



IBGE: mais de 80 anos contribuindo para o desenvolvimento econômico e para políticas públicas no Brasil

Coletânea de Artigos
Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento:
Riscos e desafios para as organizações e as
políticas públicas federais



ARCA Desenvolvimento

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

IBGE: mais de 80 anos contribuindo para o desenvolvimento econômico e para políticas públicas no Brasil

ASSIBGE-SN: Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística

ARTIGO

IBGE: mais de 80 anos contribuindo para o desenvolvimento econômico e para políticas públicas no Brasil¹

Autor - ASSIBGE-SN: Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística

O Brasil seria mais desigual, faminto, pobre, desmatado e menos desenvolvido do que é hoje se não fossem as Estatísticas Públicas e estudos geocientíficos produzidos pelo IBGE.² Parte das conquistas republicanas de universalização da educação básica, do acesso à água, redução da pobreza, promoção do desenvolvimento regional, ampliação da cobertura do emprego formal e da previdência no Brasil deve-se à visibilidade estatística de problemas coletivos e às pesquisas científicas sobre a organização e ordenamento do nosso vasto território.

Assim, a efetividade das políticas socioeconômicas depende de uma série extensa e complexa de fatores, dentre as quais as

informações estatísticas e geocientíficas, que cumprem papel instrumental relevante em todas as fases de identificação de demandas sociais à implementação das estratégias da administração pública (Howlett *et al*, 2013; Stiglitz *et al* 2016). Essas políticas, que traduzem a atuação do Estado, se estruturam como sistemas articulados de programas em várias áreas, operados por agentes em diferentes níveis federativos, em contextos com desiguais capacidades de gestão e de perfil socioeconômico de públicos-alvo.

A história recente do Brasil demonstra que as capacidades estatísticas e geocientíficas estão inter-relacionadas com as capacidades dos Estados, na medida em que se reconhece o interesse público

¹ **Clician Oliveira**, Economista, servidora do IBGE. **Dione Oliveira**, Economista, servidora do IBGE. **Fernando Damasco**, Geógrafo, servidor do IBGE. **Paulo Jannuzzi**, Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) do IBGE.

² Além do IBGE, o Sistema Estatístico Nacional é composto por inúmeras outras instituições e órgãos subnacionais de planejamento, sob coordenação do instituto oficial de estatística. BRASIL. Lei Nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6183.htm.



dessas informações.³ Ou seja, as informações para serem consideradas oficiais devem assegurar o conhecimento da realidade e o exercício da cidadania. Assim, devem ser um bem público e de domínio público para a sociedade de um modo geral – sendo, portanto, parâmetro para avaliação e tomada de decisões para cidadãos, usuários, mercados, técnicos e gestores - e gerar debates controversos de grande interesse da opinião pública. As informações oficiais de interesse público devem também primar pela pontualidade, eficiência, profissionalismo, independência institucional, cumprimento de normas internacionais, rigor e adequação metodológica.

A tomada de decisões nos setores público e privado melhora em precisão e confiabilidade com base nessas informações. Para que a ação do Estado cumpra seus objetivos específicos, faz-se necessário produzir diagnósticos detalhados, pesquisas de avaliação de processos, de resultados de programas e externalidades negativas, combinando metodologias e formatos plurais de participação da sociedade. Além disso, os dados estatísticos podem expor as deficiências das políticas e dar lugar a exigências de mudança (Dargent et al, 2018, pg.14). Isso fortalece processos democráticos aumentando a capacidade do controle social sobre a administração pública e evita desvios de propósitos politicamente acordados.

Em que pese a relevância dessas informações para o país, o IBGE e outros centros produtores de informação e conhecimento têm vivenciado um ambiente de forte deslegitimação institucional e de contenção de recursos nos últimos anos, em particular, desde o início do governo Bolsonaro/Guedes. Este texto procura sistematizar subsídios para promoção de um debate mais amplo e plural sobre os **riscos de um apagão estatístico no país** - pela **descontinuidade** de séries históricas de longa data e pela **interferência** política na agenda técnica de trabalho, planejamento e conteúdo temático de pesquisas - com consequências gravosas na agenda de Políticas

Públicas e Desenvolvimento do Brasil no século XXI.

1. O Dimensionamento de Demandas para Políticas Públicas

Estatísticas públicas embasam o dimensionamento de questões socioeconômicas latentes na sociedade que, vocalizadas adequadamente, podem entrar na agenda prioritária de governo e na disputa pela alocação de recursos orçamentários. Indicadores, de um lado, instrumentalizam as demandas da sociedade civil organizada - como partidos políticos, sindicatos, associações patronais, associações comunitárias, movimentos populares e imprensa - e, de outro, oferecem aos pesquisadores e gestores uma representação estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes. A fome, a pobreza, o baixo desempenho escolar, os problemas no acesso a serviços de saúde, a drogadição, a violência, o crescimento econômico, a distribuição de renda, o desemprego, a inflação e várias outras iniquidades compõem o debate na opinião pública, proposição de políticas e programas, a orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços e a possibilidade de controle social dos programas governamentais de um país.

Assim, as estatísticas públicas no Brasil têm sido fundamentais na formulação de políticas governamentais nos seus três níveis, ao permitirem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica (Jannuzzi, 2017). O fortalecimento da capacidade estatística de um Estado compreende uma estratégia importante e necessária para utilizar com eficiência os recursos públicos, monitorar as ações da burocracia e manter políticas eficazes. Além disso, a produção de estatísticas confiáveis também permite ao governo avaliar a economia e tomar decisões justificáveis, fomentando determinados setores ou verificando o impacto das medidas adotadas

³<https://www.statisticsauthority.gov.uk/archive/national-statistician/ns-reports--reviews-and-guidance/national-statistician-s-guidance/identifying-official-statistics.pdf>

[https://www.statisticsauthority.gov.uk/wp-](https://www.statisticsauthority.gov.uk/wp-content/uploads/2016/06/National-Statisticians-Guidance-Management-Information-and-Official-Statistics.pdf)

[content/uploads/2016/06/National-Statisticians-Guidance-Management-Information-and-Official-Statistics.pdf](https://www.statisticsauthority.gov.uk/wp-content/uploads/2016/06/National-Statisticians-Guidance-Management-Information-and-Official-Statistics.pdf)



(Dargent *et al*, 2018, pg.10).

O conhecimento da realidade socioeconômica é o ponto de partida para a ação pública. Este conhecimento se constitui pela análise do passado e do presente da sociedade, assim como se consideram comparações com outras sociedades. Uma parcela imensa de informações, conforme mencionado, é fornecida por levantamentos estatísticos de variáveis selecionadas em cada área. Há, de modo geral, dois grandes temas de política pública: o econômico e o social. Obviamente, estão inter-relacionados e possuem grandes interseções. Porém, adota-se no presente texto essa sistematização para melhor adequação didática. O G do IBGE, mais do que instrumento de georreferenciamento de dados estatísticos, integra áreas de conhecimento e realiza discussões teórico-analíticas que possuem o território em si como outro objeto.

2. Contribuições para Políticas (políticas) econômicas

Em sua evolução histórica, o capitalismo não abriu mão de sua associação com o Estado. Além da função clássica da contenção social, também cumpriu a função de emissão e controle da moeda e cobrança de impostos. Autores da escola da economia política clássica pautaram, além do tema da origem da riqueza, sua distribuição. Durante a revolução industrial na Grã-Bretanha, várias questões se firmaram como agenda de pesquisa da ciência econômica nascente e como agenda política, buscando influenciar a ação pública, questionando a distribuição desigual do produto social resultante das forças de mercado. Por isso, a força de trabalho passa também a constituir um espaço particular de gestão pelo Estado (Brunhoff, 1977), regulando-se diretamente a jornada, salários, condições de trabalho, etc, especialmente pelo reconhecimento da assimetria de poder nas negociações do contrato de trabalho entre trabalhador e capital.

Contudo, somente no século XX, após a crise dos anos 20, o keynesianismo propõe, como âmbito

de análise, a macroeconomia e abre-se nova agenda de pesquisa e o desenvolvimento de métodos de mensuração de agregados econômicos. Deste modo, o crescimento econômico e a geração de emprego se impuseram como prioridade na agenda política, levada a cabo pela ação pública. A partir de então, compõe a atividade do Estado a elaboração e aprimoramento constante de um conjunto de estatísticas, atualmente denominado Sistema de Contas Nacionais (SCN), que permite a avaliação empírica do nível de renda, sua distribuição pela ótica da demanda (consumo, gastos do governo, investimentos e comércio exterior), da produção (agricultura, indústria e serviços) e da renda (lucro, salários e renda), a fim de reduzir as incertezas e encorajar investimentos produtivos e a alocação dos recursos públicos.

O SCN compõe o programa de trabalho do IBGE e inclui o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), da Matriz de Insumo-Produto, de indicadores de síntese e de variáveis-chaves para os objetivos da política macroeconômica e para análises comparativas, cuja evolução afeta o cotidiano da vida de toda a população brasileira. A metodologia do SCN segue a recomendação internacional *System of national accounts 2008* (SNA 2008)⁴ e o sistema possui dois elementos fundamentais na sua construção: *atividades* (conjuntos de agentes do processo de produção) e *produtos* (conjunto de bens e serviços). Esses elementos correspondem, em primeiro lugar, às Contas Econômicas Integradas (CEI), que compreendem os eventos essenciais da vida econômica – produção, consumo, acumulação e riqueza –, fornecendo uma representação desse conjunto de fenômenos e das suas inter-relações. Em segundo, as Tabelas de Recursos e Usos (TRU), cujo principal objetivo é a análise dos fluxos de bens e serviços, dos aspectos básicos do processo de produção (estrutura de insumos e estrutura de produção de produtos por atividade) e da geração da renda.

Esse conjunto de estatísticas é estimado a partir de um sistema de pesquisas domiciliares, por empresas, amostrais ou cadastrais. Dentre essas

⁴ Metodologia disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98142.pdf>.



pesquisas por empresa, podemos citar Pesquisas Anuais do Comércio, Serviços, Indústria e Indústria da Construção (PAC, PAS, PIA e PAIC), as pesquisas do setor agrícola e pecuário (PAM e PPM), além das informações provenientes do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), que se baseiam nos registros administrativos Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o Censo Agropecuário. Essas estatísticas, além de integrarem o SCN, permitem a análise do dinamismo do mercado e o grau de diversificação da estrutura produtiva do país, especialmente quando associadas a informações fornecidas pela Pesquisa de Inovação (PINTEC), que descreve e avalia as políticas tecnológicas e de produção de conhecimento científico e as trajetórias das tecnologias desenvolvidas em território brasileiro.

Além disso, o Sistema é produzido nas versões trimestral, anual e também com recorte para estados e municípios. Em sua versão trimestral, o Sistema de Contas faz uso de outro conjunto de informações, essas de caráter conjuntural, elementos fundamentais para o monitoramento e elaboração da política econômica de curto prazo, tais como o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), as Pesquisas Mensais da Indústria, Comércio e Serviços (PIM, PMC e PMS), o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) e a taxa de desocupação (PNAD-C), entre outras.⁵

Ressalte-se, por fim, que as análises dos ciclos econômicos de curto prazo têm balizado a gestão da política econômica nacional. Considerando-se a adoção do tripé macroeconômico nas últimas décadas para orientação das tomadas de decisões sobre políticas monetária e fiscal (meta de inflação, superávit fiscal, taxa de câmbio), as informações conjunturais produzidas pelo IBGE, especialmente o índice de preços, o crescimento do produto e a taxa de desocupação são centrais para fazer escolhas justificáveis e manter a credibilidade de determinadas políticas, tais como as políticas monetária, fiscal, de ciência e tecnologia, industrial, etc. Ao se constituir um sistema harmonizado, as informações econômicas,

produzidas pelo IBGE, auxiliam o Estado no cumprimento de seus objetivos dentro de um projeto de desenvolvimento nacional, fornecendo potentes instrumentos para elaboração de diferentes diagnósticos, monitoramento de ações e resultados de programas por meio de indicadores, investigação de potenciais impactos, valendo-se de uma combinação plural de metodologias.

3. Os Censos Demográficos e sua importância para a ação pública nos três níveis de governo

Tendo em vista os conflitos sociais decorrentes das transformações econômicas concentradoras de riqueza e de poder não sustentáveis ambientalmente, a ciência econômica moderna permanece se reatualizando quando são reascendidas teses neomalthusianas (baseadas nas formulações de Thomas Malthus), segundo as quais há *“disparidade entre a oferta e demanda de alimentos, em um cenário de continuo crescimento populacional. A perspectiva de fome e miséria colocaria, assim, a sociedade em grande risco, exigindo políticas de controle demográfico.”* (Dargent *et al*, 2018, pg.9). De tal forma que as questões político-sociais, associadas ao dinamismo demográfico apocalíptico, se repositam continuamente dentro do desenvolvimento do capitalismo e das correlações de forças dos interesses que compõem as sociedades, buscando interpretar as atuais questões socioambientais e formular ações públicas a elas relacionadas.

Nesse contexto, contabilizar o tamanho da população cumpre uma função normativa no sistema político de cada país, como a quantificação da demanda de bens e serviços públicos e privados. Pela comparação dos dados levantados em distintas oportunidades e localidades, como observado por Oliveira (2003), os Censos Demográficos - a principal pesquisa demográfica - refletem a ‘cara’ da sociedade, a agenda de perguntas de seu tempo e do governo no momento de sua realização, além de projetar o sonho de cada nação no futuro imediato, ao explicitar novas demandas de políticas e a assertividade das ações estatais realizadas até

⁵ Metodologia disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=conceitos-e-metodos)

[nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=conceitos-e-metodos](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=conceitos-e-metodos)



então. Assim, o primeiro Censo brasileiro, realizado em 1872, levantou apenas 14 quesitos de informação, entre características demográficas, religião, profissão e condição civil (livre ou escravo).⁶ Em 2010, o Censo dispôs de mais de 90 quesitos no questionário, ampliando consideravelmente a caracterização socioeconômica da população, dos domicílios e entorno da moradia.⁷

Além da abrangência temática, a cobertura nacional e a ampla capacidade de desagregação geográfica e por grupo sociodemográfico tornam o Censo uma fonte de grande utilidade para o planejamento público, nas três esferas de governo, adequados aos seus tamanhos, aos volumes de recursos e aos objetivos políticos dos diferentes níveis. Os Censos têm, dessa forma, contribuído inequivocamente para desvelar a pobreza e outras desigualdades sociais no território nacional, nos municípios e seus bairros. Podem, ainda, serem estimadas demandas sociais universais a serem atendidas nas áreas da saúde, educação e emprego, assim como o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados. Além disso, os dados censitários possibilitam delimitar, em uma escala inframunicipal, as áreas não atendidas por serviços públicos, os bolsões de miséria, os pontos ou manchas urbanas que requerem programas de ação pública. Também é possível computar indicadores sociais para segmentos populacionais específicos por raça/cor ou ciclo geracional (crianças, jovens, adultos e idosos).⁸

O Censo brasileiro é, em termos internacionais, um dos mais detalhados e baratos (Silva, 2019). Não se trata de um “*capricho jaboticabino*”, mas sim uma decorrência das lacunas e deficiências dos

sistemas municipais de informação e cadastros públicos. Os Censos constituem fonte quase que exclusiva de informação para planejamento e formulação de políticas em âmbitos regional e local, uma vez que os cadastros e registros administrativos públicos na esfera municipal apresentam problemas de atualização, harmonização conceitual e tecnológica e confiabilidade, não têm cobertura espacial ou populacional abrangente ou ainda não dispõem de referenciamento geográfico. Em alguns países mais ricos, de população de algumas dezenas de milhões, em que a cobertura dos registros de nascimentos, casamentos, mobilidade residencial e óbitos é universal, os levantamentos censitários vêm sendo abandonados. Esse não é certamente o caso do Brasil de 2020.

Para além dessas finalidades, os Censos permanecem como fonte fundamental para contabilizar o tamanho da população brasileira e seu perfil em termos de sexo, idade, raça/cor e religião. Não menos importante é o fato de que os levantamentos censitários cumprem função normativa importante no sistema político – na definição de vagas de representação legislativa – e no sistema tributário – na repartição dos recursos arrecadados em impostos pelo setor público (Hakkert, 1996).

4. A Contribuição na Avaliação da Capacidade de Gestão de Políticas

local e regional) e caracterização das relações de trabalho (para dimensionamento da informalidade em nível local).

⁶ O país conta com informações levantadas há quase 150 anos, se for considerada a realização do primeiro Censo Demográfico em 1872, ao final do Império, quase 20 anos depois do início de seu planejado, tendo em vista as resistências da elite latifundiária e escravocrata da época.

⁷ Para citar um campo específico de políticas – trabalho e formação –, foi fundamental dispor nas últimas décadas de dados municipais sobre existência de trabalho infantil – e do tipo de ocupação exercida pelas crianças –, estrutura ocupacional (para fins de identificação de base sindical e necessidades de qualificação profissional), perfil setorial das atividades econômicas (para projetos de desenvolvimento



Públicas

As dimensões continentais e a estrutura federativa do Brasil implicam no desenho de políticas que atendam às demandas sociais, porém adequados à estrutura de gestão existente. Propostas meritórias com formulações consistentes podem ser inviabilizadas pela baixa capacidade de gestão de agentes encarregados de algum ponto de sua operacionalização em municípios, estados ou departamentos de um determinado Ministério. Enfim, além de um bom diagnóstico socioeconômico, o sucesso de um programa depende da disponibilidade de informações acerca da capacidade de gestão e dos agentes públicos envolvidos, nos diferentes contextos de atuação. Indicadores de estrutura de gestão e de oferta de serviços referem-se, principalmente, à caracterização dos recursos humanos (dimensionamento, formação, valores, etc.), dos equipamentos sociais usados (adequação física, acessibilidade, cobertura territorial, etc.) e dos recursos orçamentários (suficiência, regularidade de desembolso, etc.).

Essas são as principais contribuições das edições anuais da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic, desde 1999, e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - Estadiv, desde 2012. Esses levantamentos, realizados em todas as prefeituras e estados do país, permitem, por meio de indicadores, retratar o **grau de participação e controle popular da ação pública** e caracterizar o estágio de **desenvolvimento institucional** das atividades de **planejamento** e das **capacidades de gestão**. A pesquisa tem sido usada por Ministérios para levantar, em suplementos específicos anuais, aspectos da gestão municipal necessários ao embasamento de programas e políticas federais, como no caso da cultura, esportes, assistência social, segurança alimentar, inclusão produtiva, direitos humanos, assim como a execução da política de assistência social e a agenda ambiental em nível subnacional. Vale mencionar também que a estratégia de formação técnica de agentes locais de inclusão produtiva - formulada em 2014 para implementação a partir de 2015 - valeu-se fortemente do levantamento da Munic 2014, sobre

as iniciativas municipais e estaduais nesse campo setorial de política, como revela o material desenvolvido pelo Cegov (2016).

O **monitoramento e avaliação** de políticas e programas sociais – outra atividade crucial para efetividade dos mesmos – têm sido viabilizados, sobretudo, com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - **PNAD**, seus suplementos temáticos específicos e, mais recentemente, com a PNAD-Contínua. Desde que foi criada, em 1967, com o objetivo de captar informações para acompanhamento da conjuntura do mercado de trabalho, a PNAD vem expandindo seu escopo investigativo e sua representatividade no território nacional (IBGE, 2015). Várias temáticas de interesse da agenda das políticas públicas foram investigadas ao longo das edições anuais da pesquisa, tais 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. Sua amostra foi aumentando de modo a cobrir a totalidade do território brasileiro e permitir a computação de estatísticas e indicadores sociais com razoável precisão.⁹

Os indicadores sociais produzidos com a pesquisa têm sido fundamentais para atualizar os retratos dos Censos Demográficos na proposição de novas políticas e programas públicos nos Ministérios. Se essas pesquisas têm limitações no acompanhamento de programas específicos, é fato que permitem avaliações bastante robustas de efeitos integrados de conjuntos de políticas sociais, em diferentes contextos regionais, públicos e escalas geográficas. A PNAD tem sido imprescindível nas avaliações anuais do Plano Plurianual dos governos federal e estaduais (Brasil, 2010), na produção de relatórios de acompanhamento das agendas de compromissos internacionais ou de desenvolvimento, como os Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio (IPEA, 2014) e mais recentemente dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

⁹ As informações disponíveis anualmente sobre inserção ocupacional, perfil educacional, condições de moradia e

características demográficas subsidiaram um volume incontável de estudos acadêmicos (Oliveira; Simões, 2005).



(ODS).¹⁰

5. Geografia Pública para a construção da cidadania

A história do IBGE está intimamente relacionada à construção do conhecimento geográfico do e sobre o país, isto é, um olhar comprometido com a interpretação do território brasileiro, nos seus quadros mais diversos de estruturação da paisagem e de configuração dos espaços de estruturação da vida nas áreas rurais e urbanas que compõem o país.

Esta necessidade, advinda do interesse geopolítico de integração nacional da ditadura varguista, conformou uma escola de geografias do Estado, que se materializou em três grandes eixos. O primeiro deles é caracterizado pelo conjunto de conhecimentos em torno da geodésia e das formas de representação do espaço, extremamente ligadas ao controle do território brasileiro e à capacidade de gestão. O segundo eixo, relacionado ao levantamento sistemático dos recursos naturais, acompanhando o movimento de diversificação das atividades produtivas e ao discurso da sustentabilidade. O terceiro está mais relacionado à produção de estudos, análises, cadastros e sistematizações sobre o território brasileiro, seja para viabilizar e dar corpo espacial às estatísticas, seja para sustentar o planejamento territorial nacional.

Seja como for, essa estrutura tripartite conformou o conjunto que se convencionou chamar, após a década de 1980, de produção geocientífica do IBGE. A partir da década de 2000, no entanto, a diversificação das estatísticas e a inserção das tecnologias de georreferenciamento, GPS e as imagens de satélite, obtidas mais rapidamente, revolucionaram a produção dessas

informações, integrando-as mais profundamente com as demais áreas da instituição. Essa mudança paradigmática abriu caminho para uma renovação de métodos e conceitos na produção geocientífica, consolidando um novo momento que pode ser definido por:

- **Georreferenciamento das informações estatísticas e dos registros administrativos**, de modo que todo dado passe a ter um ponto específico no espaço, viabilizando uma série de estudos e análises de caráter territorial, capazes de sustentar o desenvolvimento de políticas públicas territorializadas;
- **Desenvolvimento de estudos geográficos em diferentes escalas**, sobre os espaços urbanos e rurais, as articulações entre os territórios, a hierarquia entre as cidades, os arranjos espaciais da população, as classificações do território, identificação de tipos territoriais e áreas habitadas por povos e comunidades tradicionais e grupos populacionais específicos, dados esses que dirigem e orientam a definição de políticas públicas em diferentes escalas de governo e organização da sociedade;
- **Estudos ambientais em diferentes níveis de articulação das disciplinas geocientíficas** (geologia, geomorfologia, pedologia, hidrologia, etc.), de modo a subsidiar o planejamento de políticas públicas relacionadas à mitigação da degradação ambiental, à prevenção de desastres ambientais e ao alcance de metas e objetivos globais de sustentabilidade;
- **A consolidação de um Sistema Cartográfico Nacional**, oferecendo ao país um conjunto de bases cartográficas oficiais, em diferentes escalas, confiáveis e

¹⁰ Para citar usos instrumentais mais recentes em políticas públicas (Jannuzzi 2019), vale destacar o papel da PNAD na legitimação da agenda de combate à fome nos anos 2000, por meio das ações do Fome Zero, Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria (Brasil, 2016). O suplemento sobre insegurança alimentar de 2004 mostrou que, embora a desnutrição infantil estivesse em patamares bastante baixos – como revelado pela Pesquisa de Orçamento Familiar de 2002/03 –, a situação potencial e efetiva de restrição alimentar acometia quase um quinto das famílias brasileiras. Os suplementos de acesso a programas sociais em 2004, 2006 e 2014 permitiram avaliar

a cobertura do programa Bolsa Família, mostrar sua adequada focalização e desmistificar falsas assertivas acerca do nível da fecundidade e da participação econômica das famílias mais pobres, como revela a coletânea organizada por Neri e Campello (2013). Os indicadores de pobreza monetária computados pelas edições anuais da pesquisa também foram fundamentais no monitoramento – e corroboração – do Bolsa Família, como argumentado por Rocha (2012), e permitiram constatar a efetividade da estratégia de combate à fome e pobreza extrema no período.



comprometidas com parâmetros internacionais de qualidade, que possam servir de referência para o planejamento de diversas ações no território brasileiro, desde grandes operações de logística, deslocamentos e até a tomada de decisão em relação à distribuição de equipamentos e empreendimentos públicos e privados.

Tais eixos de produção do conhecimento geocientífico, entretanto, precisam necessariamente estar comprometidos com a construção de uma Geografia Pública, isto é, que sejam patrimônio de toda a sociedade e cujo conhecimento, mais que ferramenta exclusiva para a gestão do Estado, seja cada vez mais apropriado como instrumento de emancipação social para o exercício da cidadania de todos os residentes no Brasil, entendendo que *“é impossível imaginar uma cidadania plena que prescindia do componente territorial. (...) A sociedade civil é, também, território e não pode se definir fora dele”* (Santos, 2007, p. 151).

6. Considerações Finais: austeridade fiscal, voluntarismo e o risco de apagão estatístico

Pelas características de seu sistema estatístico e a natureza estruturante de seu sistema de proteção social, o Brasil é, sem dúvida, um caso em que a produção ampliada e regular de indicadores sociais tem cumprido papel fundamental para formulação e legitimação de políticas públicas. Se não houvesse censos demográficos, realizados de forma regular há 80 anos, se não tivessem sido criadas, há 50 anos, a PNAD e, há quase 20 anos, a Munic, os avanços sociais observados no país certamente seriam menores. As políticas públicas não teriam a cobertura e impacto social que muitos estudos têm demonstrado. (Simões; Alkmim, 2017).

Nesse sentido, dado esse “histórico de serviços”, são preocupantes os rumores de que o questionário do Censo 2020 teria que ser significativamente reduzido para se adequar às contingências orçamentárias do presente. Se é necessário garantir maior eficácia, efetividade e economicidade na aplicação dos recursos públicos, não parece que excluir quesitos de informação tão

relevantes pode ajudar, em médio e longo prazo, nesse objetivo. A economia de recursos no curto prazo vai significar dez anos de estimação mais imprecisa de públicos-alvo de políticas, implicando sobre ou sub dimensionamentos dos investimentos públicos e privados em equipamentos de saúde, creches, transporte urbano, para citar alguns dos setores mais afetados pela perda de capacidade de planejamento e avaliação. Eficiência e efetividade seriam certamente comprometidas, justamente no momento em que as políticas públicas começam a superar problemas básicos de implementação. Vale lembrar um episódio recente bastante semelhante: a retirada de quesitos que investigavam mais profundamente o uso de agrotóxicos no Censo Agropecuário de 2017, o que limita bastante a possibilidade de regulação estatal e desenho de intervenções públicas em saúde para mitigar as consequências abusivas desses produtos.

Argumenta-se que os cortes no orçamento federal para o Censo poderiam, em tese, ser compensados pela disponibilidade de Registros Administrativos. No entanto, dados do Cadastro Único de Programas Sociais, o censo escolar do Inep e dados do Sistema Único da Saúde, por exemplo, referem-se a acesso a serviços e não propriamente à demanda social captada nos domicílios no vasto território brasileiro, onde alguns dos serviços públicos apresentam problemas de cobertura e regularidade de oferta.

Informação de boa qualidade, para propósitos tão abrangentes como os demandados para as políticas públicas no Brasil, tem um custo elevado de produção. Afinal, nos censos demográficos, são mais de 150 mil pessoas mobilizadas, percorrendo as ruas, vielas e zona rural em todos os mais de 5,5 mil municípios do país, com treinamento detalhado do pessoal recrutado durante os três ou quatro meses previstos de coleta de dados. É uma experiência muito diferente de países menores, menos populosos ou de nível educacional elevado, onde as entrevistas podem ser realizadas pelos professores da rede pública ou os questionários preenchidos pela Internet.

O cenário de austeridade fiscal dos próximos 20 anos representa grande risco para a realização do Censo Demográfico 2020, assim como todas as demais pesquisas do IBGE,



configurando o que se tem chamado de **apagão estatístico**. A ameaça à capacidade de produção estatística do Instituto se dá por três vias: i) pela restrição orçamentária, ii) pela redução drástica do quadro de pessoal efetivo do órgão e iii) pelas intervenções na produção técnica pelo governo e pelo parlamento.

A primeira ameaça não é novidade para a Instituição, dado o adiamento recorrente de pesquisas, inclusive a suspensão da Contagem de População 2015. Entretanto, a Emenda Constitucional 95, que impõe um apagão orçamentário no gasto federal, amplifica o risco de apagão das pesquisas do IBGE a patamares nunca antes vistos e de consequências irreversíveis para as estatísticas do país.

A segunda ameaça representa grande risco, por apontar perda da memória institucional e do conhecimento acumulado pela Instituição, tão importantes para a garantia dos princípios fundamentais das estatísticas e das boas práticas. A construção de uma burocracia estável foi fundamental para a consolidação da capacidade estatística do IBGE (Dargent et al, 2018). O apagão de pessoal técnico, pela não realização de concurso e adequação de sua carreira funcional, é outro fator a potencializar o apagão estatístico. Atualmente, 57% da força de trabalho do IBGE é constituída de trabalhadores temporários.

A terceira ameaça se refere à intervenção governamental, através da direção do IBGE, fragilizando seu perfil de instituição de Estado, tal como tem ocorrido na questão do Censo Demográfico 2020, em que a direção indicada pelo governo Bolsonaro alterou aspectos fundamentais do planejamento que já estava sendo desenvolvido desde 2015, inclusive o questionário e seu escopo temático, bem como o formato da coleta. Outro exemplo do caráter intervencionista do momento atual se reflete em duas leis, uma aprovada e outra em tramitação no Congresso Nacional. A primeira obrigou o IBGE a coletar o autismo no censo;¹¹ a segunda¹² pretende alterar o conceito de ocupação adotado para os levantamentos estatísticos oficiais. Independente do mérito dessas leis, é grave a

definição de temas e metodologias sem a avaliação e o diálogo com o corpo técnico do IBGE. Trata-se de um ataque à autonomia do Instituto, um verdadeiro apagão técnico.

Nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das estatísticas, das informações sobre o “estado do Estado”. O pacto progressista e amplo - vocalizado pela Constituição Federal de 1988 - e a promoção dos objetivos civilizatórios da Agenda 2030, requer instituições públicas com competência técnica, recursos orçamentários e independência político-institucional à altura dos desafios a enfrentar.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGI: informação e conhecimento para as políticas de desenvolvimento social**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016.

BRUNHOFF, S. **Estado e Capital: uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T. Fim da miséria é só o começo. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. p.793-822.

DARGENT, E.; LOTTA, G.; MEJÍA-GUERRA, J. A.; MONCADA, G. A quem importa saber?: A economia política da capacidade estatística na América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018. 121p. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/quem-importa-saber-economia-politica-da-capacidade-estatistica-na-america-latina>. Acesso em: set. 2019.

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

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

¹¹ <https://www.camara.leg.br/noticias/562740-sancionada-lei-que-inclui-dados-sobre-autismo-no-censo-2020/>

¹² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1539833>



IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD: um registro histórico 1967-2015**. Rio de Janeiro, 2015.

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

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

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

MAGNI, Ana Carla. **Flexibilização e precarização nos serviços públicos: o caso do IBGE**. 2016. 1 recurso online (395 p.). Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em:

<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPO_SIP/320950>. Acesso em: 31 ago. 2018.

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

OLIVEIRA, J. S. **“Brasil mostra a tua cara”**: imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003 (Textos para discussão).

OLIVEIRA, L. A. P.; SIMÕES, C. C. S. O IBGE e as pesquisas populacionais. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005.

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

SANTOS, M. O espaço do cidadão. 7ª ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SENRA, N. *et al.* **O desafio de retratar o país:**

entrevistas com os presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C.; SANTOS, C. Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE. In: SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C. **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. p.17-27.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. **Mis-measuring our lives: why GDP doesn't add up**. New York: New Press, 2014.

SILVA, P.L.N. **Censo 2020: o Resgate!** Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, sessão “Restrições ao censo 2020 e seus impactos nas políticas públicas da pessoa idosa”, 29 mai. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zcWrD8yjjDo>



ARCA Desenvolvimento

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea