

Título do capítulo	CAPÍTULO 15 – ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E O COMBATE À FOME E À POBREZA: AFINIDADES ELETIVAS QUE FIZERAM DIFERENÇA NOS RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL
Autores(as)	Paulo de Martino Jannuzzi
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo15
Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

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

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

ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E O COMBATE À FOME E À POBREZA: AFINIDADES ELETIVAS QUE FIZERAM DIFERENÇA NOS RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL¹

Paulo de Martino Jannuzzi²

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas públicas brasileiras tornaram-se conhecidas e reconhecidas no contexto internacional pelos impactos que geraram em diversas dimensões da realidade social no país. Diversas publicações nacionais e internacionais lançadas nos últimos anos destacaram os avanços do país com relação a mitigação da fome, redução da pobreza e desigualdade, universalização da educação básica, ampliação de acesso à água, à energia elétrica e aos bens de consumo, bem como inclusão universitária de estudantes negros e mobilidade social, entre os aspectos mais citados.³ Nesses relatórios, em especial os produzidos pelas agências das Nações Unidas, o Brasil é citado como modelo referencial para países pobres e de renda média pela estruturação do conjunto de políticas públicas – universais, redistributivas e de reconhecimento sociocultural – desde meados dos anos 1990 e, sobretudo, nos anos 2000. Com as limitações e ambiguidades desse sistema de políticas, os resultados até então evidenciados pareciam promissores, considerando que a experiência brasileira havia percorrido apenas duas décadas, muito menos que os oitenta anos de estruturação do Estado de bem-estar em Alemanha, França e Suécia, ou que os quarenta anos em Portugal e Espanha (Castro e Pochmann, 2020).

Os avanços sociais no Brasil seriam explicados, segundo vários analistas e instituições de pesquisa, pela centralidade da Estratégia Fome Zero (Aranha, 2010) e do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) (Campello *et al.*, 2014) na agenda prioritária de governo, pelo volume crescente de recursos em um amplo leque de

1. O autor agradece as valiosas sugestões dos pareceristas a uma primeira versão deste capítulo, acolhidas no texto segundo a capacidade reflexiva do autor.

2. Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ence/IBGE) e bolsista de produtividade em pesquisa no projeto Informação Estatística e Políticas Públicas no Brasil: uma análise comparativa internacional, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: <paulo.jannuzzi@ibge.gov.br>.

3. Ver PNUD (2011), Osório, Soares e Souza (2011), PNUD (2013; 2014), FAO (2014), Ipea (2014), CEPAL (2015), IBGE (2016), Jannuzzi (2016), World Bank (2016), Campello (2017), FGV (2018), Gonzalez, Prado e Deak (2018), Jannuzzi e Montagner (2020), Castro (2020), entre outros.

políticas públicas, pelos efeitos da dinamização da economia e emprego no país e, complementarmente, pela conjuntura internacional favorável das *commodities* entre 2004 e 2007. Entretanto, pouco se registra nessas publicações a contribuição para os avanços sociais decorrentes das inovações institucionais, do fortalecimento da capacidade técnica do setor público e dos esforços de pactuação federativa e de articulação intersetorial para implementação dos programas públicos no período. Menos mencionado ainda é o papel relevante das estatísticas, dos estudos técnicos e das evidências para a elaboração de diagnósticos, formulação de programas, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

No entanto, esse acervo informacional fez diferença, em especial na estratégia de combate à fome e à pobreza, como se procura mostrar neste capítulo. Dispor de um sistema estatístico complexo e abrangente foi um fator crucial à estruturação das políticas públicas no Brasil contemporâneo, fato que manifestações mais recentes de autoridades públicas querem negar.⁴ Sem estatísticas, pesquisas de campo – qualitativas e quantitativas – e estudos analíticos sobre a realidade socioeconômica, o país seria provavelmente mais desigual, pobre, desmatado e menos desenvolvido do que é hoje. Com todas as iniquidades sociais que ainda persistem, o quadro seria seguramente pior sem estatísticas públicas, periódicas e abrangentes para subsidiar o desenho e a gestão de políticas públicas. Não fosse o portfólio variado de levantamentos estatísticos disponíveis no Brasil, a natureza pública e sua regularidade de produção, pouco se conheceria sobre a mudança social ao longo do século XX no país e, em especial, após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Mais especificamente, tomando-se como objeto de análise a estratégia brasileira de combate à fome e à pobreza e, naturalmente, seus efeitos, a proposta deste texto é mostrar, de um lado, que o acervo informacional produzido no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possibilitou maior precisão e rigor técnico na formulação e na avaliação de políticas públicas; e, de outro lado, que as demandas mais complexas de intervenção pública levaram à ampliação do escopo de estatísticas públicas, estudos diagnósticos e avaliações de programas públicos. Se a ação governamental nesse campo programático não tivesse, além de prioridade na agenda, se revestido de racionalidade técnica fortemente embasada em estatísticas e estudos, os resultados das políticas públicas talvez fossem menos significativos. Não tivessem as políticas de combate à fome e à pobreza a centralidade na agenda governamental e, por detrás, um corpo técnico com conhecimento mais aprofundado no uso de evidências em formulação e avaliação de programas, as novas

4. Sistema estatístico refere-se ao conjunto de levantamentos estatísticos, registros administrativos, cadastros públicos e outras fontes de dados oficiais, conduzidos ou compilados por instituições públicas, com o objetivo de prover informação periódica e qualificada para retratar a realidade social, econômica e ambiental – e as políticas públicas relacionadas – em diferentes escalas territoriais.

demandas de informação estatística talvez não tivessem a acolhida e o impacto no plano de trabalho do IBGE no período. Apontar evidências desse círculo virtuoso e retroalimentador entre política pública e informação estatística é, em síntese, o propósito deste trabalho.

Procura-se mostrar que os programas e ações que constituíram o campo das políticas de desenvolvimento social e combate à fome (PDSCF) valeram-se de um conjunto amplo de evidências e estudos de pesquisas regulares do IBGE, o que acabou influenciando, por sua vez, o programa de trabalho da instituição, pela incorporação de quesitos em questionários de pesquisas, criação de novos encartes temáticos em pesquisas já consolidadas e ainda na realização de novos levantamentos estatísticos. Ao ampliar o escopo de estatísticas disponíveis por esses instrumentos, técnicos e gestores do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – além de pesquisadores – acabaram podendo identificar lacunas de oferta ou oportunidades de avanços em intervenções, permitindo o aprimoramento da própria política pública. Mais do que oportunidades casuais vislumbradas de um lado e do outro (MDS e IBGE), parece ter se presenciado na situação aqui analisada certa convergência e alinhamento de interesses entre atores das duas instituições, o que acabou favorecendo intencionalmente, de um lado, agendas específicas de acesso a informações estratégicas para potencializar os resultados da política pública e, de outro, agendas de legitimação institucional da produção estatística oficial.

Talvez se possa até mesmo interpretar esse caso a partir da chave analítica de “afinidades eletivas” entre duas comunidades de práticas da administração pública federal, hipótese que certamente demandaria um esforço maior de investigação documental e entrevistas para sua comprovação. De forma simplificada, “afinidade eletiva” é uma chave analítica empregada para ilustrar situações de convergência de interesses entre atores ou de correspondência estrutural entre eles. É um termo que veio da química (elementos atraem outros elementos específicos com os quais têm afinidade química), passou pela literatura (em romance de Goethe) e se consolidou nas ciências sociais no clássico de Max Weber *A Ética Protestante e o Capitalismo*, ao evidenciar a relação funcional entre trabalho e esforço individual na legitimação da remuneração ou retorno deles advindos (Frederico, 2015).

A proposição dessa hipótese de afinidade eletiva entre esses atores públicos, tanto do MDS como do IBGE, baseia-se na busca, de um lado, pela informação mais aprimorada para a gestão das políticas de combate à fome e à pobreza e, de outro, pela ampliação do escopo do sistema estatístico – e, daí, a sua legitimidade e dos recursos para seu financiamento. Essa proposta interpretativa é, em boa medida, inspirada no artigo de Leão e Eyal (2019). Resumidamente, no que interessa destacar para a discussão neste texto, os autores atribuem a retomada das avaliações experimentais de políticas públicas nas últimas décadas em projetos de cooperação

internacional – depois do descenso que amargaram nas décadas de 1970 e 1980 – às afinidades de interesses entre a comunidade dos “*randomistas* comportamentais” e a dos financiadores privados de projetos sociais pelo mundo.

No contexto de participação crescente de fundações privadas – bem capitalizadas – no fomento de projetos sociais, a comunidade acadêmica da economia comportamental, então emergente, viu a oportunidade de resgatar o ferramental produzido há algumas décadas e reembalá-lo como a mais nova e robusta metodologia de avaliação, o padrão-ouro a ser empregado na apreciação do que “funciona ou não” em projetos de desenvolvimento. Por formação ou por necessidade de garantir emprego de procedimentos “racionais, transparentes e neutros”, os filantropistas acreditavam ou haviam se convencido de que a avaliação experimental se constituiria no padrão adequado para apreciação de projetos meritórios para financiamento. Esse parece ser um bom caso ilustrativo para a *sociologia das políticas públicas baseadas em evidências*, ao analisar como determinados tipos de evidências produzidas no meio acadêmico e tecnocrático são legitimadas – em detrimento de outras – na avaliação de políticas públicas.

Este capítulo está estruturado em seis seções – incluindo esta introdução e as considerações finais –, iniciando-se com uma reflexão sobre o enquadramento das estatísticas públicas como instrumentos de gestão governamental e como parte das *evidências que informam as políticas públicas*. Depois, em seções subsequentes, registra-se como o “acervo de evidências” de três levantamentos de larga maturidade no IBGE – o Censo Demográfico; a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – foram relevantes para: o dimensionamento, a localização e a caracterização da população em extrema pobreza; a elaboração de diagnósticos de capacidade de gestão, pessoal e equipamentos para as PDSCF; bem como para o monitoramento, o ajuste de focalização de públicos-alvo e a avaliação da efetividade dessas políticas públicas entre 2004 e 2014.

2 ESTATÍSTICAS COMO EVIDÊNCIAS A INFORMAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Estatísticas, como a etimologia da palavra o revela, são assuntos – fatos e dados – acerca do Estado e, como tal, elas sempre foram necessárias para controle, governança ou gestão do “príncipe”, dos tempos bíblicos à contemporaneidade (Desrosières, 1996; Martin, 2001). Na sua origem histórica, o termo alemão *statistik* foi cunhado em 1749 para designar “a descrição, em sentido amplo, da constituição de fatos notáveis a respeito do Estado” (Traversini e Bello, 2009, p. 139). A formação do Estado moderno requeria a identificação dos limites das nações em processo de unificação territorial e o dimensionamento de sua população, para fins de estimação de base para arrecadação fiscal, recrutamento de exércitos e definição de parâmetros para representação política nos parlamentos emergentes.

Mais modernamente, as estatísticas refletem as demandas de estruturação do Estado de bem-estar e das políticas, programas e outras iniciativas implementadas para sua efetivação (Atkinson *et al.*, 2005). Nesse contexto, as estatísticas compõem o acervo de informações e estudos que Lindblom (1991) destaca na sua análise do processo de decisão em políticas públicas. Estatísticas têm 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. Reduzem incertezas, auxiliam no debate com a sociedade e subsidiam com informações técnicas as decisões que são inexoravelmente políticas. Estatísticas não constituem uma informação qualquer: têm institucionalidade, periodicidade, abrangência.

Valendo-se das categorias de capacidades estatais de Gomide e Pires (2014), as estatísticas públicas compõem o portfólio de ferramentas da capacidade técnico-administrativa e contribuem para adensar a capacidade político-relacional dos agentes envolvidos. Ao padronizarem e “objetivarem” perspectivas da realidade social e econômica, as estatísticas também contribuem para facilitar a construção de consensos ou explicitar mais claramente os dissensos, ambos necessários ao aprimoramento da capacidade político-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 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 (Szwako e Laval, 2019).

Certamente que o sucesso das políticas públicas depende de muitos outros fatores além da qualidade dos seus diagnósticos iniciais e da adequação do desenho das intervenções. Em um contexto complexo e heterogêneo como o brasileiro, gestores e técnicos lidam com uma série de fatores críticos na implementação de tais políticas, da coordenação federativa dos agentes à garantia de qualidade dos serviços prestados na ponta (Lotta *et al.*, 2018). Políticas públicas 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 e em contextos desiguais, em termos de capacidade de gestão e de perfil socioeconômico de públicos-alvo. Assim, para atender demandas públicas, mitigar problemáticas reconhecidas como legítimas ou promover valores coletivamente compartilhados, as políticas públicas são intensivas no uso de informação. Demandam estudos de diferentes naturezas 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 suas eventuais externalidades negativas.

Essa demanda por informação, evidências e estudos só se fez ampliar nas últimas décadas, com os aportes orçamentários crescentes em políticas públicas no país (Castro, 2011; 2020). Políticas que se propunham de natureza universal – em educação, saúde, trabalho e 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, a igualdade racial, os direitos humanos e os segmentos demográficos (crianças, adolescentes, juventude e idosos). Nesse período, também foram ampliados os programas públicos de infraestrutura urbana, mobilidade e saneamento. Reflexo – ou determinante – dessa ampliação de escopo e escala de políticas públicas, o gasto público das três esferas de governo na área social passou de 13% para quase 25% do produto interno bruto, entre a década de 1980 e final dos anos 2000 (Mauro *et al.*, 2013).

Em meio a tal processo de expansão de políticas públicas, foram introduzidas inovações institucionais e técnicas relevantes para aprimorar sua gestão intersetorial e interfederativa. A criação do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) em 2001, a definição da Estratégia Fome Zero em 2003, a proposição do então MDS e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) em 2004, bem como do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) em 2006 e o lançamento do BSM em 2011, foram inovações que respondiam à priorização governamental de demandas populares ainda não plenamente atendidas e normatizadas no sistema de políticas sociais brasileiro (Campello *et al.*, 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, 2020). A integração dessas áreas sob o “guarda-chuva” do que se convencionou a chamar de PDSCE, a 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, à fome e à desigualdade, assim como para o alargamento temático das estatísticas públicas, questão que aqui se procura evidenciar.

A demanda por estatísticas e outros subsídios para gestão das políticas públicas também decorreu da ampliação da capacidade técnico-administrativa do Estado brasileiro, seja pelo expressivo crescimento do número de servidores públicos, seja

pela qualificação do corpo funcional 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 de colaboradores (Lopez e Guedes, 2019). Não menos significativa foi a mudança do perfil de escolaridade e qualificação do funcionalismo nessas três décadas: servidores com nível superior respondiam por 20% do total em 1986, 27% em 2002 e 45% em 2014. Foi a esfera municipal a que mais expandiu seu corpo funcional, 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 cerca de 6,5 milhões de pessoas em 2014. Vale destacar, ainda, nesse processo, a mudança do perfil de qualificação 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. Esse era o efeito da estruturação das políticas e programas pelo país ao longo das últimas décadas, com contratação de professores e profissionais da saúde (em especial entre 1986 e 2002) e de um conjunto mais diversificado de técnicos nos anos que se seguiram, como assistentes sociais, psicólogos, além de professores da educação infantil, equipes multiprofissionais na saúde etc.

De forma concomitante à expansão do escopo e escala das políticas públicas e do corpo técnico e gerencial para implementá-las país afora, presenciou-se a institucionalização de mecanismos de participação popular de acompanhamento, para o qual as estatísticas eram recursos instrumentais importantes, visando garantir legitimação de demandas, transparências das ações e evidencição de seus efeitos. 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). 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. É revelador, nesse sentido, a produção e o uso de estatísticas de reconhecimento identitário de negros, indígenas, quilombolas, bem como da população em situação de rua.

Esse contexto dinâmico de formulação, gestão e participação social ensejado pela estruturação de políticas públicas acabou tendo repercussões sobre o 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 no seu programa de trabalho, entre começo dos anos 1990 e 2014, um

importante conjunto de levantamentos.⁵ A dotação orçamentária ao IBGE reflete tal ampliação de pesquisas: em valores de dezembro de 2019, a despesa executada pela instituição passou de R\$ 1,27 bilhão em 2004 para R\$ 2,62 bilhões em 2014, montante duas vezes maior e superior à expansão das despesas gerais da União (cujo valor aumentou uma vez e meia no período).⁶ Tal como o 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 os registros no campo de saúde, trabalho, previdência e desenvolvimento social. 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 (Scandar Neto e Bollinger, 2004; Jannuzzi, 2017).

Ao longo dos anos 1990 e 2000, a produção das estatísticas também foi favorecida pela crescente institucionalização de instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas públicas no país (Paes-Souza e Vaistmann, 2011). O *New Public Management*, introduzido nas reformas conservadoras no Reino Unido e nos Estados Unidos nos anos 1980, havia chegado no país com algum atraso (somente na década de 1990), pautando desenho e redesenho de uma série de práticas de formulação e gestão de políticas públicas (Carneiro e Minegucci, 2001). Para o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), era necessário implantar a *cultura de gestão por resultados* e promover um “choque de gestão” na burocracia pública brasileira. 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

5. Entre outros, cabe destacar: Munic, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), Pesquisa Nacional de Saúde, Pesquisa Nacional de Saúde Escolar, Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos e Pesquisa de Entidades da Assistência Social. Foram replicados levantamentos já tradicionais – como a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e a PNAD – 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 PNAD Contínua e iniciou a reformulação de suas pesquisas econômicas e da agropecuária. Essas inovações estão registradas em relatórios anuais de gestão do IBGE e em depoimentos orais de vários ex-presidentes da instituição. Ver, entre outros, o depoimento de Wasmália Bivar (2017), que presenciou e protagonizou várias dessas inovações em pesquisas (disponível em: <<https://bit.ly/3Gj0z1o>>).

6. Dados extraídos do Portal Siga Brasil, do Senado, realizando pesquisa no painel especialista, acerca da evolução das despesas executadas da União e do IBGE em valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3vvZvSG>>).

Brasil Competitivo e de uma série de atividades em avaliação de programas e projetos sociais realizadas pela Fundação João Pinheiro, pela Fundação Seade, pelo Instituto Unibanco e pelo Banco do Nordeste do Brasil.

Procurava-se replicar no Brasil, de forma abreviada e condensada, o processo que Leeuw (2011) descreveu como o da “era de ouro da avaliação dos Estados Unidos”, nas décadas de 1960 e 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 Estados Unidos, durante a década de 1960 – com a criação de programas públicos voltados ao combate à pobreza, promoção do emprego, da educação e da 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 do impacto dos programas acabou por fomentar, nas décadas seguintes, a cultura de uso de informação técnica e estruturada na administração federal no país. A esse processo teria se somado o movimento *medicina baseada em evidências*, que, desde os anos 1970, vinha se estruturando no Reino Unido e nos Estados Unidos (Pinheiro, 2020).

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 o BIRD e o BID procuravam influenciar na agenda de políticas públicas no Brasil. São emblemáticos, nesse sentido, a parceria do BIRD com o IBGE na realização da Pesquisa Padrão de Vida, para investigação da pobreza em uma amostra no Nordeste e no Sudeste do país em 1996, e o intercâmbio técnico com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do então MDS.⁷

Se, por um lado, esse *advocacy* de organismos multilaterais de fomento favoreceu o desenvolvimento e o aprimoramento das estatísticas públicas, por outro, reforçou concepções tecnocráticas e um tanto ingênuas acerca de formulação e gestão das políticas públicas. Para certas comunidades da administração pública, as decisões baseadas em dados, indicadores e evidências produzidas em avaliações – sobretudo as de natureza experimental – gozariam de neutralidade e objetividade acima de qualquer suspeita. Como já alertara Porter (1995, p. 8), uma “decisão tomada pelos números (ou por regras explícitas de algum tipo) tem pelo menos a aparência de ser justa e impessoal”. Assim, o uso da informação técnica seria um recurso poderoso para a tomada de decisão aparentemente imparcial e objetiva em políticas públicas, conferindo autoridade a quem não a conquistou legitimamente pelo voto ou por delegação. No culto da “política pública orientada por evidências”

7. Como apresentado em livro de memória institucional de dez anos da Sagi (Brasil, 2016), o BIRD contribuiu para a contratação de várias pesquisas e de consultores em gestão da informação, monitoramento e avaliação de programas, conforme previsto no acordo de empréstimo do banco e do então MDS. A pesquisa “Avaliação de Impacto do Bolsa Família” (rodadas I e II) foi uma dessas pesquisas.

que professam, as estatísticas e indicadores de pesquisas de avaliação experimental estariam no topo da hierarquia “evidencial”; na base ou no porão, estariam as informações provenientes de estratégias qualitativas, pouco tangíveis ou afeitas à modelização econométrica. Acreditam eles, ou querem assim acreditar, que estatísticas revelariam a realidade da forma mais “verdadeira” possível, em especial aquelas sobreviventes à perícia – em alguns casos, peripécia – técnica no laboratório de econometria (Mayne, 2011).

Entretanto, como assinala Besson (1995, p. 26), dados resultantes de levantamentos experimentais de campo ou “estatísticas não são nem verdadeiras nem falsas, mas relativas”. 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).

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 a democracia. Na realidade, essa disputa parece estar longe de estar resolvida na cabeça e nas práticas de boa parte da comunidade de gestores e técnicos nas três esferas de governo. No terceiro capítulo de seu livro, com o sugestivo título de *Os limites da análise como alternativa à política*, são sistematizadas 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 uma 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 etc. – que podem diminuir dissensos quanto ao 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 – têm a legitimidade da decisão final, gostem ou não os burocratas, pesquisadores ou especialistas.

Em segundo lugar, lembra Lindblom (1991) 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 de justiça orientam diferentes escolhas no desenho de políticas: universais ou focalizadas, alocativas ou redistributivas, regulatórias ou indutivas. Eles também influenciam, inclusive, quais são as demandas reconhecidas ou os 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 a prioridade dos problemas a serem encampados na agenda de políticas públicas. Acesso à educação, saúde universal, desigualdade, pobreza e baixa qualificação profissional são demandas ou questões sociais priorizadas de forma diferente segundo cada um dos princípios de justiça ou entendimento do interesse público anteriormente apontados.

Por fim, como último argumento em defesa da precedência da política em detrimento da “análise científica”, o autor lembra que 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” e obscurantistas, é grande o desconforto da comunidade epistêmica e de práticas das estatísticas públicas – como também dos econométristas e sociométristas – em aceitar que a observação da realidade não é neutra, mas sim social e previamente construída, que podem existir várias “verdades” e não uma “verdade” científica, que pesquisadores são não necessariamente altruístas e voltados ao bem comum. A comunidade científica não é o grupo “neutro e desinteressado” que por vezes ela imagina ser; é um segmento da classe média, com seus preceitos, conceitos e preconceitos, como bem coloca Fourez (1995). 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”.

É preciso assumir, sem que isso represente um desprestígio ao método e à “boa” técnica 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 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 (Kropf e Ferreira, 1998). Como notou Latour (2000) em sua investigação etnográfica nos laboratórios de pesquisa e centros de estudos, 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, naturalmente, a construção do argumento por meio de um processo de dedução lógica dos resultados.

Enfim, a produção de conhecimento tem muitos limites “explicativos” em qualquer área das ciências, sejam elas ciências duras, macias ou moldáveis, como o campo de conhecimento das políticas públicas. Por vezes, não há apenas uma explicação plausível. Escolas diferentes de pensamento têm interpretações diversas sobre causas dos problemas públicos e formas de equacioná-los. O desenho de políticas e programas – assim como avaliações – depende dos valores daqueles que os propõem e realizam. Como bem pontuam Mello *et al.* (2020), políticas públicas “não são feitas apenas de dados, informações e estatísticas. Elas estão permeadas por compromissos, interesses, valores e maior ou menor adesão a visões de mundo compartilhadas pelos diferentes setores da sociedade”.⁸ O uso de estatísticas e evidências é certamente bem-vindo nas políticas públicas, mas elas precisam ser entendidas dentro do quadro de relevância e limitações apontadas.

3 A LOCALIZAÇÃO DOS BOLSÕES DE POBREZA PELO CENSO DEMOGRÁFICO

O sistema estatístico procurou, como discutido na seção 2, responder às demandas ensejadas pela institucionalização dos mecanismos previstos na CF/1988 quanto ao planejamento, à participação social e ao controle público e profissionalização da gestão pública. Nos diferentes governos que se seguiram de 1994 a 2014, a informação estatística começou a ter espaço crescente nos documentos oficiais, como nos primeiros planos plurianuais, organizados nos anos 1990, nas narrativas de balanços das políticas durante a presidência de Lula – como revelam os cinco relatórios dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Ipea, 2014) – e nos diagnósticos exaustivamente detalhados de programas na gestão da presidenta Dilma Rousseff. A estatística, que servia para ilustrar o governo do “príncipe”, revelou-se fundamental na proposição, defesa e debate sobre a pauta prioritária

8. Ver: <<https://bit.ly/3AZZ4kG>>.

de políticas com movimento social e sociedade, além de crucial para a gestão mais técnico-política dos assuntos complexos do Estado.

Censos demográficos constituem a base de qualquer sistema estatístico e, nesse sentido, têm grande relevância para políticas públicas de modo geral. De fato, esse foi o caso para as PDSCF, em especial as informações coletadas sobre mercado de trabalho e rendimento coletadas nos Censos Demográficos 2000 e 2010. Afinal, o censo é a única fonte de dados capaz de captar integralmente o perfil de ocupação e a base produtiva nos municípios brasileiros, contribuindo para formulação de programas de inclusão produtiva e de trabalho decente, bem como projetos de desenvolvimento local e de combate ao trabalho infantil. 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).

Também foi muito relevante às PDSCF o detalhamento no Censo 2010 acerca do acesso a programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Benefício Assistencial de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas). 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* e permitiu a identificação microterritorializada da extrema pobreza nos municípios.⁹ Com um aplicativo na *web* – Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV)¹⁰ –, viabilizou-se a construção, para cada município, dos mapas de pobreza e de outras vulnerabilidades referidos a setores censitários ou áreas de ponderação nos Censos Demográficos 2000 e 2010 (Jannuzzi *et al.*, 2014).¹¹

Esses mapas permitiram que equipes municipais do Cadastro Único e da assistência social pudessem chegar aos públicos-alvo das políticas de desenvolvimento social, no campo e nas periferias das maiores cidades. De fato, há relatos¹² 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 foi utilizado no planejamento da logística de carros de som para informar a população de baixa

9. Contudo, pela natureza mais simplificada da captação em relação às outras pesquisas do IBGE, como a PNAD e a POF, as estimativas de população em situação de pobreza e extrema pobreza pelo Censo eram substancialmente mais altas.

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

11. 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. As áreas de ponderação são agregações de setores censitários, usadas para divulgação de estimativas de variáveis levantadas no questionário da amostra do Censo.

12. Ver Brasil (2016).

renda sobre a necessidade de atualização de informações no cadastro. Inscritas, essas famílias podiam ser orientadas a solicitar benefícios do programa PBF, 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. Esses mapas também permitiram a identificação das áreas prioritárias para atendimento do Programa Mais Médicos e para a construção de equipamentos esportivos e de lazer, pelo então Ministério dos Esportes, entre 2011 e 2014 (Brasil, 2016). Enfim, alguma contribuição para a reconhecida focalização do PBF na população mais pobre no país deve ser debitada a esse mapeamento.

4 O DIAGNÓSTICO DA CAPACIDADE SUBNACIONAL DE GESTÃO DAS PDSCF

Para além do mapeamento e diagnósticos sobre os públicos-alvo que os Censos Demográficos proporcionaram às ações das PDSCF, também foi fundamental a contribuição da Munic no levantamento da capacidade instalada de atendimento das políticas. Afinal, em um país com as dimensões continentais e estrutura federativa como as do 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 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, de caracterização dos recursos humanos, de disponibilidade e instalação de equipamentos públicos.

Essas são as principais contribuições das edições anuais da Munic desde 1999 e da congênere Estadic desde 2012. Esses levantamentos, realizados em todas as prefeituras (e estados) do país, têm permitido 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 de 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 até 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 para oferta de todos os demais serviços e programas das PDS-CF. Em 2012, o então MDS, por intermédio da Sagi, ajudou o IBGE a realizar a primeira Estadac, 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 Estadac – encartaram suplementos sobre a estrutura institucional e administrativa dessas políticas nos estados e municípios.¹³ Tais pesquisas trouxeram um diagnóstico inédito para o desenho de intervenções públicas mais integradas nessas áreas programáticas, nas quais se imaginava que teriam sua maturação em um possível plano *Brasil Incluído*, que viria a substituir o BSM na nova gestão da presidenta Dilma.¹⁴ Afinal, mitigada a fome, era preciso – usando o bordão conservador – “estimular as famílias que entraram no PBF a encontrarem as portas de saída do programa”. Era necessário, pois, desenhar 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 seria implantado nos anos seguintes.

Essas pesquisas 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 (CNAS).¹⁵ 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 (Cras), passou a ser denominado de Censo Cras no ano seguinte (Brasil, 2015). Em 2009, o levantamento passou a abranger também a coleta de dados dos Centros de Referência Especializados

13. Ver: <<https://bit.ly/3jo7Gvy>>.

14. Embora não houvesse clara determinação de substituição da agenda de combate à fome e à pobreza no MDS, havia expectativa entre parte de técnicos de que os esforços de continuidade dos programas de qualificação profissional, apoio aos empreendimentos urbanos por equipes do Sebrae e fomento à agricultura familiar fossem mais adensadas a ponto de explicitarem mais claramente as “portas de saída” que já vinham sendo construídas desde 2011. *Brasil Incluído* era um mote que procurava resumir essas propostas, mas nunca foi oficialmente tratado.

15. Ver a Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013 (Brasil, 2013a), e a Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013 (Brasil, 2013b), do CNAS, em que se especificam, respectivamente, o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Municípios e o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Suas.

da Assistência Social (Creas), 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.

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 então 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.

5 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DAS PDSCF PELA PNAD

Com a entrega das últimas publicações de resultados no primeiro semestre de 2017, a PNAD encerrou seu ciclo de cinquenta anos de produção e disseminação de informações estatísticas para 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.

Para as PDSCF, as informações aportadas pela PNAD nos anos 2000 foram fundamentais para o aprimoramento de seus programas e para a avaliação dos efeitos conjugados na redução da pobreza e da desigualdade. Pela regularidade da série histórica de indicadores, foi possível acompanhar os efeitos das ações de mitigação do trabalho infantil e da redução da pobreza pelo PBF. Seus dados possibilitaram avaliar impactos de simulações de diferentes estruturas de benefícios (em termos de idade dos filhos e composição familiar). As demais variáveis coletadas na pesquisa ampliaram as perspectivas de entendimento do fenômeno e suas associações com outras dimensões de condições de vida. Os suplementos de acesso a programas sociais em 2004, 2006 e 2014 permitiram avaliar a cobertura do PBF, mostrar sua adequada focalização e desmistificar falsas assertivas acerca do nível de fecundidade

e de 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 PBF, Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Peti e transferências governamentais pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – aposentadoria rural e BPC –, 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, do PBF e do BSM. Havia um relativo “contencioso” explorado pela mídia no primeiro ano de gestão do governo Lula, entre o IBGE e a equipe do Fome Zero, acerca dos resultados de desnutrição de crianças e de obesidade divulgados, no final de 2004, pela 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 o sobrepeso começavam a se tornar preocupantes em parcela da população brasileira.

Não obstante o fato de diversos estudos realizados por Ipea, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e outras instituições dimensionarem, com base na PNAD, a indigência ou extrema pobreza em mais de 15% no país, em 2003 (Rocha, 2013; Ipea, 2014), e de 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 e que a agenda de governo de priorização do combate à fome estaria equivocada, baseada em dados inflados.¹⁶ O equívoco dessa narrativa foi sendo desmontado pelos resultados atingidos por intermédio da 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. O combate à fome e à extrema pobreza era, sim, pelos indicadores sociais disponíveis, um tema prioritário nas políticas públicas do começo do século XXI.

16. Ver: Pereira, M. Fome política. *O Globo*, 22 dez. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gb2pRG>>.

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 de escala e escopo das ações de qualificação profissional no país, assim como de inclusão produtiva, foram elaborados questionários temáticos específicos, em cooperação conjunta do então MDS e do Ministério da Educação. Nesse mesmo ano, dois outros suplementos foram coletados: um inédito, para avaliar a cobertura e foco do Cadastro Único, 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 Programa Brasil Carinhoso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância das estatísticas para as PDSCF esteve, naturalmente, associada à relevância destas na agenda de governo no período em análise. Por meio de ações estratégicas como Fome Zero e BSM, as PDSCF estiveram no centro dos esforços governamentais durante doze anos. Como “vitrines” do governo, era fundamental que dessem certo e garantissem fôlego ao projeto político-social progressista que se dizia implementar. Era preciso garantir recursos e instrumentos de gestão – e informação qualificada – para que os programas pudessem entregar o que prometiam. Se o sistema estatístico já atendia, em boa medida, as demandas de informação para as políticas de trabalho, educação e saúde, nas áreas conexas das PDSCF – assistência social, transferência de renda, segurança alimentar e inclusão produtiva – havia muito por fazer. Eram novas políticas, com novas demandas de informação para diagnósticos de públicos-alvo, desenho de programas e gestão.

Como políticas centrais na pauta de governo, com orçamento “blindado”, reconhecidas como áreas de melhor desempenho do governo nas pesquisas de opinião, não bastava que as PDSCF produzissem resultados efetivos, reconhecidos por quem as usufruía concretamente.¹⁷ Se eram reconhecidas como efetivas no combate à fome, conviviam cotidianamente sob o “fio da navalha” quanto à sua legitimidade mais geral, em relação à população. Era necessário também convencer outros segmentos da opinião pública sobre a veracidade dos impactos sociais das PDSCF, no que as estatísticas do IBGE poderiam “emprestar” alguma credibili-

17. Nas pesquisas periódicas de avaliação do governo federal da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (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 o patamar de 50%, refletindo a queda generalizada – mas menos intensa – dos índices de aprovação do governo com as jornadas de 2013. Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/3C6a2X4>>.

dade, sobretudo no contexto de *vilanização* e *judicialização* em que a política e as políticas públicas viveram no período.¹⁸

Em todo o período aqui analisado, discursos no Parlamento, bem como matérias e editoriais em jornais, procuravam resumir a estratégia Fome Zero e BSM como se fossem constituídas de 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 e Holanda, 2019; Campello e 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 (Azevedo, 2009; 2018; Campos, Feres Júnior e Daflon, 2013; Haddad, 2017; Mundim *et al.*, 2019). Na própria academia, as PDSCF não escapavam ao reducionismo de enxergá-las como se fossem resumidas ao PBF, uma delimitação funcional à interpretação da agenda social como “rendição” 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”.¹⁹

Como se procurou mostrar nas seções anteriores, seja para as demandas para gestão de novas ações e programas, seja para garantir a disputa de narrativas e legitimidade da agenda política em relação à sociedade, as PDSCF contaram com um componente informacional expressivo. Procurou-se mostrar, especificamente, como três levantamentos de larga institucionalidade no IBGE – o Censo Demográfico, a PNAD e a Munic – 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.

Gestores e técnicos do então MDS necessitavam de informação mais específica e qualificada para desenho e acompanhamento dos programas, e também para evidenciar os avanços alcançados pelas estatísticas oficiais de um órgão reconhecido por mídia, meio político e sociedade, como o IBGE. Para isso, o uso dessas pesquisas pelo MDS e a demanda de levantamentos e informações adicionais para subsidiar a agenda estratégica de governo sinalizava o reconhecimento institucional e o apoio

18. Para diferenciar de judicialização, Lynch (2017) propôs o termo *judicialização* para designar o fenômeno de exacerbção do protagonismo que juízes e promotores passaram a ter na vida política nacional nos últimos quinze anos, como reação à corrupção na gestão pública, à baixa efetividade das políticas públicas e às distorções de representatividade parlamentar. Esses agentes – “tenentes togados” – precisariam iluminar os caminhos para o “avanço civilizacional” e a “superação do atraso nacional” (Lynch, 2017, p. 163) a que os políticos e gestores públicos, invariavelmente descompromissados, inaptos ou corruptos, haviam condenado o Brasil.

19. Ver, entre outros, Lavinias (2013) e Gonçalves (2014).

nas disputas por recursos orçamentários para o sistema estatístico. 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 na Munic; quesitos ou conjunto de questões foram incluídos em questionários de pesquisas (recebimento de PBF e outras rendas, por exemplo); e categorias estatísticas foram aprimoradas, como na estimação do trabalho infantil ou abastecimento domiciliar por cisternas, por exemplo. Para técnicos do IBGE, de forma mais efetiva que outras experiências com outros ministérios, a oportunidade de diálogo com equipes envolvidas com desenho e gestão de políticas públicas pareceu fortalecer um canal institucional relevante para a atualização do programa de trabalho da instituição, para além dos interlocutores mais antigos na academia, nos organismos internacionais e na sociedade civil.

Nesse sentido, parece ter se configurado uma situação de convergência tática de interesses entre essas duas comunidades – técnicos e gestores do MDS e pesquisadores do IBGE – na busca de seus objetivos específicos. Tratou-se, pois, de um caso ilustrativo da lógica virtuosa e autorreforçadora entre estatísticas e políticas públicas orientadas por evidências – um caso em que demandas mais sofisticadas de diagnósticos e desenho de políticas e programas requereram e viabilizaram pesquisas mais detalhadas, que, com seus indicadores derivados, mais específicos, conduziram a mudanças incrementais e inovações nas políticas e programas. Talvez seja mesmo um caso de “afinidades eletivas”, a ser aprofundado por meio de investigação documental e entrevistas. Dessa forma, poder-se-ia, inclusive, explicitar melhor as disputas, ambiguidades e dificuldades nesse diálogo interinstitucional. Afinal, para além das convergências e afinidades de interesses, também houve impasses nas definições metodológicas a serem empregadas, na viabilidade operacional de certas demandas, nas ênfases das narrativas nas publicações de resultados das pesquisas, nos prazos de entregas dos cronogramas e no volume de recursos transferidos.²⁰

Ao fim e ao cabo, diante dos contratempos que o país tem vivenciado com relação à realização do seu próximo censo, 150 anos depois de tantas contribuições que ele trouxe desde sua primeira edição em 1872, esse caso aqui relatado corrobora a assertiva de que as estatísticas importam. Retomando a assertiva subjacente deste capítulo, sem Estado (e estatísticas), o Brasil seria diferente, provavelmente mais pobre, desigual e desmatado.

20. Ensaiou-se algo nesse sentido em Jannuzzi (2020).

REFERÊNCIAS

- ARANHA, A. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010.
- 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. 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.
- _____. PT, eleições e editoriais da grande imprensa (1989-2014). **Opinião Pública**, v. 24, n. 2, p. 270-290, 2018.
- BELLO, L. A. **A mídia e os órgãos oficiais de estatísticas**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2013.
- BESSON, J. L. **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: Ed Unesp, 1995.
- BIVAR, W. Depoimento. In: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **História oral**. Rio de Janeiro: CDDI, 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. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. **Diário Oficial**, Brasília, n. 136, 2013a. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3IPWGBo>>.
- _____. Resolução nº 32, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, n. 213, 2013b. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/346zSyC>>.
- _____. 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, 2015.

_____. 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.

CAMPELLO, T. **Faces da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: Flacso, 2017.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, 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.

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

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.

_____. Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social. In: CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (Org.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 207-230.

CASTRO, J. A.; POCHMANN, M. (Org.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Desarrollo social inclusivo**. Santiago: CEPAL, 2015.

DESROSIÈRES, A. Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do Estado. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **State of food insecurity in the world**. Rome: FAO, 2014.

FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: dos mínimos sociais dos objetivos de desenvolvimento do milênio à agenda multisetorial e integrada de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: DAPP/FGV, 2018.

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

FREDERICO, C. “Afinidades eletivas” ou “Relações perigosas”, por Michael Löwy. **Estudos Avançados**, v. 29 n. 83, p. 331-334, 2015.

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: 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.

GONZALEZ, L.; PRADO, M. A.; DEAK, M. **O Brasil mudou mais do que você pensa**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

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, jun. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD**: um registro histórico 1967-2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: quinto Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: Ipea, 2014.

JACCOUD, L. A seguridade social e trajetória recente da assistência social no Brasil. *In*: CASTRO, J.; POCHMANN, M. (Org.). **Brasil**: Estado social contra a barbárie. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 469-484.

JANNUZZI, P. M. Pobreza, desigualdade e mudança social: trajetória no Brasil recente (1992 a 2014). **Revista De Estudos E Pesquisas Sobre As Américas**, v. 10, n. 3, p. 1-28, 2016.

_____. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea Editora, 2017.

_____. **Informação estatística e políticas públicas no Brasil**: contribuições de pesquisas do IBGE para as políticas de desenvolvimento social e combate à fome (2004-2014). 2020. Monografia (Especialização em Política e Sociedade) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3BRVDhc>>.

JANNUZZI, P. M. *et al.* 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.; MONTAGNER, P. Estado de bem-estar, políticas públicas e mobilidade social no Brasil. In: CASTRO, J.; POCHMANN, M. (Org). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. p. 231-254.

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.

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

LAVALLE, A. G. *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G. *et al.* **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2019. p. 21-86.

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.

LEÃO, L. S.; EYAL, G. The rise of randomized controlled trials (RCTs) in international development in historical perspective. **Theor Soc**, v. 48, p. 383-418, 2019.

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

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.

LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: MAP, 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: <<https://bit.ly/3m2hXzr>>.

LOTTA, G. S. *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 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: <<https://bit.ly/3G2V6M0>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

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.

MAURO, P. *et al.* **A modern history of fiscal prudence and profligacy**. Washington, D.C.: IMF, 2013. (IMF Working Paper, n. 13/5).

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

MELLO, J. *et al.* O uso e o não uso de evidências pelos governos como decisão política. **Nexo Jornal**, 2 out. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3AZZ4kG>>.

MUNDIM, P. S. *et al.* O Programa Bolsa Família e seus beneficiários na opinião pública brasileira. **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 556-576, 2019.

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

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

PINHEIRO, M. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto pra discussão, n. 2554).

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de desenvolvimento humano**. Lisboa: PNUD, 2011.

_____. **Relatório de desenvolvimento humano**. Lisboa: PNUD, 2013.

_____. **Relatório de desenvolvimento humano**. Lisboa: PNUD, 2014.

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

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

SCANDAR NETO, W. J.; BOLLIGER, F. P. Estatísticas ambientais e indicadores de desenvolvimento sustentável no Brasil. In: ROMEIRO, A. (Org.). **Avaliação e contabilização de impactos ambientais**. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2004. p. 271-297.

SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. Seeing like a social movement: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, ago. 2019.

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.

WORLD BANK. **Retaking the path to inclusion, growth and sustainability**. Brasília: World Bank, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, R. J.; SZWAKO, J. Por que há uma grave ameaça de apagão estatístico no Brasil? **Nexo Jornal**, 21 abr. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3jgSr7r>>.

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: MDS, 2014. p. 33-66.

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: FAO, 2016.

MELLO, J. Nota de apresentação dos editores. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 24, p. 5-16, nov. 2020.

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

PINTO, L. F.; FREITAS, M. P. S.; FIGUEIREDO, A. W. S. Sistemas Nacionais de Informação e levantamentos populacionais: algumas contribuições do Ministério da Saúde e do IBGE para a análise das capitais brasileiras nos últimos 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1859-1870, 2018.

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

XIMENES, D. (Org.) Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. **Cadernos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 18, 2014.