A Saga do Censo Demográfico brasileiro de 2020

Letícia Figueiredo Collado[1], Alexandre Ribeiro Leichsenring[2], André Gal Mountian[3]

1. O Censo Demográfico e a sua relevância para as políticas públicas

Quantos somos, que idade temos e onde estamos, são informações basilares para o planejamento de qualquer política pública ou investimento privado. As estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alicerçadas nas informações do Censo Demográfico, estão na base dos critérios de repartição de recursos federais, exemplo da sua utilidade na gestão de políticas públicas. A boa reputação técnica e operacional do Instituto são fiadoras da qualidade da sua produção estatística, sendo reconhecida como fidedigna e confiável.

O Censo Demográfico compõe o Sistema de Estatísticas Oficiais (SEO) do Brasil, que envolve pesquisas domiciliares, cadastros públicos e registros administrativos, composto por órgãos e agências federais, estaduais e municipais. A coordenação do SEO é conduzida pelo IBGE, que compartilha expertise sobre coleta, tratamento e disseminação de dados, a partir de princípios fundamentais como a imparcialidade na produção e divulgação de informações, acesso público e irrestrito às estatísticas, entre outros (JANNUZZI, 2017, p.43-47).

As estatísticas públicas fornecidas pelo SEO constituem um elemento fundamental para o diagnóstico, formulação, implementação e avaliação de programas sociais, sendo utilizadas de forma intensiva por técnicos e gestores na elaboração e monitoramento de políticas públicas. Além disso, estatísticas

1 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).
2 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP).
3 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisador do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas Públicas (NEEPP).

públicas e indicadores sociais, ao dimensionar a existência de questões sociais, como baixo acesso a serviços de educação e saúde, possibilitam que grupos societários como partidos, sindicatos, ONGs e a imprensa pressionem para que determinadas demandas entrem na agenda e recebam recursos orçamentários (JANNUZZI, 2018, p.3).

Em perspectiva internacional, o Censo do Brasil é um dos mais detalhados, ao lado do Censo mexicano. De acordo com Jannuzzi (2018, p.4-5) isso reflete a baixa capacidade dos municípios brasileiros em coletar informações de maneira confiável, a baixa cobertura espacial e a falta de referenciamento geográfico das estatísticas locais. Desta forma, o Censo é a principal fonte de estatística em nível local e microlocal do país, incluindo setor censitário e área de ponderação. Trata-se de um levantamento que alcança todos os municípios brasileiros e permite identificar em detalhes características das famílias, das residências e dos seus entornos, a existência de esgoto a céu aberto, de pavimentação nas ruas, a presença de arborização e de iluminação pública, o acesso à rede de esgotos, o abastecimento de água potável e adequação da coleta de lixo. Seus dados orientam a demanda de vagas nos sistemas de educação, saúde e assistência social e provêm informações fundamentais para o planejamento da mobilidade urbana e sobre os mercados de trabalho formal e informal.

O primeiro Censo realizado no Brasil ocorreu no final do período imperial no ano de 1872, conduzido pela Diretoria Geral de Estatística (DGE), com atraso de 20 anos em relação ao planejado devido à resistência das elites agrárias (OLIVEIRA, 2003). O Censo levantou somente 14 quesitos de informação, incluindo características demográficas, profissão, religião e condição do indivíduo (se era livre ou escravo). O censo permitiu a caracterização sociodemográfica da população escravizada e constitui fonte de informação valiosa para pesquisas históricas.

A partir do período republicano os Censos foram conduzidos com frequência decenal, com exceção das edições de 1910 e 1930,

que não se realizaram, de 1990, que foi conduzido no ano seguinte, e de 2020, que já foi adiado por 2 anos consecutivos e tem previsão de realização em 2022. Ao longo deste período, o Censo passou por grandes mudanças, com ampliação temática e aprimoramentos metodológicos e tecnológicos (JANNUZZI, 2017, p. 49).

O Censo de 1940 refletiu o início do processo de industrialização e urbanização, bem como o estabelecimento de recomendações internacionais em relação à coleta de dados e comparabilidade das variáveis (JANNUZZI, 2017, p. 49). Já o Censo de 1960 foi marcado pela adoção da amostragem, que permitiu a ampliação significativa do escopo temático respondido por uma amostra dos domicílios, acompanhado pelo questionário básico respondido pela totalidade da população.

O último Censo realizado no Brasil ocorreu em 2010, com um questionário com mais de 90 quesitos com características demográficas da população, escolaridade, rendimentos, mercado de trabalho, aposentadoria e acesso a programas sociais (Previdência, Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada). O Censo também incluiu informações importantes para uma série de pesquisas acadêmicas sobre imigração, deficiências e incapacidades e casamentos homoafetivos. O Censo alcança todos os municípios brasileiros e exige um grande volume de pessoal, com elevada complexidade operacional para alcançar os cerca de 65 milhões de domicílios. O Censo de 2010 introduziu a coleta de informações por *palmtops* que tornou a operação de campo e de divulgação de resultados mais célere. Enquanto o Censo de 1970 demorou cerca de 4 anos para divulgar seus resultados, o Censo de 2010 fez isso em metade do tempo (JANNUZZI, 2017, p.50).

2. Apagão de dados

Após a realização, com atraso, do Censo Agropecuário em 2017, o IBGE previa em 2018 a necessidade de R$ 3,4 bilhões para a execução do Censo Demográfico de 2020 (ISTO É, 2018). Muito

antes do adiamento do Censo 2020, entretanto, justificado pelo cenário de crise sanitária da COVID-19, o atual governo demonstrou incontáveis vezes sua falta de apreço pela produção estatística brasileira, assim como pelas instituições que a realizam. A postura do atual ocupante do cargo de presidente da república parece pairar entre o desinteresse pela produção estatística e a intenção de não prestar informações ou de promover a fragilidade do sistema estatístico nacional, que permite monitorar as ações do governo e limitar sua discricionariedade. Isto ocorreu de maneira indisfarçada no caso da demissão do presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Ricardo Galvão, após se contrapor à declaração do presidente Jair Bolsonaro chamando de falsos os dados publicados pelo INPE sobre desmatamento na Amazônia (GIRARDI, 2019). Outro caso emblemático é a constante troca de comando no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão responsável pela realização do ENEM e por importantes pesquisas estatísticas educacionais, que já teve cinco presidentes desde 2019.

A realização do Censo Demográfico é uma operação de grande porte e demanda corpo técnico qualificado, infraestrutura tecnológica e vasta coordenação operacional, tornados possíveis nas últimas décadas pela garantia de estrutura permanente e da disponibilidade estável de recursos em volume compatível. A desvalorização do governo atual em relação à produção e disseminação de estatísticas públicas, particularmente em relação ao Censo Demográfico de 2020, fica evidente quando analisada a linha do tempo apresentada na Figura 1. O Ministro da Economia Paulo Guedes manifestou ainda no início do mandato seu incômodo em relação ao custo para realização do Censo, criticando a quantidade de perguntas no questionário e chegando a sugerir que o próprio IBGE arcasse com a realização da pesquisa vendendo seus prédios (ROSA, 2019). As declarações indicam que o ministro não compreende a importância do Censo, a sua função pública, bem como a própria complexidade e operacionalização da pesquisa.

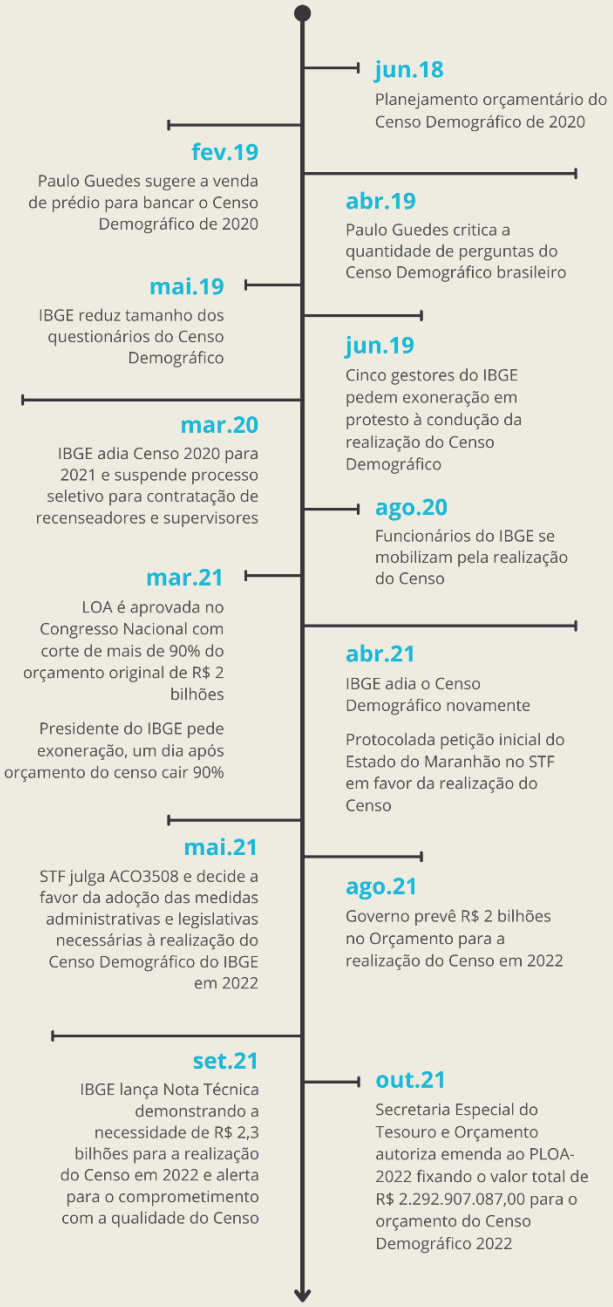
A pressão do Ministério da Economia levou à redução do questionário do Censo 2020 para diminuir os custos do inquérito (COSTA, 2019). Perguntas relacionadas aos rendimentos, emigração e posse de bens foram removidas, com impactos na qualidade da pesquisa, segundo a Assibge[4] (ACKER, 2019), além de perdas em temas como déficit habitacional e na projeção do crescimento populacional até a realização do próximo censo. Neste momento, cinco gestores do IBGE pediram exoneração em protesto à condução da realização do Censo (PAMPLONA, 2019).

Em março de 2020, já no contexto da pandemia, o IBGE anunciou oficialmente o adiamento do Censo com a seguinte justificativa:

> Em função das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública causado pelo COVID-19, o IBGE decidiu adiar a realização do Censo Demográfico para 2021. A decisão leva em consideração a natureza de coleta da pesquisa, domiciliar e predominantemente presencial, com estimativa de visitas de mais de 180 mil recenseadores a cerca de 71 milhões de domicílios em todo o território nacional. Considera, do mesmo modo, a impossibilidade de realização, em tempo hábil, de toda a cadeia de treinamentos para a operação censitária, cuja primeira etapa se iniciaria em abril de 2020, de forma centralizada, e posteriormente replicada em polos regionais e locais até o mês de julho. (IBGE, 2020)

4 Associação que reúne os servidores do IBGE.

Figura 1. Linha do tempo da Saga do Censo Demográfico de 2020



Fonte: Elaboração própria

A decisão de adiamento do Censo devido ao contexto sanitário acarretou ainda a suspensão do processo seletivo de contratação de recenseadores e supervisores.

Do ponto de vista do orçamento, como visto anteriormente, o IBGE previa um valor inicial de R$ 3,4 bilhões para a realização da pesquisa em 2020. Após a pressão do governo, houve um corte de 30% indicando que o valor mínimo necessário para a realização do Censo seria de R$ 2,3 bilhões. No entanto, as despesas realizadas com o Censo em 2020 indicam o desembolso de somente R$ 116 milhões, correspondendo a cerca de 5% do valor previsto. Em relação ao orçamento de 2021, as discussões em torno da lei orçamentária conduziram ao orçamento inicial do Censo no valor de R$ 2 bilhões. No entanto, em março de 2021, o orçamento foi novamente cortado, desta vez em 90% do valor previsto, levando a um novo adiamento do Censo (IBGE, 2021a) e ao pedido de demissão da presidente do IBGE, Suzana Cordeiro Guerra (SANTOS, 2021). As despesas com o Censo no Orçamento e os valores previstos, atualizados e realizados de 2019, 2020 e 2021 são apresentados na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Despesas com Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico nos Orçamentos Públicos de 2019, 2020 e 2021

	2019	**2020**	**2021**
Valor inicial	240.814.656,00	2.310.553.125,00	53.250.000,00
Valor atualizado	331.332.342,00	220.976.559,00	171.232.673,00
Valor realizado	36.167.192,87	116.092.963,50	---

Fonte: Portal da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU, 2021).

O adiamento do Censo acendeu uma discussão na sociedade em relação à possibilidade e à relevância de conduzir o Censo no contexto da pandemia. O governo do Maranhão protocolou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) para que a pesquisa fosse realizada, que, por sua vez, determinou que medidas legislativas e administrativas fossem tomadas para que o Censo seja conduzido em 2022 (PGE-MA, 2021). A divergência de valores sobre o orçamento reacendeu, com o governo prevendo inicialmente o orçamento de R$ 2 bilhões, em divergência com o posicionamento do IBGE, que considera R$ 2,3 bilhões o orçamento mínimo para a realização da pesquisa, finalmente autorizado pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento em outubro de 2021 (IBGE, 2021c).

3. Considerações Finais

Em razão dos inúmeros cortes orçamentários realizados nos últimos anos, assim como das manifestações do governo federal que desconsideram a importância da produção estatística brasileira, o IBGE tem demonstrado preocupação com a qualidade da realização do próximo Censo. Em nota técnica de setembro de 2021 (IBGE, 2021b), o Instituto explica como as alterações no

orçamento têm impacto direto no planejamento e execução das atividades nos períodos anterior e posterior à coleta de dados, apontando que novas mudanças poderiam comprometer uma operação de grande porte e complexidade como é a de um censo demográfico.

A realização periódica do Censo Demográfico com um intervalo de, no máximo, dez anos, está prevista na Lei Federal nº 8.184 de 1991, mas a instabilidade no processo de tomada de decisão para a realização do Censo de 2020 tornou iminente o risco de perda de qualidade na execução, mesmo levando em consideração a excepcionalidade do período de pandemia. O governo federal tem mostrado postura resistente à sua realização desde o início do mandato, e a exaustiva sequência de destruição e reconstituição do orçamento demonstra que a mobilização e pressão da sociedade são exigidas a todo momento.

A própria necessidade de recorrer ao STF para reafirmar o papel do levantamento de dados no Brasil e exigir a execução do Censo demonstra a indisposição do atual governo com o assunto. Em decisão do relator da ação do Estado do Maranhão no STF, de 28 de abril de 2021, o ministro Marco Aurélio aponta:

> A União e o IBGE, ao deixarem de realizar o estudo no corrente ano, em razão de corte de verbas, descumpriram o dever específico de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia de alcance nacional – artigo 21, inciso XV, da Constituição de 1988. (STF, 2021)

Entretanto, a capacidade do IBGE de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia estabelecidos na Constituição Federal, é fruto de construção continuada, e depende de ações coordenadas e de longo prazo. A recente autorização da emenda ao PLOA-2022, garantindo os R$ 2,3 bilhões para realização do Censo Demográfico é o desdobramento mais recente da saga do Censo no ano corrente. Ainda assim, as mudanças constantes e a insegurança por elas geradas indicam que o Brasil tem um longo caminho a percorrer para assegurar a permanência da sua produção estatística e, com ela, das políticas públicas

baseadas em evidências que permitem o mínimo de progresso em um país tão desigual.

Referências Bibliográficas

ACKER, H. Carta aberta à população EM DEFESA DO IBGE E DO CENSO SEM CORTES. ASSIBGE - Sindicato Nacional. 31 de maio de 2019. Disponível em: <https://assibge.org.br/carta-aberta-a-populacao-em-defesa-do-ibge-e-do-censo-sem-cortes/>

BRASIL. Casa Civil. Lei Federal nº 8.184, de 10 de maio de 1991. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. 1991.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988.

CGU. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência, Consulta da Despesa Pública. 2021. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/lista-consultas> Acesso em: 21 de outubro de 2021.

COSTA, D. IBGE vai reduzir questionário para cortar 25% dos custos do Censo 2020. O Globo. Rio de Janeiro, 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/ibge-vai-reduzir-questionario-para-cortar-25-dos-custos-do-censo-2020-1-23584442> Acesso em: 25 de outubro de 2021.

GIRARDI, G. Ricardo Galvão é exonerado do Inpe após críticas de Bolsonaro a dados do desmatamento. Estado de São Paulo. 2 de agosto de 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/ricardo-galvao-e-exonerado-do-inpe-apos-criticas-de-bolsonaro-a-dados-do-desmatamento/> Acesso em: 27 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comunicado. Censo 2020 adiado para 2021. 17 de março de 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=27161> Acesso em 22 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comunicado. Adiamento do Censo Demográfico. 23 de abril de 2021a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/30569-adiamento-do-censo-demografico.html> Acesso em: 21 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Nota Técnica nº 006/2021. Esclarecimentos sobre o orçamento do Censo Demográfico 2022 – Exercício 2022. 28 de setembro de 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Nota_Tecnica_COC_006_Orcamento2022.pdf> Acesso em: 23 de outubro de 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comunicado. Sobre a complementação do orçamento do Censo 2022. 15 de outubro de 2021c. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques.html?destaque=31902> Acesso em 27 de outubro de 2021.

ISTO É. Censo Demográfico 2020 precisa de orçamento de R$ 3,4 bi e 300 mil recenseadores. 11 de junho de 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/censo-demografico-2020-precisa-de-orcamento-de-r-34-bi-e-300-mil-recenseadores/> Acesso em: 22 de outubro de 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações - ed. revista e ampliada. 6. ed. Campinas: Editora Alinea, 2017. v. 1. 192p

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO, v. 35, p. 1-10, 2018.

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).

PAMPLONA, N. Mais um gestor do IBGE pede exoneração em protesto contra cortes no Censo. Folha de São Paulo. Rio de Janeiro, 7 de junho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/mais-um-gestor-do-ibge-pede-exoneracao-em-protesto-contra-cortes-no-censo.shtml> Acesso em: 20 de outubro de 2021.

PGE-MA. Procuradoria-Geral do Estado do Maranhão. STF acolhe ação da PGE/MA e determina que Governo Federal realize Censo. 28 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/2021/04/28/stf-acolhe-acao-da-pge-ma-e-determina-que-governo-federal-realize-censo/> Acesso em: 23 de outubro de 2021.

ROSA, B. Guedes quer vender prédio do IBGE para fazer Censo e sugere simplificar pesquisa. O Globo. Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/guedes-quer-vender-predio-do-ibge-para-fazer-censo-sugere-simplificar-pesquisa-23473491> Acesso em: 21 de outubro de 2021.

SANTOS, S. Após corte na verba do Censo, presidente do IBGE pede exoneração. Folha de São Paulo. 26 de março de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/presidente-do-ibge-pede-exoneracao.shtml> Acesso em: 25 de outubro de 2021.

STF. Supremo Tribunal Federal. Tutela Antecipada na Ação Cível Originária 2.508. Ministro Marco Aurélio, Relator. Brasília, Distrito Federal: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/marco-aurelio-manda-governo-censo.pdf> Acesso em: 26 de outubro de 2021.