Combate à fome e extrema pobreza era, sim, pelos indicadores sociais disponíveis, um tema prioritário nas políticas públicas do começo do século XXI.

As duas últimas edições da PNAD foram emblemáticas para demonstrar sua contribuição histórica como instrumento de apoio às decisões em políticas públicas no país. Em 2014, para captar os efeitos da ampliação da escala e escopo das ações de qualificação profissional no país, assim como de inclusão produtiva, foram elaborados questionários

³⁵ Trecho extraído de artigo de Merval Pereira de 22/12/2004, de *O Globo*, disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/396748/noticia.htm?sequence=1>.

temáticos específicos, em cooperação conjunta do MDS e Ministério da Educação. Nesse mesmo ano, dois outros suplementos foram coletados: um inédito, para avaliar a cobertura e foco do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e outro sobre mobilidade social, para captar informações de filhos, além de chefes de domicílios e cônjuges. Na última edição da PNAD, em 2015, foram coletadas informações mais detalhadas sobre acesso e permanência de crianças em creches e outros arranjos, por meio de suplemento sobre “Primeira Infância”, de forma a dispor de informações para aprimoramento das ações do “Brasil Carinhoso”³⁶.

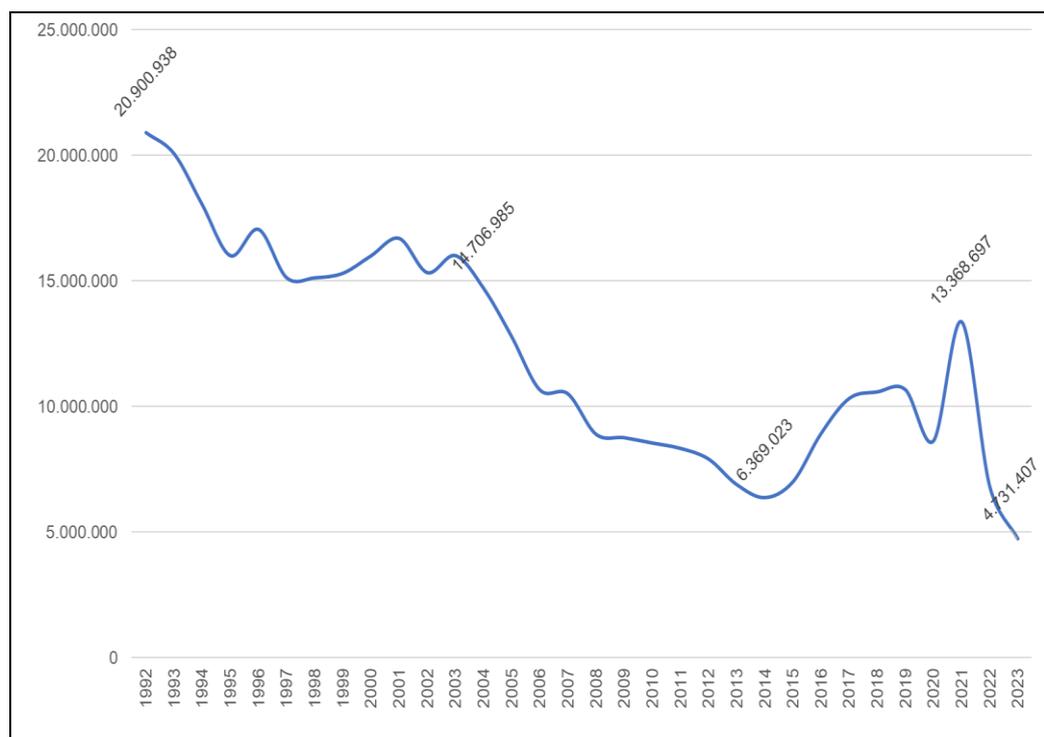
Em seus 50 anos de existência, a pesquisa idealizada para fornecer dados conjunturais para análise de mercado de trabalho nas principais regiões do país havia se reinventado. Ao longo das décadas, sua amostra ampliou-se para cobrir a totalidade do território; o conceito de trabalho foi atualizado segundo recomendações internacionais e pela necessidade de captar especificidades estruturais do mercado laboral brasileiro; e seu escopo temático largamente expandiu-se em todas as direções que as políticas públicas caminharam, da educação, saúde e trabalho às PDSCF.

Enfim, no período aqui em análise, de 2004 a 2014, CENSO, MUNICS e PNADs foram incorporando quesitos, temáticas e informações de interesse para gestão das PDSCF. À medida que se estruturavam as políticas de assistência social, transferência de renda, segurança alimentar e inclusão produtiva, ao passo que se avançava na implementação de seus programas e ações, os instrumentos de gestão – e as estatísticas – foram sendo aprimorados. Não houvesse essa interação institucional IBGE-MDS, teriam as PDSCF chegado a produzir os avanços já descritos? Teria o IBGE atualizado seu programa de trabalho e ganhado maior reconhecimento institucional como órgão de Estado? Teriam pesquisadores do país e de organismos internacionais o material empírico para analisar a experiência brasileira de desenvolvimento inclusivo – a “jabuticaba brasileira” em políticas sociais-, suas virtudes e limitações?

Nas considerações finais sintetiza-se a resposta a essas perguntas que estruturaram a linha argumentativa desse estudo.

³⁶ O Programa Brasil Carinhoso era um dos componentes do BSM. Foi criado no final de 2012, para transferência automática aos municípios de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil e garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Ver capítulo específico em Campello *et al.* (2014) e um resumo em: <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso>.

Figura 3: População em Extrema Pobreza no Brasil 1992-2023



Fonte: Pnad e PNADC vários anos

Nota: Linha de Extrema Pobreza de R\$ 70 reais de jul/2011. deflacionada para os vários anos

59

Conclusão

Evidências e Estatísticas importam! Ou pelo menos importaram às PDSCF entre 2004 e 2014 no país. Retomando a assertiva inicial desse texto, sem Estado – e estatísticas – o Brasil seria diferente, provavelmente mais pobre, desigual e desmatado.

Procurou-se mostrar, especificamente, como três levantamentos de larga institucionalidade no IBGE – Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – garantiram a disponibilidade de dados para vários fins, quer para identificação micro-territorializada da população em extrema pobreza, para elaboração de diagnósticos de capacidade de gestão, pessoal e equipamentos para as PDSCF, quer para monitoramento, ajuste na focalização de públicos-alvo e avaliação da efetividade das ações de combate à fome e insegurança alimentar entre 2004 e 2014. Tais pesquisas também foram cruciais para fornecer evidências robustas que permitiram uma contraposição a narrativas que sistematicamente se opunham à ampliação de políticas e direitos

sociais no país³⁷. A produção de relatórios desses levantamentos pelo IBGE e sua política de disponibilidade pública e gratuita de microdados também contribuíram para potencializar o uso das informações na gestão e o conhecimento dos resultados pela sociedade.

O uso dessas pesquisas pelo MDS e a demanda de levantamentos e informações adicionais inscreveram as temáticas e áreas programáticas das PDSCF no programa de trabalho do IBGE. Suplementos temáticos de pesquisas foram criados – Assistência Social, Segurança Alimentar, Acesso ao Cadastro Único e Inclusão Produtiva, alguns já replicados mais de uma vez – na PNAD ou MUNIC; quesitos ou conjunto de questões foram incluídos em questionários de pesquisas – recebimento de Bolsa Família e outras rendas, por exemplo – e categorias estatísticas foram aprimoradas, como na estimação do trabalho infantil, para citar um exemplo³⁸. MDS e SAGI, por sua vez, aprimoraram a capacidade técnica na elaboração de diagnósticos, construção de indicadores de monitoramento e elaboração de avaliações de programas.

Tratou-se, pois, de um caso ilustrativo da lógica virtuosa e auto reforçadora entre estatísticas e políticas públicas orientada por evidências. Um caso em que demandas mais sofisticadas de diagnósticos e desenho de políticas e programas requereram e viabilizaram pesquisas mais detalhadas, que, com seus indicadores derivados, mais específicos, conduziram a mudanças incrementais e inovações nas políticas e programas. Foi um processo que, como outros, decorreu de uma série de condições históricas anteriores, marcos normativos, inovações institucionais, mobilizações e decisões de agentes políticos.

Talvez se possa até mesmo interpretar esse caso a partir da chave analítica de “afinidades eletivas” entre duas comunidades de práticas da Administração Pública Federal, hipótese que certamente demandaria um esforço maior de investigação documental e entrevistas para sua comprovação. De forma simplificada, “afinidade eletiva” é uma chave analítica empregada para ilustrar situações de convergência de interesses entre atores ou de correspondência estrutural entre os mesmos. É um termo que veio da Química – elementos atraem outros elementos específicos com quem tem afinidade química-, passou pela literatura- em romance de Goethe-, e se consolidou nas Ciências Sociais no clássico de Max Weber – “A Ética Protestante e o Capitalismo” -, ao evidenciar a relação funcional entre trabalho e esforço individual na

³⁷ Vale deixar registrado a importância da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE para atestar a saída do Brasil do Mapa da Fome pela FAO em 2024, como relatado na entrevista em https://ippur.ufrj.br/trajetorias-profissionais-multidisciplinares-no-campo-de-publicas-entrevista-com-paulo-jannuzzi/?utm_source=chatgpt.com. Os Estudos Técnicos 31/2013 e os primeiros de 2014 tratam dessa questão também.

³⁸ Vale registrar para futuras investigações da relação MDS e IBGE a inclusão de quesitos de microempreendedor individual, provimento de água por cisternas, detalhamento de informações sobre “nem-nem”, entre outros.

legitimação da remuneração ou retorno deles advindos (Frederico, 2015).

Leão e Eyal (2019) empregam essa chave analítica para entender a retomada das avaliações experimentais de políticas públicas nas últimas décadas em projetos de cooperação internacional – depois do descenso que amargaram nos anos 1970-1980- às afinidades de interesses entre a comunidade dos “*randomistas* comportamentais” e a dos financiadores privados de projetos sociais pelo mundo. No contexto de participação crescente de fundações privadas – bem capitalizadas- no fomento de projetos sociais, a comunidade acadêmica da Economia Comportamental, então emergente, viu a oportunidade de resgatar o ferramental produzido há algumas décadas atrás e reembalá-lo como a mais nova e robusta metodologia de avaliação, o padrão-ouro a ser empregado na apreciação do que “funciona ou não” em projetos de desenvolvimento. Por formação ou por necessidade de garantir emprego de procedimentos “racionais, transparente e neutros”, os filantropo-capitalistas estariam ou teriam se convencido que a avaliação experimental se constituiria no padrão adequado para apreciação de projetos meritórios para financiamento. Esse parece ser um bom caso ilustrativo para a “sociologia das políticas públicas baseadas em evidências”, ao analisar como determinados tipos de evidências produzidas no meio acadêmico e tecnocrático são legitimadas – em detrimento de outras- na avaliação de políticas públicas.

61

No caso em questão nesse texto, parece ter se configurado uma situação de convergência tática de interesses entre essas duas comunidades- técnicos e gestores do MDS e pesquisadores do IBGE- na busca de seus objetivos específicos. Haveria assim uma afinidade eletiva entre esses atores públicos- do MDS e IBGE-, em busca, de um lado, de informação mais aprimorada para gestão das políticas de combate à fome e pobreza e, de outro, de ampliação do escopo do Sistema Estatístico – e, daí, de sua legitimidade e dos recursos para seu financiamento. Gestores e técnicos do MDS necessitavam de informação mais específica e qualificada para desenho e acompanhamento dos programas, e também para evidenciar os avanços alcançados pelas estatísticas oficiais de um órgão reconhecido pela mídia, meio político e sociedade, como o IBGE. Para esse, o uso dessas pesquisas pelo MDS e a demanda de levantamentos e informações adicionais para subsidiar a agenda estratégica de governo sinalizava o reconhecimento institucional e apoio nas disputas por recursos orçamentários para o Sistema Estatístico. Além disso, para técnicos do IBGE, de forma mais efetiva que outras experiências com outros ministérios, a oportunidade de diálogo com equipes envolvidas com desenho e gestão de políticas públicas pareceu fortalecer um canal institucional relevante para atualização do programa de trabalho da instituição, para além dos interlocutores mais antigos na academia, nos organismos internacionais e na sociedade civil.

Instituições – Constituição, IBGE, MDS- mobilizados por interesses comuns – na formulação e implementação das PDSCF- guiados segundo princípios de inovação técnica e de gestão se valeram das estatísticas para promover avanços civilizatórios no país. Nesse sentido, parece ter se configurado uma situação de convergência tática de interesses entre essas duas comunidades- técnicos e gestores do MDS e pesquisadores do IBGE- na busca de seus objetivos específicos. Tratou-se, pois, de um caso ilustrativo da lógica virtuosa e auto reforçadora entre estatísticas e políticas públicas orientada por evidências. Um caso em que demandas mais sofisticadas de diagnósticos e desenho de políticas e programas requereram e viabilizaram pesquisas mais detalhadas, que, com seus indicadores derivados, mais específicos, conduziram a mudanças incrementais e inovações nas políticas e programas. Talvez seja mesmo um caso de “afinidades eletivas”, a ser aprofundado por meio de investigação documental e entrevistas. Desta forma se poderia, inclusive, explicitar melhor as disputas, ambiguidades e dificuldades nesse diálogo interinstitucional. Afinal, para além das convergências e afinidades de interesses, também houve impasses nas definições metodológicas a serem empregadas, na viabilidade operacional de certas demandas, nas ênfases das narrativas nas publicações de resultados das pesquisas, nos prazos de entregas dos cronogramas e no volume de recursos transferidos.

Talvez as estatísticas não fizessem diferença se não houvesse uma Constituição determinada a garantir uma cidadania ampliada, para além da mitigação da fome, pobreza e desigualdade; talvez não fossem necessárias se não houvesse pressão popular, legitimação eleitoral de uma agenda política progressista e articulação parlamentar para materialização dos direitos sociais nas décadas seguintes; talvez não fossem relevantes se não houvesse inovações institucionais como a criação do MDS, responsável por dar certa organicidade a programas e ações na área que configuraram as PDSCF, e a constituição de burocracias técnicas especializadas na esfera federal e milhares de municípios pelo vasto território brasileiro. Enfim, as estatísticas não importariam se não houve interesse da sociedade e governo em avaliar se o país estava no curso civilizacional desejado.

Estatísticas fortaleceram as capacidades estatais na concretização do projeto político legitimado nas urnas em quatro eleições. Foram insumos para o exercício cada vez mais profissionalizado e complexo de desenho e gestão de políticas públicas, aprimorando a capacidade técnica-administrativa. Contribuíram também, em alguma medida, para ampliação da capacidade político-relacional, por meio da possibilidade de construção de narrativas consistentes e legitimadas usadas no convencimento de atores políticos e na argumentação nas disputas políticas.

Estatísticas proveram, pois, parte do lastro de competência técnico-burocrática e

governança política necessária à consecução de um objetivo político viável e adequado ao seu tempo, como diria Matus (2004). Garantir que todo brasileiro pudesse ter três refeições parecia ser um objetivo ousado mas factível em 2003. Por um período razoável, o combate à fome foi, de um lado, um compromisso social legitimado por amplo segmento da sociedade brasileira, comunidade política e movimento social e, de outro, um problema desafiador, mas manejável segundo a cultura e técnica de gestão do MDS. Ainda assim, foram necessários ainda dez anos – e três gestões, de 2003 a 2014 – para que a fome, a insegurança alimentar grave ou a extrema pobreza viessem a cair para um piso estatístico reconhecidamente baixo.

Segundo a perspectiva histórico-comparativa aqui apresentada, vivenciou-se no Brasil experiência histórica análoga à de outras democracias ocidentais, em que os Sistemas Nacionais de Estatísticas foram estruturados para atender às necessidades de informação da sociedade, do Estado de Bem-Estar e de múltiplos agentes, econômicos inclusive. Movimentos sociais, empresas, sindicatos, centros de pesquisa e poder público – nas suas várias esferas – passaram a requerer um leque cada vez mais amplo de informação estatística para analisar a conjuntura e contextos regionais de atuação, dimensionar demandas, pressionar por políticas públicas e desenhar programas e projetos. Para além da amplitude temática, esses Sistemas Estatísticos foram sendo moldados no sentido de produzir informação com maior periodicidade, granularidade territorial e representatividade sociodemográfica. Foi necessário atender às demandas de informação para um ambiente econômico mais complexo e, sobretudo, para suprir as demandas de dados para formulação e avaliação de políticas públicas, cada mais abrangentes, para públicos cada vez mais específicos. Mas, para além do Estado e agentes econômicos, era necessário disponibilizar informação para a sociedade civil organizada, para instrumentalizar suas demandas.

Nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir de instrumentos consistentes de gestão e de informações sobre o “estado do Estado”, estatísticas apuradas segundo procedimentos técnicos consistentes, transparentes e confiáveis. Concepções mais amplas – ou mais estreitas – de Estado de Bem-Estar demandam sistemas mais complexos – ou mais modestos – de informação estatística. Mas não os dispensam. O Brasil de 1988 idealizou um Estado com uma concepção ampla e solidária de proteção e promoção social. Nesse sentido, as estatísticas precisam ser amplas, regulares e consistentes para desvelar o que se necessita ser conhecido para assegurar direitos de cidadania e bem-estar para milhões de brasileiros que, em pleno século XXI, ainda lidam com necessidades básicas de sobrevivência.

Agradecimentos

Ao professor José Szwako, coordenador do curso de Especialização em Política & Sociedade do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, pela orientação atenta da monografia de final de curso que deu origem a esse texto em 2022.

Aos professores Ana Lúcia Gonçalves da Silva e Marcelo Weishaupt Proni, coordenadora e coordenador adjunto do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, e à amiga Stella Telles, pesquisadora no Núcleo, pela pronta receptividade e acolhida como pesquisador visitante, para estágio pós doutoral no primeiro semestre de 2023, momento de sistematização do presente texto.

Aos muitos amigos e colegas com que trabalhei e trabalho no IBGE, PUC-Campinas, Unicamp, Fundação Seade, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Escola Nacional de Administração Pública, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especialmente Marconi Sousa e Enrico Martignoni, pelas contribuições, críticas, parcerias e aprendizados. Se é fato que a história se move por forças macrossociais e fatores político-institucionais, personagens específicos podem acelerar, retardar, desviar ou interromper o curso da história. Tive o privilégio de trabalhar com pessoas que fizeram diferença na construção do Brasil contemporâneo, cujos exemplos me dão forças para resistir a tantos outros que tem criado obstáculos para prosseguir nessa trilha.

Agradeço, sobretudo, àqueles que, lutando pela sobrevivência cotidiana nesse país tão desigual e injusto, não tiveram ou não puderam usufruir as oportunidades que tive de realizar meu percurso acadêmico em instituições públicas de qualidade. Para eles, por eles e por nós, espero que esse texto possa contribuir para defesa e fortalecimento das organizações públicas no campo de planejamento, pesquisa e estatística, criadas ao longo do século XX para concretização do projeto político de uma sociedade soberana, solidária e mais justa no Brasil.

Referências

ARANHA, A. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010.

ARRETCHE, M. O que o pato da Fiesp tem a dizer sobre desigualdade. *Nexo Jornal*, 23/01/2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/o-que-o-pato-da-fiesp-tem-a-dizer-sobre-desigualdade>. Acesso em: 10 abr. 2025.

ATKINSON, T. *et al.* *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-20.

BARBOSA, R. J.; SZWAKO, J. Por que há uma grave ameaça de apagão estatístico no Brasil? *Nexo Jornal*, 21 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2019/Por-que-h%C3%A1-uma-grave-amea%C3%A7a-de-apag%C3%A3o-estat%C3%ADstico-no-Brasil>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BELLO, L.A. *A mídia e os órgãos oficiais de estatísticas*. Rio de Janeiro, 2013 Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE, Rio de Janeiro - RJ, 2013.

BESSON, J. L. *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed Unesp, 1995.

BICHIR, R. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos Cebrap*, n. 87, p.114-129, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/pXqTGjkmxNJGH6SrZ9PRxKb/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2024.

BIVAR, W. Depoimento. IBGE. *História oral*. Rio de Janeiro: CDDI, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social*. Brasília: SAGI, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/263.pdf>. Acesso 18 nov. 2024.

65

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social*. Brasília: SAGI, 2015a. Disponível em: <https://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/handle/123456789/815>. Acesso em 27 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Mapeamento da segurança alimentar e nutricional 2014*. Brasília: SAGI, 2015b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/Caisan/MapaSan/MapaSAN_2014.pdf. Acesso em 27 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas*. Brasília: SAGI, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família – 2ª rodada (AIBF II)*. Sumário Executivo. Brasília: SAGI, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Brasília: SAGI, 2008.

CAMARGO, A. P. Sociologia das estatísticas: possibilidades de um novo campo de investigação. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 16, n. 4, p. 903-925, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/qVSzkDBfZ5MnTvWXQDzdCPC/>. Acesso em: 05 jul. 2024.

- CAMPELLO, T. *Faces da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: FLACSO, 2017.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. Fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 793-822.
- CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p. 33-66.
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. v. 1, p. 237-259.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- CAMPOS, L. A. O pardo como dilema político. *Insight Inteligência*, n. 63, p. 80-91, 2013. Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/03/O-pardo-como-dilema-poli%CC%81tico.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2024.
- CAMPOS, L. A.; FERES JR., J.; DAFLON, V. T. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, p. 7-31, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/nkh3Bwp6rjP6RdQbPPcN66b/>. Acesso em 06 jul. 2024.
- CARDOSO, A. Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-Estar numa sociedade estruturalmente desigual. *Dados*, v. 53, n. 4, p. 775-819, 2010.
- CARDOSO JR., J. C.; REIS, S. G. Resistência social e contestação popular ao golpe de 2016 no Brasil: aporias a uma era de mediocridades e outros insultos. *Revista Interfaces Científicas*, v. 6, p. 11-26, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5864>. Acesso em 20 ago. 2024.
- CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CASTRO, J. A. Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 1, p. 66-95, 2011. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201101005>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- CAVENAGHI, S; ALVES, J. E. D. O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, p. 233-246.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama social de América Latina*. Santiago, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8adacb4d-31b5-4e35-beb9-12c3922d1f3c/content>. Acesso em: 20 nov. 2024.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Desarrollo social inclusivo*. Santiago, 2015. Disponível em: <https://www.bivica.org/file/view/id/4813>. Acesso em: 12 nov. 2024.
- COLIN, D.; PEREIRA, J., GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C.

(org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, p. 47-63.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (org.). *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p.237-259.

DARGENT, E. *et al.* *A quem importa saber? A economia política da capacidade estatística na América Latina*. Washington: BID, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/quem-importa-saber-economia-politica-da-capacidade-estatistica-na-america-latina>. Acesso em: 18 nov. 2024.

DESROSIÈRES, Alain. Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do Estado. Trabalho apresentado no 1. *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Voices of hungry: methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world*. Rome, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/823b2fcd-bc52-4371-a31d-ea2aa74e63d5/content>. Acesso em: 15 out. 2024.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *State of food insecurity in the world*. Rome, 2014. Disponível em: <https://www.sica.int/viewer/?91097>. Acesso em 15 out. 2024.

67 FERES, J. C.; VILATOROS, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 15, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/183/cad15%20CEPAL.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 out. 2024.

FERRAREZI, E. Legados da professora Ruth Cardoso ao governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, p. 237-244, abr./jun. 2008.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da UnB, 2003. p. 245-288.

FREDERICO, C. Afinidades eletivas” ou “Relações perigosas, por Michael Löwy. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 83, p. 331-334, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/wq4B8c6rkHYVZMtZ4TjjzLc/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Diretoria de Análise de Políticas Públicas (FGV/DAPP). *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multissetorial e integrada de desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Diretoria de Análise de Políticas Públicas (FGV/DAPP). *A estrutura da burocracia do Estado Brasileiro: uma análise a partir do funcionalismo público*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Percepções e valores políticos nas periferias de São Paulo*. Síntese de resultados. São Paulo, 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia*. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 15-29.

- GUIMARÃES, J. R. *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação*. Brasília: OIT, 2012. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-brasilia/documents/publication/wcms_234424.pdf. Acesso em 12 nov. 2024.
- HAKKERT, R. *Fontes de dados demográficos*. Belo Horizonte: ABEP, 1996. Disponível em: <https://www.ernestoamaral.com/docs/IndSoc/biblio/Hakkert1996.pdf>. Acesso em 18 nov. 2024.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública, seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *PNAD: um registro histórico 1967-2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294878>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101678>. Acesso em: 15 jan. 2025
- IEO – Independent Evaluation Office. *Insights on national evaluation capacities in 43 countries*. New York, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/evaluation/Guidelines/NEC_BaselineStudy.pdf. Acesso em: 15 já. 2025.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatoriodm.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.
- JACCOUD, Luciana. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (org.). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. P. 281-306.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F. *et al. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 43-62.
- JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais*. 2.ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2025.
- JANNUZZI, P.M. *Políticas Públicas, Valores e Evidências em tempos de Inteligência Artificial*. Campinas: Alínea, 2024.
- JANNUZZI, P. M. *Informação estatística e políticas públicas no Brasil: contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento social e combate à fome (2004-2014)*. 2020. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos. 2020.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes e dados e aplicações*. 6.ed. revista e ampliada. Campinas: Alínea, 2017.
- JANNUZZI, P. M.; SOUSA, M. F. *Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, n. 25, p. 22-55, 2016.

JANNUZZI, P. M.; NAKASHIMA, C.; BRASILEIRO, C. E.; SANTANA, C. H. A. Construindo mapas de pobreza, serviços públicos e de oportunidades para o Plano Brasil Sem Miséria. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 19, p. 78-87, 2014.

KERSTENETZKY, C. *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KOEHLER, G. Looking back and looking forward: the case for a development Welfare State. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (org.). *Poverty and the millennium development goals*. London, UK: Zed Books, 2016. v. 1, p. 229-257.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2019. p. 21-86.

LAVINAS, L. et al. *Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social*. Rio de Janeiro: CICF, 2014.

LEÃO, L. S., EYAL, G. The rise of randomized controlled trials (RCTs) in international development in historical perspective. *Theor Soc.*, v. 48, p. 383-418, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11186-019-09352-6>. Acesso em: 15 jan. 2025.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). *Atlas do Estado Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>. Acesso em: 15 abr. 2025.

69

LYNCH, C. E. C. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. *Insight Inteligência*, n. 79, p. 158-169, 2017. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/ascensao-fastigio-e-declinio-da-revolucao-judiciaria/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MARTIN, O. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 21, n. 41, p. 13-34, 2001.

MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). *Planejamento e orçamento governamental coletânea*. v.1. Brasília: ENAP, 2006, p.115-144. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/805>. Acesso em: 18 dez. 2024.

MELLO, J. Núcleo de Governo de Fato: o caso do plano Brasil sem Miséria. *Texto para Discussão IPEA*, n. 2394, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/ea51679b-efdf-4bc3-88d8-4014be00cef3>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MUNDIM, P. S.; VIDIGAL, R.; MICHELOTTI, F. C.; PINTO, A. J. P. O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira. *Opinião Pública*, v.25, n.3, p.556-576, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/QGNhFfrJV7WqmxvxVTrwhjM/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <https://abm.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/Relatorio-sobre-os-Objetivos-do-Milenio-2015.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

NEUFVILLE, J. *Social indicators and public policy*. New York: Elsevier, 1975.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *Government at a glance 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. Acesso em 14 out. 2024.

OLIVEIRA, J. S. *Brasil mostra a tua cara: imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas/IBGE. Rio de Janeiro, 2003. (Textos para discussão, n. 6). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2434.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

OLIVEIRA, L. A. P.; SIMÕES, C. C. S. O IBGE e as pesquisas populacionais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/VCdB6mfFsmm5Wjd4LmydTrD/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

OLIVEIRA, L.F.; SOARES. Efeito preguiça em programas de transferência de renda? In; CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013, p.341-358.

OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. *Eradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para discussão, n. 1619). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf. Acesso em 23 nov. 2024.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMANN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v. 1, p. 18-35, 2011. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201101003>. Acesso em: 9 nov. 2024.

PELIANO, A. M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, A. (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, 2010.

PEREIRA, A. K.; PIRES, P.S.; PINTO, A. Pesquisas de avaliação e confidencialidade da informação: limites e conflitos. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 7, p. 82-101, 2014. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/doi/10.4322/rbma201407005>. Acesso em: 08 ago. 2024.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*. Nova York, 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-el-caribe>. Acesso em: 14 mar. 2025.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de desenvolvimento humano*. Lisboa, 2014. Disponível em: https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2014/08/undp-br-hdr_portugues-2014.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

ROCHA, S. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/>. Acesso em: 08 ago.2024.

SARDINHA, L.; MARTINS, D.; PINTO, A.; NATALINO, M. A. Desenvolvimento de capacidades entre pesquisadores e governo para as políticas públicas brasileiras. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 27, p.14-24, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/259.pdf>. Acesso em:

04 out. 2024.

SAVIGNANO, V. N. M.; JANNUZZI, P. M. Disseminação de informação para a cidadania no Brasil: uma análise da cobertura das matérias sobre indicadores sociais na mídia impressa. *Transinformação*, v. 15, n. 3, p. 293-302, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/pVVhtyxydnfmZVNQHewcJMK/>. Acesso em: 04 ago. 2024.

SCANDAR NETO, W. J.; BOLLIGER, F. P. Estatísticas Ambientais e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. In: Romeiro, Ademar. (org.). *Avaliação e contabilização de impactos ambientais*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004, p. 271-297

SENRA, N. *Tradição & renovação: uma síntese da história do IBGE*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

SENRA, N. *et al. O desafio de retratar o país: entrevistas com os presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97302.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

SENRA, N.; CAMARGO, A. Introdução. In: SENRA, N.; CAMARGO, A. *Estatística nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

SENRA, N. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005

SILVA, D.; JANNUZZI, P. M. Migração, trabalho e políticas sociais: os primos pobres do Censo 2020? In: XI ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES. *Anais [...]*. São Paulo: ABEP, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/abep-encontro-gts-2019/trabalhos/migracao-trabalho-e-politicas-sociais-os-primos-pobres-do-censo-2020?lang=pt-br>. Acesso em: 23 jul. 2024.

71

SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C.; SANTOS, C. Passado, presente e futuro da produção e análise dos indicadores sociais no IBGE. In: IBGE. *Indicadores sociais: passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Série Memória Institucional, n. 21). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em 15 jun. 2024.

SOARES, C.; MELO, H. P. de; BANDEIRA, L. O trabalho das mulheres brasileiras: uma abordagem a partir dos censos demográficos de 1872 a 2010. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais [...]*. São Pedro/SP: ABEP, 2014.

SOUZA, J. *A elite do atraso: da escravidão à Lava-Jato*. São Paulo: Leya, 2017.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. *Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up*. New York: The New Press, 2010.

SUBIRATS, J.; DENTE, B. *Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2014.

SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. Seeing like a social movement: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/bdXzdjtkMqG8gCNnMNpCbGm/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

TAKAGI, M. *A implantação da política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, SP, 2006. Disponível em: 20.500.12733/1602096. Acesso em: 7 ago. 2024.

TAKAGI, M. Implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: ARANHA, A. (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: MDS, 2010.

TRAVERSINI, C. S.; BELLO, S. E. L. O numerável, o mensurável e o auditável; estatística como tecnologia para governar. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 135-152, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/8267>. Acesso em: 15 maio 2024.

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe. *Value of official statistics: recommendations on promoting, measuring and communicating the value of official statistics*. Genebra, 2017. Disponível em: https://unece.org/sites/default/files/datastore/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2017/CES_4-Value_of_Official_Statistics_for_endorsement_for_upload.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

VAZ, A. C. N. Cotejando capacidades burocráticas e políticas como ação: um estudo comparativo de desenvolvimento e impactos em quatro órgãos do Executivo federal brasileiro. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 147-172, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50859>. Acesso em: 09 jul. 2024.

Lista de abreviaturas e siglas

Abep	Associação Brasileira de Estudos Populacionais
Anepcp	Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas
Anipes	Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Datasus	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
Estadic	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEE	Fundação de Economia e Estatística/RS
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEO	Independent Evaluation Office/United Nations Development Program
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Inpe	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho

PDET	Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho
PDSCF	Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PIB	Produto Interno Bruto
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura
Unicef	Organização das Nações Unidas para a Infância



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-7266

E-mail: nepp@nepp.unicamp.br

E-mail: nepp00@unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br