

Marco Antonio
Carvalho Natalino¹

Pesquisa Paineis de Pobreza: Aspectos Teórico- Metodológicos da Avaliação da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Social²

1. Introdução

As transformações recentes no campo das políticas sociais no Brasil instauraram uma nova ordem de demandas por parte tanto da esfera pública quanto dos atores diretamente envolvidos com a implantação de políticas para a temática. Nesse ínterim, as formas de definição e problematização da questão social entram em jogo, gerando múltiplas visões acerca da evolução recente dos índices de pobreza e desigualdade, bem como do papel desempenhado pelos programas sociais implementados nos últimos anos.

Com efeito, observa-se no contexto atual uma grande demanda por parte tanto da comunidade acadêmica quanto da comunidade de avaliadores de políticas públicas por dados periódicos acerca das condições de vida da população mais diretamente afetada pelas transformações acima aludidas. É nesse quadro que se insere, por exemplo, o projeto de reformulação das pesquisas

domiciliares amostrais do IBGE e a construção de um Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares (SIPD), resultando na recente transformação da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) em uma pesquisa de caráter contínuo, visando à captação de variações sociodemográficas em um espaço mais curto de tempo para o todo da população nacional. É nesse quadro também que se insere a iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de realizar a Pesquisa Paineis de Pobreza, objeto do presente artigo.

A Pesquisa Paineis de Pobreza (PPP) objetiva levantar informações que auxiliem a caracterização da população em situação de pobreza, permitindo assim melhor avaliar as iniciativas voltadas para a sua inclusão social e produtiva. Trata-se de uma pesquisa domiciliar de tipo painéis longitudinal, com periodicidade quadrimestral e duração de três anos,

1 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

2 Este trabalho vale-se dos aportes de BICHIR, Renata. PPP - Pesquisa Paineis Longitudinal de Acompanhamento das Condições de Vida e Acesso a Programas Sociais pela População em Situação de Pobreza: fundamentos, concepção e desenho. ETEC n. 02/2013. SAGI/MDS, 2013.

que abrangerá uma amostra de 13.380 domicílios em dois contextos particularmente relevantes para compreender as dinâmicas diversas que compõem o fenômeno da pobreza no Brasil: o Sudeste metropolitano e a região do Semiárido. A pesquisa visa, para além de uma caracterização sociodemográfica geral dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso a programas sociais e à inclusão no setor produtivo.

Para além desta introdução, este artigo se divide em outras três partes. Na próxima seção será analisado o contexto de transformação das políticas sociais brasileiras como pano de fundo para as novas – e mais qualificadas – demandas por pesquisas e informações periódicas a respeito das condições de vida da população nacional, discutindo o papel desempenhado por instituições estatais voltadas à coleta e análise de dados no atendimento a estas demandas. Em seguida especifica-se a análise ao caso da dinâmica da pobreza, apresentando o debate nacional e internacional a respeito de sua compreensão e mensuração que conformam as demandas de informação fidedigna e periódica advindas de atores estatais, acadêmicos e da sociedade civil, discutindo o efeito interativo entre situações de privação e contextos de vulnerabilidade e risco social. A quarta seção apresenta sinteticamente a Pesquisa Painel de Pobreza, descrevendo seu desenho metodológico e analisando

as contribuições que ela poderá aportar ao estudo da pobreza do Brasil, com foco na volatilidade de renda, no acesso a serviços públicos e na caracterização das múltiplas dimensões da privação material tal qual ela se manifesta no Brasil.

2. A avaliação de programas em um contexto de expansão das políticas sociais

Desde a instauração do regime constitucional de 1988, o Brasil observa diversas alterações no escopo, na abrangência e nas formas de atuação do Estado, que se expande e se democratiza, tornando-se mais responsivo - ainda que de forma contraditória, sujeito a diversas “velocidades” e eventuais retrocessos – às demandas cidadãs. Neste bojo, grande atenção vem sendo dada à reorganização e vasta expansão da complexa malha jurídica, administrativa e financeira que estrutura a provisão de serviços e benefícios sociais no País. A expansão das políticas sociais no Brasil é um fenômeno sócio-histórico que se, por um lado, corresponde à experiência internacional de países modernos periféricos ao longo do último século, assume características e dinâmicas próprias que o distingue e merece menção.

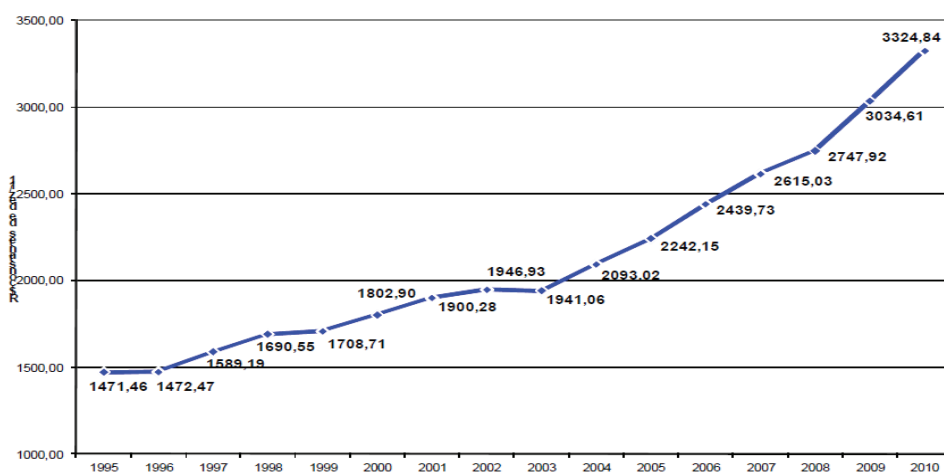
Se a extensão dos direitos sociais garantidos constitucionalmente no fim dos anos oitenta perspectivamente reflete uma dinâmica anterior em que a socieda-

de brasileira “incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade por sua defesa e proteção”³, prospectivamente ela gera uma agenda programática na área social que estabeleceu as bases da evolução posterior. Em que pese a crítica ao Estado Social e a relativização da função redistributiva do Estado, muito presente no debate político dos anos noventa em toda a América Latina, o governo federal brasileiro observa expansão nos seus gastos sociais no período. O arrefecimento da crítica ao Estado Social e a transição partidária ocorrida há dez anos, por sua vez, levou ao comando do Executivo uma coalização que, ainda que ideologicamente diversa, implementou, consolidou e ampliou um rol de políticas de cunho redistributivista, o que resultou numa aceleração do processo de expansão do gasto social federal, que era de 11,24% do PIB em 1995 e chegou em 2011 a 16,23% do PIB.

Considerando-se a expansão econômica no período, tem-se uma situação de aumento do gasto social federal *per capita* de 126% entre 1995 e 2010 (gráfico 1).

Este aumento de gastos é acompanhado por um aumento na cobertura e no escopo das políticas sociais existentes – incluindo políticas previdenciárias, de proteção ao emprego, de educação, de saúde, e, muito particularmente, de assistência social e transferência de renda – ampliando-se a estrutura administrativa, o arcabouço jurídico e o leque de programas, ações, atividades e benefícios sociais disponibilizados à população. Esta maior complexidade da atuação governamental é, em grande medida, resultado da própria alteração no quadro social brasileiro, por sua vez condicionado pelos resultados das políticas públicas implementadas no período. A melhoria em indicadores sociais vitais como mortalidade infantil, escolaridade e renda – para citar apenas o consa-

■ GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL *PER CAPITA* (1995-2010)



Fonte: Ipea (2012)

grado tripé de mensuração do desenvolvimento humano – altera as demandas por serviços públicos e a lógica de atuação dos programas voltados para a contínua melhoria das condições de vida das populações pobres e em risco social.

O caso da mortalidade infantil é paradigmático: o tipo de ação de saúde necessária à redução da mortalidade infantil se altera à medida que as causas de mais fácil tratamento (e.g. diarreia) se tornam cada vez menos representativas do quadro geral. Como consequência, tornam-se mais relevantes ações que necessitam de aportes de recursos maiores e de mais complexa operacionalização para a manutenção da tendência de queda do índice. Para além da alteração no tipo de ação demandada para resolver o problema social alvo do programa público, altera-se também a dispersão territorial e as características sociais da população demandante. Em resumo, quanto mais determinada ação pública atinge uma cobertura próxima aos 100%, mais difícil é ampliar a sua cobertura. Assim, por exemplo, quanto mais as taxas de frequência escolar aumentam, mais representativo do público demandante ainda não coberto se tornam povos indígenas e pessoas com deficiência, para os quais se faz necessário a elaboração de políticas que – na busca da universalização do acesso à política social – atendam

de forma focalizada às especificidades destes segmentos. As repercussões deste movimento geral sobre as demandas de conhecimento e avaliação de políticas é que se tornam insuficientes estudos pontuais, sendo necessária a aplicação de métodos mais sensíveis à captação de fenômenos multifacetados.

Complexificando o cenário, a expansão das políticas sociais vem acompanhada de um processo, ainda incipiente e por vezes contraditório, de organização sistêmica de diversas políticas setoriais, de criação de agendas transversais, que buscam atender às diversas interconexões entre as ações de cada setor na vida de populações particularmente vulneráveis e de atuação inter-setorial, combinando com maior ou menor sucesso ações de diversos órgãos e entes federados. A ação interativa entre diversos programas sociais, sejam eles participantes ou não de um mesmo plano governamental, ao que se acresce o caráter multidimensional de determinados programas de larga escala como o Bolsa Família, representa elevado desafio à avaliação destes programas, tornando-se cada vez mais insuficiente para dar conta da realidade das políticas públicas a realização de pesquisas avaliativas pontuais e setorializadas.

Assim, retomando o exemplo da mortalidade infantil, estudo recente⁴ demonstra os

3 RIBEIRO, José Aparecido et al. Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2011. Nota Técnica n. 14. Ipea, 2012

4 RASELLA, Davide et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, Volume 382, Issue 9886, Pages 57 - 64, 6 July 2013

efeitos complementares e interativos dos Programas Bolsa Família e Saúde da Família na redução da mortalidade infantil no Brasil. Enquanto o último é um programa estruturante da atenção básica à saúde, com especial atenção às populações de menor renda, o primeiro é um programa de transferência de renda organizado fundamentalmente a partir das instituições públicas municipais de assistência social. Entretanto, por exigir condicionalidades específicas de saúde da gestante e da primeira infância, por sua larga capacidade de organizar a demanda e a oferta de serviços socioassistenciais em localidades relativamente remotas e pouco atendidas por serviços estatais e, crucialmente, por sua capacidade de garantir um mínimo de renda para famílias cuja situação de vulnerabilidade e volatilidade monetárias as colocam amiúde em situação de extrema insegurança alimentar, nutricional, de moradia e de acesso a bens necessários à saúde da mãe e do recém-nascido, o Bolsa Família é fator fundamental no atual desenho da política brasileira de prevenção à mortalidade infantil.

De forma análoga, se tornam insuficientes as diversas pesquisas domiciliares sob responsabilidade dos órgãos de estatística nacional e estaduais, que se veem compelidos a ampliar o escopo de suas pesquisas, sua periodicidade, bem como a celerizar os processos envolvidos na divulgação das informações, que se tornam cada vez mais essenciais ao fazer da política pública e ao debate informado sobre os diversos temas ligados à questão social⁵. Como resposta às demandas, estes institutos vêm se apropriando das novas tecnologias da informação e ampliando

seus quadros. O alto grau de institucionalidade e profissionalização da burocracia destes órgãos, entre os quais se destacam o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), colaboraram para que o processo de expansão se dê de forma organizada; ainda assim, a demanda de conhecimento qualificado supera a capacidade de oferta destas instituições. De forma congruente com esta realidade, os próprios órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas vêm criando e ampliando setores responsáveis pela coleta e análise de informações primárias, bem como pelo processamento e contínuo monitoramento de dados secundários, muitas vezes provenientes de registros administrativos.

Todos estes elementos compõem o atual cenário da avaliação de políticas sociais no Brasil. Este movimento combinado tem gerado uma alteração no tradicional quadro de carência de estudos avaliativos e de uso de dados e indicadores como instrumentos de gestão pública. Ainda que este movimento se insira no processo mais amplo de profissionalização da administração pública brasileira⁶, argumenta-se aqui que, ao menos no que se refere às políticas sociais, tal alteração é fortemente condicionada por uma dinâmica endógena à sua própria expansão.

3. A dinâmica da pobreza e sua avaliação

É nesse contexto de expansão das políticas sociais e de aumento e alteração qualitativa das demandas por informação

e estudos avaliativos que se insere a criação e o fortalecimento institucional de uma Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação (SAGI) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), principal responsável pelas políticas de combate à pobreza e à desigualdade do governo federal. Com a redução substancial na pobreza monetária e em diversas outras dimensões nos últimos anos, alteram-se também as demandas por políticas de combate à pobreza. Estas se ampliam no sentido de abarcar, no caso do atual plano governamental para a área (Plano Brasil Sem Miséria), o acesso a serviços públicos e a oportunidades de inclusão produtiva. Ao mesmo tempo, amplia-se a cobertura das políticas de transferência de renda, buscando atender aos segmentos populacionais ainda excluídos do programa.

Ambos os movimentos obedecem à lógica acima descrita, por meio da qual se expande a necessidade de informações detalhadas, abrangentes e periódicas que permitam a avaliação deste fenômeno em suas múltiplas dimensões e facetas, abarcando outros elementos para além da renda – sem nunca desprezá-lo –, melhor compreendendo suas interconexões e dinâmicas temporais. Partindo da máxima de que o que mensuramos afeta o que fazemos, é possível afirmar que

as informações hoje disponíveis sobre as populações em situação de pobreza, ainda que muito mais abrangente do que em décadas passadas, já são insuficientes para dar respostas às demandas de conhecimento por parte das comunidades acadêmica e de avaliadores de políticas públicas, dos gestores governamentais e da sociedade civil organizada.

Em consonância com esta mudança no caráter do fenômeno da pobreza tal qual se apresenta no Brasil, a ação do MDS (e os diagnósticos elaborados pela SAGI) se volta para as múltiplas facetas da pobreza. No campo das ações públicas existentes, a Bolsa Floresta, para citar um exemplo, indica uma iniciativa com foco em um público muito específico, com carências e oportunidades muito diversas das observadas entre pobres de áreas urbanas, e cujo foco não se restringe à resolução do problema da pobreza, buscando integrar desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental de povos que tradicionalmente viveram às margens da sociedade nacional. O exemplo é pertinente para indicar os desafios da avaliação de programas neste novo contexto: torna-se imperativo compreender o caráter multifacetado da pobreza no território nacional: urbana e rural, infantil, feminina e negra, sujeita a

5 O exemplo já citado da PNAD é exemplar nesse sentido. Mesmo antes da organização da PNAD continua, a pesquisa já se ampliava para abarcar novos temas de forma anual (e.g. uso de internet) ou eventual (por meio de suplementos vários).

6 Cf Vaitsman e Paes Souza (2012), apud BICHR, Renata. PPP - Pesquisa PaineL Longitudinal de Acompanhamento das Condições de Vida e Acesso a Programas Sociais pela População em Situação de Pobreza: fundamentos, concepção e desenho. ETEC n. 02/2013. SAGI/MDS, 2013.

diversos tipos de violências e violações de direitos civis e sociais, com gradações e composições diversas no que se refere ao acesso a serviços públicos, às oportunidades de inclusão social, econômica e cultural, às vulnerabilidades habitacionais e alimentares. Neste complexo mosaico, o desafio é gerar informações e diagnósticos que permitam a elaboração racional e informada de soluções diferenciadas para cada uma destas diversas facetas, compreendendo em maior profundidade as especificidades de cada contexto nos quais se observam as condições e os modos de vida das pessoas que vivem em situação de privação e vulnerabilidade.

Um dos principais elementos a se considerar nesta análise é a dimensão temporal, consagrada na literatura especializada por meio da distinção entre “pobreza crônica” e “pobreza transitória”. A pobreza crônica é resultante de um déficit estrutural de capitais (econômico, social, cultural, físico), enquanto a pobreza transitória é resultante de choques ou de flutuações conjunturais que não refletem o padrão de vida dos indivíduos e das famílias⁷. Esta volatilidade não é bem captada por meio de “fotografias” estáticas obtidas via pesquisas pontuais ou mesmo via o recurso a estudos transversais, gerando limitações à compreensão da pobreza.

Ainda no que se refere aos limites das abordagens tradicionais da pobreza, cabe notar que medir pobreza via renda significa imputar uma função indireta de utilidade via agregação de rendas diretas (e.g. trabalho) e indiretas (bens e serviços

oferecidos pelo Estado⁸. A sua pertinência para a medição da pobreza depende da existência de um mercado para os bens considerados essenciais e de uma suposta operação perfeita do mercado, o que pode ser prejudicado pela distância, inexistência ou desconhecimento por parte da população, bem como por barreiras geradas por preconceitos e barreiras culturais e educacionais para que o acesso ao bem se dê de forma adequada. Enquanto em países onde largas parcelas da população se encontram em situação de pobreza a sua mensuração pela métrica monetária pode induzir a implementação de políticas com efeitos extremamente positivos para o enfrentamento do problema, à medida que estes mesmos países atingem índices menores de pobreza monetária, mais complexas e multifacetadas tornam-se as situações de pobreza que permanecem.

Para além das falhas de mercado, é uma inferência amplamente refutada a suposição de que a alocação dos recursos por parte das famílias é perfeita e tem por objetivo primário, acima de quaisquer outros, satisfazer as necessidades básicas mínimas definidas por outrem (como, por exemplo, o pesquisador ou a agência que criam os indicadores de pobreza). Isso se dá tanto por valores, preferências, obrigações e interditos culturalmente condicionados quanto por alocações “imperfeitas” intrafamiliares a partir de desigualdades etárias e de gênero. Assim, a compreensão mais profunda de fenômenos ligados a privações materiais graves não pode se abster de ir para além da análise das condições de vida, abarcando também

os modos de vida nos quais a privação é vivida pelas pessoas em seu cotidiano. Isto é particularmente relevante no que se refere aos estudos avaliativos que visam informar a ação governamental, haja vista o risco de, ao inferir e imputar preferências aos pobres que estes eventualmente não reconheçam, a política não alcance os resultados esperados.

Um elemento particularmente relevante para a compreensão das ações econômicas dos muito pobres e que merece menção é a aversão ao risco e os efeitos dramáticos dos choques. Ela deriva diretamente da falta de capital – não há espaço para assumir riscos, de forma que se opta por alocações aparentemente ineficientes de tempo e recursos dada a possibilidade de se entrar em situações severas de pobreza nutricional, por exemplo. Assim, é conhecida a preferência de pequenos produtores agrícolas por culturas com menor produtividade, mas também menor risco. Esta falta de capital tem, portanto, efeitos profundos, e a inter-relação entre pobreza crônica e risco é uma variável fundamental para o entendimento dinâmico das privações. A pobreza crônica pode, de fato, refletir estratégias de aversão ao risco por meio de ações ex ante que afetam a escolha de atividades, bens, recursos e tecnologias – *stay poor to stay secure*.

Há que se reconhecer, portanto, que a vida em situação de pobreza é uma vida arriscada. No que se refere às políticas públicas, este reconhecimento está intimamente ligado à consolidação da seguridade social como um componente fundante das sociedades industriais no pós-guerra. Nos casos em que o sistema de seguridade social é insuficiente e/ou não cobre largas parcelas da população nacional, observa-se uma maior aversão ao risco por parte dos. Em síntese, esquemas de seguridade social, para além da redução na pobreza, reduzem de forma muito intensa a vulnerabilidade, entendida como a “incerteza de fluxos de renda futuros e a consequente perda de bem estar causada por esta incerteza”⁹.

Por fim, cabe apontar para o amplo debate a respeito da multidimensionalidade da pobreza, observando a complementariedade entre as diversas manifestações da privação em sua relação com a vulnerabilidade e a variável tempo. A vulnerabilidade a choques é amplificada à medida que se é pobre em diversas dimensões. Por exemplo, a desnutrição gera problemas de saúde e cognitivos, aumentando a vulnerabilidade futura. Choques transitórios podem, portanto, gerar armadilhas de pobreza permanentes, borrando parcialmente a distinção entre

7 FERES, Juan Carlos e VILLATORO, Pablo. La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. *Série Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n. 78. CEPAL. Santiago, 2012.

8 THORBECKE, Erik. Multi-dimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues. Conference Paper. IPC/PNUD, 2005. Disponível em http://www.ipc-undp.org/md-poverty/papers/Thorbecke_.pdf

9 THORBECKE, Erik. *Ibid.*

pobreza crônica e transitória. Além disso, certas dimensões (e.g. educação) são mais custosas em tempo para serem adquiridas via aumento de renda do que outras (alimentos, habitação). Com efeito, uma pessoa pode ser ao mesmo tempo mais pobre hoje e menos propensa a ser pobre no futuro do que outra. No que se refere aos estudos avaliativos, a complexa interação entre estas variáveis é elemento a ser considerado, observado, mensurado e monitorado, o que não se faz possível com base no atual rol de pesquisas disponíveis.

Em síntese, observa-se a necessidade de aprofundar a compreensão do fenômeno da pobreza no Brasil, reconhecendo a diversidade de suas manifestações a depender do contexto e analisando de forma interativa, ao longo do tempo, a complexa gama de relações estabelecidas entre as características da população em situação de privação e vulnerabilidade, as oportunidades de inclusão social e econômica disponíveis no território, o auferimento de renda, e o acesso a programas e serviços públicos.

4. Pesquisas longitudinais e o caso da pesquisa painel de pobreza

Como indicam Dercon e Shapiro¹⁰, a abordagem padrão para a investigação das correlações e causas da pobreza parte de uma análise da sua dinâmica, o que pressupõe alguma espécie de avaliação diacrônica do fenômeno. Isto se dá por algumas razões, entre as quais cabe destacar que: (i) a situação dos indivíduos muda

ao longo do tempo; (ii) a identificação da natureza temporal da pobreza é elemento fundamental para a definição de prioridades, para o desenho de políticas apropriadas para cada grupo e para o monitoramento das metas estabelecidas; e (iii) os estudos longitudinais permitem analisar a validade das medidas de padrão de vida a partir do critério monetário¹¹.

Assim, a extensa lista de variáveis dinamicamente inter-relacionadas na composição do fenômeno da pobreza exige o recurso a desenhos de pesquisa mais sofisticados do que os hora existentes. Na literatura especializada, especial enfoque é dado aos ganhos de conhecimento gerados pela realização de estudos de tipo painel longitudinal. Estudos longitudinais são investigações nas quais determinadas variáveis são observadas repetidamente na mesma amostra ao longo do tempo. Nos últimos anos observase um aumento no reconhecimento e na apreciação de estudos longitudinais - particularmente de tipo painel, haja vista as vantagens analíticas desse tipo de desenho de pesquisa sobre investigações do tipo survey simples ou transversal (cross-sectional).

Particularmente, o campo da avaliação de políticas públicas encontra nos estudos longitudinais uma ferramenta metodologicamente poderosa capaz de gerar informações periódicas a respeito de determinado programa (ou conjunto de programas) que se deseja avaliar de forma contínua, permitindo a observação célere e amíúde de indicadores vitais ao acompanhamento das políticas implementadas, inclusive no que se refere à interação complexa de diversos programas e ações para o alcance de determinado objetivo socialmente desejável.

Nesse sentido, as pesquisas longitudinais permitem certa aproximação entre desenhos de avaliação clássicos (de tipo *ex ante* e *ex post*) da lógica do monitoramento de programas, baseada no acompanhamento contínuo das atividades executadas.

De fato, observa-se o aumento recente no número de países tanto do Atlântico Norte quanto de diversas regiões do Sul global que organizam pesquisas longitudinais de tipo painel para o acompanhamento das condições de vida da população, com foco na captação de flutuações de renda e de outras dimensões relacionadas à pobreza, bem como de alterações no acesso, na qualidade e no impacto de diversos programas e benefícios sociais voltados a esse estrato populacional. Congruentemente, à recente estratégia brasileira de enfrentamento da pobreza extrema (Plano Brasil Sem Miséria) se acopla a realização de um estudo longitudinal que visa fornecer subsídios à avaliação e aprimoramento da estratégia brasileira de enfrentamento à pobreza.

A Pesquisa Painel de Pobreza objetiva levantar informações que auxiliem a caracterização da população em situação de pobreza, permitindo assim melhor avaliar as iniciativas voltadas para a sua inclusão social e produtiva da mesma. Trata-se de uma pesquisa domiciliar de tipo painel lon-

gitudinal, com periodicidade quadrimestral e duração de três anos, que abrangerá uma amostra de 13.380 domicílios cuja renda *per capita* captada no ano de 2010 era de até R\$140,00. A pesquisa visa, para além de uma caracterização sociodemográfica geral dessa população, acompanhar a evolução de fatores ligados à pobreza e à sua superação, com foco nos aspectos ligados à volatilidade da renda, ao acesso a programas sociais e à qualificação e inclusão no setor produtivo. Os focos coadunam-se com a atual estratégia do governo federal para o enfrentamento do problema e, portanto, visam avaliar em maior profundidade a eficácia das ações implementadas para o alcance de seus objetivos, permitindo o monitoramento das diversas iniciativas públicas federais, estaduais, municipais e não governamentais de forma interativa.

O conteúdo do questionário da PPP se divide em temas e blocos de perguntas. Ele possui uma parte fixa, que será aplicada quadrimestralmente, e outra variável. A parte variável do questionário, que será alterada para cada uma das nove coletas de campo, se assemelha aos “suplementos” de pesquisas domiciliares, mas se distingue por ser constitutivo da estratégia central de pesquisa. Uma vez estabelecida a caracterização da população do painel em diversos temas como características do

10 DERCON, Stefan e SHAPIRO, Joseph. Moving On, Staying Behind, Getting Lost: Lessons on poverty mobility from longitudinal data. Global Poverty Research Group. GPRG-WPS-075. ESRC, 2007.

11 FERES, Juan Carlos e VILLATORO, Pablo. La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico. *Série Estudios Estadísticos y Prospectivos*, n. 78. CEPAL. Santiago, 2012.

domicílio, convivialidade familiar, posse de bens, renda, trabalho, educação, acesso a serviços públicos e benefícios sociais, endividamento, choques, qualificação profissional e inclusão produtiva, entre outros tópicos abordados no questionário fixo, a pesquisa aprofundará o rol de perguntas nas coletas subsequentes. Assim, prevê-se a realização de blocos variáveis específicos sobre consumo e orçamento familiar, qualidade dos serviços públicos, violência e violação de direitos, percepções sobre pobreza e desigualdade, capital social, redes de relações sociais e solidariedade, mobilidade sócio-ocupacional, migração, arranjos produtivos familiares, segurança alimentar, assistência social, entre outros assuntos.

A amostra toma por base os dados primários do Censo Demográfico 2010, de forma a evitar (e avaliar) problemas de sub-registro eventualmente observados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) compõe o comitê de acompanhamento da pesquisa, sendo o responsável pela elaboração do plano amostral e sorteio da amostra. A amostra em dois estágios prevê o sorteio de 15 domicílios em 412 setores censitários pertencentes à região do Semiárido (6.180 domicílios ao total) e 12 domicílios em 600 setores censitários nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vale do Aço e Vitória (7.200 domicílios ao total). Será realizado um arrolamento prévio em cada setor sorteado de forma a atualizar os endereços, e não haverá substituição de amostra durante a pesquisa. Famílias que troquem de endereço entre as nove rodadas de coleta de

dados previstas serão entrevistadas caso o novo endereço seja localizado em município pertencente à amostra.

Os dois contextos selecionados são particularmente distintos e significativos da pobreza brasileira tal qual ela se apresenta hoje, representando tipos extremos e opostos. A seleção parte dos objetivos da pesquisa, em especial no que se refere ao interesse de melhor caracterizar o caráter multifacetado do fenômeno e seus determinantes, contribuindo assim para o aperfeiçoamento de políticas públicas focadas nas características dos territórios e das populações que neles habitam. Ela leva em conta a distinção teórica e metodológica entre, por um lado, uma pobreza do tipo tradicional, associada a formações econômicas baseadas na subsistência, na pequena propriedade familiar e no baixo grau de dinamismo socioeconômico, e, por outro, uma pobreza tipicamente urbana, moderna e periférica, associada a formações econômicas dinâmicas, excludentes, com elevado grau de trabalho precário e subemprego, baseada na habitação com baixo grau de infraestrutura. Em ambos os contextos, observa-se um nível de acesso a serviços públicos básicos inaceitável ao exercício da cidadania; porém, tal precariedade reveste-se de arranjos sociais bastante diversos e geradores de oportunidades igualmente díspares à população pobre.

A pesquisa encontra-se em etapa de contratação, e em conjunto com a publicação do edital serão disponibilizados no sítio <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/da> documentos pertinentes, incluindo um detalhamento do

projeto e de suas especificações técnicas, versões preliminares dos instrumentos de coleta e material bibliográfico. A data prevista para início do campo é abril de 2014, e a cada quatro meses uma nova coleta de dados será realizada por meio da aplicação de questionários em meio eletrônico, reduzindo os problemas de consistência associados a questionários em papel. Os dados coletados serão transmitidos por rede segura a um servidor que disponibilizará os dados parciais *online*. Após a finalização de cada coleta, os dados consolidados serão analisados e condensados em um relatório, ao qual será dada publicidade. Seguindo a política de transparência das pesquisas avaliativas do MDS¹², os próprios bancos de dados serão disponibilizados para toda a população no sítio da SAGI.

À complexidade operacional inerente à realização de pesquisas de painel longitudinal em países em desenvolvimento – complexidade revelada particularmente pelas elevadas taxas de atrito e perda amostral observadas em pesquisas similares realizadas na América Latina – soma-se a complexidade analítica da análise de dados provenientes de painel longitudinal que pretende abarcar e correlacionar diversas variáveis relevantes à compreensão do fenômeno da pobreza de forma dinâmica e multidimensional. Assim, cabe notar que os focos da pesquisa também coadunam-se com a análise dinâmica

da pobreza em suas múltiplas facetas, em conformidade com a análise empreendida nas seções anteriores.

Em síntese, a realização da Pesquisa Painel de Pobreza representa um avanço importante na qualidade da informação disponível aos atores engajados na avaliação e no enfrentamento da pobreza tal qual ela se apresenta no Brasil hodierno, permitindo uma análise dinâmica e multifacetada da privação material e das diversas situações de vulnerabilidade social enfrentadas pela população pobre. O desenho metodológico de tipo painel longitudinal constitui claro avanço à análise de tipo transversal, e o foco amostral na população de baixa renda garante uma maior representatividade deste universo do que pesquisas que buscam representar o todo da população. Do ponto de vista analítico, a construção de um questionário especificamente voltado para este segmento significa uma maior adequação linguística e um maior aprofundamento nos temas afeitos ao fenômeno em análise. Somando-se vantagens teóricas e metodológicas, entende-se que a Pesquisa Painel de Pobreza insere-se no novo quadro de demandas por estudos avaliativos periódicos e em profundidade, trazendo respostas aos novos desafios que se colocam às políticas sociais e compondo elemento importante da estratégia brasileira de enfrentamento à pobreza.

12 PINTO, Alexandre Rodrigues, CUSTÓDIO, Marta Battaglia e NATALINO, Marco Antonio C.. Pesquisas de Avaliação e Estudos Avaliativos para o Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS Balanço de 2011 a maio de 2013 e Agenda 2013 a 2014. ETEC nº 09/2013. SAGI/MDS, 2013.