



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Paulo de Martino Jannuzzi

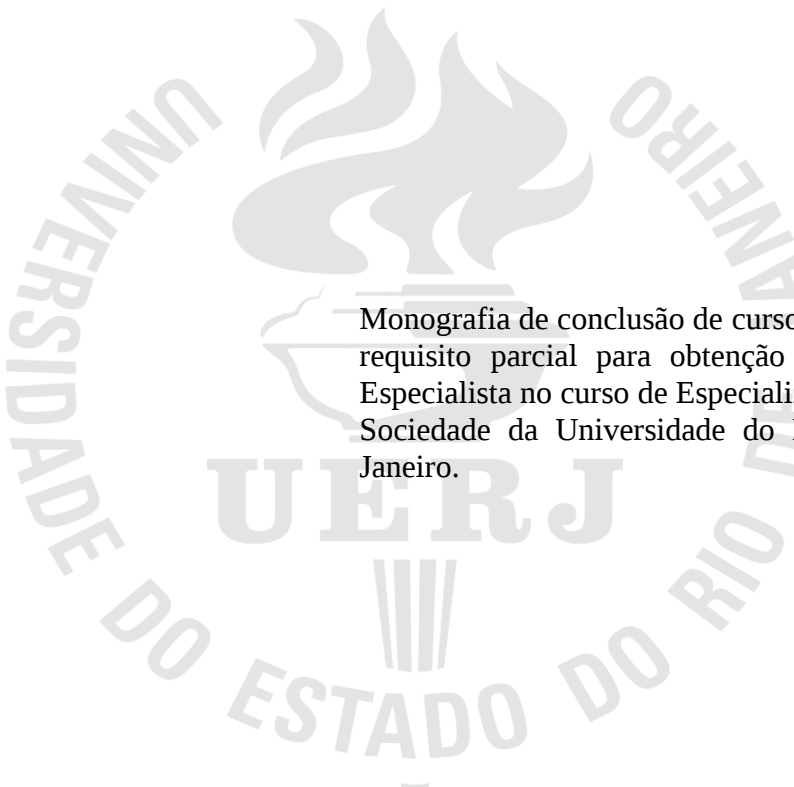
**Informação estatística e políticas públicas no Brasil:
contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento
social e combate à fome (2004-2014)**

Rio de Janeiro

2020

Paulo de Martino Jannuzzi

Informação estatística e políticas públicas no Brasil: contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento social e combate à fome (2004-2014)



Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito parcial para obtenção do certificado de Especialista no curso de Especialização em Política e Sociedade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. José Eduardo Leon Szwako

Rio de Janeiro
2020

CATALOGACÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

J34 Jannuzzi, Paulo de Martino.
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.
107f.

Orientador: José Eduardo Leon Szwako
Monografia (Especialização em Política e Sociedade) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos

1. Políticas públicas - Brasil - Monografias. 2. Política alimentar – Brasil - Monografias. 3. Estatísticas – Monografias. 4. IBGE - Monografias. I. Szwako, José Eduardo Leon. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 336.12(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa monografia, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Paulo de Martino Jannuzzi

**Informação estatística e políticas públicas no Brasil:
contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento social e
combate à fome (2004-2014)**

Monografia de conclusão de Curso apresentada como requisito parcial para obtenção do certificado de Especialista no curso de Especialização em Política e Sociedade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 5 de maio de 2020.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Eduardo Leon Szwako (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof.^a Dra. Eugênia Motta
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Fabiano Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Prof. Dr. Carlos R. S. Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha mãe, Gilberta,
com quem aprendi o prazer de estudar e
a humildade de estar sempre aberto a aprender.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo minha esposa Simone, pelo companheirismo, carinho e apoio nesses dez anos de convívio, em Brasília e no Rio de Janeiro, e pelo estímulo para que viesse cursar e concluir a Especialização em Política & Sociedade do Iesp.

Ao professor e orientador José Szwako, pela interlocução acadêmica sempre muito proveitosa, pela leitura crítica dessa monografia, que me fez redobrar a vigilância e disciplina intelectual necessárias para escrevê-la, sem que perdesse o engajamento na interpretação do esforço dos governos de Lula e Dilma na estruturação das políticas públicas nesse estágio inicial do Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

Ao Iesp, seus professores e colegas do curso, pelas ricas oportunidades de aprendizado e de discussão acadêmica e política em sala de aula e eventos, que permitiram aplacar parte da ansiedade e indignação com o desmonte, desde 2016, dos avanços civilizacionais que o Brasil veio construindo sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988.

À sociedade e ao Estado brasileiros, que me proporcionaram a possibilidade de realizar meu percurso acadêmico em instituições públicas, plurais e comprometidas com princípios republicanos e civilizatórios na graduação e pós-graduação.

Aos muitos amigos e colegas com que trabalhei no IBGE, PUC-Campinas, 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, 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 o impedem de 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. Para eles, por eles e por nós, espero que esse trabalho 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.

A proposição que desejo apresentar é a seguinte: a ciência (isto é, o cientista) é responsável pelo uso que a sociedade faz da ciência; o cientista é responsável pelas consequências sociais da ciência.

[...] não existem dois mundos: o mundo da ciência e o mundo da política (e sua ética), o reino da teoria pura e o reino da prática impura – existe apenas um mundo no qual a ciência, a política e a ética, a teoria e a prática estão inerentemente ligadas.

[...] a ciência livre de valores promove cegamente certos valores políticos e sociais e, sem abandonar a teoria pura, a ciência sanciona uma prática estabelecida. O puritanismo da ciência transforma-se em impureza. E essa dialética levou à situação na qual a ciência (e não apenas a ciência aplicada) colabora na construção da mais eficiente maquinaria de aniquilamento da história.

Herbert Marcuse

RESUMO

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. 107f. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

As “estatísticas públicas importam às políticas e à mudança social”. Esta é, em síntese, a tese para a qual essa monografia 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. Tais informações também foram cruciais para fornecer evidências robustas para contrapor-se a narrativas que sistematicamente opunham-se à ampliação da agenda de políticas sociais no país. Na introdução – ampliada-desse trabalho, busca-se explicitar o objeto, a motivação e, em alguma medida, o enquadramento investigativo dessa monografia na linha de pesquisa de Capacidades Estatais, a sua perspectiva disciplinar no Campo de Públicas e a sua inspiração neoinstitucionalista de análise de políticas públicas. 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 200 anos. O capítulo seguinte trata da questão mais específica desse trabalho, abordando o círculo virtuoso da agenda política-estatísticas-políticas públicas, com foco nas PDSCF. Por fim, na conclusão, discutem-se os riscos e desafios que o atual momento político-governamental traz para o Sistema Estatístico brasileiro.

Palavras-chave: Sistema Estatístico. Políticas Públicas. Avaliação. Formulação.

ABSTRACT

JANNUZZI, P.M. **Statistical information and public policy in Brazil**: contributions of IBGE surveys to policy of social development and fight against hunger (2004-2014). 2020. 107f. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

“Public Statistics matter for politics and social change”. This is, in summary, the thesis to which we want to contribute in this monograph, by focusing on a historical period of significant change in the paradigm of intervention by the Brazilian State on the social reality, of expanding the scope and scale of public policies, of strengthening of the government's technical-bureaucratic and political-relational capacities, of institutionalizing mechanisms for social participation and of growing complexity the Statistical System. More precisely, this monograph seeks to show how the statistics contributed to the activities inherent to the cycle of formulation and management of the Policy of Social Development and Fight against Hunger (PDSCF), and how the programs and actions triggered by this policy ended up expanding and influencing the IBGE work program in different ways: by the incorporation of items in questionnaires, insertion of thematic supplements in already consolidated surveys, or even in the realization of new statistical surveys. By expanding the scope of statistics available through these instruments, technicians, managers and researchers were able to identify gaps in supply or advances in interventions triggered with partial or restricted information, allowing the improvement of public policy itself. It seeks to show how three surveys of large tradition in IBGE- Demographic Census, the National Household Survey (PNAD) and the Basic Municipal Information Survey (Munic)- ensured the availability of data for micro-territorialized identification of the population in extreme poverty, for the elaboration of diagnoses of management capacity, personnel and equipment for the PDSCF, for targeting the desired audiences and to evaluate the policy effectiveness in the period of 2004-2014. They were also crucial to provide robust evidences to counter the systematic attempts to discredit and delegitimize the expansion of social programs. In an extended Introduction, it is presented the object, motivation and, to some extent, the research line of this monograph on State Capacities, the theoretical framework in the “Campo de Públicas” and its inspiration on the neoinstitutionalist approach of Public Policies Analysis. In the first chapter, we proceed to a bibliographic review about the connections between State and Statistics, showing the historical relationship between the constitution of the Welfare State and the Statistical Systems in the last 200 years. The next chapter deals with the more specific issue of this work, addressing the aforementioned virtuous circle of the political-statistics-public policy agenda, with a focus on the PDSCF. The Conclusion addresses the risks and challenges that the current political-governmental moment brings to the Brazilian Statistical System.

Keywords: Statistical System. Public policy. Evaluation. Formulation.

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

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMA ESTATÍSTICO.....	34
1.1	Estado de Bem-Estar e estatísticas públicas.....	36
1.2	Políticas públicas: necessidades e usos da informação estatística.....	42
2	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AS DEMANDAS DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA.....	51
2.1	Políticas de desenvolvimento social: priorizadas na agenda de governo, cobradas por efetividade de suas ações e questionadas nas narrativas sobre seus resultados.....	55
2.2	IBGE e as políticas de desenvolvimento social: os usos instrumentais dos Censos Demográficos, PNADs e Muncis.....	68
	CONCLUSÃO.....	89
	REFERÊNCIAS.....	95

INTRODUÇÃO

Se “Estado importa”, é grande a probabilidade de que as estatísticas públicas também! Sem Estado e sem estatísticas, o Brasil seria provavelmente mais desigual, pobre, desmatado e menos desenvolvido do que é hoje. 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 são, em geral, insuficientes para atender à totalidade das demandas e dos problemas a resolver. 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, pagar juros de empréstimos governamentais e de títulos públicos pode comprometer a capacidade de investimento em políticas sociais.

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*.¹

¹ A proposta de Matus (2006), conhecida nos meios técnicos de planejamento governamental no Brasil como o triângulo do governo, está assentada em três vértices igualmente importantes: compromissos viáveis de governo; institucionalidades que lhe assegurem governança; e capacidade técnica. De acordo com essa perspectiva de análise, um governo, uma política pública ou um projeto social deveria ser analisado, inicialmente, segundo a viabilidade, consistência e razoabilidade de seu objetivo. Políticas com metas ou objetivos muito ambiciosos, sem aderência ao “espírito do tempo” - pela polarização política que poderiam gerar ou pela demanda de recursos financeiros ou técnicos - levam ao descrédito de sua viabilidade. Trata-se de políticas que ainda não encontraram seu momento, pelas dificuldades de convergência de interesses ou de centralidade na agenda de governo, o que explica boa parte do insucesso da implementação de seus programas e ações. Se o objetivo é desafiador mas viável,

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. Enfim, estatísticas mais amplas, consistentes e regulares – ou mais institucionalizadas – parecem constituir uma das “formas simplificadas”, “esquemas”, categorias ou representações indispensáveis, pelo que colocam Szwako e Lavallo (2019), para, de um lado, reduzir e simplificar a legibilidade da sociedade intrinsecamente complexa e, de outro, facilitar o diálogo, o embate, enfim, as interações socioestatais e a *eventual* incorporação de demandas sociais pelas políticas públicas.

Estatísticas compõem o acervo de informações e estudos que Lindblom (1991) destaca na sua análise do processo de decisão em políticas públicas em contextos democráticos. Reduzem incertezas, auxiliam no debate com sociedade, subsidiam com informações técnicas as decisões que são inexoravelmente políticas. Estatísticas não constituem uma informação qualquer: tem institucionalidade, periodicidade, abrangência. Nas palavras de Lindblom (1991, p.21-22, tradução nossa):

Os formuladores de políticas públicas geralmente se sentem impotentes se não tiverem a ajuda de discussões informativas ou estudos profissionais especializados.
[...] Década após década, o governo aumenta o fornecimento de informações e análises especializadas para levar em consideração na elaboração de políticas públicas. Nos Estados Unidos, uma série de relatórios estatísticos - por exemplo, sobre o número de desempregados, o nível de preços, importações e exportações, a taxa de mortalidade e os resultados das eleições - estão em constante expansão.

A tese de que “estatísticas importam às políticas e à mudança social” não é uma assertiva ingênua e simples de ser empiricamente evidenciada, como também não é a tese “Estado importa”. De fato, não faz muito tempo que o “Estado” passou a ter seu papel reconhecido na Ciência Política como eixo estruturador e autônomo nas análises das transformações sociais e desenvolvimento econômico pelo mundo (SKOCPOL, 1985). Na abordagem analítica neoinstitucionalista, o Estado é um agente mais relevante e de atuação

é preciso ampliar a governança dos meios de alcançá-lo, além de garantir capacidade técnica de implementação. Dispor de boa capacidade técnica, sem canais que assegurem a governabilidade não assegura sucesso político no médio prazo. Esse também é o caso de voluntarismo político sem capacidade burocrática. Por fim, sem clareza de onde se quer chegar, não há governabilidade e técnica de governo que garanta qualquer compromisso político viável.

mais complexa na mudança social e econômica que reconhecem as perspectivas de análise “centradas na sociedade”. O Estado não seria um mero comitê para gestão dos interesses da burguesia - segundo uma perspectiva analítica marxista convencional- ou um fórum de conciliação de interesses de diferentes grupos de pressão na sociedade – como quer a ótica pluralista de análise de políticas públicas (ROCHA, 2005). A burocracia estatal teria certa autonomia para propor ações muito além das demandas de classes sociais ou grupos de interesse, em parte por deter acesso diferenciado a instrumentos de políticas e de informação (!).

Para determinados círculos mais tecnocráticos da administração pública e mais “engajados” da academia, a tese aqui proposta de que as “estatísticas importam” não precisaria ser demonstrada, em função de sua obviedade (seria essa a única tese óbvia em investigação nas universidades?!). Mas é fato que ela é ainda uma assertiva em disputa nos centros de pesquisa e fora deles. Amplos setores da sociedade brasileira, da mídia, de segmentos médios dito “esclarecidos” e setores do Judiciário tem uma avaliação bastante crítica e negativa de como são formuladas e implementadas as políticas públicas no país. Acusações de “corrupção”, “ineficiência” e “descompromisso” são reiteradas no imaginário coletivo da classe média, nas experiências cotidianas da população usuária de serviços públicos, nas manchetes e matérias da mídia impressa e televisa. Parece que a percepção de que, para mais de 70% da população brasileira, políticos constituem a “fonte de informação que menos inspira confiança para assuntos relevantes”, como mostra a pesquisa de Percepção Pública em C&T (CGEE, 2019), se estende para a imagem de técnicos e gestores de políticas públicas.²

Descrédito e descontentamento quanto às políticas públicas já tinham sido apontados nas análises das motivações difusas das manifestações sociais de 2013 e dos protestos de 2015 (BRINGEL; PLEYERS 2015), nas entrevistas em profundidade e grupos focais com setores populares na pesquisa Percepções e Valores Políticos na Periferia de São Paulo, no final de 2016 (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2017)³, e nas enquetes periódicas de avaliação do

² Interessaria, para outra pesquisa, contrastar tal descrédito com os casos de boas práticas de gestão em municípios pelo Brasil afora, de escolas em regiões mais pobres cujos alunos apresentam surpreendente desempenho escolar, de avaliações comparativas de organizações internacionais em que o país é – ou melhor, era – destacado por suas políticas sociais e seus resultados ou, ainda, de estudos acadêmicos que, sem deixar de fazer apontamentos críticos à administração pública, destacam avanços sociais em algum sentido.

³ Segundo relatos da pesquisa, “Para os entrevistados, o principal confronto existente na sociedade não é entre ricos e pobres, entre capital e trabalho, entre corporações e trabalhadores. O grande confronto se dá entre Estado e cidadãos, entre a sociedade e seus governantes. Todos são ‘vítimas’ do Estado que cobra impostos excessivos, impõe entraves burocráticos, gerencia mal o crescimento econômico e acaba por limitar ou “sufocar” a atividade das empresas”. Vide slide 17, disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Pesquisa-Periferia-FPA-040420172.pdf>.

governo federal (CNI-Ibope, entre outras).⁴ Em uma perspectiva comparativa internacional, a “confiança no governo” (*people’s trust in government*,) pelos brasileiros está em patamar bastante baixo, próximo de 15% na pesquisa mundial multitemática de 2018 do instituto Gallup, segundo o relatório *Government at a Glance* da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019). Em relação à pesquisa de 2007, a confiança dos brasileiros no governo caiu 20 pontos percentuais.⁵

O ceticismo da sociedade brasileira com relação às políticas públicas e servidores acaba reforçado pela forma superficial, pouco técnica e menos ainda plural com que esses temas têm sido tratados, de modo geral, na mídia impressa e televisiva (HADDAD, 2017; JANNUZZI, 2019).⁶ Contribui para tanto a falta de um jornalismo especializado em políticas públicas – as *policies* –, que requer um perfil profissional diferente daquele que faz a cobertura da conjuntura política – a *politics* – no Congresso e Planalto. Só fortalecem essa descrença em relação ao Estado e aos seus operadores técnicos as declarações “terraplanistas”, “criacionistas” ou “bíblico-inspiradas” de várias autoridades governamentais no período mais recente, particularmente desde janeiro de 2019.⁷

No entanto, como se procura mostrar nesse trabalho, houve esforços significativos de aprimoramento da capacidade técnica-burocrática de governo nos âmbitos federal, estadual e

⁴ A série de pesquisas periódicas de avaliação de governo, encomendadas pela Confederação Nacional da Indústria ao Ibope entre 1999 e 2019, revela que as menções “ótimo/bom” ao governo superaram os 50% somente entre 2008 e maio de 2013, cinco anos e meio dentre os 20 anos de levantamento. Disponível em: <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>.

⁵ No conjunto dos países da OCDE, a confiança no governo da população entrevistada era de 47%, chegando a 70% ou mais na Suíça e Noruega, 50% na Suécia e Portugal, cerca de 30% no Chile e México e 20% na Itália e Grécia. Nesses últimos quatro países, a “confiança no governo caiu em relação a 2007. Ver publicação *Government at a Glance* da OCDE, disponível em: <http://www.oecd.org/newsroom/trust-in-oecd-governments-back-at-pre-crisis-levels-as-governments-look-to-be-more-open-and-engaged.htm>.

⁶ Como bem resumiu Haddad (2017), em ensaio sobre as disputas de narrativas que vivenciou enquanto ministro e prefeito, é quase impossível conseguir emplacar visões alternativas sobre avanços e limites das políticas públicas junto à sociedade quando os mesmos “cinco articulistas” conservadores – e seus especialistas “preferidos” – se revezam na mídia impressa, televisiva aberta, fechada, radiofônica e na internet, reverberando uma só interpretação da realidade.

⁷ Ver, nesse sentido: matéria do *Extra* em 13/12/2018 – “Futura ministra Dalamares diz ter visto Jesus no pé da goiabeira” – disponível em <https://extra.globo.com/noticias/brasil/futura-ministra-dalmares-alves-diz-ter-visto-jesus-em-cima-de-pe-de-goiaba-23300585.html>; matéria veiculada pelo *Estadão* em 19/05/2019 – “Bolsonaro publica vídeo de pastor dizendo que ele foi ‘escolhido por Deus’” – disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-publica-video-de-pastor-dizendo-que-ele-foi-escolhido-por-deus/>; matéria da *Folha* em 24/01/2020 – “Novo presidente da Capes defende o criacionismo em contraponto à teoria da evolução” de Darwin, “insuficiente para explicar a origem da vida” – disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/01/novo-presidente-da-capes-defende-criacionismo-em-contraponto-a-teoria-da-evolucao.shtml>. Como síntese de um ano de declarações e posturas de gestão, ver a matéria publicada na *Carta Capital* em 15/01/2020 – “Além da Terra plana: o terraplanismo como método do governo Bolsonaro”, disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinioao/alem-da-terra-plana-o-terraplanismo-como-metodo-do-governo-bolsonaro/>.

municipal, em particular no uso bem informado das estatísticas na gestão de políticas públicas. Certamente, o sucesso das políticas depende de muitos outros fatores além do planejamento e avaliação. Em um contexto complexo e heterogêneo como o brasileiro, gestores e técnicos lidam com uma série de fatores críticos na implementação (LOTTA *et al.*, 2018), da coordenação federativa dos agentes à garantia de qualidade dos serviços prestados na ponta. Mas para cumprir seus objetivos específicos e contribuir para maior efetividade da ação pública, essas políticas e programas sociais como também pressupõem um acervo de informação estatística razoável. A informação estatística cumpre papel instrumental relevante em todas as fases de implementação de um programa público, da formulação à avaliação do mesmo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Políticas sociais são muito intensivas em informação no processo de seu desenho e implementação. Elas se estruturam, no caso brasileiro, como sistemas complexos, articulando programas de natureza universal com ações redistributivas em várias áreas setoriais, operados por agentes em diferentes níveis federativos de governo, em contextos desiguais em termos de capacidade de gestão e de perfil socioeconômico de públicos-alvo. Assim, estudos de diferentes naturezas necessários às políticas sociais, como levantamentos diagnósticos, sistemas de indicadores de monitoramento de ações, pesquisas de avaliação de processos e de resultados de programas, investigação de potenciais impactos e externalidades negativas, requerem informação estatística – ou dado administrativo ou cadastral tratado segundo “procedimentos estatísticos” – tematicamente abrangente, granular no território ou por segmento populacional e regular no tempo.

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; 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 trabalho, 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 desde 1994, 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.

Como mostra Castro (2011), desde 1988, aportaram-se recursos orçamentários crescentes em políticas sociais no país. 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.

Nos termos de Frazer (2003), o Brasil começou a vivenciar a experiência pretérita de países mais desenvolvidos de implantar- em uma geração- políticas de cunho redistributivo (socioeconômico) e de reconhecimento (identitário-cultural). Reflexo – ou determinante – dessa ampliação de escopo e escala de políticas sociais, o gasto público das três esferas de governo na área social - educação, saúde, trabalho, habitação, previdência social e desenvolvimento social- passou de 13% para quase 25% do Produto Interno Bruto, entre a década de 1980 e final dos anos 2000. De 1995 a 2009, o gasto federal social *per capita* teria duplicado, em valores reais, passando de cerca de R\$ 1.400,00 para R\$ 2.800 (CASTRO *et al.*, 2011). Mudanças muito intensas em espaço de tempo muito menor que o experimentado nos países centrais, com consequências em termos de eficiência das ações e em termos de repartição dos ganhos e perdas

entre os grupos sociais.⁸

Em meio a tal processo de expansão de políticas públicas foram introduzidas inovações institucionais expressivas para gestão interssetorial e interfederativa 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.

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).⁹ 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,

⁸ Nos países mais desenvolvidos e mesmo em Portugal a implantação desse conjunto de políticas se processou em mais tempo, com impactos geracionais diluídos. Esse é um elemento a ser considerado na explicação da resistência crescente de segmentos da classe média com relação à agenda progressista de políticas, que culminou com os movimentos de rua de 2013 e 2015 (JANNUZZI 2020).

⁹ 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, pois, 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).

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. Para os idealizadores do *Atlas* – e autores da nota técnica que sistematiza os principais resultados – para o primeiro período teria também contribuído para a expansão do funcionalismo a criação de 1.384 novos municípios (de 4.177 em 1986 para 5.561 em 2002, muito próximo dos 5.570 existentes em 2014). 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 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 ausculta

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).

Esse contexto dinâmico de formulação, gestão e participação social ensejado pela estruturação de políticas públicas foi acompanhado 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 (BIVER 2017).¹⁰ 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 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).¹¹

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-

¹⁰ 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>.

¹¹ 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 de 2003, 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.

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).

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).

Ao longo dos anos 1990 e 2000, as estatísticas foram favorecidas pelo contexto de crescente institucionalização de instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas no país (PAES-SOUZA; VAISTMANN, 2011). O *New Public Management* introduzido nas reformas conservadoras no Reino Unido e EUA nos anos 1980 havia chegado no país com algum atraso, na década de 1990, pautando desenho e redesenho de uma série de práticas de formulação e gestão de políticas públicas (CARNEIRO; MINEGUCCI, 2001). Junto com o receituário econômico liberal que procuravam propagar na América Latina, Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano (BID) divulgavam a “cultura de gestão por resultados”. Na perspectiva dessas organizações, era necessário dar um “choque de gestão” na burocracia dos “trópicos quentes e úmidos” e ensiná-los os métodos e técnicas que poderiam conferir maior racionalidade técnica e eficiência da produção dos serviços públicos. Para tanto, era imprescindível criar a cultura de “políticas públicas orientadas por evidências” nas três esferas de governo, o que os levou a organizar seminários, lançar manuais, patrocinar capacitação técnica e fomentar redes e instituições que a pudessem disseminar. Pelo que descrevem Borges *et al.* (2011), desse esforço se poderia contabilizar – em maior ou menor grau –, de Norte a Sul do país, os genes de formação da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, do Movimento Brasil Competitivo e de uma série de atividades em avaliação de programas e projetos sociais realizadas pela Fundação João Pinheiro, Fundação Seade, Instituto Unibanco, Banco do Nordeste do Brasil.

Aos olhos de hoje, parece que esses agentes procuravam replicar no Brasil de meados dos anos 1990 à década seguinte, de forma abreviada e condensada, o processo que Leeuw

(1991) descreveu como o da Era Aurea da Avaliação dos EUA nos anos 1960-1970 e a emergência, anos mais tarde, do “Movimento da Política Pública baseada em evidências”. Segundo o autor, a implantação do plano *Great Society* no governo Lyndon Johnson nos EUA durante a década de 1960 – com a criação de programas públicos voltados ao combate à pobreza, emprego, educação e segurança pública em localidades mais pobres- havia ensejado a demanda por avaliações de efetividade das políticas sociais. Esse esforço de produção de evidências acerca da eficácia e impacto dos programas- muito calcado em pesquisas avaliativas com delineamento experimental e *quasi-experimental*, vale registrar- acabou por fomentar nas décadas seguintes a cultura de uso de informação técnica e estruturada na Administração Federal no país. Estaria assim “fundado” o *Evidence-based Policy Making*, um paradigma de formulação e gestão de Políticas Públicas funcional às necessidades dos organismos multilaterais de fomento na promoção de maior racionalidade técnica e eficiência do setor público nos países não desenvolvidos.

Para que o pacote “gestão por resultados-choque de gestão-política pública por resultados” pudesse se viabilizar por completo, era necessário dispor de estatísticas específicas para os temas que Bird e BID procuravam influenciar na agenda de políticas públicas no país e para o monitoramento da ação pública, segundo os requerimentos dos modelos econométricos de avaliação de custo-efetividade que advogavam. São emblemáticos, nesse sentido, a parceria do Banco Mundial com o IBGE na realização da Pesquisa Padrão de Vida, para investigação da pobreza em uma amostra no Nordeste e Sudeste do país em 1996, e o intercâmbio técnico do Bird com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS que, entre outras pesquisas, viabilizou duas rodadas da Avaliação de Impacto do Bolsa Família em 2005 e 2009 (BRASIL, 2014).

Esse pacote atravessou seguidos governos e gestões no país nesses últimos 20 anos e, na esfera federal, foi sendo ressignificado segundo as visões sobre o papel do Estado e sobre como geri-lo. Esses instrumentos foram se ajustando de forma concomitante à estruturação de uma série de mecanismos institucionais previstos na Constituição de 1988 quanto ao planejamento, participação social e controle público e profissionalização da gestão – viabilizada também pela retomada dos concursos de servidores federais e ampliação das carreiras técnicas de Estado. Nos diferentes governos, a informação estatística começou a ter espaço crescente nos documentos oficiais, como nos primeiros Planos Plurianuais organizados na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, nas narrativas de balanços das políticas durante a presidência de Lula – como revelam os cinco relatórios dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (IPEA, 2014) – e nos diagnósticos exaustivamente detalhados da gestão centralizadora

da presidenta Dilma Rousseff. A estatística, que servia para ilustrar o governo do “príncipe”, revelou-se fundamental, como se mostra mais à frente nesse trabalho, na proposição, defesa e debate sobre a pauta prioritária de políticas com movimento social e sociedade, além de crucial para a gestão mais técnica-política dos assuntos complexos do Estado.

Em síntese, esse contexto de adensamento de políticas públicas, de participação social e tecnificação da gestão implicou o desenvolvimento e aprimoramento das Estatísticas Públicas. É esse o tema do presente estudo. Mais especificamente, este trabalho procura mostrar como as estatísticas contribuíram para as atividades inerentes ao ciclo de formulação e gestão das PDSCF entre 2004 e 2014. E, reciprocamente, procura evidenciar como as ações desencadeados dessa política acabaram influenciando, por sua vez, 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. Ao ampliar o escopo de estatísticas disponíveis por esses instrumentos, técnicos, gestores e pesquisadores acabaram podendo identificar lacunas de oferta ou oportunidades de avanços em intervenções, permitindo o aprimoramento da própria política pública. Ou seja, procura-se evidenciar um caso potencialmente virtuoso da interação política e técnica: o ciclo “agenda política » estatística » política pública”.

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

Também vale antecipar que essas pesquisas foram cruciais para fornecer evidências robustas afinadas àquilo que o governo, gestores e técnicos dos governos Lula-Dilma precisavam para demonstrar os efeitos das PDSCF. Como políticas centrais na pauta de governo, com orçamento “blindado”, reconhecidas como áreas de melhor *performance* do governo nas pesquisas de opinião,¹² às PDSCF não bastavam produzir resultados efetivos,

¹² Na já referida pesquisa periódica de avaliação do governo federal CNI-Ibope, a área de “combate à fome e à pobreza” manteve, desde 2004, níveis de aprovação entre 55% e 65% da população até maio de 2013, quando caíram para patamar de 50%, refletindo a queda generalizada – mas menos intensa – dos índices de aprovação do governo com as Jornadas de 2013. Queda inédita, para níveis de aprovação de 30%, se verificou no contexto da disputa pós-eleitoral e dos protestos da classe média nas ruas em 2015. Depois do golpe de 2016, as seguidas

reconhecidos por quem as usufruía concretamente. Era necessário também convencer outras partes da opinião pública – sobre os impactos sociais das PDSCF, no que as estatísticas do IBGE poderiam “emprestar” alguma credibilidade. Afinal, em todo o período aqui analisado, discursos no Parlamento, matérias e editoriais em jornais procuravam resumir as PDSCF com se fossem ações simplórias de assistencialismo inconsequente, com efeitos sociais indesejados, como se estivessem promovendo a inatividade, incentivando a natalidade ou induzindo o voto nas eleições, como o revelam os motes pejorativos “bolsa-preguiça”, “bolsa-barriga” ou “bolsa-voto” (LEITE; FONSECA; HOLANDA, 2019; CAMPELLO; NERI, 2013). Talvez não fosse surpresa que assim fossem tratadas dado o histórico da grande imprensa na cobertura das políticas de cotas e outros temas de políticas sociais (cf. AZEVEDO, 2009, 2018; CAMPOS; FERES JR.; DAFLON, 2013; HADDAD, 2017). Na própria academia, vale ressaltar, as PDSCF não escapavam ao reducionismo de enxergá-las como se fossem resumidas ao Bolsa Família, uma delimitação funcional à interpretação da agenda social como “rendição lulista” à agenda neoliberal – de encarar política pública como política para pobres- ou como um “apanágio-assistencialista” ou “bolsa-esmola” que inviabilizaria a “revolução tão necessária e urgente”¹³.

A hipótese de trabalho aqui analisada é a de que, de um lado, demandas mais complexas de intervenção pública levaram à ampliação do escopo das estatísticas públicas e, de outro, esse acervo informacional mais amplo possibilitou maior rigor técnico na formulação e avaliação de políticas públicas, potencializando a efetividade das mesmas. Se a política pública não tivesse a estatística para informá-la, os resultados da política talvez fossem menos significativos. Apontar evidências desse círculo virtuoso entre política pública – informação estatística – política pública, em um caso circunscrito (IBGE e as PDSCF entre 2003 e 2014), é, em síntese, o propósito desse trabalho.

Essa investigação sobre as conexões entre Sistema Estatístico e políticas públicas procura, assim, contribuir para uma área de pesquisas 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

campanhas de deslegitimação e de supostos desvios na gestão de benefícios do programa Bolsa Família, assim como a impopularidade do governo de Michel Temer, derrubaram a aprovação dessa área de políticas – combate à fome e à pobreza- para patamar entre 15% e 25% da população, mas ainda acima da aprovação do governo (5% de ótimo/bom em dezembro de 2018). Ver: <http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>.

¹³ Vide, entre outros, Lavinás (2013) e Gonçalves (2014).

outros autores,¹⁴ os registros de Memória das Estatísticas realizados pelo Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE¹⁵ e a produção de grupos de trabalho de associações científicas,¹⁶ 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.

Vale registrar que, para além de uma contribuição acadêmica na área, esse trabalho cumpre também uma finalidade política nesse momento de forte desacreditação institucional das organizações públicas ligadas à produção de estudos e conhecimento no Brasil. Declarações públicas de autoridades governamentais sobre equipes técnicas, pesquisas, estudos e indicadores do IBGE, Inep, Inpe, Fiocruz e universidades públicas têm sido acompanhadas de interferência política no quadro de dirigentes, na pauta técnica e nos procedimentos institucionais de trabalho dessas organizações, como revela farto material na imprensa escrita.¹⁷

Em que pese a prontidão na defesa pelas associações de servidores dessas instituições e a reação solidária de pesquisadores, universidades públicas e organizações científicas, resta ainda trazer à luz para sociedade a relevância desse legado informacional na promoção da ementa prioritária de políticas públicas, desenvolvimento econômico e proteção ambiental do Brasil.¹⁸

Delimitar esse estudo à informação estatística produzida pelo IBGE e restringir as

¹⁴ Ver, entre outros, Oliveira (2003), Oliveira e Simões (2005), Senra (2005, 2017), Jannuzzi (2017) e Simões, Alkmim e Santos (2017).

¹⁵ Ver, em especial, os quatro volumes da *História das Estatísticas Brasileiras*, disponíveis no site do IBGE.

¹⁶ Ver textos apresentados no GT Demografia Histórica da Associação Brasileira de Estudos Populacionais e trabalhos na *Latin American Studies Association*.

¹⁷ Ver matérias ilustrativas contra a imagem dessas instituições, tais como a do Estadão Conteúdo em 22/02/2019: “Guedes sugere que IBGE venda prédios para executar ‘bom’ Censo Demográfico”, disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/02/22/internas_economia,1032846/guedes-sugere-que-ibge-venda-predios-para-executar-bom-censo-demogra.html; matéria da agência *fact-checking* LUPA, setor que passou a ter grande relevância e demanda nos últimos anos pela profusão de desinformação que circula nas redes sociais: “Ao falar de desemprego, Bolsonaro ataca IBGE e erra três vezes em menos de 1 minuto”, disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/04/03/bolsonaro-desemprego-ibge/>; matéria de 25/07/2019: “Bolsonaro volta a criticar dados de desmatamento do Inpe: ‘Isso nos atrapalha’”, disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/07/25/bolsonaro-volta-a-criticar-dados-de-desmatamento-do-inpe-isso-nos-atrapalha.htm>; matéria de 14/12/2019: “Comissão criada pelo governo barrou 66 questões no Enem”, disponível em <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/comissao-criada-pelo-governo-barrou-66-questoes-no-enem,6c8c64601f2e8bb3d512b2d64b012c265rhr308.html>; a matéria de 28/05/2019: “Ministro ataca Fiocruz e diz que ‘não confia’ em estudo sobre drogas, engavetado pelo governo”, disponível em <https://oglobo.globo.com/sociedade/ministro-ataca-fiocruz-diz-que-nao-confia-em-estudo-sobre-drogas-engavetado-pelo-governo-23696922>; matéria de 23/09/2019: “Abraham Weintraub diz que universidades federais ‘têm cracolândia’”, disponível em <https://www.cartacapital.com.br/educacao/abraham-weintraub-diz-que-universidades-federais-tem-cracolandia/>.

¹⁸ Vale citar, nesse sentido, a publicação *Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais* (ARCA, 2019). Trata-se de um esforço de várias instituições públicas no campo da produção de conhecimento e tecnologia para dar maior visibilidade ao acervo de estudos e pesquisas nessas muitas décadas de atuação, e alertar a sociedade brasileira sobre os riscos iminentes a esse legado pela reforma administrativa em gestação desde meados de 2019.

políticas sociais aos programas inseridos na PDCF não é uma decisão orientada apenas pela necessidade de adequação da problemática à profundidade analítica, ao tempo e ao escopo de uma monografia de especialização. O Sistema Estatístico e as políticas públicas constituem universos temáticos que exigiriam, por certo, recortes analíticos que permitissem algum aprofundamento investigativo que se espera de qualquer pesquisa acadêmica, seja uma monografia, dissertação ou tese.

Contudo, essa escolha justifica-se também pela experiência vivenciada desse autor como servidor do IBGE há 18 anos e como gestor da Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), entre 2011 e 2016. Essa dupla vivência permite certa proximidade e conhecimento tácito de situações relevantes desta relação entre uso das estatísticas e demanda das políticas e programas. Investigações sobre capacidades estatais requerem compilação de casos e experiências documentados com certo grau de detalhe, sendo que quem as vivenciou talvez tenha maior sensibilidade ou capacidade de registrar. Monografias de Especialização e dissertações de Mestrado Profissional, pelo público a que se destinam, talvez deveriam ser reconhecidas como *locus* privilegiado de registros de casos, experiências, vivências e, enfim, relatos que talvez jamais seriam conhecidos se não fossem elaboradas, com as riquezas de detalhes e também de vieses, de quem deles participou. Certamente se espera que os relatos pessoais ou institucionais expostos em tais documentos não sejam descrições acríticas ou narrativas apologéticas dos “feitos”, mas que incorporem uma perspectiva analítica à luz dos modelos interpretativos e bibliografia conceitual tratada nas disciplinas dos cursos. Proveem as peças de quebra-cabeças da pesquisa normal khuniana, que serão juntadas mais tarde por pesquisadores “revolucionários” em busca de uma forma de encaixá-las em um molde, modelo interpretativo ou teoria mais geral.

Nesse sentido, o presente trabalho segue o esforço de um número crescente de gestores e técnicos que participaram da gestão pública nas últimas décadas – nos três âmbitos de governo – em documentar, com suas virtudes e vieses, tanto as experiências, aprendizados e inovações como os equívocos e fracassos nas políticas públicas.¹⁹ Esse acervo tem contribuído, juntamente com o de professores, alunos e pós-graduandos nos inúmeros cursos criados nos últimos 20 anos de Políticas Públicas, Gestão Pública e Gestão Social, para conformar um novo campo científico, ou melhor, tecnocientífico: o Campo de Públicas.²⁰ Mais do que a Ciência Política

¹⁹ No caso das PDSF, dentre tantos, vale citar os artigos reunidos em Aranha (2010), Campello, Falcão e Costa (2014), Jannuzzi *et al.* (2016), Pires, Lota e Oliveira (2018), Ximenes (2018).

²⁰ O campo das públicas se classifica mais como um ramo exemplar da tecnociência, com produção de

ou Administração Pública, essa comunidade epistêmica e de práticas parece oferecer um abrigo confortável para esses estudos na medida que se trata de

[...] um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento econômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia. (PIRES *et al.*, 2014, p. 112).

Essa dupla vivência do autor no IBGE e MDS não assegura, por certo, um prudente e relativo distanciamento entre pesquisador e objeto de pesquisa, que possa garantir uma interpretação mais ampla, crítica e objetivada das questões tratadas. Distanciamento não é, certamente, o melhor termo, pois tampouco é insuspeito um pesquisador acadêmico que, sem ter exercido uma função pública anterior e imaginando-se a uma distância “prudente” de seu objeto de estudo, insiste em enxergá-lo sempre com as mesmas lentes, macro ou microscópicas, moldadas, por certo, por sua leituras e própria militância fora do governo. Há, sim, no âmbito temático em que se insere esse estudo, pesquisadores acadêmicos que não parecem se aperceber de mudanças significativas na natureza do Estado brasileiro nas últimas décadas. Estariam esses a uma distância mais segura e legítima para análise do Estado, políticas públicas e estatísticas do que os primeiros?²¹

Em um caso e noutro, do “pesquisador-um-dia-gestor” e do “pesquisador-sempre-pesquisador”, o rigor do conhecimento produzido não é função da posição distante ou próxima do objeto, mas sim da postura mais ou menos “vigilante”, da consciência acerca da disciplina intelectual que se espera de um “cientista” (FOUREZ, 1995). Tal postura e consciência são ainda mais importantes na análise de “temas quentes” e em tempos turbulentos, como adverte

conhecimento fora do laboratório clássico, em contexto transdisciplinar, heterogêneo, heterárquico e instável, como bem descreve Echeverría (2009). Se na ciência moderna o conhecimento “válido” precisa ser produzido em laboratório e centros de pesquisa com algum grau de “acreditação” anterior e necessita passar por um ritual controlado de legitimação, assegurado por “pares” acadêmicos em programas de pós-graduação ou em publicações especializadas, na tecnociência os estudos, as técnicas e as inovações são gerados – e avaliados – por um número muito maior de agentes, além dos acadêmicos, em circuitos mais plurais e ritos mais descentralizados do que os convencionais. Se a ciência basta a si mesma em seus conceitos e explicações, a tecnociência precisa ultrapassá-los em direção à aplicação. O campo de conhecimentos conexos às políticas públicas está, pois, mais ligado ao contexto plural e eclético da tecnociência do que ao cartesianismo da ciência moderna.

²¹ A referência a esses pesquisadores não é fortuita nessa monografia. Não se trata aqui de avaliar disputas em termos de narrativas se o “copo está meio-cheio” ou “copo está meio-vazio”. Trata-se do fato de que pesquisadores que se colocam em posição de maior isenção na análise de políticas públicas nas últimas décadas – em relação a aqueles que tiveram participação direta na implementação das mesmas – parecem não praticar a vigilância epistemológica, disciplina intelectual e esforço de busca de material empírico e documental esperada nos trabalhos acadêmicos.

Umberto Eco (2008) em seu clássico *Como se faz uma tese*, para que a interpretação de fatos, situações e ocorrências não resvale para uma narrativa engajada – ou panfletária – aparentemente coerente e consistente em uma linha argumentativa, mas míope a outras evidências, pouco vigilante a outras possibilidades explicativas e frágil a outras argumentações concorrentes. “Quando se está habituado a ver o mundo de certo modo, torna-se quase impossível ver as coisas de maneira diferente” (FOUREZ, 1995, p. 55). Isso vale na discussão cotidiana baseada no senso-comum e também na produção do conhecimento técnico-científico.

Fazer ciência – dura, como a estatística; macia, como as ciências sociais; ou moldáveis, como o campo de públicas – está longe de ser a empreitada neutra e a-histórica como ainda advogam comunidades epistêmicas poderosas e muito presentes na academia e também nas organizações estatísticas como o IBGE. Curiosa essa resiliência positivista, que venera a ciência quase como uma religião, incréu ou ignorante quanto à contundente crítica dessa mitificação e mistificação do “método científico” (VIDEIRA, 2012).²² A cultura da “política pública orientada por evidências” – evidências quantitativas no modelo advogado por seus proponentes – tem sua parcela de responsabilidade nessa miopia epistemológica.

Para certas comunidades tecnocráticas da administração pública, como as carreiras na área fiscal e controle público, as decisões baseadas em dados, indicadores e evidências produzidas em avaliações quantitativas e protocolos estruturados gozariam de neutralidade e objetividade acima de qualquer suspeita²³. Construir discursos incontestáveis – às vezes mais próximos de “peças acusatórias” ou “sentenças” a serem apresentadas em um tribunal – do que “argumentações técnico-científicas” parece ser a estratégia dessas comunidades de prática da administração pública para justificar cortes orçamentários, ajustes de conduta ou punições. No culto da “política pública orientada por evidências” que professam, as estatísticas estariam no topo da hierarquia “evidencial”; na base ou porão, estariam as informações provenientes de estratégias qualitativas, pouco tangíveis ou afeitas à modelização econométrica. Acreditam eles ou querem assim acreditar que estatísticas relevariam a realidade da forma mais “verdadeira” possível, mais ainda aquelas sobreviventes à perícia – em alguns casos, peripécia – técnica no

²² A denúncia contra essa visão iluminista da ciência foi muito forte nos anos 1970-80 pelos autores dos estudos sociais da ciência na esteira inaugurada na década de 1970 pela publicação do livro *Estrutura das revoluções científicas*, de Kuhn (1992). Não poderia ser mais ilustrativo dessa crítica o título do livro *Contra o método*, de Feyerabend (2011), um desses filósofos críticos da dogmatização que a ciência parece passar em determinadas comunidades científicas. Nas suas palavras, “Especialistas, ou ignorantes que tenham adquirido as insígnias formais de uma especialidade, sempre tentaram – e com frequência tiveram êxito nisso – assegurar para si mesmos direitos exclusivos em domínios especiais. Qualquer crítica da rigidez da Igreja Católica Romana [a Galileu e outros iluministas] também se aplica a seus sucessores modernos, tanto científicos quanto ligados à ciência” (FEYERABEND, 2011, p. 175).

²³ Reforça essa autoconfiança o fato de que na mencionada pesquisa de Percepção Pública de C&T (CGEE 2019), 66% dos brasileiros acham que “Os governantes devem seguir as orientações dos cientistas”.

laboratório de econometria.²⁴

Na realidade não é qualquer evidência disponível pelas pesquisas dos Sistemas Estatísticos oficiais que conta para parcela ainda mais “fundamentalista” dessa comunidade, mas sim aquela produzida por pesquisas de delineamento experimental – ou, numa certa concessão às dificuldades éticas e operacionais incontornáveis, de delineamento quasi-experimental. Como bem observa Mayne (2011, p. 120, tradução nossa):

O movimento [políticas públicas orientadas por evidências] usa evidência em um sentido mais restrito do que é usado na discussão cotidiana. É frequentemente referida como aquela evidência produzida por experimentos aleatórios controlados, vistas como “padrão ouro” – e não qualquer outra.

Mas dados resultantes de levantamentos experimentais de campo ou “estatísticas não são nem verdadeiras nem falsas, mas relativas”, apunhala Besson (1995, p.26) em golpe mortal na alta estima dos tecnocratas ingênuos. Não são fotografias, mas resultados de modelizações complexas, que dependem das escolhas das lentes, das características da câmera, do ângulo de visão e dos próprios fotógrafos. Na realidade, dados e indicadores resultam de uma série de escolhas políticas (sobre que aspectos observar e medir) e preferências metodológicas (sobre como observá-los e medi-los).

O uso de informação estatística é um recurso poderoso para a tomada de decisão aparentemente imparcial e justa em políticas públicas, conferindo autoridade a quem não a conquistou legitimamente pelo voto ou por delegação. Como alertou Porter (1995, p. 8, tradução nossa):

A capacidade de produzir previsões ou recomendações de políticas que parecem ser justificadas pela experiência subsequente conta sem dúvida a favor de um método ou procedimento, mas as estimativas quantitativas às vezes recebem um peso considerável, mesmo quando ninguém defende sua validade com convicção real. O apelo dos números é especialmente atraente para funcionários burocráticos que não têm o mandato de eleição popular ou direito divino. [...] Uma decisão tomada pelos números (ou por regras explícitas de algum tipo)

²⁴Talvez sirva de alerta às comunidades epistêmicas que reforçam os valores e crenças positivistas dessas comunidades de práticas a erosão da imagem dos cientistas pela população brasileira nos últimos anos. Como revela a pesquisa já mencionada de Percepção Pública de C&T (CGEE, 2019), de 2010 a 2019, a imagem dos cientistas como “pessoas inteligentes que fazem coisas úteis à humanidade” caiu de 55% para 41% das percepções declaradas. A imagem de cientistas como “pessoas que servem a interesses econômicos e produzem conhecimento nem sempre desejáveis” aumentou de 5% para 11%. Essa pesquisa revela ainda que 65% dos entrevistados concordam total ou parcialmente com a assertiva “por causa do conhecimento, os cientistas têm poderes que os tornam perigosos”. Como se já não bastasse, a pesquisa também mostra que os cientistas estão atrás dos jornalistas, médicos e religiosos como “fontes de informação que mais inspiram confiança com relação a assuntos importantes”. Nos EUA, cientistas parecem desfrutar de uma imagem melhor: como sugerem os dados apresentados em AAAS (2018), eles são tidos com altamente confiáveis por 40% dos estadunidenses, bem acima da imprensa e Congresso (ambos abaixo de 10% de confiança) e só ultrapassados pelos militares (50% de confiança).

tem pelo menos a aparência de ser justa e impessoal. [...] A objetividade empresta autoridade a funcionários que têm muito pouco dela por seu cargo.

Lindblom (1991) já havia apontado em seu livro “O processo de elaboração de políticas públicas”, publicado em 1980, os limites éticos, políticos e operacionais de uma administração tecnocrática em contextos democráticos. O autor explicita tensões que à época ainda eram fortes entre, de um lado, a razão tecnocrática e as análises científicas e, de outro, a política e democracia. No terceiro capítulo de seu livro, com o sugestivo título de “Os limites da análise como alternativa à política”, ele sistematiza quatro motivações para precedência da política em detrimento da “análise científica” no processo de formulação das políticas públicas.

Em primeiro lugar as ciências sociais não têm explicações infalíveis e plenamente consensuais sobre os fenômenos estudados, menos ainda para as problemáticas complexas e multideterminadas tratadas pelas políticas públicas. Para um mesma questão pública, diferentes analistas de políticas públicas podem ter recomendações muito diversas. Felizmente, em democracias desenvolvidas há mecanismos – voto, representação parlamentar, participação popular, referendo- que podem dirimir dissensos quanto o caminho a seguir, ou corrigir decisões que, baseadas em forte lastro técnico, se relevem inexequíveis na implementação ou desastrosas nos seus efeitos. Esses mesmos instrumentos podem legitimar escolhas políticas que podem não parecer “racionalmente” melhores para a perspectiva técnica advogada por burocratas, pesquisadores ou especialistas. Ainda que para outro conjunto de técnicos, partidários de outro paradigma de intervenção, a decisão possa parecer sensata, as escolhas da sociedade – ou de seu representante eleito- tem a legitimidade da decisão final, gostem ou não os burocratas, pesquisadores ou especialistas.

Em segundo lugar, lembra Lindblom, que a decisão pública envolve valores e escolhas, muito além do ambíguo e elástico “interesse público”. Nas decisões em políticas públicas há quem ganhe e há quem perca, seja a escolha orientada por um princípio benthamiano de “maximização da utilidade para o máximo de pessoas”, paretiano de “beneficiar a todos ou parte deles, sem prejudicar os demais”, meritocrático de “privilegiar o esforço individual, qualquer que seja a situação” ou solidário de “garantir a todos um mínimo de dignidade”. Esses princípios orientam diferentes escolhas no desenho de políticas: universais ou focalizadas, alocativas ou redistributivas, regulatórias ou indutivas.

Esses princípios de justiça influenciam, inclusive, quais são as demandas reconhecidas ou problemas sociais a serem enfrentados, terceiro “dilema” entre a vontade política e a razão técnica na decisão em políticas públicas em contextos democráticos. Diagnósticos baseados em

estudos e informação exaustiva não resolvem quais devem ser a lista e prioridade dos problemas a serem encampados na agenda de políticas públicas. Acesso à educação, saúde universal, desigualdade, pobreza, baixa qualificação profissional são demandas ou questões sociais priorizadas de forma diferente segundo cada um dos princípios de justiça ou entendimento do interesse público acima apontados. Por fim, a decisão política tem seu tempo e custo; não pode esperar indefinitivamente a produção de estudos balizadores, nem implicar em alocação de recursos despropositados. O capital político se esvai com o tempo, a menos que seja mantido ou reforçado com decisões acertadas no momento requerido. Adiar decisões em busca de análises mais aprofundadas pode fazer sentido no contexto da ciência, mas não parece ser uma alternativa ao tempo da política.

É preciso reconhecer que, em tempos “terraplanistas”²⁵ e obscurantistas²⁶, é grande o desconforto da comunidade epistêmica e de práticas das estatísticas públicas – como também dos econometristas e sociometristas – em aceitar a natureza contingencial dos achados, a existência de várias “verdades” e não uma “verdade” científica, que a observação da realidade não é neutra, mas sim social e previamente construída e que a comunidade científica é um segmento da classe média, com seus preceitos, conceitos e preconceitos, como bem coloca Fourez (1995). Ainda que se possa argumentar que não existe uma, mas várias classes médias – nem uma só comunidade, mas várias comunidades científicas –, não soa descabida sua perspectiva crítica de que:

[...] a comunidade científica não ocupa uma posição aleatória na sociedade: ela pertence à classe média [...] pertence, portanto, a grupos que não tem um enorme poder social, mas que, assim mesmo, estão no centro da sociedade e tendem a identificar-se com os “interesses da sociedade”, tais como definidos pelos grupos privilegiados ou pelos grupos dominantes.

[...]

Ela não é o grupo “neutro e desinteressado” que por vezes ela imagina ser. A maneira de pensar da maior parte dos cientistas será influenciada pelo seu lugar de origem social (FOUREZ, 1995, p. 97-99).

²⁵ O Terraplanismo adquiriu tamanha relevância no país que, em julho de 2019, o Datafolha o investigou literalmente: 7% dos brasileiros entrevistados revelaram acreditar que a Terra é plana, tese com forte adesão entre os mais jovens (16 a 25 anos), os mais idosos, os menos escolarizados e aqueles que declararam ter votado no MDB e PSL em 2018. É surpreendente que, entre aqueles com ensino superior completo, a crença tenha alcançado 3% dos entrevistados (ver *Folha de S.Paulo* de 14/07/2019). Em 10 de novembro de 2019, em São Paulo, os adeptos dessa concepção organizaram, inclusive, a primeira convenção sobre Terraplanismo – Flat Con – como noticiaram os grandes jornais paulistas (ver: <https://emails.estadao.com.br/noticias/comportamento,primeira-convencao-brasileira-sobre-terraplanismo-ocorre-em-novembro,70003019443>).

²⁶ Como classificar, se não como obscurantista, a tese do ministro de Relações Exteriores de que o “nazismo foi um ‘fenômeno de esquerda’”? Ver matéria do *Globo* de 30/03/2019, disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/ernesto-araujo-volta-defender-que-nazismo-foi-um-fenomeno-de-esquerda-23562729>.

É preciso assumir, sem que isso represente um desprestígio ao método e, muito menos, uma rendição ao relativismo pós-moderno de que “todas verdades são discursivamente constituídas e que todos os discursos são iguais” (LING, 2011, p. 64), que o discurso científico é menos uma demonstração cabal hipotético-dedutiva de princípios e descobertas e mais uma narrativa de achados derivados de um programa de pesquisa reconhecido como relevante e consistente com os princípios e previsões do paradigma partilhado pela comunidade epistêmica a que se pertence. Ou, como notou Latour (2000), a construção do fato científico envolve um processo de argumentação persuasiva, com a utilização de várias estratégias retóricas de sustentação dos achados nos laboratórios e centros de pesquisa. Essa estratégia persuasiva envolveria a busca do argumento de autoridade pela citação de bibliografia clássica ou de pesquisadores de um centro ou universidade de prestígio, a resposta antecipada às críticas de outros autores ou atenuação das evidências contrárias de outras pesquisas, uso de gráficos, tabelas e diagramas, a matematização dos procedimentos de pesquisa e a construção do argumento por meio um processo de dedução lógica dos resultados. Afinal, em uma perspectiva pós-positivista, a

[...] ciência não se distingue de outras práticas sociais, como postula a epistemologia, em função de uma superioridade cognitiva derivada da racionalidade intrínseca a esta atividade. O cientista, como qualquer outro ator social, é alguém que se utiliza de estratégias persuasivas que visam garantir a aceitação dos enunciados por ele produzidos (KROPF; FERREIRA, 1998, p. 592)

Algumas dessas estratégias do discurso científico estão presentes nesse trabalho, assim como outros artefatos menos ortodoxos, como o recurso a matérias jornalistas em notas de rodapé.²⁷ Porém esses recursos não são usados com a pretensão de demonstrar – infalível e peremptoriamente – a tese apresentada, mas sim como argumentos de uma narrativa que, ciente da proximidade pesquisador/pesquisado, procura manter a vigilância – e não distância – epistemológica que os bons manuais clássicos de metodologia da pesquisa em ciências sociais recomendam. Entretanto, no tratamento de temas incandescentes como a tese aqui esposada, de que “Estado importa, assim como as estatísticas”, a disciplina intelectual preconizada nos

²⁷ As notas de rodapé cumprem papel complementar de documentar – enquanto se aguarda o registro histórico mais analítico em livros e artigos – que de que, de fato, existiu um governo iniciado em 2019 com propostas que se propunham a reduzir de forma expressiva o Estado brasileiro, suas políticas públicas, o projeto constituinte de 1988 de uma sociedade de direitos, para o qual as estatísticas públicas cumpririam papel relevante. É um registro que não pode ser apagado ou esquecido para as próximas gerações, impactadas pela interrupção momentânea – assim se espera – da trilha civilizacional que o Brasil perseguia, seguindo a experiência de países da Europa Continental, inclusive Portugal.

manuais não pode cegar e alienar o pesquisador de sua responsabilidade política. Como bem lembra Marcuse (2009, p. 162), a ciência puritana, praticada sem consciência de valores éticos e políticos, “colabora na construção da mais eficiente maquinaria de aniquilamento da história”.²⁸

Expostos nessa introdução alongada a motivação, o objetivo, a justificativa e o enquadramento paradigmático desse estudo, é necessário, por fim, apresentar sua estrutura. São dois capítulos, com duas seções internas em cada. O primeiro capítulo inicia-se com uma revisão bibliográfica acerca das conexões entre Estado e estatística, evidenciando, em uma primeira seção, a relação histórica entre a constituição do Estado de Bem-Estar e os Sistemas Estatísticos nos últimos 200 anos; na segunda seção, discorre-se sobre o papel instrumental da informação estatística na gestão das políticas públicas. No capítulo seguinte, depois de breve histórico das PDSCF, é tratada a questão mais específica desse trabalho, abordando-se o já citado círculo virtuoso da “agenda política » estatísticas » políticas públicas”. Na conclusão, são discutidos os riscos e desafios que o atual momento político-governamental traz para o Sistema Estatístico brasileiro.

²⁸ A visão pouco benevolente de Marcuse, Fourez, Feyerabend e outros filósofos com relação à comunidade científica está certamente marcada pelo recrutamento de parcelas da mesma para as inovações na indústria militar, no momento em que viveram, no auge da Guerra Fria.

1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E SISTEMA ESTATÍSTICO

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 1996:20).

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.

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.

No sentido em que se emprega o termo no presente trabalho, as estatísticas públicas compõem o instrumental de técnicas de governo, e 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.

Apresentar brevemente a emergência histórica das estatísticas no contexto do Estado de Bem-Estar e o uso instrumental das mesmas nas políticas públicas é o que se sistematiza nas duas seções em que se estrutura esse capítulo. Estatísticas importaram e importam ao Estado. Mais ainda, fazem diferença na efetividade das políticas públicas, legitimando-as e ao Estado.

1.1. Estado de Bem-Estar e estatísticas públicas

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).

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.

Ao longo dos “trinta gloriosos” de crescimento econômico e também de estruturação do Estado social (CASTEL, 2001), passou a ser necessária a produção de estatísticas sociais, como recurso de *advocacy* de partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais no debate da agenda político-social e como instrumento técnico ao governo no desenho e implementação de políticas públicas. É nesse contexto, dos anos 1960-70, que se empreendeu um imenso esforço conceitual e metodológico para o desenvolvimento de instrumentos de mensuração do bem-estar e da mudança social nas agências estatísticas dos diversos países, registrado na literatura como o Movimento de Indicadores Sociais (CARLEY, 1985). Era necessário dispor de indicadores para avaliar a mudança social e analisar, em que medida, o crescimento econômico redistribuía riqueza e bem-estar e mitigava a pobreza e desigualdade (NEUFVILLE 1975).

Como descrevem os analistas do Estado de Bem-Estar,²⁹ a ação de sindicatos e movimentos sociais (feminista, negro, minorias, etc.) e, sobretudo, a institucionalização dos mecanismos de representação democrática (voto universal, representação política, partidos políticos) transformaram gradativamente o Estado, levando-o a se organizar para atender a demandas coletivas cada vez mais abrangentes (KERSTENETZKY, 2013). Aos pleitos pela proteção contra os riscos de desemprego, acidentes de trabalho e da perda da capacidade laboral da população idosa, foram se agregando demandas por acesso à educação básica, aos serviços de saúde, aos serviços socioassistenciais e, inclusive, em vários países, à moradia subsidiada. De outro lado, recursos públicos foram demandados para atender às necessidades de financiamento da infraestrutura física para viabilização do crescimento industrial (TAVARES, 1988) e, mais recentemente, para lidar com as externalidades ambientais decorrentes desse crescimento e da exploração dos recursos naturais. Nesse processo, as estatísticas foram funcionais enquanto instrumentos de *advocacy*, dimensionamentos de demandas públicas e planejamento da intervenção estatal.³⁰

Países com sistemas de proteção social tão diferentes como EUA, Alemanha, Espanha e Suécia precisaram, pelo menos até os anos 1970, recolher parcelas crescentes da riqueza nacional para financiamento de suas funções estatais. Ao longo do século XX, nos países hoje desenvolvidos, novas demandas coletivas e responsabilidades públicas foram sendo incorporadas ao Estado, levando a estruturação do Estado de Bem-Estar em diferentes modelos, como o nórdico socialdemocrata, anglo-saxão liberal, continental conservador e mediterrâneo “familista”, na tipologia proposta por Moreno *et al.* (2014) a partir da proposta clássica de Esping-Andersen (1991).

Se, no final do século XIX, as funções do Estado não demandavam mais do que 10% do PIB, no período entre as guerras mundiais a carga fiscal média dos Estados europeus já estava acima de 20% do PIB (TANZI, 2005). Com a ampliação do escopo e escala das políticas públicas nesses países, a carga fiscal viria a superar os 30% do PIB no pós-guerra, ampliando-

²⁹ Castel (2001), no caso do Estado social francês, Esping-Andersen (1991), nos países nórdicos, e Przeworski (1989), na Alemanha.

³⁰ A estruturação do Estado de Bem-Estar ocorreu não apenas com a ampliação do contingente apto a votar – trabalhadores sem posses, analfabetos e mulheres –, mas também pela disputa cotidiana do movimento social, sindical e de partidos de esquerda – com e sem estatísticas(!) – por recursos orçamentários e qualidade dos serviços, em contexto sempre desigual de narrativas nos jornais. Como notou Souza (2017), se tal construção não foi consensual e linearmente progressiva nos países da Europa Continental, onde alguma consciência de responsabilidade coletiva e coesão social brotou a partir da dizimação que as duas grandes guerras conduziram em termos de vidas (dos pobres), de empregos (da classe média) e de propriedades (das elites), não seria nas Américas e no Brasil – com seu passado escravagista, de concentração fundiária, de desigualdade e privilégios – que esse percurso civilizatório seria mais simples.

se durante os “anos dourados do capitalismo”, do pós-guerra a meados da década de 1970.³¹ Dados mais recentes sobre o “tamanho do Estado”, compilados pelo Fundo Monetário Internacional, mostram que o Estado de Bem-Estar no mundo desenvolvido requer de 35% a 55 % do PIB para seu financiamento (MAURO *et al.*, 2013), conforme amplitude setorial e cobertura populacional das políticas públicas e, naturalmente, conforme nível de coesão, desigualdade e bem-estar social desejado pela sociedade.

Para esse Estado contemporâneo, mesmo para países com pautas mais restritivas de políticas públicas (como aqueles assentados em sistemas de bem-estar típicos do Estado liberal anglo-saxão), o escopo de estatísticas públicas é muito mais amplo do que no passado, refletindo o processo histórico de produção de informação para tratar de agendas cada vez mais adensadas. Cada país, ao longo do século XX, pelas características da oferta e provisão de acesso às políticas e serviços públicos – e também pelo porte populacional –, acabou moldando seu sistema de estatísticas de forma particular, ancorado mais em censos demográficos e pesquisas amostrais nacionais ou em cadastros públicos e registros administrativos.

A necessidade de provisão universal de uma ampla gama de serviços foi determinante, por exemplo, nos países nórdicos, para estruturação de múltiplos registros de programas, com informações individualizadas de cada cidadão. Certamente contaram para isso o porte populacional relativamente modesto desses países e o nível de estruturação do serviço público presente. Com o advento da informática, barateamento dos equipamentos e sofisticação dos aplicativos desde os anos 1970, tornaram-se possíveis a integração dos registros setoriais – antes armazenados em papel ou computadores isolados – e a produção regular de estatísticas deles derivadas. Nesse contexto, censos demográficos podiam ter questionários mais simples ou até mesmo serem dispensáveis a partir de determinado momento.

Já em países continentais, mais populosos, sujeitos a intenso movimento migratório interno e externo, ou ainda naqueles onde a oferta de políticas estruturou-se de forma mais restrita e não universal e o acesso aos serviços públicos foi guiado por critérios de seletividade (pelo nível de pobreza, origem étnica, etc.), os cadastros e registros de programas não podiam prover indicadores com a cobertura populacional necessária para retratar a dinâmica sociodemográfica e demandas de toda a população. Nesses casos, estatísticas de ampla representatividade da população e de seus grupos sociodemográficos só poderiam ser

³¹ A carga fiscal – somatória dos tributos arrecadados pelas esferas de governo, assim como as isenções fiscais, como parcela do PIB – é um indicador síntese – ainda que imperfeito – para retratar os diferentes modelos de Estado de Bem-Estar. O uso desse indicador no presente trabalho se justifica por sua simplicidade argumentativa entre necessidades de financiamento do Estado para promoção das Políticas Públicas, extensão da série histórica e comparabilidade entre países.

produzidas mediante a realização de censos demográficos e outros levantamentos temáticos com alguma regularidade.

Nos últimos 40 anos, se o Estado social tem sido colocado em xeque do ponto de vista de seu financiamento – e pelo recrudescimento da crítica neoliberal –, a demanda de informação para subsidiar políticas públicas não cessou. Em meados dos anos 1980, um novo “Movimento dos Indicadores Sociais” começou a se espalhar pelo mundo, mobilizado pelas discussões suscitadas pela introdução do *Relatório do Desenvolvimento Humano* e, em especial, nos anos 1990, pelas várias Cúpulas Sociais Mundiais promovidas pelas agências temáticas das Nações Unidas (CARLEY, 1985). Entre essas, vale citar, pelo ineditismo que traziam, as Conferências Mundiais sobre Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992, de Direitos Humanos em Viena em 1993, de Desenvolvimento Social em Copenhague em 1995 e Discriminação Racial em Durban em 2001.

Criou-se uma ampla mobilização para políticas sociais e de regulação no campo ambiental nos países não desenvolvidos e de renda média. Nesse contexto, surgiram indicadores e relatórios ambientais e remodelaram-se os relatórios sociais criados nos anos 1960, produzidos pelas agências nacionais de estatísticas e por um número crescente de organizações não governamentais, universidades e centros de pesquisa. Novas estatísticas, indicadores, relatórios, sítios na Internet passaram a disputar a atenção da sociedade, da mídia e de governos, alimentando o debate das prioridades no campo político-social-ambiental. Parecia que na virada do século XXI se vivenciaria um novo “Movimento de Indicadores”, desencadeado por novo conjunto de políticas públicas nos países de renda média.

Contudo, as novas estatísticas não vigaram com a força pretendida. O movimento internacional para fortalecimento do Estado social nos países de renda média foi contido por um “freio de arrumação” da Secretaria Geral das Nações Unidas. Como comenta Aragão (2013), introduziu-se uma agenda minimalista de políticas públicas (a Agenda de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM) com foco no combate à fome, ao analfabetismo e à mortalidade infantil, uma agenda bastante esvaziada em relação aos consensos civilizatórios das Cúpulas Mundiais dos anos 1990. Tratava-se de uma concessão da Secretaria Geral diante das resistências de governos conservadores e de inspiração liberal – especialmente dos EUA, maior financiador da organização desde sua fundação – à pauta mais progressista e abrangente – ou “vermelha” – de direitos humanos, defendida pelas agências especializadas, principalmente Unesco e Unicef, nas décadas anteriores. A pressão de organizações não governamentais junto às agências especializadas, sobretudo durante as citadas Cúpulas Mundiais, não teria sido suficiente para resistir ao *lobby* estatal, empresarial, de *think tanks*

conservadores e de outras organizações de fomento ligadas ao Consenso de Washington junto à Secretaria da Assembleia Geral (ARAGÃO 2013).

Ao longo dos anos 2000, essa agenda, encapsulada nos oito compromissos formais, acabou ampliando-se gradativamente, por meio da proposição de um conjunto cada vez maior de indicadores de monitoramento que, na realidade, apontavam para um escopo maior de objetivos de desenvolvimento. O compromisso com a redução do desemprego (ou o aumento do nível de ocupação), por exemplo, acabou sendo encaixado dentro do primeiro objetivo, de redução da fome e da pobreza, bem como outros relacionados ao trabalho decente e à produtividade do trabalhador. Assim, a Agenda ODM chegou em 2015 com uma proposta de dezenas de indicadores de monitoramento e, ainda, talvez menos conhecido, com um inventário de políticas e ações relacionadas. Ademais, ao final do período, pela necessidade de produzir e disponibilizar indicadores consistentes, em bases regulares, o Sistema Estatístico de vários países de renda média havia sido fortalecido, pelo que sugerem os resultados apresentados para América Latina (DARGENT *et al.*, 2018) e o Índice de Capacidade Estatística do BIRD, comentados mais à frente.

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 concretização do adiado terceiro "Movimento de Indicadores", 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.

Enfim, como se procurou mostrar nessa seção, a história das estatísticas não pode ser contada sem a história do Estado. Se as contagens populacionais e registros de comércio exterior bastavam ao Estado moderno (e Gendarme) para cumprir suas funções de garantia de contratos e provimento de segurança interna e externa, para o Estado social, constituído ao longo dos últimos 80 anos, a informação estatística requerida passou por enorme alargamento temático.

Essa simbiose histórica entre Estado e estatísticas se deu lá fora, assim como no Brasil, ao seu ritmo, etapas e especificidades tão bem e detalhadamente descritas por Senra (2017). Às evidências do autor, esse trabalho acrescenta outras mais recentes e específicas em que a relação se intensificou. Lá como aqui, as estatísticas passaram a constituir uma ferramenta fundamental ao escopo e escala crescente das políticas públicas e funcional à gestão das mesmas, como se mostra em seguida.

1.2. Políticas públicas: necessidades e usos da informação estatística

Em uma perspectiva bastante pragmática, as políticas públicas constituem-se no conjunto de ações inter-relacionadas, operadas por vários agentes, coordenadas por entes públicos, visando o atendimento de uma demanda coletiva, a promoção de um objetivo socialmente desejado, solução ou mitigação de uma problemática reconhecida como indesejável. Para isso, as políticas se valem de regulação legislativa, campanhas de comunicação social, isenções tributárias ou oferta de serviços e programas, subentendendo-se a existência de um ente com legitimidade – o Estado – com responsabilidades coletivas de regulação, alocação, distribuição ou redistribuição de bens, produtos, benefícios e serviços à totalidade da sociedade ou a públicos mais específicos (ORTUSO; DI GIOVANNI, 2015; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013)

As políticas públicas podem ser classificadas, em perspectiva programática, como política de saúde, política educacional, política econômica, política ambiental, política social ou ainda, de modo mais específico, como as que interessam a esse estudo, como a política de assistência social, de segurança alimentar, de transferência de renda e de inclusão produtiva. Políticas sociais podem ainda ser diferenciadas em políticas de proteção social (contra riscos e vicissitudes da vida e seu ciclo), promoção social (para desenvolvimento de potencialidades), de infraestrutura social (para provimento de bases materiais para oferta das demais) e políticas transversais, necessárias para promoção de equidade de gênero, etnia ou geração e garantia de diversidade e reconhecimento sociocultural. Podem ainda ser aglutinadas sob outras denominações mais gerais para fins operacionais como as Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (PDSCF), foco desse trabalho.

Explicitar esses esquemas classificatórios é importante para fins didáticos e organizacionais, possibilitando mapear a cobertura – e lacuna – temática de Sistemas Estatísticos, bem como analisar o grau de maturidade com que as estatísticas atendem às

necessidades de governo e da sociedade na evidenciação das demandas públicas, dos problemas sociais e dos sistemas de gestão e avaliação de ações implementadas.

Nesse sentido, vale observar que, 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 2018.³² 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.

[...] 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

³² Ver Statistical Capacity Indicators, disponível em: databank.worldbank.org.

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 Anipes³³.

À luz desse quadro, o Brasil disporia, aos olhos do Bird, BID e outros organismos internacionais, de instrumentos para Gestão por Resultados e da Política orientada por evidências.³⁴ 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).³⁵ 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

³³ 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.

³⁴ Para além dos 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 avaliativas, classificando-se em patamares elevados no conjunto de países analisados (IEO, 2015). Ver em https://nec.undp.org/wp-content/uploads/2018/12/NEC_BaselineStudy.pdf

³⁵ Como observa Villanueva (1993), desde que o ciclo foi proposto em 7 etapas por Laswell - inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término, avaliação – ele foi sendo redesenhado nas décadas de 1970 e 1980 em 3 a 9 passos sucessivos.

avaliação das políticas e programas. É avaliado se há necessidade de realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuí-los ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo (WU *et al.*, 2014).

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, LAVALLE, 2019), a separação em etapas se presta, no caso desse trabalho, aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, atividades e ênfases diferenciadas de uso da informação no planejamento, operação ou avaliação dos programas. Como todo modelo metodológico e interpretativo resistente ao tempo e às críticas, suas virtudes em simplificar aspectos da realidade são compensadas por suas qualidades em destacar outros. Certamente, há sempre o risco de se tomar o modelo pela realidade e, mais, de que a realidade deveria se comportar como o modelo(!). O modelo do ciclo de políticas públicas corre, sem dúvida, esse risco, pois é muito atraente em uma perspectiva tecno ou plutocrática de gestão.

Se é fato que o ciclo de políticas públicas é um modelo elegante e didático para ilustrar os diferentes tipos de atividades e demandas por informação, também é fato que sugere uma linearidade sequencial e um processamento técnico-político pouco realista de como demandas públicas induzem e produzem soluções programáticas. É um modelo que responde bem à visão racionalista da administração pública, já longamente denunciada por Simon (cf. OLIVEIRA; PAULA, 2014). O gestor público não é, nem deve ser, o indivíduo orientado para a maximização de escolhas do que imagina ser a preferência dos públicos de programas e sociedade. Os problemas decisórios públicos envolvem muita incerteza seja no presente, seja nas consequências futuras das escolhas; há muitas dimensões pouco tangíveis e expressas na forma de estatísticas; há dilemas éticos acerca de prioridades políticas; as viabilidades política e operacional podem ser muito distintas para as soluções técnicas elegíveis. Enfim, a decisão em políticas públicas envolve, como comentam Oliveira e Paula (2014), mais racionalidade política do que a racionalidade econômica expressa por indicadores de custo-efetividade. Busca-se antes a solução mais consensual e satisfatória para os diversos agentes e públicos envolvidos nas políticas e programas (no alto escalão e na burocracia de rua) do que a supostamente mais eficiente segundo os modelos testados nos laboratórios de econometria.

O modelo do ciclo também sugere uma consensualidade de opiniões pouco factível em contextos democráticos. A administração pública, seus gestores, os atores políticos, movimento social e outros agentes não atuam de forma tão sistemática e cooperativa, como se estivessem todos envolvidos na resolução de um problema consensualmente percebido, empregando métodos racionais e objetivos na busca de soluções ótimas, de acordo com uma sequência

cartesiana de etapas bem delineadas. Na realidade, as políticas públicas configuram-se como um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses, com apoios entusiastas de alguns e resistências igualmente intensas de outros. Enfim,

[...] as políticas públicas não são afeitas a análises simples e etapistas. Seus processos, atores e ritmos não são reciprocamente exteriores nem estão cronologicamente dispostos, como se seguissem – nos casos que envolvem MS [Movimento Social] – de um momento inicial, no qual a reivindicação dos movimentos seria pura e autonomamente elaborada, para um momento posterior, em que esta seria incorporada por gestores virtuosos ou aliados. Interações com outros atores e discursos estatais e sociais atravessam a formulação das categorias pelas quais militantes e organizações civis concebem suas reivindicações. (SZWAKO; LAVALLE, 2019, p. 429)

Com todas essas críticas o modelo do ciclo de políticas segue sendo um recurso analítico útil, que deve ser visto mais pela natureza das diferentes atividades envolvidas na formulação de políticas públicas do que pela ordem cronológica com que essas supostamente se dispõem. Afinal

As etapas do processo denotam apenas os componentes logicamente necessários e interdependentes de qualquer política, integrados ao processo e, de maneira alguma, eventos sucessivos e realmente separáveis. Na prática, as "etapas" podem se sobrepor e se subdividir, serem condensadas, serem antecipadas, retardadas ou repetidas. Separar o desenvolvimento de uma política em diferentes etapas é algo artificial e pode até ser inapropriado, se deixar a impressão ou a recomendação que se deve proceder passo a passo, proibindo avançar à etapa seguinte sem que a anterior tenha sido concluída. (VILLANUEVA 1993, p.15, tradução nossa).

Para os propósitos do presente trabalho, 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.

As estatísticas são relevantes para construção da lista de prioridades das políticas públicas, primeiro passo do processo. 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. Não é a vontade

de uma liderança política, um pesquisador acadêmico, um governante eleito ou uma agência multilateral que garante imediatamente a incorporação da questão social advogada na agenda formal de governo. Ademais, cada ator pode identificar uma problemática diferente para uma mesma questão pública elencada. Ou como diria Lindblom (1991), existem tantos problemas quantos forem os atores envolvidos.

A estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que “digere” inovações a seu próprio tempo e estilo (FREY, 2000). Um governante recém-eleito tem maior margem de manobra para colocar novos temas na agenda político-institucional no início de seu governo, tão maior quanto mais amplo o diferencial de votos em relação a adversários. Dispor de informação estatística pode ajudar na manutenção do capital político e da capacidade técnica-burocrática de governo, minorando os efeitos do desgaste que o tempo e as decisões de gestão acabam gerando.

Além dos governantes eleitos, os parlamentares e outros atores políticos também se valem de seus estudos e indicadores para influenciar a lista de prioridades. Isto é, a informação estatística, se contar com mecanismos de publicização, é um ativo plural para sociedade e seus atores: políticos e burocratas; partidos políticos; associação de empresários e seus *think tanks*; trabalhadores e sindicatos; servidores públicos; e os meios de comunicação. Afinal, regimes democráticos no mundo contemporâneo requerem formas de representação dos diversos valores/opiniões, interesses/ativos ou perspectivas socioidentitárias presentes na sociedade (YOUNG, 2006). Escolhas e decisões efetivas em políticas públicas, da regulamentação ambiental à produção de serviços, requerem debates informados, articulação de interesses e formação de consensos. Partidos e outras organizações contribuem para isso, para apontar as prioridades e buscar soluções que a ação coletiva impõe cotidianamente. Por meio de estatísticas e informações, partidos, sindicatos, grandes empresários – individualmente ou por meio de *lobbies* – robustecem pleitos e narrativas, encaminham suas demandas e pressionam os atores públicos, nas decisões governamentais, em favor de seus interesses (WU *et al.*, 2014).

Também os agentes internacionais, tais como as agências multilaterais das Nações Unidas e suas Conferências e Cúpulas Mundiais, constituem outro ator político de grande importância, valendo-se de seus relatórios e estatísticas internacionais comparadas. Além desses, os meios de comunicação são outros agentes relevantes no processo, pois dispõem de recursos para influenciar a opinião pública. No país, o setor de comunicação tem um poder de agenda acentuado, seja por sua natureza oligopolista, seja por seus vínculos com outros setores econômicos (AZEVEDO, 2009, 2018). Em geral, esse setor é pouco plural a contestações sobre a visão conservadora quanto às políticas sociais, como revela vasta bibliografia (CAMPOS;

FERES JR.; DAFLON, 2013; HADDAD 2017; LEITE; FONSECA; HOLANDA, 2019) e como sistematicamente evidenciam as estatísticas de valências de matérias jornalísticas do Manchetômetro.³⁶

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.

³⁶ Ver <http://www.manchetometro.com.br/>. Vale registrar para memória das iniciativas meritórias mas não efetivadas da administração pública brasileira que, em 2015, à luz da experiência do Manchetômetro, cogitou-se montar um “Preconceitômetro” para medir as valências das matérias com conteúdo discriminador ao pobre, negro, LGBT, índios e outros públicos das PDSCF, no esforço de, “vencida a extrema pobreza, o próximo combate deve ser contra o preconceito contra ela”, como disse Tereza Campello em seu discurso de recondução como ministra do MDS. Essa iniciativa seria acompanhada de uma pesquisa nacional sobre preconceito e discriminação que também chegou a ser aventada com Wasmalia Bivar, na época presidenta do IBGE. Nenhum dos dois instrumentos de produção de evidências e estatísticas para subsidiar tal estratégia acabou se concretizando, em função do *golpimpeachment* de 2016. Contudo, um bloco de quesitos aventado na pesquisa – inspirados na bateria de assertivas de concordância/discordância de Theodor Adorno sobre adesão ao autoritarismo – acabou aplicado em levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Datafolha em março de 2018. Os resultados, que mostravam forte adesão a teses autoritárias, foram publicados em relatório técnico do Fórum e mais recentemente na Opinião Pública (LIMA *et al* 2020). Este é um exemplo em que “estatísticas importam para pressionar o Estado e fazê-lo a se importar”.

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 (JANNUZZI, 2017).

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?).

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 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)

Como lembra Lindblom (1991), nas democracias ocidentais tem havido um investimento significativo em análises e estudos para subsidiar as políticas públicas ao longo do último século. Para subsidiar debates e decisões pelo gestor político, não para transferir as escolhas para o campo técnico. Em contextos democráticos, informação qualificada e plural confere lastro técnico para a decisão inexoravelmente política sobre as políticas públicas. Nas palavras de Lindblom (1991,p.20, tradução nossa):

Por um lado as pessoas querem que as políticas sejam bem informadas e bem analisadas. Por outro lado querem que [a decisão] seja democrática e necessariamente política. Em outras palavras por um lado se quer as políticas sejam mais científicas, por outro se pretende que permaneçam no mundo da política.

Políticas bem informadas, discutidas em fóruns de participação social, parecem explicar parte da efetividade das PDSCF, como analisado no capítulo a seguir.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AS DEMANDAS DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

As PDSCF constituem um conjunto de políticas sociais de quatro áreas setoriais distintas, com origens, natureza e desenhos institucionais particulares, como já se registrou na introdução deste trabalho. 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.³⁷

As PDSCF foram políticas públicas que entraram na agenda nas gestões dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, ainda que parte delas já se encontrasse parcialmente implantada em gestões anteriores – como o Bolsa-Escola, por exemplo, no governo de Fernando Henrique Cardoso – ou em contextos estaduais mais específicos, como a política de assistência social e ações de segurança alimentar. Como vitrines dos governos do Partido de Trabalhadores e políticas centrais na pauta de governo, era fundamental que dessem certo e garantissem fôlego ao projeto político-social progressista que se dizia implementar.

As condições para que as PDSCF entrassem na agenda e tivessem centralidade na pauta

³⁷ Para registro na memória das iniciativas meritórias mas não efetivadas da administração pública brasileira, vale mencionar que, em 2010, houve uma tentativa de instituir uma Política Nacional de Inclusão Produtiva, pelo então secretário Ronaldo Coutinho Garcia. As disputas dessa agenda com vários outros ministérios e a pauta já carregada de trabalho do MDS certamente podem explicar parte das dificuldades de institucionalização dessa importante área que, no senso comum imperante com relação às PDSCF, “ensina a usar a vara para pescar” e “não entregar direto o peixe”. A dispersão institucional desse campo de políticas certamente colocou a perder muitas experiências meritórias pelo país, assim como materiais de capacitação de boa qualidade, como o *Guia de geração de trabalho e renda* (FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL, 2008) e *Curso de mapeamento de oportunidades e iniciativas de inclusão produtiva* (CEGOV, 2016).

de governo nos anos 2000 estavam dadas com a eleição de Lula em 2002. Como um caso emblemático do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (SUBIRATS; DENTE 2014), problemática, soluções de políticas e a 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 presidente portador de uma agenda social mais progressista, com compromisso de campanha e de governo de “garantir três refeições todo dia a cada brasileiro”.

Foi necessário mais do que o “espírito de solidariedade” momentâneo das elites e classes médias com os desvalidos do país e mais do que o voluntarismo da administração pública, para que se pudesse alcançar resultados - na intensidade da mudança e no curto espaço de tempo - em diversas dimensões setoriais da política social, considerando ainda a complexidade operacional das ações e escala numérica de agentes envolvidos no governo federal, estados, municípios e entidades envolvidas³⁸. 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.³⁹

³⁸ Nada mais revelador da fugacidade do “espírito de solidariedade” das elites que a declaração torpe, dentre tantas e de tantos personagens dessa elite, que o Ministro Paulo Guedes fez dia 12/02/2020 em seminário em Brasília, acerca da apreciação cambial acima de 4,30 reais por dólar, comentando que quando a cotação estava 1,80 real por dólar “[estava] todo mundo indo para Disneylândia, empregada doméstica indo para Disneylândia, uma festa danada”. Essa e outras frases citadas nesse trabalho não foram retiradas do contexto da fala; elas todas constituem o contexto da intolerância, preconceito e recalques de parcela das classes média e alta que “saiu do armário” em 2015 e nunca mais voltou para dentro dele.... - <https://www.poder360.com.br/economia/com-dolar-baixo-empregada-domestica-ia-para-a-disney-diz-guedes/>

³⁹ Em que pesem essas evidências empíricas sobre a melhoria do quadro distributivo da renda domiciliar, segundo série histórica da PNAD (IBGE, 2016, 2019), e também da distribuição funcional da renda, segundo dados das Contas Nacionais (MARQUETTI; HOFF; MIEBACH, 2017), alguns pesquisadores, como Medeiros *et al.* (2015), têm questionado os avanços distributivos apontados. A partir de dados inéditos que passaram a ser disponibilizados pela Receita Federal, provenientes das declarações de imposto de renda de pessoas físicas (IPRF), os autores indicam que teria havido aumento da concentração da renda entre os 10% mais ricos. Tese recentemente apresentada por Hecksher (2019) na Escola Nacional de Ciências Estatísticas revela que talvez tenha faltado cautela no uso dessa nova fonte de dados e na interpretação dos resultados pelos autores. O perfil e quantitativo dos declarantes do IPRF mudaram de modo significativo na última década, o que não ocorreu com a PNAD, referida a um universo populacional muito similar nos últimos 15 anos. De fato, dados da Receita Federal mostram que, em 2002, dos 15 milhões de declarantes, 5,5 milhões tinham imposto devido (cerca de um terço). Em 2014, dos 26,5 milhões de declarantes, 15,2 milhões tiveram imposto devido (57% dos declarantes). O número de declarantes mulheres passou de 9,6 milhões para 11 milhões entre 2007 e 2013, 15% a mais (contra 7% a mais

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 e pela *zeitgeist* progressista que as eleições no período revelavam.

Para o que interessa chamar a atenção no presente trabalho, e nas duas seções deste capítulo, 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.

Antes de fazer uma breve sistematização histórica das PDSCF – e sua gênese irmanada com instrumentos de monitoramento e avaliação –, vale apresentar seus “grandes números”,

entre os homens). No Piauí, o número de declarantes passou de 158 mil para 206 mil nesse período (30% de aumento); em São Paulo, passou de 8,3 para 8,5 milhões (redução de 3%). Um número substancialmente maior de mulheres e de pessoas declarantes de regiões mais pobres não estaria apontando alguma melhora do perfil distributivo da renda? Ademais, os avanços de gestão, fiscalização e controle da receita tributária no país não teriam impactado na ampliação da base de contribuintes e fidedignidade na declaração dos rendimentos dos contribuintes? Também há que se considerar que os estudos citados de Medeiros *et al.* (2015) e Souza (2017) não contemplam a análise da evolução dos rendimentos e acesso a serviços públicos da população mais pobre. A população de baixa renda passou a ter ganhos reais a partir da valorização do salário mínimo, dos benefícios previdenciários e do Bolsa Família, sem que isso a tornasse elegível ao recolhimento do imposto de renda. Ademais, essa população passou a ter acesso a uma série de outros bens e serviços que, monetarizados, revelariam um avanço distributivo ainda maior. Se fossem imputados valores monetários em bens e serviços que, em outros países, não são de provimento universal ou subsidiado, os avanços de cobertura do ensino técnico, ensino superior, qualificação profissional, moradia pelo Minha Casa Minha Vida e tarifa social de energia elétrica certamente teriam forte repercussão no perfil distributivo. É o que mostra o estudo de Silveira *et al.* (2011), realizado com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/2003 e de 2008/09.

desconhecidos ou apenas parcialmente conhecidos. Esse acervo, encarado ou não como oficial, oficioso ou laudatório às PDSCF, não pode ser desconhecido, pelo alcance que mostram os indicadores relativos a orçamento, públicos atendidos, pessoal técnico envolvido e equipamentos públicos construídos ou disponibilizados.⁴⁰ Se a tese central desse estudo fosse “Estado importa” – dissociada de “estatísticas fazem diferença” – haveria certamente muito a recuperar das narrativas aí apresentadas para análises caras à Ciência Política quanto ao processo de legitimação, agendamento e implementação das PDSCF no quadro do Brasil pré e pós-1988.

Entre 2004 e 2014, os recursos executados na função Assistência Social do Orçamento da União (que incluem os repasses do Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, serviços da assistência social e ações em segurança alimentar) passaram, em valores reais de dezembro de 2019, de 33,9 bilhões para 94,7 bilhões de reais, um aumento de 2,8 vezes em dez anos. Essa foi uma expansão maior do que a variação real das despesas totais executadas pela União no período, que passaram, em valores reais, de 2,08 trilhões para 3,11 trilhões de reais, o que significa uma ampliação de 1,5 vez nesse mesmo período.⁴¹

O número de famílias beneficiárias do Bolsa Família passou de 1,2 milhão em 2003 para 11,2 milhões, três anos depois, em 2006, atingindo seu ponto máximo de 14,1 milhões de famílias em 2014, depois dos esforços de “busca ativa” do Plano Brasil Sem Miséria. No mesmo período, o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) saltou de 2 milhões para 4,1 milhões de pessoas com deficiência ou idosos, de baixa renda. O número de Centros de Referência da Assistência Social, equipamento público básico para as ações das PDSCF, ampliou-se de 4,2 mil para 8,1 mil, entre 2004 e 2014, estando presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros (ANDREANI *et al.*, 2016). O pessoal técnico envolvido nas políticas do MDS nos estados e municípios aumentou de 140 mil para 257 mil, entre 2005 e 2014, mas com parcela significativa – pouco mais de um terço – com contratos temporários, vale apontar. Assistentes sociais, psicólogos, advogados, terapeutas ocupacionais e outros profissionais especializados de nível superior representavam, em 2014, 35% da força de trabalho do MDS (BRASIL, 2015a).

⁴⁰ Essas informações podem ser consultadas com detalhes em artigos organizados em Campello, Falcão e Costa (2014), em publicação técnica seriada do MDS – *Cadernos de Estudos em Desenvolvimento Social* n. 25 (JANNUZZI *et al.*, 2016) – lançada às vésperas do impedimento da presidenta Dilma Rousseff, ou golpe como qualificam Cardoso Jr. e Reis (2018). Mello (2018) também traz nova e inéditas evidências sobre resultados do BSM.

⁴¹ Dados extraídos do Portal SIGA Brasil do Senado, realizando pesquisa no painel Especialista, acerca da evolução das Despesas Executadas da União e, Assistência Social em valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2019. Ver <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

Como resultado desse processo de estruturação de serviços e equipes técnicas, no período de 2003 a 2014, a chamada “pobreza monetária” caiu de 24% para 7% da população brasileira e a extrema pobreza reduziu-se de 8% para 2,3% da população.⁴² Outros estudos, com outras referências de linhas de pobreza e indicadores sociais ou multidimensionais, mostraram avanços sociais igualmente significativos no período (IPEA, 2014; FAO, 2014; CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; CEPAL, 2015; IBGE, 2016; JANNUZZI; SOUSA, 2016; MELLO, 2018).

Essas “estatísticas institucionais” e resultados já bastariam para entender que as PDSCF não se resumiram ao programa Bolsa Família. Em que pese a importância do programa, se a PDSCF tivessem se limitado ao programa, não teriam gerado o impacto reportado em vários estudos. Esses indicadores também deixam claro que essas políticas não foram operadas à distância por uma tecnoburocracia residente em Brasília, mas envolvendo muitos técnicos e gestores pelo território. Teria sido possível implantá-las contando apenas com os técnicos do Instituto Nacional de Seguridade Social e seus 1.500 pontos de atendimento? Capacidade burocrática capilarizada no território foi fundamental, assim como disponibilidade e uso de informação estatística, como apresentado nas seções seguintes desse capítulo.

2.1 Políticas de desenvolvimento social: priorizadas na agenda de governo, cobradas por efetividade de suas ações e questionadas nas narrativas sobre seus resultados

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

⁴² Pobreza monetária refere-se à parcela da população que não dispõe de recursos para comprar uma cesta básica de alimentos, roupa, remédios e serviços básicos para sobrevivência durante um mês em uma economia contemporânea (transportes, aluguel, etc.) (JANNUZZI, 2017). No caso da extrema pobreza, os recursos não são sequer suficientes para compra de alimentos para uma pessoa durante um mês. Essas cifras têm como referência a linha de pobreza de 140 reais (pobreza) e 70 reais (extrema pobreza) mensais por pessoas, referidos a junho de 2011, usadas no Plano Brasil Sem Miséria.

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, de Collor de Mello, 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 civil⁴³ 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

⁴³ 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 na gestão do presidente Lula.

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, 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).

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 na gestão do presidente Lula da Silva 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 da primeira gestão Lula, a questão da fome, miséria e

pobreza entraram definitivamente na relação de prioridades políticas no país.⁴⁴ As PDSCF nasciam embaladas 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 a 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

⁴⁴ Em seu pronunciamento em 1º de janeiro de 2003, o então presidente eleito Lula da Silva declarou: "Defini entre as prioridades de meu governo o programa de segurança alimentar, que leva o nome de Fome Zero. Se ao final de meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida". Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030101_posse.html. Depois de alguns meses de disputas internas nessa agenda central de governo, o programa Bolsa Família foi instituído (outubro de 2003) e depois incorporado ao MDS, quando de sua criação alguns meses depois (janeiro de 2004).

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).⁴⁵

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..

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 burocracia municipais e estaduais. Em 2014, enquanto o Suas estava presente na quase totalidade dos

⁴⁵ Em uma linha do tempo resumida, seriam marcos da estruturação dos mecanismos de garantia e transferência de renda a criação do seguro 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).

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* deveria suscitar. Afinal, teria sido 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 trabalho, 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 Vaitsmann (2011, p. 24).⁴⁶

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

⁴⁶ Rômulo Paes-Souza e Jeni Vaitsmann foram os proponentes e primeiros gestores da Sagi, bem recebida e reconhecida pelo então ministro Patrus Ananias (2004-2010). O ministro, quando voltou ao governo em 2015, na pasta de Desenvolvimento Agrário, criou estrutura semelhante, por intermédio de Roberto Wagner Rodrigues. Romulo foi ainda secretário executivo de Tereza Campello, ministra do MDS entre 2011 e maio de 2016. Se é fato que a história se move pelas macroforças sociais e macroagentes políticos, personagens específicos podem acelerar, retardar, desviar ou interromper o curso da história.

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 estrutura 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 governo de Dilma Rousseff 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, texto 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).

Com 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.⁴⁷ 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” (LAVINAS *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, mostra 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 hiper-exposição à informação e desinformação no mundo e no Brasil em particular⁴⁸:

[...] humanos operam uma seleção das informações que recebem: reconhecem como certas informações que confirmam julgamentos anteriores e como erradas as que contrariam percepções conhecidas.

⁴⁷ Ver: <https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>.

⁴⁸ 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?>.

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)⁴⁹.

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.⁵⁰

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 empreitada de mapeamento estatístico ainda mais desafiadora. Contudo, essa assimilação das

⁴⁹ 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>

⁵⁰ As estatísticas sociais também estavam presentes nos discursos de vários dirigentes petistas em reuniões e eventos do partido, para convencimento nas disputas internas. Pela natureza poliárquica do Partido dos Trabalhadores, no termo usado por Guarnieri (2011), as estatísticas poderiam ajudar na construção de narrativas e consensos em um partido que, ao contrário de outros de perfil monocrático ou oligárquico, requeria mais diálogo e composição nas decisões internas pela sua estrutura capilarizada pelo país.

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,⁵¹ 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-

⁵¹ 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, como o 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.

Sem esses instrumentos, 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?

São essas perguntas que motivam a apresentação da seção final deste capítulo.

2.2 IBGE e as políticas de desenvolvimento social: os usos instrumentais dos Censos Demográficos, PNADs e Munics

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.⁵² 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

⁵² 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>.

novas tecnologias de coleta, como questionário eletrônico, *palmtops* e pesquisa telefônica.⁵³

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 Fundamentais das Estatísticas Oficiais”.⁵⁴

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.⁵⁵ 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.⁵⁶

⁵³ 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>.

⁵⁴ 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>.

⁵⁵ É relevante destacar esse papel, pois a equipe técnica do IBGE, guardando a memória dos acordos e necessidades de informação para o desenho e avaliação das políticas públicas, deveria ter uma função crucial na definição, por exemplo, do questionário básico e amostral do Censo Demográfico de 2020. Não é o que tem acontecido, como mostra diversos documentos da Associação de Servidores do IBGE (<https://assibge.org.br/jornal-da-assibge/>) e matérias na imprensa (como as organizadas no site da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, disponíveis em <http://www.abep.org.br/site/index.php/noticias-censo-2020/1142-abep-em-defesa-do-censo-2020>).

⁵⁶ 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

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. O *golpimpeachment* de 12 de maio de 2016 inviabilizou o evento tal como planejado, sendo substituído por um evento com formato bastante diferente – para dizer o mínimo.⁵⁷

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

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. A proposição de coleta do número do CPF – Cadastro de Pessoa Física – na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e Censo Demográfico, sem passar pelo rito de discussão e legitimação pelo corpo técnico do IBGE, vale comentar, pode ser um risco à qualidade das informações levantadas junto à população e, mais ainda, em um contexto tecno-autoritário crescente na administração federal desde janeiro de 2019, um risco à confidencialidade do dado estatístico. Ver: <https://assibge.org.br/ibge-passara-a-pedir-cpf-de-entrevistados-na-pnad-mas-tecnicos-mostram-se-reticentes/>.

⁵⁷ Denominou-se 3ª Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais (Infloplan), com uma mesa de abertura em que o mote foi mais corrupção, Lava Jato e observações de repúdio aos governos do Partido dos Trabalhadores, infladas pelo jornalista Merval Pereira, presente na mesa de abertura (?!), do que um balanço dos 80 anos do IBGE e suas contribuições republicanas, como seria de se esperar em um evento dessa natureza. Veja vídeo, aliás única forma de registro de memória efetiva do que se tem desse evento: <https://www.youtube.com/watch?v=y3OubO1ZI08>. Mais uma oportunidade perdida de ausculta efetiva das demandas da sociedade e outros agentes para o IBGE, sem qualquer consequência para a agenda de trabalho da instituição nos anos seguintes.

governo federal.⁵⁸

A disseminação destas boas práticas e princípios para outros órgãos da administração federal teve, no MDS, um caso relevante para ser registrado nesse trabalho: 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 as 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 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).⁵⁹

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Judicialização, Revolução Judiciária ou tenentismo togado são termos usados por Lynch (2017) para designar o fenômeno de exacerbação do protagonismo que juízes e promotores passaram a ter na vida política nacional nos últimos 15 anos, como reação à corrupção na gestão pública, a baixa efetividade das políticas públicas e as distorções de representatividade parlamentar. Esses agentes – “tenentes togados” – precisariam iluminar os caminhos para o “avanço civilizacional” e “superação do atraso nacional” (LYNCH, 2017, p. 163) a que os políticos e gestores públicos, invariavelmente descompromissados, inaptos ou corruptos, haviam condenado o Brasil. Sintomático do “fervor” revolucionário do Judiciário nos tempos atuais teria sido, pelo que sugere Lynch (2017), a entrada do advogado Luiz Roberto Barroso no Supremo Tribunal Federal. De fato, não poderia ser mais simbólico desse “Iluminismo iluminado” o sugestivo título de um dos artigos publicados por Barroso (2017): “A Razão Sem Voto: a função representativa e majoritária das Cortes Constitucionais”. De fato, não é outra interpretação que se pode intuir do excerto: “Disfuncionalidade, corrupção, captura por interesses privados são temas globalmente associados à atividade política. E, não obstante isso, em qualquer Estado democrático, política é um gênero de primeira necessidade. Mas as insuficiências da democracia representativas, na quadra atual, são excessivamente óbvias para serem ignoradas. [...] Em curioso paradoxo, o fato é que em muitas situações juízes e

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).⁶⁰ 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 trabalho, 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

tribunais se tornaram mais representativos dos anseios e demandas sociais do que as instâncias políticas tradicionais” (BARROSO, 2017, p. 526-527).

⁶⁰ A extinção da pasta de Planejamento e o lançamento da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 188 no final de 2019, que elimina a exigência constitucional de elaboração de Plano Plurianual a cada quatro anos, são emblemáticos da visão do papel de Estado do governo Bolsonaro e da abdicação de um “projeto nacional”, importante ideário para fundação do IBGE, Ipea e outras instituições ligadas ao Planejamento. Nessa PEC há a previsão de incluir um parágrafo único ao artigo 6º da Constituição: “Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”. Trata-se da subordinação da política, do projeto político da sociedade aos condicionantes econômicos. Fato é que, menos Estado, menores cobertura e provisão de políticas públicas resultará, por conseguinte, menor necessidade de estatísticas públicas. Esta PEC também propõe a extinção de municípios de até 5 mil habitantes com baixa capacidade própria de geração de receitas, o que potencializará ainda mais a constante e tensa relação entre prefeitos e o IBGE quanto ao total populacional enumerado nos Censos Demográficos e nas estimativas populacionais do período posterior, bases para repasses de fundos públicos. Ver discussão de constitucionalidade das propostas econômicas emergenciais – que abrangem extinção de fundos públicos e de pequenos municípios – em *Consultor Jurídico*, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-15/pecs-guedes-mudam-modelo-economico-estado-contrariam-stf>.

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 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 brasileiro, 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).⁶¹

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,

⁶¹ Estaria o Brasil em 2020, 150 anos depois, “cabendo” em um retrato com dez perguntas, como chegou a sugerir o ministro Paulo Guedes em 2019? Haveria, de fato, muita informação levantada sem importância? Seriam as sugestões de corte no Censo exemplo de racionalidade técnica ou terraplanismo na gestão? Ver: <https://oglobo.globo.com/economia/paulo-guedes-volta-defender-corte-no-censo-tem-muita-coisa-que-nao-importante-23608613>.

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).

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.⁶²

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 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 *et al.*, 2014).

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, as ministras do Planejamento e do Desenvolvimento Social, a presidenta do IBGE e a presidenta Dilma. 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

⁶² 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.

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. Em que pese a qualidade técnica do documento (FERES; VILATORO, 2014), as disputas atravessaram todo o governo Dilma.⁶³

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)⁶⁴. 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)

⁶³ Esse episódio mereceria um estudo à parte, com entrevistas e coleta de material técnico nas inúmeras reuniões realizadas sobre o tema das estatísticas de pobreza, as disputas técnicas dessa comunidade de práticas de quem teria os indicadores de pobreza mais consistentes e as posições institucionais de IBGE, Ipea e MDS sobre a questão. A relevância do tema em Ciência Política fica ainda mais destacada considerando que, às vésperas da eleição presidencial de 2014, o senador Aécio Neves veio solicitar através de pedidos de esclarecimentos ao MDS, explicações sobre as diferenças entre as diferentes estatísticas de pobreza. As estatísticas estavam no centro da disputa de narrativas sobre o sucesso ou não da PDSCF.

⁶⁴ Tereza Campello, ministra do MDS, e Janine Mello, coordenadora das ações estratégicas do BSM.

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)⁶⁵ – para viabilizar a construção, para cada município, dos mapas de pobreza e de outras vulnerabilidades em escala microterritorial (JANNUZZI *et al.*, 2014). A ferramenta dispunha de indicadores referidos a setores censitários⁶⁶ 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 ponderação⁶⁷, 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.⁶⁸ 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).

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

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 trabalho, 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 – 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.⁶⁹ Há

⁶⁹ Há, para o Censo 2020, uma demanda de última hora: dimensionamento do autismo no país. Sem negar a importância do tema, a forma como a coleta foi imposta, sem tramitação mais dialogada com corpo técnico do IBGE, mas via pressão de Jair Bolsonaro, para atender à demanda de sua esposa, operacionalizada por meio de um Projeto de Lei existente na Câmara há alguns anos, demonstra os riscos que o voluntarismo na gestão pública impõe ao Sistema Estatístico. Ver matéria na *Época* “Inclusão do autismo no censo: vitória que pode virar armadilha”, disponível em: <https://epoca.globo.com/sociedade/inclusao-do-autismo-no-censo-vitoria-que-pode- virar-armadilha-23822945>. Outro exemplo desse voluntarismo “terraplanista” é o Projeto de Lei que corre na

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 maiorias “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”.⁷⁰ 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 a se classificar 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. 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

Câmara para que a desocupação medida pelo IBGE considere nessa situação quem não trabalha e recebe algum benefício social, como o Bolsa Família, conforme relatado em matéria do UOL, disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2019/10/06/projeto-lei-taxa-desemprego-ibge-camara-bolsa-familia.htm>.

⁷⁰ Esse desconforto de autoridades ainda está presente mais de um século depois, como revela a frase “Quem pergunta demais descobre o que não quer”, proferida pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, na posse da presidente do IBGE em 23/02/2019, em defesa de cortes nos custos do Censo Demográfico 2020. Disponível em: <https://horadopovo.com.br/funcionarios-do-ibge-condenam-declaracoes-de-guedes-sobre-o-censo/>.

ascendência étnica de modo mais detalhado em pesquisas do IBGE,⁷¹ ao que parece, o modelo taxonômico de autotaxonomia 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).⁷²

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 “estaticização” 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 as 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 “estaticização” 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 no governo Lula? Teria sido tal processo um desdobramento do levantamento no Censo da População de Comunidades 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

⁷¹ 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>.

⁷² 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.

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).

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.⁷³ 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 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 meritórias 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

⁷³ 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.

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 da presidenta Dilma. 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 (MONTAGNER; MULLER, 2015), 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 10 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 mas 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, Estadiv 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.⁷⁴ Ademais, por essa 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

⁷⁴ 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 dos Municípios e da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – Suas.

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 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 desidentificados – 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 trabalho, 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 estrutura 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 governo Lula, 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 no início da gestão do primeiro governo Lula. Com a certeza dos especialistas de prontidão para qualquer ocasião oportuna, 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 brasileiros.⁷⁵

Esse certamente foi um dos diversos episódios de desinformação 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 temáticos específicos, em cooperação conjunta do MDS e Ministério da Educação. Nesse

⁷⁵ 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>.

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”.⁷⁶

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.

⁷⁶ 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>.

CONCLUSÃO

Estatísticas importam! Ou pelo menos importaram às PDSCF entre 2004 e 2014 no país. Retomando a assertiva inicial desse trabalho, 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 microterritorializada 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 país. 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 exemplo.⁷⁷ 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 autorreforçadora 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

⁷⁷ 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.

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.

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. 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 (cf. GOMIDE; PIRES, 2014) 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). Em 2003, “garantir que todo brasileiro pudesse ter três refeições” era um objetivo ousado mas factível. 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 as técnicas da cultura *evidence-based policy making* então instalada do MDS. Ainda assim, foram necessários ainda dez anos – e três gestões – para que a fome, insegurança alimentar grave ou extrema pobreza viessem a cair para um piso estatístico reconhecidamente baixo.

Nesse processo várias outras dimensões sociais foram impactadas, como a redução da

desigualdade, o aumento do consumo, a ampliação do emprego e da formalização do mercado de trabalho e o ingresso de pobres e negros nas universidades. O país havia sim subido alguns degraus na escada de estruturação do Estado de Bem-Estar, mas ainda estava longe de prover a “cidadania plena” para larga parte da população. Aliás, “garantir cidadania plena” não era, ainda que desejável, uma meta exequível em 2003. Não é muito menos agora em 2020, inclusive pelos retrocessos em termos de pobreza e extrema pobreza desde 2014 (IBGE, 2019). Não era ou é um objetivo fácil de se legitimar na agenda político-social no país, como o *golpimpeachment* demonstrou. Se até então dispunha-se de acervo razoável de estatísticas, relativa competência técnica e articulação interfederativa para gestão das PDSCF o tempo vai demonstrar o quanto essas capacidades estatais tem sido afetadas nos três âmbitos, seja pela falta de reposição de quadros técnicos, desarticulação de arranjos operativos e redução ou extinção de transferências de recursos da União para estados e municípios⁷⁸.

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. Era 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.

No presente século, os desafios civilizacionais trazidos na Agenda ODS depositam

⁷⁸ O quadro não é certamente alentador nesse sentido: depois do *golpimpeachment* a Sagi tornou-se uma certificadora de pesquisas com a criação do “selo Sagi de pesquisas”, reduzindo sua produção de avaliações e oferta de indicadores atualizados de programas do MDS. Vide Portaria 2227/2018 em <https://cidadania.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria-no-2-227-de-6-de-junho-de-2018-sagi>. A nomeação de um delegado da Polícia Federal como Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, em março de 2020, não parece sinalizar tampouco a retomada da agenda de pesquisas e de produção de indicadores que importaram às PDSCF. Vide, nesse sentido, Portaria 60 de 02/03/2020 em <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portarias-de-2-de-marco-de-2020-245747355>

ainda mais expectativas nos Sistemas Nacionais de Estatísticas. Como bem colocam Stiglitz, Sen e Fitoussi (2010), em um novo paradigma de desenvolvimento e de políticas públicas, em que é preciso garantir simultaneamente a prosperidade econômica, desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental para países e suas localidades, seria necessário não só ampliar o portfólio de dados, como também repensar metodologias de coleta e cômputo de vários indicadores comumente empregados. Nesse novo contexto, seria preciso um volume maior de informações estatísticas, mais amplas em escopo, mais periodicamente produzidas, mais precisamente computadas para territórios e segmentos populacionais específicos.

Essa assertiva, tão presente até pouco tempo no programa de trabalho do IBGE e do país, parece ter sido colocada em xeque nos últimos três anos. Os cortes de recursos na realização do Censo Agropecuário de 2016, o adiamento de pesquisas estruturais, atrasos e impedimento na realização de concursos e o anúncio de necessidade de ajustes orçamentários significativos no Censo Demográfico 2020 são indicações de que o cenário positivo delineado no começo da década para a “produção das estatísticas públicas” (CARVALHO; FIGUEROA 2010) começou a mudar, de forma muito rápida e desalentadora.⁷⁹ Há quem aponte para o risco de “apagão estatístico” ou “*shutdown* das estatísticas”.⁸⁰

Outros indícios da piora desse cenário institucional têm vindo do uso, menção e questionamento pouco técnico das estatísticas e indicadores por autoridades e agentes de governo para justificar a evolução – em geral negativa – da conjuntura social, econômica e ambiental do país. Deslegitimam-se as medidas, indicadores e estatísticas para negar percepções, evidências e tendências da realidade concreta de brasileiros em situação de desemprego, pobreza, sem teto e sem perspectivas. Autoridades de governo contrapõem-se, não raro, às estatísticas e estudos produzidos segundo metodologias há muito consolidadas e validadas, valendo-se de percepções vulgares, pouco técnicas ou mesmo interpretações ingênuas baseadas em senso comum.

Quando as estatísticas são usadas para apoiar uma narrativa técnica, resvalam para interpretações distorcidas, bem aos moldes de discursos autoritários que parecem prosperar no esteio do judiciarismo que acometeu o Brasil na última década (cf. LYNCH, 2017). Se, na

⁷⁹ Ver matéria da Associação de Servidores do IBGE em: <https://assibge.org.br/corte-no-censo-deixara-prefeituras-no-escuro-ao-elaborar-politicas-publicas/>.

⁸⁰ Ver material de José Paulo Kupfer no UOL Economia em 06/02/2020 – “Apagão de dados atrapalha gestão e fere credibilidade do governo Bolsonaro”, – disponível em: <https://josepaulokupfer.blogosfera.uol.com.br/2020/02/06/apagao-de-dados-atrapalha-gestao-e-fere-credibilidade-do-governo-bolsonaro/>. Como alerta o jornalista, “É um problema que não prejudica apenas o debate e a formulação de políticas públicas eficientes. Também reduz a necessária transparência da ação governamental e dificulta a fiscalização de suas ações pela sociedade. Além disso, afeta a credibilidade do governo, sem falar nos riscos que a inexistência de dados atualizados traz à execução de diversos e importantes programas de governo”.

judicialização de políticas públicas, as estatísticas contribuíam para argumentação técnica nos tribunais pelo país, no judiciarismo elas parecem ser torturadas nos gabinetes de Brasília para relevar “relações questionáveis ou inconfessáveis”, como ilustra a alusão da queda dos homicídios no país em 2019 às ações de fortalecimento da segurança pública no governo Bolsonaro, quando a tendência já vinha desde 2017.⁸¹ Nesse ambiente de criminalização da política, “vilanização” do gestor público e legitimação popular de teses autoritárias (cf. LIMA *et al.*, 2020), as estatísticas – sociais, sobretudo – têm pouco a oferecer como subsídio para gestão ou como instrumento de construção de narrativas consistentes. Como bem resumiu Gaetani (2018):

O medo comanda hoje a administração pública. Até 2014, discutia-se a judicialização das políticas públicas. Um exemplo era a importação de remédios caros por decisão judicial. Evoluiu-se rapidamente para a criminalização da administração, como o inacabado e controverso debate em torno da política fiscal demonstrou. Finalmente, chegamos à paralisia. Afinal... ‘é o meu CPF que está em jogo’. Ninguém quer ficar sujeito a interpretações de órgãos de controle que, em muitos casos, não dominam plenamente as complexidades do assunto e partem do princípio de que o funcionário é suspeito: *in dubio pro societate*. Inúmeros funcionários hoje respondem a processos decorrentes de acórdãos do TCU. Dirigentes de estatais já negociam ‘seguros’ para ocupar suas funções. Pulamos de um extremo de descontrole e leniência para outro de regramentos e controles sem necessária vinculação com a natureza da atividade da organização – seja ela um banco público, um hospital universitário ou uma empresa de energia”.⁸²

Infelizmente, a racionalidade técnica vem perdendo terreno para um certo voluntarismo – ingênuo de alguns poucos, autoritário de vários, disfarçado de muitos técnicos e gestores – nas decisões atuais em políticas.⁸³ Literalmente, vivencia-se uma “terraplanagem” do discurso técnico na gestão federal. Na proposição de uma política, na justificativa de uma ação, na prestação de contas dos recursos públicos, estatísticas de desemprego, desmatamento e pobreza parecem ser dispensáveis no discurso oficial. As discussões públicas e no Congresso sobre as

⁸¹ Ver matéria no *Nexo Jornal*, de 06/01/2020 – “A queda da criminalidade no Brasil. E o discurso de Moro” –, disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/01/06/A-queda-da-criminalidade-no-Brasil.-E-o-discurso-de-Moro>. Ver, ainda, o editorial da *Folha de S. Paulo* em 03/02/2020 – “Populismo Policial” –, que registra textualmente que “Evidências científicas mostram que inexistência de correlação entre maior violência da polícia e redução de crimes”. Curioso que assertivas como essa não tenham sido explicitadas em editorial do jornal para desmistificar discursos conservadores populistas sobre o Bolsa Família. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/02/populismo-policial.shtml>.

⁸² Vide Artigo “A governabilidade da administração em jogo”, no jornal *Valor*, em 20/04/2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/5468781/governabilidade-da-administracao-em-jogo>

⁸³ A frequência de frases “descontextualizadas” – para dizer o mínimo – do ministro Paulo Guedes sugere a prática do “voluntarismo disfarçado”, como ilustra a declaração, no dia 7/02/2020, em evento na Fundação Getúlio Vargas: “O hospedeiro [Brasil] está morrendo, o cara [servidor] virou um parasita. O dinheiro não chega no povo e ele [servidor] quer reajuste automático”. Disponível em: <https://www.brasil247.com/economia/paulo-guedes-compara-servidor-publico-a-parasita>. Não houvesse data final para revisão e entrega dessa monografia, as notas de rodapé poderiam originar outro trabalho de conclusão...

Reformas Trabalhista e da Previdência nos últimos três anos são ilustrativas, nesse sentido, de um debate muito pouco plural na imprensa e pouco fundamentado em termos de embasamento técnico. Como se descobriu por intermédio de documentos requisitados pela Lei de Acesso à Informação, são muito singelos – para dizer o mínimo – os relatórios que calcularam as estimativas de mão de obra que seria contratada em função da flexibilização trabalhista ou de recursos poupados em decorrência do enrijecimento nas regras previdenciárias⁸⁴.

Nesse cenário, ganham espaço crescente no debate público e político certas “verdades terraplanistas”, isto é, narrativas sobre a realidade social e sobre efeitos de políticas públicas que dispensam qualquer evidenciação técnica lastreada em fonte crível. Se, como quer certa tese pós-modernista, “todas as verdades são construídas discursivamente”, resta ao indivíduo e agentes políticos expostos a uma miríade de “verdades” contrapostas confortarem-se com a que seus círculos de referência, comunidades de práticas ou epistêmicas acreditam, advogam e propagam. Curioso que, como bem coloca Ling (2011, p. 55, tradução nossa):

[...] na Era do Conhecimento a prospecção por fatos substituiu a corrida pelo ouro [...] Entretanto, a explosão na produção de evidências não conduziu a um senso de maior responsabilidade nem maior aprendizado organizacional. Em parte, esse aparente paradoxo pode ser explicado pela psicologia da escolha: frente a cada vez mais, e mais disparatada, informação, indivíduos podem ser tornar menos capazes de selecionar e incorporar evidências no seu repertório de conhecimento. Trata-se do “paradoxo da escolha”[...] em que a necessidade de decidir dentre alternativas difíceis de se avaliar significa, ao fim, nenhuma decisão concreta”.

Mas nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir de estatísticas, das informações sobre o “estado do Estado”, 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 – e não austeras –, regulares – e não episódicas –, consistentes em método – e não terraplanistas em conteúdo – para desvelar o que se necessita ser conhecido para assegurar direitos de cidadania e bem-estar para milhões de brasileiros que, no século XXI, ainda lidam com necessidades básicas de sobrevivência.

⁸⁴ Vide, nesse sentido, nota do Instituto de Economia da Unicamp, intitulada “ A falsificação nas contas oficiais da Reforma da Previdência: o caso do Regime Geral de Previdência Social” , de setembro de 2019 em <https://www.eco.unicamp.br/images/FalsificacaoContasPrevidencia.pdf> .

REFERÊNCIAS

AAAS – American Academy of Arts & Sciences. *Perceptions of science in America*. Cambridge, 2018.

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. V *Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018*. Brasília, 2019.

ANDREANI, D. O. *et al.* Estruturação do Suas e seu papel na redução da pobreza e na promoção de direitos sociais. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 25, p. 137-151, 2016.

ARAGÃO, D. M. ONU e a agenda de desenvolvimento. In: IVO, A. B. L. *Dicionário temático: desenvolvimento e questão social*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 336-343.

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

ARCA – Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. *Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: Afipea, 2019.

ARRETCHE, M. O que o pato da Fiesp tem a dizer sobre desigualdade. *Nexo Jornal*, 23/01/2020.

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. *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-20.

AZEVEDO, F. PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014). *Opinião Pública*, v. 24, n. 2, p. 270-290, 2018.

AZEVEDO, F. A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006). *ECO-Pós*, v. 12, n.3, p. 48-65, set./dez. 2009.

BANCO MUNDIAL. *Retaking the path to inclusion, growth and sustainability*. Brasília, 2016.

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.nexojornal.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.

BARROSO, L. R. A razão sem voto: a função representativa e majoritária das cortes constitucionais. *Revista Estudos Institucionais*, v. 2, n. 2, p. 517-546, 2016.

BELLO, L.A. *A mídia e os órgãos oficiais de estatísticas*. Rio de Janeiro, 2013 (Dissertação de Mestrado ENCE/IBGE).

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.

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

BLYTH, M. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BORGES, A. H. *et al.* A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2011.

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.

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.

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.

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.

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.

BRINGEL, B.; PLEYERS, G. Junho de 2013... dois anos depois. Polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. *Nueva Sociedad*, número especial, p. 4-17, out. 2015.

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.

CAMELO, R.; DEAK, M.; ARRUDA, V. Educação nas classes CDE. In: GONZALEZ, L.; PRADO, M. A.; DEAK, M. *O Brasil mudou mais do que você pensa*. Rio de Janeiro: FGV, 2018. p. 13-46.

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*. 1. ed. 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.

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.

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.

CARLEY, M. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI: reformas pendentes*. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 1686).

CARVALHO, C. V.; FIGUERÔA, E. As instituições públicas estaduais brasileiras voltadas para a produção e disseminação de estatísticas públicas, estudos e pesquisas e planejamento e os desafios da contemporaneidade. *Boletim Estatísticas Públicas*, Salvador, p. 68-77, 2010.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVANO, L. M. *A utilização de dados públicos abertos na construção de um Data Warehouse: a construção de um repositório estatísticas educacionais públicas brasileiras*. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação) – Universidade Nova de Lisboa, Portugal, 2018.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2001.

CASTRO, I. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, editorial, 2019.

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.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C. 15 anos de gasto social federal: notas sobre o período de 1995 a 2009. *Comunicado do Ipea*, n. 98, julho 2011.

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.

CEGOV – Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. *Caderno de estudos do Curso em Mapeamento de Oportunidades e Iniciativas de Inclusão Produtiva*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS/Sagi), 2016.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Desarrollo social inclusivo*. Santiago, 2015.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama social de América Latina*. Santiago, 2016.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Percepção pública da C&T*. Brasília: CGEE, 2019.

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.

DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. Campinas: Autores Associados, 2002.

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.

ECHEVERRÍA, J. Interdisciplinarietà y convergência tecnocientífica nano-bio-info-cogno. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, v. 22, p. 22-53, jul./dez. 2009

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, p. 85-115, 1991.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *State of food insecurity in the world*. Rome, 2014.

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.

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.

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.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P. M. Por um programa de investigação de políticas sociais complexas: uma proposta metodológica e aplicação para análise do BSM. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 25, p. 262-294, 2016.

FERRAREZI, E.; RUA, M. G. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. In: XIMENES, D. *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018. p.63-96.

FEYERABEND, P. *Contra o método*. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

FOUREZ, G. *A construção das ciências*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

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.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. *Guia de geração de trabalho e renda: nova perspectiva na elaboração de políticas, programas e projetos de geração de trabalho e renda*. Brasília, 2008.

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

GAETANI, F. A governabilidade da administração em jogo. *Valor*, 20/04/2018.

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.

GONÇALVES, R. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 37, p. 7-39, jan. 2014.

GUARNIERI, F. A força dos partidos "fracos". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

GUIMARÃES, J. R. *Perfil do trabalho decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação*. Brasília: OIT, 2012.

HADDAD, F. Vivi na pele o que aprendi nos livros. *Piauí*, n. 129, p. 28-37, junho 2017.

HAKKERT, R. *Fontes de dados demográficos*. Belo Horizonte: Abep, 1996.

HECKSHER, M. D. *Ensaio sobre desigualdade de renda no Brasil*. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas – Ence/IBGE, Rio de Janeiro, 2019.

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, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2019.

IEO – Independent Evaluation Office. *Insights on national evaluation capacities in 43 countries*. New York, 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília, 2014.

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. 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. Estatísticas e políticas públicas orientadas por evidências no Brasil: o caso das políticas de desenvolvimento social nos anos 2000. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 37-54, jan./jun. 2019.

JANNUZZI, P. M. As políticas de desenvolvimento social e combate à fome e seus efeitos sociodemográficos no Brasil: experiências para fortalecimento da agenda da CIPD. In: WONG, L. *et al.* (org.). *Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014*. 1. ed. Rio de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población, 2014. v. 1, p. 55-67.

JANNUZZI, P. M. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. *Cadernos de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 2020 (no prelo).

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 5. ed. rev. Campinas: Alínea Editora, 2012.

JANNUZZI, P. M.; CARLO, S. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6-27, 2018.

JANNUZZI, P. M.; FALCÃO, T.; CASTRO, I.; CAMPOS, A. Apresentação – Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 25, p. 9-16, 2016.

JANNUZZI, P. M.; MONTAGNER, P.; TAIRA, E. Migração e mobilidade social: resultados da PNAD 2014. In: X ENCONTRO NACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Anais [...]*. Belo Horizonte: Blucher Social Sciences Proceedings, 2017. v. 3. p. 242-259.

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.

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.; VANETI, V. C.; LOUREIRO, S. Planejamento estratégico da Anipes: memória e registro metodológico do processo. *Boletim Estatísticas Públicas*, Salvador, n. 6, p. 119-141, 2010.

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*. 1. ed. London, UK: Zed Books, 2016. v. 1, p. 229-257.

KROPF, S. P.; FERREIRA, L. O. A prática da ciência: uma etnografia no laboratório. *História Ciências Saúde-Manguinhos*, v. 4, n. 3, p. 589-597, 1998.

KUHN, T. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

LATOUR, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Unesp, 2000.

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. *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.

LAVINAS, L. Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (org.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p.99-145.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. C. P.; HOLANDA, B. M. Imagens e narrativas do Bolsa Família: análise da retórica da grande imprensa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 879-898, set. 2019.

LEEUEW, F. L. On the contemporary history of experimental evaluations and its relevance for policy making. *Comparative Policy Evaluation*, 15:11-26, 2011.

LIMA, R. S.; JANNUZZI, P. M.; MOURA JR., J.; ALMEIDA SEGUNDO, D. S. Medo da violência e adesão ao autoritarismo no Brasil: proposta metodológica e resultados em 2017. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26, n. 1, 2020 (no prelo).

LINDBLOM, C. E. *El proceso de elaboracion de politicas públicas*. MAP: Madrid, 1991.
LING, T. What counts as sufficient evidence and compelling argument in evaluation. *Comparative Policy Evaluation*, n. 15, p. 53-65, 2011.

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>.

LOTTA, G. S. *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 69n. 4, p. 779-810, out./dez. 2018.

LYNCH, C. E. C. Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judiciária”. *Insight Inteligência*, n. 79, p. 158-169, 2017.

MARCUSE, H. A responsabilidade da ciência. *Scientiae Studia*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 159-164, mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-31662009000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 abr. 2019.

MARQUETTI, A.; HOFF, C.; MIEBACH, A. *Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira*. Porto Alegre: Departamento de Economia, PUCRS, 2017. (Texto para Debate).

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. *Planejamento e orçamento governamental. coletânea 2 vol.* Brasília : ENAP, 2006, p.115-144.

MAURO, P. et al. *A modern history of fiscal prudence and profligacy*. International Monetary Fund, 2013. (IMF Working Paper 13/5).

MAYNE, J. Results management: can results evidence gain a foothold in public service. *Comparative Policy Evaluation*, n. 15, p. 177-148, 2011.

MEDEIROS, M et al. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.

MELLO, J. *Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MONTAGNER, P. O trabalho infantil e o Programa Bolsa Família. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 25, p. 86-98, 2016.

MONTAGNER, P.; MULLER, L. H. Apresentação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 24, p. 7-17, 2015.

MORENO, L. et al. *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: EuroSocial/IILA, 2014.

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*. 2019, vol.25, n.3, pp.556-576.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Nova Iorque, 2015.

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.

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).

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, A. P. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 19, n. 64, jan. 2014.

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.

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.

ORTUSO, A.; DI GIOVANNI, G. Verbete política social. In: NOGUEIRA, M. A.; DI GIOVANNI, G. *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundap/Unesp, 2015. p.766-769.

OSÓRIO, R. G.; SOARES, S.; SOUZA, P. H. *Erradicar a pobreza extrema: um desafio ao alcance do Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. (Textos para discussão, n. 1619).

PAES-SOUSA, R. P.; JANNUZZI, P. M. Going beyond the eradication of extreme poverty in Brazil: the case for sustainable development goals. In: CIMADAMORE, A.; KOEHLER, G.; POGGE, T. (org.). *Poverty and the millennium development goals*. 1. ed. London, UK: Zed Books, 2016. v. 1, p. 112-125.

PAES-SOUSA, R.; VAITSMANN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, n. 1, p. 18-35, 2011.

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*, n. 7, p. 82-101, 2014.

PIRES, V. et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), jul-set, 2014, 110-126.
PIRES, R.; LOTA, G.; OLIVEIRA, V. E. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Enap, 2018.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*. Nova York, 2016.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de desenvolvimento humano*. Lisboa, 2014.

PORTER, T. *Thrust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

QUEIROZ, S. N. Migração de retorno: o caso recente das migrações cearenses. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 44, n. 4, p. 833-850, out./dez. 2013.

ROCHA, C.V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. *Civitas*, Porto Alegre, 5(1):11-28, 2005.

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.

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.

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, 2003, pp.293-302.

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. 1ed.Campinas: Editora da Unicamp, 2004, v. , p. 271-297.

SCHWARTZMAN, S. *O sistema estatístico nacional*. [1996]. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/sistema_est.htm. Acesso em: 27 out. 2019.

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

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.

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.

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.

SILVEIRA, F. G. *et al.* Qual é o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea; Sindifisco; Dieese, 2011.

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).

SKOCPOL, T. Bringing the State Back in: strategies of analysis in current research. In: SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 4-37.

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*. Ariel: Barcelona, 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, agosto 2019.

TAKAGI, M. *A implantação da política nacional de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado) –Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2006.

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

TANZI, V. The economic role of the state in the 21st century. *Cato Journal*, v. 25, n. 3, p. 617-638, 2005.

TAVARES, M. C. O planejamento em economias mistas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADE. *Anais [...]*. Brasília: Cendec, 1988. p. 25-45.

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.

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe. *Value of official statistics: recommendations on promoting, measuring and communicating the value of official statistics*. Genebra, 2017.

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.

VIDEIRA, A. A. P. *Perspectivas contemporâneas em filosofia da ciência*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 2012.

VILLANUEVA, L.F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Mexico: MAP, 1993.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap, 2014.

XIMENES, D. *Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, 2018.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.