

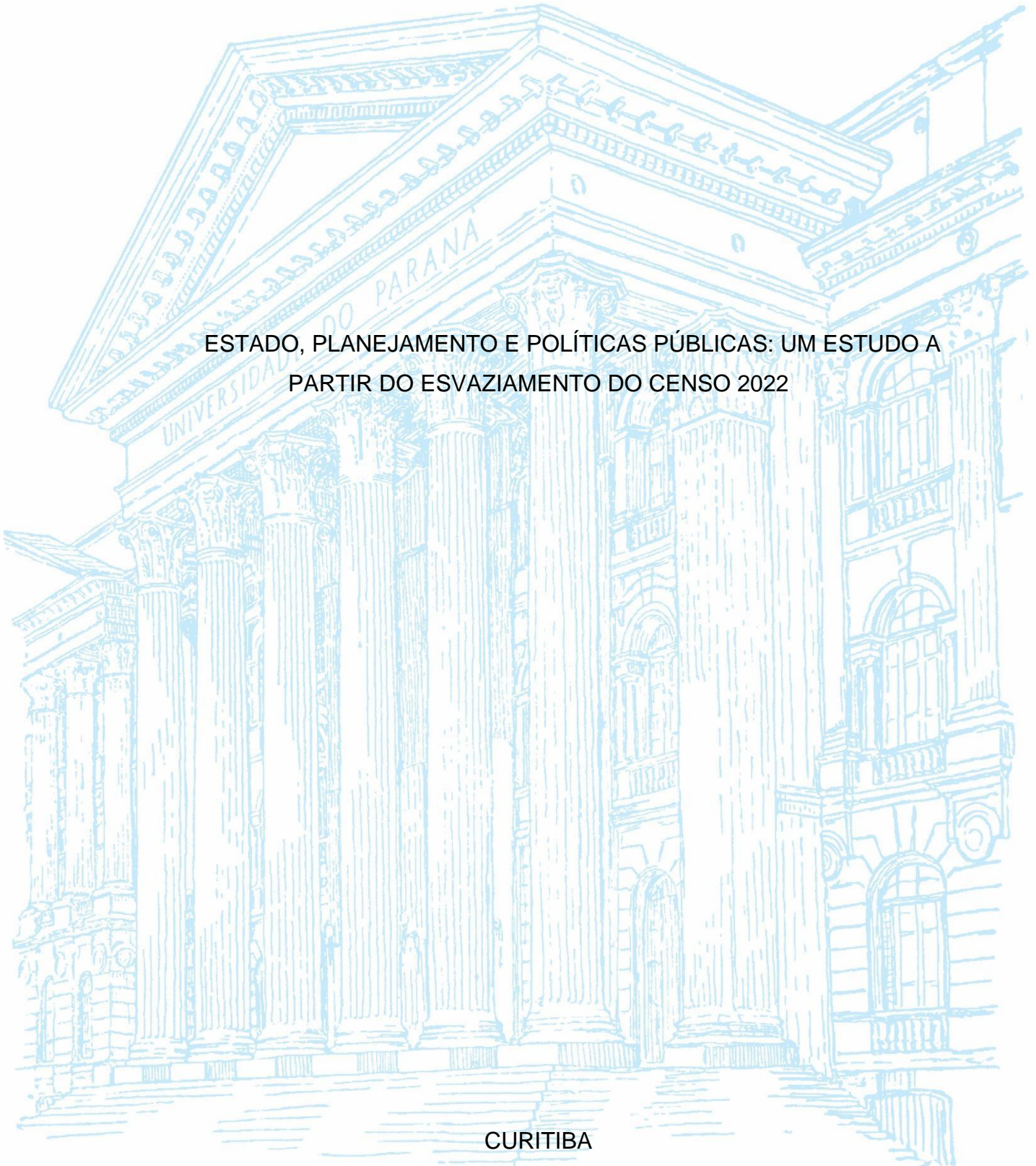
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VITÓRIA BENACI IRUSTA

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO A  
PARTIR DO ESVAZIAMENTO DO CENSO 2022

CURITIBA

2023



VITÓRIA BENACI IRUSTA

ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO A  
PARTIR DO ESVAZIAMENTO DO CENSO 2022

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Irusta, Vitória Benaci

Estado, planejamento e políticas públicas : um estudo a partir do esvaziamento do censo 2022 / Vitória Benaci Irusta. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima.

1. Política pública. 2. Levantamentos demográficos - Censo. 3. Despesa pública - Política governamental. I. Shima, Walter Tadahiro. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e oito de fevereiro de dois mil e vinte e tres às 15:30 horas, na sala Sala de Reuniões Dep. Economia, Lothario Meissner 632, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestrand **VITÓRIA BENACI IRUSTA**, intitulada: **Estado, Planejamento e Políticas Públicas: um estudo a partir dos cortes no Censo 2020**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: WALTER TADAIRO SHIMA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JOÃO HALLAK NETO (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestra está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, WALTER TADAIRO SHIMA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora. Observações: A banca sugeriu a alteração do título para: "Estado, Planejamento e Políticas Públicas: um estudo a partir do esvaziamento do Censo 2022"

CURITIBA, 28 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 16:45:38.0

WALTER TADAIRO SHIMA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 21:01:55.0

FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/03/2023 19:02:40.0

JOÃO HALLAK NETO

Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA)



## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **VITÓRIA BENACI IRUSTA** intitulada: **Estado, Planejamento e Políticas Públicas: um estudo a partir dos cortes no Censo 2020**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Fevereiro de 2023.

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 16:45:38.0

WALTER TADAHIRO SHIMA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

06/03/2023 21:01:55.0

FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

08/03/2023 19:02:40.0

JOÃO HALLAK NETO

Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA)

## RESUMO

Seja na forma de programas sociais ou como instrumento de política econômica, o planejamento público estabelece as relações entre o Estado e a sociedade, uma vez que sinaliza os objetivos do desenvolvimento, as prioridades socioeconômicas a serem abordadas pela gestão pública em um determinado espaço e tempo e os recursos que estarão disponíveis para essas finalidades. Um dos fatores indispensáveis à capacidade administrativa do Estado e aos investimentos públicos é o conhecimento aprofundado da realidade socioeconômica do país, fundamentado no principal e mais abrangente levantamento de dados a nível nacional: o Censo Demográfico, realizado decenalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O problema fundamental do estudo diz respeito ao corte de verbas do Censo desde 2019, levando ao corte de temas investigados e a sucessivos adiamentos da pesquisa. A análise procurou identificar e descrever os fatores econômicos e políticos que culminaram nesse corte orçamentário e a sua importância. Para tal, explorou-se o desenvolvimento do planejamento público e da capacidade estatal ao longo do século XX, e o subsequente impacto da ascensão neoliberal e do ajuste fiscal no papel do Estado e na promoção do desenvolvimento socioeconômico. Essa problematização passa também pela compreensão da importância histórica dos censos e do IBGE na produção estatística brasileira, na tomada de decisão pública e no exercício da cidadania. Enquanto principal pesquisa do país, o Censo Demográfico fundamenta a elaboração de políticas públicas, além de fortalecer e legitimar a capacidade de planejamento. Para abordar essas questões, adotou-se a pesquisa qualitativa de caráter exploratório, com coleta de dados documental e bibliográfica, baseada na análise de conteúdo.

Palavras-chave: Censo Demográfico. Estatística oficial. Planejamento governamental. Políticas públicas. Corte orçamentário.

## ABSTRACT

Whether in the form of social programs or as an instrument of economic policy, public planning establishes the relationship between the State and society, as it signals the government's development goals, the socioeconomic priorities addressed by public management in a given space and time, and the resources available for these purposes. One of the indispensable elements for the State's administrative capacity and for public investment is the in-depth knowledge of the country's socioeconomic reality. This knowledge is significantly based on the largest data collection operation conducted at the national level: the Population Census, carried out every ten years by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The main problem of the study focused on the Census' budget cuts since 2019, which led to the reduction of themes investigated and continuous delays of the survey. The analysis sought to identify and describe the economic and political factors that led to this budget cut and its importance. For this purpose, the research explored the development of public planning and state capacity throughout the twentieth century, as well as the subsequent impacts of the rise of neoliberalism and austerity on the role of the State and on its capacity to promote socio-economic development. This issue also demands an understanding of the historical importance of the censuses and of IBGE in relation to the Brazilian statistical system, to public decision-making and to the exercise of citizenship. As the main national survey, the Population Census supports public policy-making, in addition to strengthening and legitimizing public planning. To address these issues, qualitative exploratory research was adopted, with documentary and bibliographic data collection, processed through content analysis.

Keywords: Population Census. Official statistics. Governmental planning. Public policy. Budget cuts.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 JUSTIFICATIVA .....	12
1.2 METODOLOGIA.....	15
1.3 OBJETIVOS E ESTRUTURA .....	18
<b>2 PLANEJAMENTO E PAPEL DO ESTADO NO SÉCULO XX</b> .....	<b>20</b>
2.1 ORIGENS DO PLANEJAMENTO E DO ESTADO DE BEM-ESTAR.....	21
2.2 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	28
2.2.1 O planejamento no Estado Novo .....	30
2.2.2 A ampliação do planejamento.....	35
2.2.3 O planejamento nos governos militares .....	39
2.3 PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	44
2.3.1 Políticas públicas e desenvolvimento .....	45
2.3.2 A dinâmica política das políticas públicas .....	50
2.3.3 Políticas públicas baseadas em evidências.....	54
<b>3 ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO</b> .....	<b>58</b>
3.1 O ESTADO E A ESTATÍSTICA PÚBLICA .....	60
3.2 O SISTEMA ESTATÍSTICO BRASILEIRO: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO IBGE.....	64
3.2.1 As estatísticas brasileiras até a década de 1930 .....	65
3.2.2 A criação do IBGE e a organização das estatísticas .....	68
3.2.3 O IBGE e a construção da capacidade estatística nacional .....	72
3.3 ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E INDICADORES SOCIAIS .....	78
3.4 A EVOLUÇÃO DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS NO BRASIL .....	84
3.4.1 Breve histórico dos censos demográficos.....	85
3.4.2 Os recenseamentos anteriores ao IBGE .....	87
3.4.3 Os recenseamentos realizados pelo IBGE .....	89
3.4.4 A evolução temática dos censos e o planejamento público .....	95
<b>4 ASCENSÃO DA DOUTRINA NEOLIBERAL NO BRASIL E NO MUNDO</b> .....	<b>100</b>
4.1 A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR .....	101
4.2 A ASCENSÃO DA DOUTRINA NEOLIBERAL .....	106
4.3 A AGENDA DE Esvaziamento do Estado .....	109
4.4 O NEOLIBERALISMO NO BRASIL .....	112
4.5 O ESTADO NEOLIBERAL E A ESTATÍSTICA.....	119



4.6 AJUSTE FISCAL E ORÇAMENTO PÚBLICO .....	123
<b>5 O CORTE ORÇAMENTÁRIO DO CENSO DEMOGRÁFICO .....</b>	<b>135</b>
5.1 PANORAMA DO CENSO DEMOGRÁFICO 2022 .....	136
5.2 CORTE ORÇAMENTÁRIO DO CENSO DEMOGRÁFICO EM 2019.....	142
5.3 ADIAMENTO DO CENSO 2021 .....	150
5.4 REDUÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS .....	156
5.5 DISCUSSÃO: O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO CONFLITO .....	163
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>176</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>183</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>200</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>203</b>
<b>ANEXO III.....</b>	<b>207</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo do planejamento e das políticas públicas em nível nacional envolve necessariamente o estudo da ação governamental e das diferentes concepções a respeito da função do Estado. Seja na forma de programas sociais ou como instrumento de política econômica, o planejamento estabelece as relações entre o Estado e a sociedade, uma vez que sintetiza tanto os objetivos e as mudanças que se pretendem alcançar em determinada área quanto os programas que se implementarão para tal. Considerando o Estado como entidade central na promoção do desenvolvimento econômico e no processo de políticas públicas, compreende-se a importância do estudo da sua presença e função na sociedade.

Uma definição amplamente conhecida de políticas públicas vem de Thomas Dye (2017, p. 1), que as coloca como sendo “tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”. De fato, as ações e decisões governamentais são os elementos centrais à análise do planejamento público. A atuação do Estado e de suas instituições é primordial pois sinaliza as prioridades socioeconômicas a serem abordadas pela gestão pública em um determinado espaço e tempo e os recursos que estarão disponíveis para essas finalidades. Sendo assim, o processo político do planejamento é altamente complexo e fortemente marcado por disputas: os atores competem por recursos financeiros e pelo reconhecimento dos seus problemas, uma vez que a atenção governamental é também um recurso escasso.

Com isso em mente, a identificação e focalização dos problemas a serem enfrentados é uma etapa primordial da formulação de políticas públicas. Nesse sentido, um dos fatores indispensáveis à capacidade administrativa do Estado é o conhecimento aprofundado da realidade socioeconômica do país, cuja principal fonte são as pesquisas, levantamentos e análises desenvolvidas pelos institutos de pesquisa que fazem parte do sistema nacional de estatística. As estatísticas oficiais geradas por essas instituições dimensionam os problemas públicos e embasam a formulação de indicadores sociais que, por sua vez, fomentam o debate público em torno dessas pautas e orientam o planejamento e o investimento governamental.

O principal e mais abrangente levantamento de dados em nível nacional é o Censo Demográfico, realizado decenalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações coletadas pelo Censo são únicas e essenciais pois proporcionam um amplo retrato das condições de vida dos brasileiros em todos os

5.570 municípios do país. Sendo assim, essas informações orientam os tomadores de decisão em todos os níveis de governo, pois proporcionam dados demográficos e socioeconômicos que fundamentam diretamente a elaboração de políticas públicas. Além da ação pública, os dados do Censo também orientam investimentos da iniciativa privada e pesquisas científicas da comunidade acadêmica; servem inclusive como referência para outros levantamentos do próprio IBGE e para as agendas e compromissos internacionais do país. De fato, toda a sociedade se beneficia dessa produção massiva de conhecimento, sendo a compreensão da realidade brasileira um fator fundamental para o exercício da cidadania.

Não obstante sua importância, a realização do Censo não tem sido devidamente priorizada pelo governo federal. Em 2019, a operação sofreu uma perda enorme de verbas por parte do Ministério da Economia que levou ao corte de perguntas da pesquisa em uma etapa na qual os questionários já estavam prontos e prestes a serem testados na prova piloto do recenseamento. Esse corte de conteúdo na véspera da operação foi tema de problematização por parte da comunidade científica e do sindicato de trabalhadores do IBGE, inclusive com conflitos internos ao instituto. Essa objeção se manifestou também no movimento “Todos pelo Censo 2020”, ainda em 2019, que reivindicava a integridade do orçamento e dos questionários da pesquisa. O tema, no entanto, não avançou e em 2020 o Censo foi adiado devido à pandemia de coronavírus. No ano seguinte, sofreu enormes cortes de orçamento que inviabilizaram a sua realização em 2021 e a operação permaneceu com o orçamento reduzido em 2022.

Com isso em mente, o problema principal desse trabalho é explorar a problemática em torno do Censo Demográfico desde 2019, analisando o massivo corte de verbas feito ao IBGE e ao Censo e descrevendo o contexto em torno desse conflito de tal forma a responder à questão: quais são os fatores econômicos e políticos que culminaram nesse corte orçamentário e o que isso significa em termos de planejamento público? Ademais, o corte orçamentário atende ao ajuste fiscal promovido pelo governo vigente no período. Sendo assim, também cabe perguntar: qual projeto político e qual concepção do papel do Estado são representados pelos cortes orçamentários nessa área? Além disso, que isso significa em termos de planejamento e da capacidade governamental de promover o desenvolvimento socioeconômico?

Para abordar essas questões, a pesquisa analisa o problema dos cortes do Censo a partir de um processo geral de desmonte estatal, que prejudica o planejamento e a capacidade governamental de formular e assegurar políticas sociais. Para tal, explora-se o papel do Estado e do planejamento no processo de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento ao longo do tempo. Essa problematização passa pela compreensão da importância histórica dos censos e do IBGE no sistema nacional estatístico brasileiro, uma vez que fundamentam a elaboração de políticas públicas, além de fortalecer e legitimar a capacidade de planejamento. Em última análise, cabe ao trabalho também investigar quais são os possíveis impactos dos adiamentos e cortes do Censo e quais são as políticas públicas e segmentos da população mais prejudicados por esse contexto.

Em relação a essas questões, levanta-se a hipótese principal de que o conflito em torno da questão do Censo se caracteriza principalmente por um projeto político de esvaziamento do Estado, do planejamento e da produção de conhecimento nacional. O conflito orçamentário, em tempo, vem inserido em uma lógica de austeridade e de redução dos investimentos estatais no âmbito público e social. Essa tendência, que emerge na década de 1980 e tem sua manifestação mais recente na PEC 55/2016 que impõe um teto aos gastos públicos (BRASIL, 2016), é observada com maior influência no cenário brasileiro na última década. Argumenta-se ainda que o caso estudado é sintomático de um padrão geral de desinvestimento no setor público e descredibilização das estatísticas oficiais. Assim, extrai-se a hipótese secundária de que esses ataques levam fundamentalmente a um retrocesso na capacidade estatística nacional e nas pesquisas e políticas públicas resultantes.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

Por sua importância social, a informação e as estatísticas públicas estão diretamente conectadas ao desenvolvimento e à democracia. As estatísticas sociais são um dos pilares que preservam as instituições democráticas e dão embasamento à tomada de decisão, além de garantir a representatividade da população e a mais adequada alocação de recursos (SULLIVAN, 2020). Um maior comprometimento governamental com o sistema estatístico leva a uma melhor qualidade da informação coletada e produzida que, por sua vez, resulta em políticas públicas embasadas em evidências e mais eficientes, ampliando a capacidade estatal.

A informação estatística de qualidade é fundamental no avanço da agenda governamental e das políticas públicas em um contexto democrático. Ignácio destaca que “em qualquer país, a estatística é ferramenta fundamental para que se possa traçar planos sociais e econômicos e projetar metas para o futuro” (2010, p. 187). Conforme colocado, o Censo Demográfico possui uma função socioeconômica que está diretamente relacionada ao exercício da cidadania. A produção de estatísticas nacionais no âmbito da ação do Estado é altamente relevante, especialmente ao se considerar o valor da informação em uma sociedade informacional. Tal importância no âmbito público justifica também a operação do Censo ser prevista na Constituição pela Lei n.º 8.184, que determina como obrigatória a sua realização em uma periodicidade que não pode exceder dez anos (BRASIL, 1991).

A produção fiel e sistemática de estatísticas, enquanto processo, deve ser estudada, visto que as estatísticas oficiais são tanto uma forma de autoconhecimento de uma nação quanto ferramenta de poder. Como coloca Williams (2017), “nem todos os aspectos de uma dada população podem ser capturados pelas estatísticas. Há sempre uma escolha implícita no que é incluído e no que é excluído, e essa escolha pode tornar-se uma questão política por si só”. De fato, toda ação do Estado sobre a esfera pública está inevitavelmente vinculada a determinados valores, na medida que as próprias políticas públicas se constituem em uma seleção de problemas públicos a serem enfrentados ou não (MERINO, 2008, p. 8). Assim, essa pesquisa se prova relevante uma vez que a perspectiva do Estado frente ao investimento em capacidade estatística pode redefinir a agenda política, influenciando a sua produção.

O objetivo fundamental do Censo é captar “quem somos, quantos somos, onde estamos e como vivemos” (IBGE, 2022). Conforme a sociedade se torna maior e mais complexa e as pautas sociais e econômicas se ampliam, cresce também a demanda por informações detalhadas e georreferenciadas. Essa demanda vem por parte dos órgãos de planejamento e dos formuladores de políticas públicas em nível municipal, estadual e federal. Os resultados do Censo são utilizados também por organizações não governamentais, pela iniciativa privada e pela academia, além de serem fundamentais para a sociedade civil e o exercício da cidadania.

Os resultados do Censo são usados principalmente para acompanhar a evolução das características da população ao longo do tempo, sendo possível a construção de séries históricas comparáveis entre décadas; para identificar áreas de investimentos prioritários em saúde, educação, habitação, saneamento básico,

transporte, energia, programas de assistência à infância e à velhice, auxiliando na avaliação da alocação dos recursos públicos e privados nessas áreas; para identificar os locais que necessitam de programas de estímulo ao desenvolvimento socioeconômico, focalizando melhor as políticas públicas; para fornecer a contagem populacional, que embasa os cálculos dos fundos repassados para municípios e estados e da representação política no país; para fornecer informações que orientam os investimentos privados, auxiliando na seleção de locais para instalação de fábricas, escolas, lojas, etc.; para fundamentar as reivindicações dos cidadãos por serviços básicos de melhor qualidade; para subsidiar as pesquisas e projetos das comunidades acadêmicas e técnico-científicas; dentre outras finalidades (IBGE, 2010, p. 6).

Dessa maneira, os dados do Censo impactam amplamente a vida da população, na medida que a contagem populacional proporciona o cálculo base para a distribuição e transferência de recursos e, aliada ao número de municípios, define a representação política em termos de deputados e vereadores. Além disso, a definição do perfil populacional de forma georreferenciada permite identificar bolsões de pobreza e calcular taxas de cobertura de políticas de transferência de renda, localizando no âmbito de bairro as populações vulneráveis e carentes de determinados serviços, estruturas e renda. O Censo é também uma fonte fundamental de informações na área do planejamento urbano, sendo a base de dados utilizada para definir loteamentos de moradias populares, transporte e equipamentos públicos, execução de grandes obras e perfil migratório entre cidades e regiões dentro do país.

Por ser uma operação de dimensão nacional, os dados do Censo Demográfico trazem visibilidade aos principais problemas do país que, em outras circunstâncias, não seriam tão fielmente retratados. A produção ampla e regular de indicadores tem papel fundamental no planejamento governamental, na manutenção do sistema de proteção social e na legitimação das políticas públicas. Os cortes no Censo, por sua vez, significam que uma parcela da sociedade é excluída do acesso à agenda de políticas públicas devido à ausência de informações acerca dos seus problemas. O conhecimento da realidade nacional é especialmente importante quando se considera o cenário de pós-pandemia, cujos impactos precisam ser retratados para que possam ser eficientemente enfrentados.

Além disso, essa investigação ganha relevância fundamental em uma conjuntura na qual se discute amplamente uma ameaça às estatísticas oficiais e à produção científica nacional. O orçamento constitui instrumento federal de

planejamento; sendo assim, a exclusão de uma pauta das prioridades orçamentárias significa também a sua exclusão do planejamento governamental no período. A falta de recursos nessas áreas deve ser urgentemente debatida, visto que a descontinuidade de investimentos públicos limita o planejamento a longo prazo e leva à incerteza e à precariedade em uma das áreas mais indispensáveis ao desenvolvimento nacional.

## 1.2 METODOLOGIA

A ciência trabalha com um “objeto construído”, o que significa, em partes, que a realidade não pode ser captada pura e diretamente: ela é essencialmente interpretada (DEMO, 1985, p. 45). A pesquisa científica, portanto, interpreta a realidade através de fenômenos e variáveis observáveis, também sujeitos à subjetividade do analista. Por ser um intérprete da realidade pesquisada, o pesquisador deve utilizar instrumentos e critérios condizentes com sua postura epistemológica para produzir conhecimentos fidedignos (LUNA, 2009, p. 14). É por isso que o processo científico, para garantir uma visão mais crítica da realidade, constitui-se em uma atividade pautada por determinados rigores de comportamento (DEMO, 1985, p. 33), seguindo um processo metodológico na elaboração e formulação da pesquisa. Tendo sido proposto o problema a ser investigado e formuladas as hipóteses, constrói-se o roteiro do trabalho, composto de um quadro teórico de referências, busca de material previamente produzido em torno do problema e estruturação do ordenamento interno do trabalho (*ibidem*, p. 49).

O problema principal do estudo concentrou-se no corte de verbas do Censo Demográfico do IBGE, levando ao corte de temas investigados pela pesquisa e postergando a sua realização. Como o problema geral trata da exploração da importância desse conflito e do impacto dessa perda, extraem-se perguntas mais específicas desse caso: por que isso é importante? Quais são os fatores que definiram esse corte? Qual é o alinhamento político, econômico e ideológico dessa decisão? Basicamente, que elementos ligados ao processo político – atores, recursos, estratégias, ideias e discursos – moldam esse conflito? Para responder a essas questões, adotou-se a pesquisa qualitativa, que tem como objetivo “compreender o sentido ou a lógica interna que os sujeitos atribuem a suas ações, representações, sentimentos, opiniões e crenças” (MINAYO; GUERRIERO, 2014, p. 1105). A pesquisa

qualitativa favorece principalmente a compreensão dos processos – em detrimento de um enfoque nos resultados – ao buscar entender os fenômenos dentro do seu contexto histórico e social (*ibidem*, p. 1107).

A pesquisa em questão é de caráter exploratório, na medida que busca “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias” (GIL, 1999, p. 43) para proporcionar uma construção geral em torno do tema. Sendo assim, a coleta de dados para embasar o trabalho se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental de fontes secundárias. Na área de políticas públicas, para contextualizar o referencial teórico e fornecer a abordagem do processo de políticas públicas em relação à ação governamental, os materiais utilizados foram artigos e coletâneas com análises da área de políticas públicas no Brasil e no mundo – dentre eles DeLeon (2006) e Souza (2006). Para justificar a importância da produção de informação no âmbito das políticas públicas, investigaram-se livros e artigos científicos tratando das estatísticas oficiais enquanto objeto de estudo – campo denominado de “sociologia das estatísticas”. Utilizaram-se as principais pesquisas compiladas por uma revisão sistemática de literatura do campo de investigação da sociologia das estatísticas (CAMARGO; DANIEL, 2021).

O referencial teórico fundamentou-se também nos trabalhos produzidos na área de planejamento estatal, buscando fazer um apanhado histórico desde os primeiros esforços sistemáticos de planejamento na década de 1930 e sua evolução ao longo do tempo, contrastando essas tendências mundiais com a experiência brasileira. Para estudar o planejamento, foram consultadas obras da área, com destaque às produções de pensadores vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e publicações de estudiosos do planejamento público brasileiro.

Para explorar o histórico do Censo Demográfico e do IBGE enquanto instituição, coletaram-se principalmente publicações de pesquisadores do âmbito do IBGE e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), instituição de ensino superior vinculada ao IBGE. Uma das principais coletâneas que abrangem o tema é a coleção de quatro volumes “História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002”, de Nelson Senra (2006). Além dessas obras, outros documentos oficiais do instituto foram coletados no portal online de biblioteca do IBGE, cujo acervo abrange livros e periódicos editados pelo Instituto, assim como um acervo de instrumentos de coleta contendo os materiais utilizados nas pesquisas, dentre eles questionários e manuais.



Os questionários do Censo em questão, cujos temas cortados foram investigados pela dissertação, também foram obtidos no acervo online do IBGE.

Como complemento a essa pesquisa documental, foram consultados estudos e notas técnicas produzidos por outras organizações brasileiras que trabalham com estatística e demografia, dentre elas: a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP); o Centro de Estudos da Metrópole (CEM); o Observatório das Metrópoles; a Confederação Nacional dos Municípios (CNM); e o Observatório Latino-americano de Censos Populacionais (OLAC). A pesquisa documental e bibliográfica abrangeu também artigos e reportagens dos principais meios nacionais de comunicação de massa, trazendo atualizações de decisões políticas referentes à questão, incluindo: relatórios da Agência IBGE de Notícias, vinculada ao instituto; registros institucionais escritos, como documentos com leis e orçamentos que fundamentam e ilustram as decisões tomadas quanto a essa política; e, por fim, periódicos, coletâneas, atas de congressos e artigos com análises conjunturais, como base para descrever o contexto explorado.

A análise e interpretação dos dados foi feita de maneira descritiva, por meio da análise de conteúdo. Essa técnica tem como finalidade extrair a significação do conteúdo de diversos objetos como discursos, representações, ideologias, enunciados de políticas e valores. Sendo assim, é útil ao estudo de “embates políticos, de estratégias, ou, ainda, para esclarecer fenômenos sociais particulares” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 215). Nessa etapa de análise de conteúdo, relembra-se a função da hipótese como fio condutor da pesquisa, guiando e articulando a sequência investigativa para verificação do problema (BARROS, 2008, p. 152).

A hipótese norteadora do trabalho sugere que o corte de orçamento do Censo – que define o problema de política central explorado na pesquisa – se deve fundamentalmente a uma mudança na concepção da função do Estado, que gradualmente o afasta do planejamento e o orienta a diretrizes alinhadas à doutrina neoliberal. Para tanto, o foco central da análise do conteúdo dos materiais foi a identificação e descrição dessas diferentes percepções do planejamento e sua influência na ação e no investimento governamental.

Buscou-se sistematizar também os fatores políticos e socioeconômicos em nível nacional e mundial que, ao longo do tempo, levaram o planejamento estatal a assumir diferentes facetas, ora sendo considerado o problema, ora a solução. Investigou-se a influência dos fatores supracitados sobre os investimentos na

capacidade estatística, com a finalidade de identificar possíveis relações entre esses fenômenos. Em termos políticos, a análise confrontou o desinvestimento público com a ascensão da lógica de austeridade e desinformação.

### 1.3 OBJETIVOS E ESTRUTURA

Para abranger os temas levantados, o trabalho se divide em: uma primeira seção teórica que explora o planejamento, as políticas públicas e o papel do Estado desde uma perspectiva histórica; uma seção de exploração conceitual do papel da informação como subsídio à ação estatal e às políticas públicas; uma contextualização da problemática relativa ao Censo 2022 e análise do problema a partir do referencial teórico; e, finalmente, uma discussão específica do tema que analisa as causas e consequências dos problemas levantados, seguida de considerações finais e possíveis implicações para pesquisas futuras.

Portanto, no capítulo seguinte à introdução, procura-se fazer um resgate histórico do planejamento estatal, contextualizando o seu surgimento na década de 1930 e a sua evolução no desenvolvimento do Brasil e do mundo no pós-guerra. O apanhado histórico passa também pelo panorama vivido pelas economias mundiais na época e os fatores socioeconômicos que marcaram a lógica do planejamento ao longo do século XX. Ademais, o capítulo aborda a ação do Estado pela ótica das políticas públicas, campo de conhecimento que surgiu no período com o intuito de estudar a ação governamental. Explora-se o referencial teórico da área de políticas públicas de tal forma a aprofundar a concepção da intervenção governamental no espaço público por meio do planejamento, destacando também os objetivos socioeconômicos das políticas públicas e a sua atual dinâmica social.

Nesse contexto histórico de ação estatal e promoção do desenvolvimento, um dos institutos criados pelo governo federal foi o IBGE, cujo propósito era fornecer informações estatísticas para fortalecer a esfera estatal. Nessa linha, o objetivo do terceiro capítulo é dissertar sobre o papel da estatística no planejamento estatal e nas políticas públicas. As políticas públicas apresentam diretamente a necessidade de pesquisas e levantamentos de estatísticas oficiais que forneçam informações detalhadas sobre os problemas sociais. Estuda-se o desenvolvimento das estatísticas, a construção do sistema estatístico nacional, o histórico do Censo no Brasil e a sua finalidade. Demonstra-se um alto poder e utilidade da geração de informações que

subsidiem o planejamento público e o processo de identificação do problema, tomada de decisão e avaliação de resultados. Demonstra-se assim um círculo virtuoso entre a produção de informação e o setor público, cujos planos de ação dependem da geração de conhecimento e processamento de dados populacionais.

O planejamento público, no entanto, foi esvaziado no fim do século XX com a ascensão da ideologia neoliberal. O objetivo do quarto capítulo é resgatar esse contexto histórico e os seus reflexos no âmbito mundial e nacional. A investigação da influência neoliberal sobre a diminuição do Estado e dos investimentos governamentais esclarece as raízes políticas, econômicas e ideológicas dos ajustes fiscais e subsequentes cortes orçamentários em políticas públicas e sociais.

A questão do corte orçamentário que resultou em corte de perguntas do Censo e em prejuízos à operação, assim, é um resultado dessa política de austeridade. Com isso, explora-se no quinto capítulo o problema do Censo e os danos que os cortes orçamentários podem causar à capacidade estatística nacional e às políticas públicas. Faz-se uma discussão conjuntural da redução de verbas do Censo, debatendo seu impacto na eficiência da gestão pública e no acesso da sociedade civil à informação do país, explorando também quais são os projetos políticos envolvidos nesse debate e dentro de qual contexto esse problema se manifesta.

Finalmente, exposta essa linha investigativa – que se estende desde a fundamentação teórica do planejamento na sociedade e a importância dos dados na ação estatal até a contextualização mais objetiva dos cortes – as considerações finais trazem um apanhado das principais questões abordadas ao longo da dissertação, reforçando os argumentos principais e levantando possíveis implicações futuras do problema analisado. Comentam-se algumas limitações do trabalho e caminhos de investigação que se abrem a partir dessa pesquisa, nos quais caberiam aprofundamentos futuros.

Evidentemente, ainda que se explore brevemente os possíveis impactos trazidos pelo corte de perguntas e atraso da realização do Censo, os verdadeiros impactos só serão conhecidos concretamente ao longo da próxima década. A avaliação precisa desses efeitos está fora do alcance dessa dissertação; no entanto, reitera-se que o desinvestimento social e descredibilização de informações oficiais minam a capacidade estatística nacional e o exercício da cidadania e da democracia, além de abrir precedentes perigosos que devem ser urgentemente confrontados pela comunidade científica, pela sociedade e pelo governo.

## 2 PLANEJAMENTO E PAPEL DO ESTADO NO SÉCULO XX

O planejamento pode ser amplamente compreendido como o “processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos” (LOPES, 1990, p. 24). No setor público, relaciona-se à formulação e implementação de políticas e diretrizes elaboradas para guiar ações e metas futuras. O conceito de planejamento é inicialmente associado ao modelo soviético, adotado na URSS após a Revolução Russa de 1917 e efetivamente implementado a partir da década de 1930. Tais acontecimentos, associados à crise de 1929, levaram ao enfraquecimento do pensamento liberal que era vigente até então. Com isso, reformula-se a concepção do papel do Estado e o planejamento passa a ser adotado mundialmente.

Há, contudo, diferenças entre o planejamento das economias centralizadas, como era o caso da URSS, e as economias de mercado, como o Brasil. O planejamento indicativo das economias capitalistas procura “garantir maior eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza” (LOPES, 1990, p. 24). O planejamento estatal indicativo não se opõe ao setor privado; seu objetivo é promover os interesses socioeconômicos do país, viabilizando o crescimento do capital por meio de diretrizes econômicas, pelo fornecimento de serviços públicos, grandes investimentos em infraestrutura, subsídios aos empreendimentos e a proteção dos direitos de propriedade (FRIEDMANN, 1987, p. 27).

Ideologicamente, o planejamento do século XX foi pautado pelo ideal de transformação estrutural, econômica e social. Sendo assim, o estudo do planejamento e do papel do Estado no último século é indispensável para compreender as mudanças socioeconômicas do período, na medida que “a análise dos conteúdos ideológicos e práticos da política econômica governamental pode esclarecer alguns aspectos importantes das relações entre o *Estado* e a *sociedade* (IANNI, 1991, p. 16, grifo do autor). Como coloca Ianni, as políticas econômicas governamentais, e as relações entre o poder político e econômico, revelam a essência das estratégias políticas e da ação governamental em relação ao desenvolvimento econômico. A ação do Estado tem destaque nessa análise pois tem papel fundamental no estabelecimento e preservação de condições “não econômicas” que são essenciais ao desenvolvimento econômico (*ibidem*, p. 18).

Para aprofundar as características do planejamento governamental e da ideologia desenvolvimentista vigente durante grande parte do século XX, cabe expor o panorama dos eventos que moldaram essa trajetória. Portanto, serão explorados a seguir os fatores históricos que culminaram na ascensão do planejamento e as suas manifestações ao redor do mundo. Após delinear o contexto histórico geral, será explorado mais a fundo o cenário brasileiro e as características do planejamento no Brasil. Por fim, relaciona-se a origem das políticas públicas a essa conjuntura, destacando as suas relações com o planejamento governamental.

## 2.1 ORIGENS DO PLANEJAMENTO E DO ESTADO DE BEM-ESTAR

O início do século XX foi marcado por uma reorientação ideológica em relação ao Estado. Na década de 1930, a hegemonia liberal e a defesa do Estado mínimo começaram a ser substituídos por argumentos a favor de uma maior intervenção governamental na promoção do desenvolvimento econômico e social. Terminava-se o rompimento dos parâmetros e ideais do século XIX que ainda influenciavam o sistema mundial, ocorrendo uma revolução no cenário internacional marcada principalmente pelo colapso do padrão-ouro internacional, os planos quinquenais da Rússia e o lançamento do New Deal (POLANYI, 2000, p. 39).

Para Lopes (1990, p. 57), há três grandes marcos críticos na história do planejamento: o sistema de planejamento nacional implementado pela União Soviética após a Revolução Russa de 1917, utilizado para regular e planificar a economia do país; em seguida, a Grande Depressão de 1929, que pôs em xeque a estrutura econômica liberal prevalecente até o momento e abriu o caminho para novos posicionamentos teóricos pautados no planejamento e na intervenção; e finalmente a Segunda Guerra Mundial, que mobilizou um processo de planejamento central para providenciar os recursos e gastos necessários, constituindo tanto um planejamento de guerra durante o conflito quanto um planejamento de reconstrução após 1945.

Portanto, o histórico do planejamento, enquanto instrumento de política econômica e de desenvolvimento, começa efetivamente com o primeiro plano quinquenal da União Soviética em 1929. Até a Segunda Guerra Mundial, o país era o único a utilizar sistematicamente o planejamento (MINDLIN, 1970, p. 9). O planejamento soviético funcionava com base na centralização e controle governamental da economia, exercido via controle da produção e alocação de

recursos – ações que ficavam a cargo da esfera pública, esvaziando o papel do mercado.

A aplicação técnica do planejamento remonta, de acordo com Friedmann (1987, p. 5), ao início do século XX, no contexto da Primeira Guerra Mundial, na medida que a economia de guerra exigia planejamento governamental na forma de administração da produção industrial nacional. A partir de 1914, as guerras em massa se tornaram empreendimentos massivos que movimentavam todo um complexo industrial-militar; por isso, passaram a exigir também uma produção em massa, além de organização, administração e uso de mecanismos fiscais para financiar essa atividade econômica. Essa escala enorme da guerra engendrou uma necessidade de planejamento por parte dos governos para arcar com os níveis de produção e seus custos e para alocar recursos de maneira eficiente (HOBBSAWM, 1995, p. 53).

O planejamento soviético, coordenado na URSS pelo Gosplan (a Comissão Central de Planejamento do Estado) era conduzido pelos objetivos produtivos do governo e baseava-se em um “planejamento econômico estatal centralizado, voltado para a construção ultrarrápida das indústrias básicas e infraestrutura essencial a uma sociedade industrial moderna” (*ibidem*, p. 367). O modelo mostrou-se especialmente atraente durante a década de 1930, quando a taxa soviética de crescimento econômico se manteve uma das mais altas do mundo, aparentemente inatingida pela crise mundial do capitalismo após a quebra da bolsa em 1929.

A instabilidade do sistema econômico e do mercado, demonstrada na crise de 1929, denunciava crescentemente que as forças do mercado, por si só, não atingiriam os objetivos socioeconômicos dos governos. Como coloca Van der Wee (1984, p. 32, tradução nossa): “Durante os anos desastrosos de crise da década de 1930, a crença na economia liberal evaporou e seus instrumentos foram crescentemente vistos como irrelevantes e até irracionais”, especialmente quando vistos em contraste com o progresso das intervenções estatais e dos planos soviéticos. Diante das imperfeições de mercado, das crises cíclicas da atividade econômica, do desemprego e da necessidade de combater a miséria, o planejamento por parte dos países capitalistas passou a ser considerado necessário (MINDLIN, 1970, p. 12). A alocação eficiente de recursos por meio do automatismo do mercado, pregada pela ideologia do *laissez-faire*, não levava em conta as distorções de mercado que se apresentam quando a hipótese da livre concorrência não é satisfeita.

Tal concepção foi sustentada pelos trabalhos revolucionários de John Maynard Keynes, cujas conclusões, sob influência do cenário da Grande Depressão, confrontavam diretamente as teorias da ortodoxia clássica. A recessão mostrara a possibilidade de a economia atingir um ponto de equilíbrio na presença de desemprego, assim como a possibilidade de haver escassez de demanda – ambas situações que não podiam ser previstas pela teoria liberal. Como solução, Keynes defendia a intervenção governamental e o gasto público com a finalidade de estimular a demanda, em oposição ao livre funcionamento das forças do mercado (KEYNES, 1996, p. 171). O planejamento governamental e a “influência orientadora” do Estado, nas palavras de Keynes, começaram a ser adotados de tal forma a promover o desenvolvimento econômico por meio de investimentos públicos em setores fundamentais da economia que apresentavam desequilíbrios. Crescentemente, preconizava-se a autonomia do Estado de utilizar políticas macroeconômicas para alcançar objetivos de interesse nacional, priorizando a estabilidade e o pleno emprego acima dos ditames liberais da ordem monetária internacional (KEYNES, 1996, p. 345; GILPIN, 2002, p. 151).

Essa era a ideologia de programas econômicos como o New Deal, implementado pelo presidente estadunidense Roosevelt na década de 1930 para enfrentar as consequências da Grande Depressão. Na gestão de Roosevelt, o planejamento foi essencial para assegurar o interesse público e recuperar a economia. O programa do New Deal procurava combater as três principais frentes da Depressão nos EUA: a deflação de preços, que prejudicava a agricultura e a indústria; o desemprego; e a miséria enfrentada por grupos vulneráveis como idosos, enfermos, desabrigados e desempregados. As políticas implementadas para auxiliar os vulneráveis foram, em última análise, a gênese do Estado de Bem-Estar nos EUA (GALBRAITH, 1987, p. 196). Vale ressaltar que o conceito fundamental do Estado de Bem-Estar se originou na Europa do século XIX. Contudo, foi depois da revolução keynesiana e da Segunda Guerra Mundial que esses direitos se expandiram amplamente, levando à associação do Estado de Bem-Estar com a Era de Ouro capitalista.

A influência da política econômica keynesiana, que havia começado a ser amplamente disseminada após a crise de 1929, se consolidou após a guerra. Segundo Galbraith, no âmbito econômico, “uma nova visão do governo e uma nova confiança na sua intervenção seriam algumas das maiores consequências

econômicas da guerra” (1987, p. 250, tradução nossa). O autor ressalta que as conquistas obtidas nesse período bélico, em especial no caso dos EUA e da Inglaterra, eram conquistas do Estado e da sua intervenção ativa na produção, concretizando empiricamente a ampliação da ação estatal na sociedade.

Cabe destacar, nesse período, a contribuição do levantamento de dados nacionais ao esforço de guerra. A economia e o planejamento de guerra foram impulsionados principalmente pelos preceitos keynesianos, mas fundamentados e sistematizados pelas estatísticas oficiais de produção e renda nacional desenvolvidas por Kuznets na década de 1940: a quantificação dos recursos públicos e privados do país, além de originar o cálculo do PIB, foi usada no planejamento do *War Production Board* criado em 1942 (GALBRAITH, 1987, p. 246).

As exigências de mobilização estatal para a guerra levaram à sobreposição do automatismo de mercado pregado pelo *laissez-faire* por uma maior autonomia nacional e controle governamental da economia, pavimentando a trajetória para a expansão do *Welfare State*, caracterizado por intervenção governamental e planejamento econômico (GILPIN, 2002, p. 149). As experiências com a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial levaram os países capitalistas a priorizarem um regime no qual “o Estado assumia um papel mais importante na economia para garantir o pleno emprego e outros objetivos, mas suas ações ficavam sujeitas a certas normas internacionais” (*ibidem*, p. 154).

Por isso, a reconstrução dos países capitalistas após a Segunda Guerra Mundial alavancou um período de alta prosperidade, com progressos inéditos da produção industrial e do comércio mundial (BEAUD, 1987). Como colocam Glyn *et al.*: “a nova ordem econômica mundial instaurada após a guerra não foi desenvolvida espontaneamente. Foi cuidadosamente planejada, principalmente pelos governos dos EUA e do Reino Unido, enquanto a guerra ainda estava em progresso” (1988, p. 28, tradução nossa).

O processo de reconstrução da Europa contou com iniciativas de planejamento governamental, dentre as quais se destaca o Plano Marshall, que consistiu em um programa de recuperação econômica oferecido pelos Estados Unidos em 1947 às nações devastadas pela guerra. Os principais objetivos econômicos do plano eram a restauração do multilateralismo, a estabilidade de preços e a recuperação da produção (GLYN *et al.*, 1988, p. 33). O plano via a necessidade de implementar um programa emergencial massivo e, para tal, “suspender-se temporariamente os



princípios da economia mundial liberal” (VAN DER WEE, 1984, p. 353, tradução nossa).

Evidentemente, o plano também era guiado por motivações políticas. A hegemonia capitalista se via confrontada por um novo modo de produção, industrialização e organização econômica que era “fundamentado sobre a apropriação coletiva dos meios de produção, sobre o planejamento, sobre a direção e a coação do Estado” (BEAUD, 1987, p. 304). Como coloca Arrighi (1996, p. 306), implementou-se a “reconstrução da Europa Ocidental à imagem norte-americana”. Os recursos providenciados, além de retornarem à economia estadunidense como rendimentos de exportações, eram uma estratégia antissoviética, na medida que se buscava consolidar a economia capitalista dos países europeus por meio da recuperação econômica e, com isso, bloquear o avanço soviético (SAES; SAES, 2013, p. 453).

A receita do desenvolvimento econômico soviético interessava especialmente aos países agrários e periféricos, cujas economias também eram atrasadas em relação às da Europa Ocidental ou da América do Norte (HOBBSAWM, 1995, p. 367). Esse movimento revolucionário encarnado pela URSS inspirava a ideia de que existia uma alternativa ao colonialismo e exploração vigentes até o momento, o que culminou no nascimento do Terceiro Mundo e na mobilização de novos Estados independentes para reconquistar e nacionalizar suas riquezas naturais, fortalecendo suas economias (BEAUD, 1987, p. 305).

É relevante, nesse ponto, considerar a influência do cenário socioeconômico da Guerra Fria na existência e sustentação do Estado de Bem-Estar. A competição ideológica, econômica, social e militar entre os EUA e a União Soviética foi decisiva na tendência dos países capitalistas de buscarem, através do Estado, a promoção do pleno emprego, da equidade e do crescimento baseado na demanda. A pressão competitiva do socialismo como sistema alternativo levou a reformas do capitalismo que se afastavam da doutrina dos livres mercados, impulsionando assim o planejamento governamental como ferramenta para a construção de *Welfare States* (SACHS, 2009, p. 9).

Nesse cenário econômico mundial, consolidaram-se os anos dourados do capitalismo, marcados pela expansão da economia estadunidense e pelo papel do Estado no desenvolvimento – sendo sua presença relevante a nível econômico, garantindo o pleno emprego, e no âmbito das demandas sociais (SAES; SAES, 2013, p. 459). Os avanços conquistados pela adoção de políticas keynesianas e pelo

compromisso governamental com objetivos socioeconômicos se notaram em escala mundial, tanto em economias desenvolvidas quanto em desenvolvimento:

Não há dúvida de que o quarto de século que se seguiu à reconstrução pós-Segunda Guerra Mundial foi um período de prosperidade e expansão da economia mundial sem precedentes. Entre 1950 e 1975, a renda *per capita* nos países em desenvolvimento cresceu em média 3% ao ano, acelerando de 2% na década de 1950 a 3.4% nos anos 1960. Nos países desenvolvidos, [...] o PIB e o PIB *per capita* cresceram quase duas vezes mais rápido do que em qualquer período anterior desde 1820. A produtividade do trabalho cresceu duas vezes mais depressa do que em qualquer época anterior e houve uma aceleração enorme na taxa de crescimento do estoque de capital. Esse aumento representou um *boom* de investimento de duração e vigor sem precedentes históricos (GLYN *et al.*, 1988, p. 5, tradução nossa).

O avanço do Estado e do processo de planejamento, portanto, marcou os processos de desenvolvimento dos países a nível mundial. Apesar dos Estados Unidos terem saído da guerra como potência dominante, a distância entre os EUA e os principais países industriais diminuiu ao longo do período da Era de Ouro (HOBBSAWM, 1995, p. 254). Os países europeus e o Japão pautaram-se fortemente no planejamento estatal para propulsionar a modernização econômica: “as grandes histórias de sucesso econômico em países capitalistas no pós-guerra [...] são histórias de industrialização sustentadas, supervisionadas, orientadas e às vezes planejadas e administradas por governos” (*ibidem*, p. 264). Esses exemplos, segundo o autor, vão desde a França e Espanha na Europa a Japão, Cingapura e Coreia do Sul no Leste Asiático.

A participação do Estado já era um fenômeno na França desde antes da Segunda Guerra. Havia forte presença estatal por meio do planejamento, instituindo-se inclusive um Comissariado de Planejamento na década de 1950 que articulava a ação dos órgãos governamentais e do setor privado com o objetivo de estimular o crescimento econômico via políticas keynesianas. Ademais, o planejamento buscava desenvolver setores-chave que induziriam o crescimento do restante da economia, concentrando-se principalmente em setores de base (SAES; SAES, 2013, p. 461).

No Japão, o papel do governo sobre o desenvolvimento econômico na forma de intervenção e planejamento também foi essencial. Após ter sua economia enfraquecida pela derrota na Segunda Guerra e pelas políticas definidas pelos Aliados, o desenvolvimento japonês foi retomado a partir da década de 1950 com a implementação de planos governamentais que incentivaram a produção privada em setores estratégicos, estimularam as exportações e definiram políticas industriais de

pesquisa e inovação que foram cruciais para dinamizar os setores tecnológicos do país (SAES; SAES, 2013, p. 462).

Analisando os Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático no pós-guerra, Evans (2008) enfatiza o papel crucial do Estado em implementar um projeto coletivo de desenvolvimento nacional. O êxito socioeconômico desses países, de acordo com o autor, está diretamente relacionado à sua capacidade de criar burocracias públicas sólidas e coerentes e de conectá-las, em seguida, com as corporações e o empresariado. Essa parceria entre o Estado e a iniciativa privada, com o objetivo coletivo de promover a industrialização e as metas de transformação nacional, foi um elemento chave da atuação governamental na região (EVANS, 2008, p. 7).

Esses dois casos são representativos da política econômica e desenvolvimentista fundamentada na intervenção estatal e nas políticas keynesianas, vigente durante os anos dourados do crescimento econômico capitalista. Percebe-se, portanto, que essa tendência se manifestou mundialmente, especialmente após o fim da guerra, concretizando o papel do Estado como central ao desenvolvimento. A intervenção governamental e o planejamento colocavam o Estado como agente econômico ativo, desempenhando o papel de financiar o crescimento e estimular o dinamismo da economia de maneira complementar ao setor privado.

Portanto, como resume Sachs (2009, p. 7), a política de desenvolvimento prevaleceu como ideologia no pós-guerra por um conjunto de motivos: além de providenciar um horizonte temporal maior para planejar as atividades de reconstrução, também incorporava as preocupações principais dos governos da época, ou seja, a garantia do pleno emprego, o reconhecimento de um papel socioeconômico proativo do Estado e o uso do planejamento como ferramenta para evitar o desperdício de recursos escassos.

As tendências ideológicas e econômicas observadas a nível mundial no século XX afetaram também os processos políticos, econômicos e sociais da América Latina e do Brasil. As novas concepções de planejamento e do papel do Estado na promoção do desenvolvimento influenciaram a trajetória das políticas e objetivos adotados no país. Entretanto, o planejamento e desenvolvimento latino-americano têm particularidades, devido aos diferentes níveis de evolução das estruturas econômicas. Em seguida, exploram-se os processos do desenvolvimento brasileiro ao longo do século passado, paralelamente à experiência mundial.

## 2.2 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Como visto, a partir dos anos 1930 e principalmente em meados do século XX, o planejamento é crescentemente adotado nas esferas econômicas e sociais – tanto pela influência soviética quanto pelas teorias keynesianas que prescreviam a intervenção governamental como forma de promover o crescimento econômico. Essas políticas trouxeram enormes avanços socioeconômicos, mas se manifestavam de maneira distinta entre países desenvolvidos e em desenvolvimento:

A partir do final da Segunda Guerra Mundial (1945) o panorama internacional passou a ser marcado por uma significativa ampliação da intervenção do Estado na economia. A intervenção deste novo Estado keynesiano-desenvolvimentista ocorria de duas formas principais. Por um lado, nos países mais desenvolvidos, destacou-se neste período o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) que representou uma expressiva expansão dos serviços sociais, com destaque para a educação, saúde e infraestrutura urbana. Por outro, principalmente nos países menos desenvolvidos, destacou-se a ação crescente do Estado no sentido de complementar o sistema produtivo, via: a) investimento direto em setores estratégicos para o desenvolvimento da economia, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de insumos básicos e à constituição dos setores de infraestrutura; b) planejamento do desenvolvimento econômico, com a explicitação de metas setoriais a serem atingidas; e c) apoio financeiro a setores considerados estratégicos em dificuldades financeiras (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 74-5).

Nos países emergentes, criou-se uma doutrina econômica denominada “economia do desenvolvimento”, cujo objetivo era endereçar os problemas das nações subdesenvolvidas, destacando-se os desequilíbrios estruturais e relações de dependência (LOPES, 1990, p. 59). A ideologia do desenvolvimento surgiu como ferramenta para estruturar o planejamento e desenvolvimento dos países no pós-guerra, em especial os países recém-independentes que haviam passado pelo processo de descolonização.

Na América Latina, a ideologia do planejamento e do desenvolvimento foi moldada pelos esforços de estudar e superar o subdesenvolvimento e a pobreza. Nesse âmbito, se distingue a ação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organismo implementado no Chile em 1948 e criado com o objetivo de estudar os problemas da região. As políticas cepalinas se constituíam amplamente de projetos de desenvolvimento nacional que buscavam combater o atraso dos países latino-americanos por meio de uma industrialização induzida pelo Estado. A proposta era de fortalecer as economias nacionais com o uso de estratégias baseadas na

intervenção estatal, que envolviam principalmente o controle estatal do câmbio para orientar as importações, além da presença ativa do Estado na produção de insumos e fornecimento de infraestrutura (FIORI, 1992, p. 77).

Ao longo da segunda metade do século XX, a CEPAL representava a “principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 15). Apesar das economias latino-americanas estarem amplamente engajadas no processo de industrialização no pós-guerra, a ideologia industrializante que ganhava terreno nesses países ainda não estava analiticamente consolidada e instrumentalizada; nesse contexto, a teorização cepalina foi fundamental na criação de uma versão regional da hegemonia heterodoxa keynesiana – no caso, a teoria do desenvolvimento (*ibidem*, p. 24).

O pensamento da Comissão centrava-se no contexto político e econômico latino-americano e entendia a necessidade de atuação e contribuição do Estado ao desenvolvimento econômico dos países da região. No caso, reconhecia-se que o processo de desenvolvimento deveria ser apoiado pela ação estatal devido aos problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda que as economias periféricas apresentavam. Essa necessidade levou à criação do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) no âmbito da CEPAL, no qual se sistematizavam os estudos de políticas de planejamento a nível governamental (BIELSCHOWSKY, 2000).

No Brasil, de maneira concomitante ao resto do mundo, a lógica do *laissez-faire* começava a perder terreno para a atuação e intervenção do Estado na década de 1930. O sistema político e econômico brasileiro do início do século XX era marcado por problemas estruturais característicos de uma economia dependente e as crises da cafeicultura acabavam sendo agravadas pela política externa liberal predominante na época. Assim, já se debatia na época que os problemas que o governo deveria enfrentar incluíam questões como a proteção alfandegária da indústria nascente, a proteção e incentivo do poder público às atividades econômicas e políticas governamentais em relação às riquezas nacionais (*ibidem*, p. 27).

Essa tendência vinha inserida no contexto pós-Grande Depressão, uma vez que a crise escancarou também as limitações da economia brasileira no cenário mundial. Como consequência da crise mundial, a crise nacional da economia cafeeira desencadeou uma transformação estrutural do sistema. A crise do modelo agroexportador e as modificações na estrutura econômica passaram a exigir um novo

modelo orientado pelos investimentos em capacidade produtiva, controles cambiais em favor da industrialização e um processo de articulação e integração regional (FURTADO, 2007).

Sendo assim, a experiência brasileira em planejamento governamental no século XX começa efetivamente nos anos 1930, destacando-se cinco principais momentos: o período do Estado Novo, de 1934 a 1945, que tem como órgão principal o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); um período de transição, de 1946 a 1956, no qual ocorre uma reorganização administrativa; o período de 1956 a 1963, que conta com a criação de planos e órgãos centrais; o período dos governos militares, a partir de 1964, que englobou amplos esforços de planejamento global; e, finalmente, o período após a Constituição de 1988, quando se implementaram os planos plurianuais (ALMEIDA, 2006).

### 2.2.1 O planejamento no Estado Novo

Discutia-se, portanto, um novo e crescente papel do Estado a partir de 1930, com funções mais abrangentes em relação ao desenvolvimento do país. Alavancada pelo seu contexto histórico, a Revolução de 1930 consolidou uma “ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores” (IANNI, 1991, p. 30). A ascensão de Getúlio Vargas ao poder marcou o início de um novo modelo, no qual o Estado era o principal agente fomentador do crescimento, participando ativamente na economia por meio de empresas estatais e programas de desenvolvimento.

O planejamento estatal inaugurado no período do governo Vargas era essencialmente centralizador; sendo assim, uma das marcas desse Estado forte e centralizado foi a criação de agências burocrático-estatais que institucionalizaram a gestão pública, inovando e fortalecendo o aparelho estatal a nível organizacional e decisório. Um exemplo notório foi o DASP, criado em 1938, que atuava como “motor da expansão desenvolvimentista do Estado” (PINHO, 2014, p. 68). Além de estruturar a burocracia interna da gestão pública, era responsável também pela elaboração e controle orçamentário do Estado (DRAIBE, 1985, p. 86).

As crises e instabilidades do início do século XX que abalaram o mundo também afetaram profundamente a sociedade brasileira, escancarando as deficiências econômicas e pontos de estrangulamento do sistema nacional,

denunciados especialmente pelos desequilíbrios do comércio exterior. Assim como ocorria a nível mundial, a técnica de planejamento, protecionismo alfandegário e intervencionismo estatal foram mais extensamente incorporadas pelos governantes durante a Segunda Guerra Mundial. Frente às inadequações e à dependência da estrutura econômica, os grupos políticos e governantes que assumiram após 1930 enxergaram a necessidade de criar e modificar órgãos governamentais no intuito de coordenar e aprofundar o desenvolvimento nacional (IANNI, 1991, p. 34).

Os órgãos e planos criados no período de 1930 a 1945 são particularmente relevantes porque constituíram instituições por meio das quais o governo federal “suscitou e incentivou a sistematização de informações, a realização de debates, a análise de problemas, a tomada de decisões e a própria execução de medidas de política econômica” (*ibidem*, p. 35). Tais iniciativas revelam as prioridades daquele novo governo, pois indicam os problemas sobre os quais se enxergava a necessidade de atuar diretamente.

Alguns dos principais órgãos citados por Ianni (1991, p. 35) são característicos do planejamento incipiente na época, dentre eles: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio criado em 1930; o Conselho Nacional do Café em 1931; o Ministério da Educação e Saúde Pública em 1932; o Conselho Federal do Comércio Exterior e o Instituto Nacional de Estatística em 1934; o Conselho Brasileiro de Geografia em 1937; o supracitado DASP e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 1938; o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa em 1939; a Companhia Siderúrgica Nacional em 1941; a Missão Cooke e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial em 1942; a Usina Siderúrgica de Volta Redonda, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Plano de Obras e Equipamentos e o I Congresso Brasileiro de Economia em 1943; o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial em 1944; e a Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC) em 1945.

Dessas iniciativas, destaca-se especialmente a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Conselho Brasileiro de Geografia (CBG) que, em 1938, passariam a integrar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Um dos pilares estruturais da atuação governamental e da técnica de planejamento, que se consolidava especialmente durante o período da Segunda Guerra Mundial, era a sistematização de dados e informações sobre o território nacional. A criação do IBGE nessa época revela a necessidade fundamental de organizar informações para

compreender e analisar os problemas nacionais e racionalizar a tomada de decisão e a ação do poder público. O contexto histórico do seu surgimento, marcado pela crescente complexidade dos problemas econômicos, exigia técnicas mais avançadas de coleta de dados e de sistematização e análise dos problemas econômicos e administrativos do Estado (IANNI, 1991, p. 65), como será visto no terceiro capítulo.

O projeto modernizador de Vargas, em particular, conferia ênfase especial aos instrumentos técnicos necessários à promoção do desenvolvimento. Como coloca Fiori (1992), foi na década de 1930 que se desenvolveu uma burocracia que poderia centralizar o controle dos instrumentos de política econômica, assim como as primeiras instâncias políticas e administrativas de planejamento. Nesse processo, se estabeleceram as normas, códigos e regulamentações de serviços de utilidade pública e informação estatística, dentre outros. Essencialmente, “nos anos 30 se construiu o arcabouço institucional básico do Estado Desenvolvimentista brasileiro, que viabilizou os passos seguintes na direção da sua modernidade industrial” (FIORI, 1992, p. 79).

A estrutura que se formava no período foi caracterizada por Ianni (1991) como uma “tecnoestrutura estatal”, ou seja, a incorporação sistemática do pensamento técnico-científico e de técnicas de planejamento ao Estado. Uma das primeiras manifestações dessa tendência foi a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934, cuja finalidade era realizar levantamentos e estudos sobre os problemas da economia brasileira e sugerir diretrizes e projetos para enfrentá-los. A equipe que participava no Conselho incluía funcionários do governo representando o setor público, empresários e consultores técnicos do setor privado e assessores com competências técnico-científicas. Além de representar uma abordagem técnica à política econômica, constituía também uma abordagem ativa, pois se passava a efetivamente criar condições para a economia expandir e se diversificar (*ibidem*, p. 36-40).

Esses novos arranjos, institutos e iniciativas caracterizam o processo político que evoluía na época, refletindo as rupturas, as crises e os conflitos políticos e econômicos do período. Nas palavras de Draibe (1985, p. 83), essa nova estrutura material do Estado vinha inserida em um processo de transformação da máquina estatal e do aparelho econômico do Estado, que se tornava mais centralizado, intervencionista e orientado por um projeto nacional de industrialização. O objetivo do período era de transformar a dependência estrutural da economia brasileira, criando



as bases para o desenvolvimento econômico e a emancipação do país (IANNI, 1991, p. 44).

Nesse período, a orientação da política de desenvolvimento foi tema de extensos debates, refletindo a nível nacional os conflitos mundiais entre o intervencionismo e o liberalismo. A mais notória dessas controvérsias ocorreu entre 1944 e 1945, quando a questão do planejamento dividiu as opiniões do líder industrial Roberto Simonsen e do economista Eugênio Gudin. Com efeito, os objetivos dos intelectuais convergiam, visto que ambos almejavam aumentar a renda nacional, fortalecer a economia brasileira e elevar o padrão de vida da população. Contudo, em seu cerne, a discordância se dava em relação ao modelo que seria motor desse desenvolvimento – que, em última análise, confrontava suas ideologias conflitantes.

Para Simonsen, o desenvolvimento de uma estrutura socioeconômica sólida seria atingido por meio da industrialização. Os meios necessários para esse processo industrializante seriam promovidos pela planificação da economia, que visaria mobilizar esforços nacionais para fortalecer a estrutura econômica e aumentar o produto nacional na presença, também, de justiça social e combate à pobreza. Em sua análise, o setor privado não possuía ainda os recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e de conhecimento científico para liderar o desenvolvimento industrial do país, sendo necessária a ação instrumental do Estado. A planificação preconizada por Simonsen deveria “abranger por igual o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem geral” (SIMONSEN; GUDIN, 2010, p. 45).

Gudin, por outro lado, criticava veementemente a “mística da planificação” e enfatizava, no seu lugar, o aumento da produtividade. Para tal, o país deveria priorizar a agricultura, visto que já era a atividade na qual se apresentava maior capacidade para produção e exportação vantajosa, sem protecionismo estatal. Essa estratégia fundamentava-se também no não-intervencionismo e no livre investimento de capital estrangeiro, seguindo a doutrina do *laissez-faire* (SIMONSEN; GUDIN, 2010).

Os argumentos supracitados de Simonsen se basearam nos relatórios da Missão Cooke (1942), que identificavam as maiores fraquezas brasileiras como sendo a necessidade de um avanço na industrialização, especialmente no tocante à infraestrutura e às indústrias de base (*ibidem*, p. 39). Os relatórios embasariam também o Plano Salte (1948) do governo Dutra e a criação da Comissão Mista Brasil-

Estados Unidos (CMBEU), em 1950, composta de economistas, técnicos, empresários e membros do governo.

A CMBEU seria fundamental para o projeto Vargasista e os objetivos desenvolvimentistas do governo porque forneceria as divisas para financiar os projetos modernizadores da infraestrutura de energia e transportes e, com isso, os fluxos de investimentos no país aumentariam (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 9). Com a volta de Vargas à presidência, retomou-se um projeto de capitalismo nacional com engajamento do Estado, buscando a emancipação econômica em relação ao exterior, a aceleração do desenvolvimento econômico industrial e o fortalecimento do planejamento governamental – que convergia com as diretrizes desenvolvimentistas da CEPAL no âmbito da América Latina (IANNI, 1991).

Nessa linha de ação, criaram-se órgãos e empresas governamentais destinados a fomentar o desenvolvimento nacional. Uma das principais heranças das atividades da CMBEU em conjunto com o governo Vargas foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) em 1952, intimamente ligado ao planejamento brasileiro por sua função de financiar os projetos de infraestrutura (VIANNA; VILLELA, 2011, p. 10). Outra empresa estatal de massiva importância criada por Vargas na mesma época foi a Petrobrás (1953), que também constituiu um marco da modernização nacional e um avanço do domínio estatal sobre a economia, ao diminuir a dependência externa de petróleo (ALMEIDA, 2006, p. 198).

A criação da estatal foi um fato decisivo do nacionalismo brasileiro: além de expandir e diversificar o sistema econômico, também revelou o avanço do pensamento técnico-científico na atuação governamental, na medida que os debates em torno do problema do petróleo na época mobilizaram e coordenaram interesses de empresários, políticos, técnicos, administradores e economistas (IANNI, 1991, p. 136-7). Além de intensificar a tendência ao nacional-desenvolvimentismo e o plano de Vargas de superar a dependência econômica, a criação da Petrobrás também fortalecia a ideologia e a prática do planejamento:

[...] tratava-se de nacionalizar centros de decisão relativos à política econômica do País. Em consequência, reforçou-se cada vez mais, naqueles setores políticos e econômicos, bem como no governo, a ideia de coordenar, disciplinar e planificar o modo pelo qual as forças produtivas deveriam compor-se dinamicamente. Por essa razão, o governo incentivou o estudo cada vez mais sistemático dos problemas econômicos e a formulação de diretrizes cada vez mais rigorosas para a política econômica governamental. A ideia de planificar, programar e propor projetos passou a fazer parte da

linguagem dos membros do governo e das lideranças dos partidos políticos que o apoiavam. Além disso, pouco a pouco, construiu-se uma nova visão de conjunto dos problemas econômico-financeiros e administrativos do País. A maioria dos compromissos públicos do governo revelava o predomínio da preocupação em reformular as relações entre o Estado e a Economia, por intermédio da progressiva sistematização da política econômica governamental (IANNI, 1991, p. 139).

Essa nova visão dos problemas do país e dos compromissos do poder público alinhava com as transformações sociais, econômicas e políticas que ocorriam no período. O crescimento econômico, urbano e industrial e a nova estruturação política dos partidos e das classes sociais transformaram a sociedade e seus problemas, refletindo sobre a atuação governamental e o papel do poder público no desenvolvimento. O debate em torno do desenvolvimento, que havia se ampliado e intensificado no pós-guerra, evidenciou crescentemente a importância das decisões governamentais para assegurar os interesses nacionais (IANNI, 1991).

### 2.2.2 A ampliação do planejamento

Subsequentemente, já no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), as conclusões da CMBEU e do Grupo Misto Cepal-BNDE (formado em 1952) contribuíram também para a formulação do Plano de Metas. O período marcou uma ampla transformação econômica do país, pautada em políticas de aceleração do desenvolvimento orientadas pelo Estado. A elaboração do plano, na época, se beneficiou da convergência de três tendências principais: a trajetória em experiências de planejamento que o poder público vinha acumulando nas décadas recentes; os debates e estudos desenvolvidos pela CEPAL, a partir de 1948, em torno do desenvolvimento voltado para dentro, da substituição de importações e do planejamento a nível regional e global; e a aceitação do planejamento governamental por parte dos EUA, que passavam a compreender a participação estatal em países subdesenvolvidos como uma garantia para seus investimentos e “um mal menor, se comparado com o risco de agravamento das tensões sociais e políticas características das economias dependentes em luta pela industrialização” (IANNI, 1991, p. 158).

Nesse contexto, o governo de JK empregou ativamente o planejamento como estratégia de desenvolvimento. Para Lafer (1970), o Plano de Metas foi o primeiro marco efetivo do planejamento brasileiro, pavimentando a evolução histórica do planejamento no país. Segundo o autor, as tentativas de coordenação da economia

brasileira a partir dos anos 1940 constituíam medidas mais setoriais, diagnósticas ou orçamentárias. A segunda metade da década de 1950, entretanto, se destaca com o Plano de Metas que, “pela complexidade de suas formulações [...] e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil” (*ibidem*, p. 30).

Assim que tomou posse, o governo de JK criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento, cujos propósitos incluíam estudar as medidas para coordenação da economia nacional, elaborar planos e programas para fomentar a iniciativa pública e privada, e analisar os setores da economia, buscando integrá-los. Como coloca Lopes (1990, p. 86), foi a primeira vez que se criava um órgão central independente e especificamente orientado ao planejamento. O Conselho, trabalhando em conjunto com o BNDE, elaborou o Plano de Metas – que, de maneira inédita, previa a cooperação entre o setor privado e o setor público (ALMEIDA, 2006, p. 200).

Dessa forma, o programa pautou-se no planejamento indicativo, no qual o poder público se esforça para criar as condições e incentivos para o desenvolvimento, porém também motivando as atividades e programas da iniciativa privada. O plano se institucionalizou com êxito no contexto político da época pois empregou a “manipulação de incentivos”, reduzindo as principais incertezas da implementação – que consistiam principalmente em oferta de tecnologia e de recursos financeiros – e fomentando as administrações paralelas do plano (LAFER, 1970). Nesse período, a industrialização por substituição de importações (ISI) foi reforçada e intensamente implementada.

Com a implementação do Plano de Metas no governo de JK, estabelece-se um projeto nacional de desenvolvimento orientado pelo Estado brasileiro. A nova consciência da ação governamental, pautada em um ideário desenvolvimentista, fundamenta uma maior participação do Estado na ampliação da capacidade industrial e produtiva do país, o que se reflete nas estratégias adotadas nessa década: ampliou-se o financiamento da infraestrutura energética e de transportes por parte do BNDE, aumentaram-se as barreiras protetoras do mercado interno e criaram-se empresas estatais (FIORI, 1992, p. 79).

As prioridades do plano, focadas em expandir o nível de emprego e aumentar o nível de vida da população, concentravam-se em cinco setores-chave: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Os objetivos fixados pelo plano eram continuamente revisados e testados frente aos resultados, caracterizando

um planejamento contínuo; no entanto, a técnica do planejamento e a coordenação dos setores era limitada pela informação estatística que existia na época (LAFER, 1970, p. 38). De fato, as deficiências estatísticas em relação a dados fundamentais são citadas por Roberto Campos (1974) como um dos obstáculos para os planejadores governamentais da época.

Ainda assim, Lafer (1970) enxerga o Plano de Metas como um caso bem-sucedido de formulação e implementação do planejamento no país, atingindo altas taxas de crescimento do PIB e da renda real per capita no período. De fato, uma análise dos resultados do plano indicaria que os objetivos básicos das metas foram cumpridos, destacando-se o crescimento e a aceleração da industrialização e a interiorização do desenvolvimento (ALMEIDA, 2006, p. 202). Quanto a esse elemento, outros marcos expressivos do governo JK podem ser ressaltados, especialmente a construção de Brasília e a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959, que marcou a estratégia de desenvolvimento regional do governo, assim como um incentivo para compensar a concentração da industrialização no interior do país (*ibidem*, p. 201).

A ação da SUDENE visava o desenvolvimento do Nordeste. Sua grande estratégia, segundo Furtado, se baseava em enfrentar as grandes questões da região – como o desemprego, a baixa produtividade e os recursos e terras subutilizadas – por meio da ação estatal e empresarial. Sendo assim, considerava-se essencial a combinação da ação e administração direta do governo – que se manifesta no planejamento de obras públicas, fomento à pesquisa tecnológica e formação técnica – com os incentivos aos investimentos da iniciativa privada. Além disso, o plano não podia perder de vista a sua dimensão social e coletiva, visto que a dinâmica institucional do desenvolvimento é intrinsecamente política, assim como seus objetivos. Como coloca o autor: “não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento” (FURTADO, 1962, p. 58-63).

Portanto, a ampliação das funções do Estado foi o principal instrumento do desenvolvimento econômico nacional a partir de 1930. Na década de 1960, analisando o papel do setor público e dos investimentos públicos na orientação e financiamento da expansão da infraestrutura econômica, Furtado escreve que:

Todos, ou quase todos, reconhecemos que o desenvolvimento do Brasil nos decênios recentes foi, em grande parte, o resultado de ação estatal, ainda que descontinuada e às vezes contraditória. Em outras palavras: resultou

menos dos automatismos econômicos operando espontaneamente do que da tomada de consciência coletiva da necessidade de concentrar esforços em pontos estratégicos para romper inflexibilidades estruturais (FURTADO, 1962, p. 41-42).

Essa necessidade de enfrentar pontos estratégicos para endereçar problemas estruturais se refletiu nas proposições do Plano Trienal, elaborado em 1962 durante o governo de João Goulart por uma equipe liderada por Celso Furtado. O economista ficou a cargo do recém-criado Ministério Extraordinário do Planejamento (1962) que, pela primeira vez, instituíu um órgão especificamente dedicado ao planejamento no Executivo (LOPES, 1990, p. 88). O país herdava a euforia de um período de alto desenvolvimento econômico após o Plano de Metas intensificar o processo de substituição de importações e elevar o PIB ao crescimento de quase 7% ao ano em média, porém em um contexto político conturbado e em meio a um forte processo inflacionário (MACEDO, 1970, p. 52).

Os anos de 1961 a 1964 foram marcados por uma forte crise do poder que escancarou os dilemas políticos e econômicos do desenvolvimento brasileiro da época. A crise econômica resultava principalmente da inflação, mas também da queda do crescimento econômico, a redução dos níveis de investimentos, a diminuição da entrada de capital externo e queda da taxa de lucro. No âmbito político, havia um forte conflito entre as opções de estratégia política de desenvolvimento. A contradição, em particular, se dava entre um desenvolvimento focado na expansão do capitalismo nacional, pautado em protecionismo alfandegário, participação ativa do poder público na economia e proteção dos segmentos nacionais; ou um desenvolvimento de capitalismo dependente, orientado à internacionalização como forma de expansão econômica, promovendo investimentos externos e diminuindo a intervenção estatal (IANNI, 1991).

O Plano Trienal, portanto, foi elaborado em um contexto de preocupação com os fatores responsáveis pelos desequilíbrios e estrangulamentos da economia nacional. Dessa maneira, procurava principalmente diagnosticar e hierarquizar os problemas socioeconômicos do país na época, sendo seus objetivos fundamentais o crescimento da economia e o combate aos desequilíbrios estruturais. Suas metas principais eram recuperar o ritmo de desenvolvimento do fim da década de 1950, conter progressivamente o processo inflacionário, corrigir a distribuição de rendas a nível pessoal e regional, realizar as reformas de base (administrativa, bancária, fiscal

e agrária) e reescalonar a dívida externa (MACEDO, 1970). Como coloca Lopes, a compreensão do fator estrutural do plano é essencial para compreender seu objetivo elementar de “estabelecer uma nova técnica de formação e tomada de decisões e de coordenação de atividades” (1990, p. 88), uma vez que procurava racionalizar a ação do governo e mobilizar o setor público na redução do custo social do desenvolvimento e das desigualdades de nível de vida.

Dentre os motivos pelos quais o plano falhou em alcançar seus objetivos, Macedo (1970, p. 67) cita a deficiência da estrutura governamental, a resistência do empresariado, a inexistência de instrumentos adequados de política econômica e a dificuldade de acesso a informações estatísticas detalhadas e de qualidade. Ainda assim, tendo em vista que o planejamento é um processo contínuo, o autor ressalta que a experiência do Plano Trienal foi valiosa para a evolução do planejamento no país, na medida que promoveu o conhecimento da realidade brasileira, além de debates e pesquisas sobre os problemas nacionais.

### 2.2.3 O planejamento nos governos militares

Com efeito, o esforço de planejamento seguiu avançando com a instalação do regime da Ditadura Militar em 1964, que deu continuidade ao projeto de desenvolvimento nacional com forte presença estatal. O financiamento e subsídio estatal continuaram sendo decisivos na criação de empresas estatais, na substituição de importações e na sustentação da demanda interna, dentre outros investimentos públicos voltados à complementação da estrutura industrial (FIORI, 1992, p. 80). O planejamento do período militar, que se estendeu de 1964 a 1985, foi caracterizado por uma expansão do aparato estatal como base para atuação e realização das metas do governo autoritário e, sendo assim, foi altamente tecnocrático e centralizado (PINHO, 2014, p. 78).

Com o golpe, ainda em 1964, reativou-se o Ministério de Planejamento e criou-se o Programa de Ação Econômica de Governo (PAEG), cujo objetivo primordial era combater o processo inflacionário que havia se intensificado no início da década de 1960. Além disso, procurava-se também acelerar o desenvolvimento econômico, atenuar as desigualdades setoriais e regionais, controlar o balanço de pagamentos e criar oportunidades de emprego. O programa conseguiu reduzir a inflação, embora

não no nível que havia planejado e ao custo das metas de crescimento econômico (MARTONE, 1970).

Os principais efeitos desse plano se deram a nível institucional. A intervenção estatal foi plenamente mobilizada para a reformulação da política monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos, tomando-se iniciativas nas áreas de educação, obras públicas, comércio exterior e habitação. Criaram-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Banco Central, os fundos de financiamento e os mecanismos de crédito. Com isso, estabeleciam-se as bases para o crescimento posterior do período, criando mecanismos mais sistemáticos de interferência estatal, assim como condições para a expansão de empresas privadas, nacionais e estrangeiras (IANNI, 1991).

O planejamento no estilo do regime militar consolidou-se com a criação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, ainda no governo Castelo Branco, que cobria o período de 1967 a 1976 e buscava aproveitar as condições econômicas favoráveis criadas pela hegemonia do Poder Executivo e pela experiência relativamente exitosa do PAEG. Para sua elaboração, foram criados em 1966 os Grupos de Coordenação do Plano Decenal, cujas equipes tinham a função de realizar o levantamento e a sistematização de dados, diagnósticos e estudos sobre os problemas dos principais setores econômicos do país, apresentando recomendações às políticas dos governos seguintes. O plano não chegou a ser executado, mas preconizava a importância da planificação e o “caráter neutro da técnica de planejamento” (IANNI, 1991, p. 240).

Em 1967, o governo Costa e Silva criou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), cujos objetivos principais eram a aceleração do desenvolvimento econômico com controle da inflação. Além disso, nos termos de Alves e Sayad (1970), definia-se o quadro de valores fundamentais da filosofia governamental no período, destacando-se: “fortalecimento da empresa privada; estabilização gradativa do comportamento dos preços; responsabilidade do Governo na consolidação da infraestrutura; expansão das oportunidades de emprego; fortalecimento e ampliação do mercado interno (*ibidem*, p. 93).

O PED teve êxito em diminuir a inflação e aumentar a taxa de crescimento do PIB no período em que foi implementado. A elaboração do plano foi fortalecida pelas informações e experiências do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, criado em 1964 sob influência do ministro Roberto Campos, que depois se converteria no



Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Assim, parte do sucesso do plano foi graças à atuação do IPEA na formulação e acompanhamento das medidas propostas (LOPES, 1990, p. 92). Essas iniciativas faziam parte do objetivo global do regime de construir um projeto nacional de desenvolvimento, aumentando a produtividade e racionalidade do sistema econômico (ALVES; SAYAD, 1970, p. 94).

Consolidou-se durante o período militar um modelo de gestão pública pautado no planejamento e que atribuía amplas responsabilidades às instituições administrativas que conduziam o planejamento, a economia e o processo de industrialização (ALMEIDA, 2006, p. 208). Como coloca Cardoso (1970, p. 183), a planificação autoritária do regime militar substituiu os critérios democrático-representativos por critérios autocráticos e tecnocráticos de tomada de decisões. Nesse contexto, foi aprofundado o processo de tomada de decisão com base em padrões técnicos, iniciado em 1930 com a centralização de poder de Vargas. A partir da década de 1960, o planejamento governamental se tornou sistêmico a nível nacional e institucionalizou-se a produção estatística no poder público como elemento fundamental para o planejamento (ROCHA; FILGUEIRAS, 2012, pp. 6-7).

Conforme visto, ao longo das décadas anteriores de experiências de planejamento, a falta de informações confiáveis e de qualidade foi um problema crucial para os planos e políticas. Portanto, esse período é marcado por um amplo desenvolvimento da produção estatística, reconhecida tanto como insumo fundamental para o planejamento e para as estratégias de desenvolvimento quanto um instrumento estatal de controle societal:

Com a criação de um corpo qualificado de técnicos na burocracia federal ao final da década de 60 e a valorização das atividades de planejamento nos ministérios, a informação estatística passou a ser elemento imprescindível para a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social. A criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 1964 é um fato emblemático nesse sentido. Na década seguinte, nos anos 70, os governos dos Estados mais desenvolvidos também começam a estruturar suas agências ligadas a produção, compilação e análise de estatísticas para subsidiar a definição de políticas nas diversas áreas, sobretudo na de educação e saúde (JANNUZZI; GRACIOSO, 2002, p. 93).

Desse modo, foram criadas diversas agências estaduais de levantamentos estatísticos e análise de políticas públicas, concentrando-se principalmente no período de 1969 a 1978. Rocha e Filgueiras (2012) identificam três fatores principais dessa difusão. Em primeiro lugar, havia uma indução dessa tendência por parte do governo

central, que reproduzia nos estados a estratégia de planejamento embasado em informações técnicas. Nesse sentido, o IPEA, em particular, “foi um dos grandes difusores da institucionalização de centros estaduais de produção de conhecimento sobre políticas públicas, através de apoios técnicos e financeiros disponibilizados aos governos estaduais” (*ibidem*, p. 8).

Paralelamente a essa orientação, os governos estaduais enxergavam a necessidade de definir suas próprias estratégias de desenvolvimento socioeconômico como maneira de se posicionar mais favoravelmente no contexto econômico nacional. Portanto, procurava-se refletir o planejamento federal a nível subnacional; para tal, os estados que possuíam mais bases técnicas e estímulos para desenvolver-se empreenderam um esforço de implementar instituições de conhecimento e informação que apoiassem a elaboração de políticas públicas apropriadas aos seus objetivos específicos (ROCHA; FILGUEIRAS, 2012).

Por último, a institucionalização das agências estatais foi impulsionada por uma relação entre o Estado, as universidades e o âmbito internacional. Conforme se consolidavam os estudos de políticas públicas como campo de conhecimento, criava-se uma relação de complementaridade entre as agências governamentais e as universidades, cujos pesquisadores ajudavam a produzir e difundir as bases científicas para o conhecimento sobre políticas públicas e tomada de decisão. O desenvolvimento do sistema nacional de pós-graduação, por sua vez, beneficiava-se do apoio e fomento internacional, na medida que agências como a Fundação Ford investiam em centros de pesquisa como a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP (*ibidem*, p. 10).

Portanto, há uma forte relação entre a cultura de planejamento das ações governamentais, a promoção estatal do desenvolvimento e a trajetória de criação e difusão das agências nacionais e estaduais de produção de informação, conhecimento e estatísticas públicas. A valorização do conhecimento técnico e científico como fundamento para o planejamento, assim, é uma marca expressiva do período. Mais importante ainda foi a influência dessas diretrizes no surgimento de agências e institutos como a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) em 1966; a Fundação João Pinheiro (FJP) em 1969; a Fundação CEPRO (Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí) em 1971; o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) em 1973; a Fundação do

Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) em 1974; o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) em 1975; a Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) e a Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação (SEPIN) em 1978 (ROCHA; FILGUEIRAS, 2012, p. 13).

O período que abrange o fim da década de 1960 e o começo dos anos 1970 é lembrado como “milagre econômico” devido ao conjunto de políticas que permitiram alto crescimento econômico na presença de combate à inflação. A instituição do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) nessa época oficializou o chamado “modelo brasileiro de desenvolvimento”, que fazia referência a uma estratégia econômica de integração nacional que promovia o desenvolvimento de uma economia nacional competitiva e dinâmica, pautada no papel do Estado (LOPES, 1990, p. 93). As instituições e empresas públicas foram altamente ativas no período e grandes planos e obras de infraestrutura foram elaborados com apoio de agências financeiras da União e também do mercado internacional de capitais (ALMEIDA, 2006, p. 214).

O II PND (1974-1979), implementado em seguida, avançou a industrialização nacional e completou o processo de substituição de importações dos insumos básicos da economia brasileira. Segundo Fiori (1992, p. 80), o plano “representou o esforço mais importante, integrado e ambicioso de política estatal voltada para a complementação da estrutura industrial brasileira”. Procurava-se dar continuidade ao crescimento acelerado do período anterior, adaptando a resposta brasileira à incipiente crise internacional desencadeada pelo choque do petróleo em 1973. A estratégia apostava em uma “fuga para frente”, arriscando maiores investimentos no desenvolvimento como forma de forçar a manutenção da prosperidade. Investiu-se pesadamente na industrialização nacional, empreendendo-se também uma transformação estrutural dos setores estratégicos da economia brasileira, a expansão da pauta de exportações e a modernização da agricultura e da indústria. Contudo, os objetivos foram cumpridos recorrendo-se ao endividamento externo, agravando a situação da dívida externa.

O planejamento autoritário e as bases políticas da Ditadura Militar não resistiram ao segundo choque do petróleo e à crise consolidada na década de 1980. O III PND sequer chegou a ser efetivamente implementado, tendo perdido espaço para os planos de estabilização que começavam a ser elaborados na tentativa de conter o agudo processo inflacionário vivido no país. A desarticulação do

planejamento marcava também o encerramento da era nacional-desenvolvimentista do século XX, em favor do alinhamento global ao neoliberalismo. A dinâmica do planejamento foi perdendo importância para a tese liberal do Estado mínimo e para estratégias gerenciais como descentralização, regulação e terceirização. Nessa linha, surgem novas maneiras de estruturar e pensar a gestão pública; dentre elas está o estudo do ciclo de políticas públicas, que começa a ser reconhecido e aplicado internacionalmente no último quartil do século (LIMA; PAPI, 2020, p. 20).

### 2.3 PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A ênfase no Estado e na ação pública no contexto histórico pós-Segunda Guerra Mundial levou à origem e sistematização dos estudos de políticas públicas como maneira de analisar e embasar a ação governamental e a tomada de decisão do governo em relação aos problemas públicos. O processo de políticas públicas consiste fundamentalmente em um processo de planejamento da intervenção pública com o objetivo de desenvolver programas e projetos que enfrentem problemas coletivos identificados em diferentes níveis – federal, estadual e municipal. O planejamento governamental é contemplado nas políticas públicas desde a formação de agenda até a implementação e avaliação final de uma determinada política ou programa.

O processo conta com a participação de diversos atores, dentro ou fora do governo, e é marcado por variáveis como crenças, valores e recursos. Cada abordagem de estudo enfatiza diferentes variáveis, etapas ou atores. Ainda assim, em todas as perspectivas entende-se a ação governamental como elemento primordial do planejamento e do estabelecimento de políticas públicas com o intuito de enfrentar um problema coletivo. De fato, uma característica central comum às suas diferentes definições é o seu foco na ação governamental sobre o espaço público, produzindo mudanças ou efeitos específicos na sociedade. A política pública consiste na concretização da ação estatal e do projeto político, pois é o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Na percepção de Thomas Dye, o estudo das políticas públicas diz respeito ao “que os governos fazem, por que o fazem e qual diferença faz” (2017, p. 1). Um

elemento comum às definições do que são as políticas públicas é entendê-las como o conjunto de ações do governo em relação às questões públicas. Souza (2006, p. 26) resume esse campo do conhecimento como tendo a finalidade de colocar o governo em ação, analisar essa ação e propor mudanças no rumo dessa ação.

### 2.3.1 Políticas públicas e desenvolvimento

O estudo das políticas públicas teve suas origens nos EUA na década de 1950, a partir de um esforço de pesquisadores de analisar cientificamente o comportamento dos governos em democracias estáveis (SOUZA, 2006, p. 22). O contexto inicial dos estudos de políticas públicas estava imerso em uma abordagem racionalista das ciências sociais, dentro da qual se racionalizava também o Estado e a política com base no pensamento de que os problemas sociais poderiam ser solucionados com técnicas específicas (CAPELLA, 2018, p. 14).

No início do século XX, o embrião dos estudos de políticas públicas surge com figuras como o presidente estadunidense Woodrow Wilson, que reconhecia a administração pública como campo de estudo específico e preconizava o conhecimento científico como base para tomada de decisão. Durante os anos 1920 e 1930, as ciências sociais e a ação governamental caminhavam em paralelo, com cientistas sociais e economistas sendo consultados frequentemente em relação a problemas públicos e políticas econômicas. Para DeLeon (2006, p. 43), o primeiro evento marcante no desenvolvimento do estudo de políticas públicas foi a Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos mobilizaram um enorme contingente de cientistas sociais para o esforço de guerra. Conforme visto, além de impulsionar o planejamento, esse evento demonstrou a capacidade e importância das ciências sociais no que diz respeito à análise e resolução de problemas públicos urgentes.

Subsequentemente, foi na década de 1960, no contexto estadunidense da guerra à pobreza, que a ciência social orientada às políticas públicas realmente se destacou, investindo-se amplamente em estudos que analisavam pobreza, crime, habitação e saúde, dentre outros, como problemas sociais que demandavam programas governamentais (WEISS, 1995, p. 140). Com efeito, a área de conhecimento das políticas públicas consolidou-se principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando ocorreu uma organização do poder público em torno do desenvolvimento socioeconômico e a institucionalização do Estado de Bem-Estar. A

concepção de políticas públicas, portanto, relaciona-se intimamente com a concepção de políticas sociais, conquistando diferentes dimensões da atuação governamental.

Portanto, a análise de políticas públicas tem como principal objeto de estudo a ação governamental e pública, analisando tanto as decisões e os processos públicos que se desenvolvem em diferentes níveis de ação quanto os diversos atores neles envolvidos, que agem “visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e recursos” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 12). Os problemas públicos fundamentalmente envolvem conflitos, preferências e interesses individuais, relações de poder, discursos e ideias divergentes. Esses embates moldam a esfera pública e as políticas resultantes e, por isso, a sua análise deve tratar “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2019, p. 2).

O conflito e a extensão do poder público estão no centro da temática das políticas públicas e do planejamento. Sendo o Estado o principal ator coletivo no domínio público, a ação estatal, idealmente, seria empregada visando o interesse público ou geral. No entanto, porque a intervenção pública é política por natureza, a contraposição da racionalidade social à racionalidade de mercado cria conflitos com o capital privado. O planejamento público inevitavelmente equilibra um papel duplo: “deve encorajar e apoiar os interesses do capital, mas também deve prevenir aqueles interesses de corroer a fundação da vida comum” (FRIEDMANN, 1987, p. 29, tradução nossa).

A transição do planejamento como instrumento técnico para instrumento político, como forma de “moldar e articular os diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas” (OLIVEIRA, 2006, p. 284), surge no contexto dos movimentos sociais e destaca-se amplamente no contexto do pós-guerra. Os anos dourados do capitalismo foram marcados, nos países desenvolvidos, por uma ampla expansão dos seguros sociais, dos direitos e dos gastos sociais. O planejamento do pós-guerra, inspirado pelo êxito das políticas anticíclicas nos países industriais, buscava consolidar políticas públicas pautadas no compromisso governamental de manter os níveis de emprego. Esses objetivos políticos marcaram também o estabelecimento de economistas em funções da Administração Pública, onde se encarregavam de aliar políticas e objetivos socioeconômicos (GALBRAITH, 1987, p. 255).

Como coloca Cardoso, “a decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam “valores” e objetivos junto com os “recursos” e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos” (1970, p. 170). Conforme se modifica a dinâmica do desenvolvimento, as pressões da sociedade civil e da mobilização política se manifestam a nível do Estado, e o planejamento passa a ser visto como um processo social (*ibidem*, p. 170). Dessa maneira, o planejamento na esfera pública busca tomar decisões informadas e agir de maneira “socialmente racional”, ou seja, serve a um propósito público e coletivo. Tais propósitos incluem:

assegurar a estabilidade e o crescimento da economia; assumir determinados investimentos públicos e, na ausência de interesse do setor privado, induzir ações desejadas em partes do setor privado por meio de subsídios; restringir determinadas ações do setor privado como salvaguarda do bem-estar da população em geral; redistribuir renda com base na equidade; proteger indivíduos e negócios contra as incertezas do mercado; e assim por diante (FRIEDMANN, 1987, p. 47, tradução nossa).

Crescentemente, ao longo do século XX, o planejamento passa a indicar caminhos para o desenvolvimento econômico – conceito ao qual vão sendo agregadas dimensões e medidas que vão além do PIB, buscando incluir as esferas sociais, em conformidade com as novas preocupações com o bem-estar. As transformações da economia no último século demandam novos papéis e prioridades da atuação governamental. Evans (2008) ressalta que, com a mudança de uma economia manufatureira para um crescimento econômico baseado em ideias e informação, faz-se necessária uma mudança também no papel do Estado desenvolvimentista e nas instituições políticas que regem a sociedade do século XXI.

O crescimento econômico requer atualmente um maior acesso e aplicação de ativos intangíveis como ideias, informação e conhecimento, pautado na expansão das capacidades humanas, nos termos de Amartya Sen. Alguns dos obstáculos a essa política seriam o forte papel do capital privado, das elites econômicas e do capital transnacional no panorama político, uma vez que os investimentos na expansão de capacidades humanas não têm resultados tão claramente lucrativos e alinhados com a lógica do mercado global. Por isso, o desenvolvimento depende cada vez mais de instituições políticas e democráticas que reforcem o papel do Estado de investir em serviços, conhecimento e capacitação humana, além da criação de redes e incentivos que promovam uma maior produção de conhecimento (EVANS, 2008).

O Estado desenvolvimentista do século XXI tem a responsabilidade fundamental de construir conexões com a sociedade civil e reforçar instituições democráticas participativas (EVANS, 2008, p. 17). Essa tendência opõe-se claramente à do regime militar brasileiro, por exemplo: a forte presença do poder público se orientava para controlar as contradições sociais por meio da tecnoestrutura estatal, nos termos de Ianni (1991). Ou seja, a política governamental autoritária fundamentava-se no aperfeiçoamento do *status quo* e no aumento da produtividade, inibindo a transformação e a justiça social. Sem as reformas institucionais e as políticas sociais de distribuição de renda, o crescimento econômico alcançado no período autoritário manifestava-se como um processo acelerado de concentração de capital a nível nacional e internacional (IANNI, 1991). Como colocam Lima e Papi, os Estados interventores do século XX:

se sustentaram em um forte aparato burocrático, formado por técnicos dotados de conhecimentos científicos (geralmente economia) em um sistema organizacional centralizado. Os planos tinham caráter de médio e longo prazo, e programavam a transformação da realidade por cima, ou seja, a partir de dados econômicos e estatísticos gerais, muitas vezes se distanciando das realidades vividas em países territorialmente amplos e com grande diversidade social e cultural (LIMA; PAPI, 2020, p. 19)

Por outro lado, o papel dos Estados desenvolvimentistas em um mundo globalizado assume, segundo Sachs (2009, pp. 14-15), novas funções e responsabilidades, destacando-se: a articulação dos espaços de desenvolvimento, do regional ao nacional ao mundial, integrando economias vulneráveis à economia global; a compatibilização entre as dimensões social, ambiental e econômica do desenvolvimento; a promoção da parceria entre os agentes que fazem parte do processo de desenvolvimento, ou seja, entre o Estado, os empreendedores, os trabalhadores e a sociedade civil organizada; a promoção de pesquisas públicas em problemas-chave em relação ao trabalho e ao meio-ambiente; e a instituição de um novo tipo de planejamento, caracterizado como sendo contínuo e flexível, além de ser mais contextual e dialógico.

A transformação do Estado e da ideologia do desenvolvimento pode ser observada nas instituições políticas. As Constituições brasileiras, por exemplo, refletem as concepções vigentes dos seus respectivos períodos quanto ao Estado e às funções do poder público. Ianni (1991, p. 56) aponta que as Constituições de 1891 e 1926 eram influenciadas pela doutrina liberal no tocante à participação do poder



público sobre as atividades econômicas. Já as Constituições de 1934 e 1937, elaboradas após a Revolução de 1930, previam uma participação mais extensa e sistemática do Estado, com as diretrizes intervencionistas e nacionalistas se sobrepondo às diretrizes liberais anteriores. A Constituição de 1946, por sua vez, foi influenciada pelo liberalismo econômico que marcou o período pós Estado Novo no Brasil. A constituinte desmontou os órgãos estatais intervencionistas de Vargas e institucionalizou condições favoráveis à livre iniciativa, abandonando a política governamental de fortalecimento do poder público e do capitalismo nacional (IANNI, 1991, p. 91).

Evidencia-se, portanto, uma relação histórica entre as transformações da sociedade e do Estado, sendo que cada conjuntura resulta em novos problemas e novos grupos sociais entrando no debate do desenvolvimento. Com isso, a atuação governamental e as atribuições do poder público atualizam-se à medida que surgem crises, novos interesses econômicos, sociais e políticos, e novas pautas decorrentes da diversificação da sociedade (*ibidem*, p. 58).

Esse processo se consolida, no Brasil, com a redemocratização e a formulação da Constituição Federal de 1988, que estabelece novas prioridades e compromissos sociais para a ação governamental. Denominada “Constituição Cidadã” pelo seu caráter fortemente social, a carta representou a reconstrução da cidadania e o fortalecimento da seguridade social. Com efeito, a CF/88 é voltada para a transformação das estruturas sociais, destacando a interdependência entre o Estado e a sociedade ao definir linhas de atuação para o poder público e um amplo programa de políticas públicas inclusivas e distributivas (BERCOVICI, 2009, p. 273).

Portanto, existe um papel fundamental e constitucionalmente previsto do Estado em promover a transformação socioeconômica e o desenvolvimento das estruturas sociais e políticas, combatendo as desigualdades e a concentração de renda. Crescentemente, entende-se também o planejamento governamental e a formulação de políticas públicas como um processo de decisão e conflito envolvendo a atuação de um conjunto de atores. Essa atualização da noção de planejamento como sendo um processo situacional, que ocorre em situações de contradição, luta e conflito, é analisada por Carlos Matus (1993) em sua formulação do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Economista e consultor da CEPAL e do ILPES, Matus reconhece a importância do planejamento para a capacidade de gestão estatal e como instrumento político; no

entanto, também enxerga a necessidade do planejamento de conhecer a realidade, englobando as dimensões econômicas, sociais e políticas do desenvolvimento:

[...] rejeitamos a ideia de que o planejamento é uma técnica e uma técnica neutra; rejeitamos também o preconceito de considerar a teoria econômica como a ciência básica do planejamento. Pensamos que existem muitos recursos escassos que não são recursos econômicos, como o poder, a informação e as capacidades organizacionais. Afirmamos que existem múltiplos critérios de eficácia, irreduzíveis uns a outros e cuja hierarquia não é clara nem estável nas diferentes situações. Consequentemente, a eficácia econômica concorre com outros critérios de eficácia na tomada de decisões dos diversos atores sociais (MATUS, 1993, p. 563).

Logo, a construção do planejamento, do desenvolvimento e das políticas públicas se dá em uma realidade cada vez mais complexa e com uma gama maior de atores sociais. A própria evolução do conceito de desenvolvimento denota essa complexidade: inicialmente, o desenvolvimento era visto como equivalente ao crescimento econômico e ao aumento da capacidade produtiva, sendo mensurável em termos quantitativos na forma do PIB per capita nacional. Contudo, conforme aumentavam as demandas sociais, o desenvolvimento passou a ser entendido como as condições para favorecer o progresso e o bem-estar humanos, adquirindo novas facetas qualitativas como as dimensões sociais, culturais e ambientais – e carecendo, consequentemente, de novos indicadores (SATRÚSTEGUI, 2013).

Assim, segundo Jannuzzi (2017, p. 175), há uma relação recíproca entre os indicadores sociais e as políticas públicas, sendo que ambos se moldam entre si. Tanto os indicadores quanto as políticas e os programas são altamente dependentes do seu contexto: os objetivos vigentes influenciam o formato das políticas que, por sua vez, demandam determinados indicadores. Existe, assim, um aspecto político envolvido no levantamento de dados e na construção de indicadores. Por isso, o papel das evidências no planejamento e nas políticas públicas, naturalmente, não é inequívoco. Para entender a faceta política da informação estatística, faz-se necessário compreender o papel do conflito no processo de políticas públicas.

### 2.3.2 A dinâmica política das políticas públicas

O planejamento governamental na sociedade democrática brasileira do século XXI está intrinsecamente ligado às políticas públicas e aos programas e indicadores sociais. Sendo assim, o seu caráter tecnocrático, vigente no século XX, foi em grande

parte substituído por ideias e estudos explorando os interesses divergentes dos agentes envolvidos, o conteúdo político e ideológico das ações e decisões, a influência dos grupos de pressão e da sociedade civil e as limitações das perspectivas racionais e lineares do processo (JANNUZZI, 2017, p. 153).

Esse movimento não diminui a importância do planejamento nem da produção e uso de indicadores como subsídio para orientar a ação governamental. Tal mudança somente torna mais importante o desenvolvimento do caráter estratégico do planejamento, que passa a demandar dados mais plurais e complexos para diagnosticar a realidade social e tornar o processo mais participativo e transparente. A informação é essencial em diversas etapas prévias à tomada de decisão: a definição do problema, justificando a necessidade de intervenção pública; a análise da situação e a elaboração de possíveis soluções na forma de políticas públicas, planos de ação ou programas institucionais; e a avaliação das alternativas em termos de recursos necessários, custos, prováveis efeitos e impactos sobre diferentes populações, entre outras variáveis (FRIEDMANN, 1987, p. 37).

O esforço em reconhecer e compreender os conflitos em torno dos problemas públicos começa a ser visto primordialmente nos estudos de definição do problema e construção de agenda em políticas públicas na década de 1960. A formação da agenda governamental, anterior à tomada de decisão, é a etapa na qual se determinam os temas de maior importância para a sociedade e para os *policymakers* naquele momento. Esse processo é composto fundamentalmente pelo esforço em conquistar a atenção governamental para uma questão específica, e passa pela identificação inicial do problema, a sua incorporação à agenda governamental e a definição de alternativas viáveis para solucionar o problema (CAPELLA, 2018, p. 9).

Tradicionalmente, segundo a literatura do pós-guerra que classifica o ciclo de políticas públicas em etapas, o processo é composto de sete fases principais: a identificação do problema; a formação da agenda; a formulação de alternativas; a tomada de decisão; a implementação; a avaliação; e, por fim, a extinção (SECCHI, 2019, p. 55). Ou seja, para que se comece a desenvolver uma política, um problema deve ser reconhecido e incorporado à agenda. Entretanto, esse processo não é automático. Pelo contrário: é ativamente marcado por conflitos, interesses, ideologias e prioridades divergentes. O desenvolvimento da política, longe de ser um processo técnico ou neutro, pressupõe uma seleção de problemas e alternativas feita a partir de posições de poder. Por isso, entende-se que a seleção do problema, as políticas

públicas resultantes e fundamentalmente toda intervenção do Estado sobre a sociedade e o espaço público vêm carregadas de valores (MERINO, 2008, p. 9).

Tomando a identificação do problema como ponto de partida na formulação de uma política, estudos acerca da questão do poder e da definição de problemas em meados do século XX começaram a formular a relevância das disputas políticas na construção das políticas públicas, especialmente na fase pré-decisória. Nessa etapa, o grande tema que se pretendia compreender era quais fatores levavam alguns assuntos a ganharem relevância na esfera governamental e avançarem na agenda e no ciclo de formulação de políticas, enquanto outros assuntos não tinham o mesmo êxito. Nesse sentido, estudava-se principalmente a questão do direcionamento da atenção e do interesse público, além de outras variáveis como as relações de poder prevaletentes e a atuação dos diferentes atores envolvidos no processo político.

Portanto, a ação governamental está longe de se mostrar presente e ativa apenas na tomada de decisão ou na implementação de uma política; de fato, a própria escolha dos problemas que suscitarão intervenções e políticas públicas já é um elemento crucial da dinâmica política. Como ressalta Kingdon, “o processo de fixar a atenção em um problema em detrimento de outro é parte central da formação de agenda” (2014, p. 115, tradução nossa). Esse processo é de fundamental importância devido ao fato incontornável de que a atenção é um recurso escasso. Existe uma gama extremamente ampla de eventos, acontecimentos e problemas que requerem tomada de ação, porém não alcançam o debate público. Assim, a conquista da atenção pública envolve necessariamente o uso da informação para “representar estrategicamente o conflito” (STONE, 2012, p. 36).

Assim como a percepção do problema público, a trajetória de formação da agenda é um embate político por natureza. A agenda, em políticas públicas, representa o conjunto de problemas classificados como relevantes, podendo ser tanto um programa de governo quanto um planejamento orçamentário (SECCHI, 2019, p. 58). O estudo da agenda e do processo político, portanto, tem em seu cerne a questão de conflito, poder e disputa social, implicando inevitavelmente uma dinâmica de oposição entre grupos que buscam conquistar espaço na agenda decisória e outros que buscam bloquear o avanço dessas questões. Esse embate está essencialmente relacionado ao processo democrático, na medida que os diferentes grupos se organizam socialmente, articulam suas demandas e definem os conflitos a fim de buscar visibilidade e ação governamental (CAPELLA, 2018, p. 37). Essas disputas

ocorrem no espaço público, em torno de problemas públicos, e afetam direta e indiretamente a ação governamental e o planejamento, favorecendo ou prejudicando a população e os grupos sociais em questão.

Além de competitivo, esse processo é dinâmico e constantemente atualizado. Assim, a agenda pode ser definida como uma “lista contextual de prioridades para a ação governamental” e o processo de formação de agenda, por sua vez, como um processo dinâmico e politicamente fluido de transformação dos problemas públicos em prioridades (ZAHARIADIS, 2016, p. 5, tradução nossa). A compreensão da agenda governamental fundamentalmente leva em consideração o contexto, o estabelecimento de prioridades e a possibilidade de ação. Ou seja, a análise da agenda é essencialmente a análise de quais temas e problemas recebem ou não atenção governamental em um dado contexto – que é moldado por eventos, instituições e valores sociais e políticos – e a capacidade do governo de efetivamente agir sobre esses problemas (*ibidem*, p. 5).

A ideia principal, portanto, é que a etapa pré-decisória na definição de políticas públicas é moldada por conflitos e é marcada pela definição do problema (reconhecimento) e pela definição na agenda (priorização). Dessa maneira, é uma competição tanto por atenção quanto por prioridade. Como sintetiza Capella,

investigar a formação de agenda e alternativas corresponde, em última análise, a investigar o poder político. O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda [...] tem implicações para o processo democrático porque envolve o estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, estruturando o debate em torno dessas questões, definindo seu tratamento e encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político” (CAPELLA, 2018, p. 10).

Assim, a análise da dinâmica do processo de políticas públicas leva em consideração o ambiente político e institucional no qual estão inseridas, considerando os papéis dos atores, seus discursos, as imagens construídas, as interpretações, a atenção pública e os valores e crenças como parte integral do processo político (BRASIL; CAPELLA, 2015, p. 59). Os atores, ao terem interesses e valores próprios, podem buscar manipular a representação do problema a seu favor. A importância desse estudo, portanto, está na compreensão que traz em relação às divergências de valores e interesses dos atores; os arranjos institucionais vigentes; o ambiente socioeconômico; e a representação do problema e o papel da informação (SABATIER, 2007, p. 8).

### 2.3.3 Políticas públicas baseadas em evidências

A informação e as evidências científicas, portanto, têm um papel importante na ação governamental e social sobre a esfera pública. Entende-se, a partir dessa exposição a respeito de atores, interesses e conflitos, que o planejamento e as políticas públicas têm tanto um teor técnico quanto um teor político. Como coloca Oliveira, ao tratar da faceta política do planejamento:

A ideia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento. Portanto, o processo de planejamento é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2006, p. 284).

Portanto, o fator político não diminui o papel das evidências; pelo contrário, torna-se ainda mais essencial pautar as análises em indicadores e séries históricas para compreender de maneira mais acurada a intensidade do problema em questão e suas tendências ao longo do tempo. Como coloca Weiss (1977), há uma tendência da pesquisa social de funcionar como um processo de “esclarecimento” a longo prazo (nos termos da autora, a pesquisa possui um *enlightenment function*). Em outras palavras, o fundamental no processo político são as evidências que vão se acumulando ao longo do tempo, uma vez que a percepção dos tomadores de decisão sobre os problemas é moldada gradualmente por esse conjunto de dados e investigações. Assim sendo, uma política dificilmente é definida ou alterada com base em um único estudo. Na realidade, a pesquisa providencia um *background* de dados e ideias que influenciam a maneira como os *policymakers* enxergam o problema e, assim, alteram a discussão política (*idem*, 1982, p. 621).

A autora ressalta que as ideologias e os interesses são tão relevantes quanto a informação na análise de políticas públicas. Contudo, ela identificou quatro maneiras fundamentais nas quais a informação influencia os agentes governamentais e como são utilizados os estudos sociais. A primeira é a legitimação, ou seja, a utilização dos estudos como maneira de mobilizar coalizões e justificar programas e posicionamentos. Em segundo lugar, as evidências servem como avisos para delatar situações problemáticas que precisam invariavelmente de alguma atuação governamental. Paralelo a isso, a terceira função da pesquisa é orientadora,

oferecendo teorias e evidências para qual linha de ação seguir. Por fim, existe a função supracitada do “esclarecimento”, que gera novas perspectivas sobre a natureza dos problemas sociais, leva a mudanças de prioridades e contextualiza o terreno político, levando à reconsideração de estruturas sociais que precisam de intervenção (WEISS, 1995, p. 146).

Dentro dessa mesma linha, Cairney (2016) levanta tanto a limitação quanto a importância do conceito de políticas públicas baseadas em evidências. Por um lado, o autor questiona a possibilidade de desenvolver políticas públicas baseadas pura e objetivamente em evidências, uma vez que tal ambição seria incompatível com a racionalidade limitada dos agentes e com um processo de políticas públicas naturalmente permeado por diferentes valores. No entanto, o autor reconhece que é essencial combinar os valores públicos com as evidências científicas, tratando a evidência como um recurso a ser usado pelos atores dentro dos sistemas políticos de tal forma a reduzir a incerteza e fortalecer a legitimidade da tomada de decisão.

Portanto, não há uma dissonância entre reconhecer que o planejamento possui um enfoque político, estando sujeito aos conflitos da esfera pública, e ainda assim enfatizar a sua relevância em identificar e endereçar os problemas nacionais. Os estudos de formação de agenda e do processo de políticas públicas descritos acima enfatizam que a atenção é um recurso escasso. Isso inclui tanto a atenção governamental quanto a atenção do público em relação às políticas públicas e aos problemas socioeconômicos vigentes.

Por isso, o próprio exercício da cidadania e da democracia dependem da informação, na medida em que essa significa maior conhecimento do perfil da população e dos seus obstáculos e deficiências. Essa tendência, por sua vez, também se alinha com os modelos mais recentes de políticas públicas que reconhecem a pluralidade de atores em diferentes níveis do governo, do setor privado e da sociedade civil que participam do processo político. Esses atores moldam, em alguma medida, o debate político e as reivindicações por políticas que representem seus valores, interesses e ideologias – e, para tal, pautam-se também em evidências como dados, indicadores e pesquisas sociais.

Quanto à cidadania, Weiss (1995, p. 147) destaca a relevância da ciência social se alinhar com a participação pública e fortalecer os processos democráticos. As suas funções mais essenciais são de desenvolver estudos que representem as populações vulneráveis e os grupos que são sub-representados no processo político, e

principalmente de fortalecer o debate público dentro da arena política, providenciando dados, informações e perspectivas que contribuem para aumentar o nível da discussão. Os indicadores sociais, antes mais restritos às esferas técnicas e acadêmicas, têm sido crescentemente usados por jornalistas, lideranças populares, políticos e pela população para argumentar em defesa de suas prioridades de políticas sociais e demandar a alocação de recursos públicos em determinadas áreas (JANNUZZI, 2017, p. 13-14).

De acordo com Starr (1987), há diversos motivos para os Estados democráticos valorizarem as estatísticas oficiais. Um deles é a utilização das estatísticas populacionais na definição e distribuição da representação política. Outra razão é a publicidade das informações, que confere legitimidade e transparência ao governo democrático. Estreitamente ligado a isso está o fato de que “as demandas por estatísticas frequentemente emanam da busca dos grupos de interesses por reconhecimento público da sua identidade e importância” (*ibidem*, p. 19).

Em seus estudos da sociologia do processo estatístico, Starr (1987) destaca que nenhum método está livre do processo social, ressaltando as estatísticas públicas em particular, uma vez que são usadas para representar realidades sociais. Cada escolha estatística envolve uma redução da complexidade de um fenômeno social, com algumas informações se perdendo e outras se criando a cada etapa. Isso significa que a informação estatística e seus procedimentos dependem dos propósitos imbricados na sua concepção: “Os profissionais e administradores que desenham as estatísticas oficiais devem, portanto, não apenas aplicar sua competência técnica como também interpretar objetivos políticos e sociais para os dados” (*ibidem*, p. 40, tradução nossa). Em outras palavras, nenhum dado pode ser coletado em um “vácuo conceitual”, visto que a formulação dos quesitos e das categorias são inevitavelmente sujeitos ao seu contexto cognitivo e social.

Contudo, apesar de todo método científico ou estatístico ser permeado por interpretações – não estando apenas os seus resultados sujeitos a diferentes interpretações, como também sendo produto de uma determinada interpretação – uma das legitimidades inerentes às estatísticas oficiais é que elas providenciam um ponto de referência conceitual. Essas estatísticas oficiais, segundo Starr, moldam a cognição, a percepção e as normas sociais. O autor argumenta que os conceitos empregados e operacionalizados pelos governos carregam o significado daquele dado dentro daquela sociedade, ou seja,



As classificações usadas nas estatísticas oficiais são compromissos cognitivos poderosos. Uma vez que os governos decidem usar certas categorias para contar, os termos entram na linguagem da administração e moldam tanto as decisões privadas quanto governamentais. As categorias oficiais podem ajudar a constituir ou dividir grupos e a iluminar ou ocultar seus problemas e conquistas (STARR, 1987, p. 53, tradução nossa).

Portanto, as estatísticas oficiais e insumos informacionais precisos são essenciais para a tomada de decisão a nível nacional, tanto por atores governamentais quanto pesquisadores e atores privados. Compreende-se assim a importância da identificação e do correto diagnóstico dos problemas socioeconômicos para a eficiência das políticas públicas. Para tal, é fundamental um sistema de planejamento entre o Governo Federal e os institutos nacionais de pesquisa como IPEA e IBGE, que providenciam dados, indicadores e estudos para subsidiar a ação governamental e o processo de *policymaking*. A qualidade e confiabilidade da produção e disseminação de estatísticas públicas é igualmente fundamental, pois um dos maiores percalços sobre o processo de planejamento, conforme coloca Lopes, é a “deficiência de dados e informações, tanto qualitativa quanto quantitativamente, que impedem a própria formulação do perfil básico do plano, com todas as suas decorrências, assim como controle de sua execução” (LOPES, 1990, p. 60).

Para aprofundar esse tema, será explorada mais a fundo no próximo capítulo a relação essencial de complementaridade entre as estatísticas públicas e a ação governamental, evidenciando a importância da produção estatística para a relação entre Estado, planejamento e sociedade. Além de investigar o contexto do desenvolvimento das estatísticas e dos indicadores sociais, será retratado o histórico do IBGE e a trajetória dos levantamentos e pesquisas nacionais, que evoluíram junto com as novas demandas sociais.

### 3 ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO

A trajetória do planejamento público no Brasil e no mundo, descrita no capítulo anterior, revela diversas mudanças no caráter e interpretação do planejamento e da ação governamental ao longo do último século. O histórico brasileiro de planos revela constantes alterações no que diz respeito aos objetivos visados, às técnicas empregadas e aos panoramas políticos e sociais nos quais se inseriam. De fato, o foco dos planos frequentemente gravitava em torno de objetivos de implementação de infraestrutura, estabilização da inflação ou desenvolvimento de setores econômicos chave.

O final do século XX, contudo, trouxe novas perspectivas e objetivos de planejamento, que se desenvolveram de forma paralela à crescente complexidade da sociedade, às pressões sociais pela atenção governamental e por serviços públicos mais abrangentes e de melhor qualidade. O fortalecimento do contexto democrático e as demandas da esfera social, consolidadas pela Constituição Federal de 1988, conferiram um papel de alta importância à capacidade de planejamento do setor público na construção “de uma sociedade mais desenvolvida, mais justa, menos desigual, com maior bem-estar” (JANNUZZI, 2017, p. 152).

O planejamento público envolve diversos órgãos e instituições de apoio à elaboração dos planos, programas e metas e é necessariamente “viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos” (LOPES, 1990, p. 24). Há diversos níveis e categorias de planejamento: em termos espaciais, manifesta-se a nível nacional, regional, urbano e setorial; temporalmente, pode-se categorizar como de curto, médio e longo prazo; e, em termos teóricos, pode constituir um instrumento técnico ou instrumento político, a depender da abordagem e dos diferentes objetivos com os quais é aplicado. Ademais, o processo está presente em diversas instâncias do setor público, não sendo exercido apenas pelo governo federal, mas também pelos estados, prefeituras, secretarias e órgãos públicos (JANNUZZI, 2017, p. 152).

O processo de planejamento, que vai desde o diagnóstico de problemas públicos até a elaboração dos planos, é fundamentalmente dependente da existência de dados confiáveis e precisos sobre as condições da população a nível nacional. Atualmente, esses dados são coletados, processados e divulgados por diversos institutos de pesquisa e conhecimento, que providenciam a informação necessária para formular indicadores sociais e embasar estudos, além de suprir os formuladores

de políticas públicas com evidências que são essenciais no processo de pautar um problema na agenda governamental, implementá-lo e posteriormente avaliar os seus impactos. Como coloca Ignácio, ao descrever a importância da estatística atualmente:

Em qualquer país, a estatística é ferramenta fundamental para que se possa traçar planos sociais e econômicos e projetar metas para o futuro. Técnicas estatísticas avançadas permitem estimar com um bom grau de precisão variáveis como tamanho da população, taxa de emprego e desemprego, índices de inflação, evasão escolar, demanda por determinados bens e serviços, assim como formular planos para atingir as metas programadas de avanço no bem-estar social. Em face da imensa quantidade de dados e indicadores socioeconômicos e demográficos atualmente coletados e analisados pelos diferentes institutos de pesquisa (públicos ou privados), tornou-se inquestionável a importância da ciência estatística nos últimos dois séculos (IGNÁCIO, 2010, p. 187).

A origem das estatísticas – ou seja, dessa tradição de coleta de dados e produção de conhecimento a nível nacional – está diretamente relacionada com a necessidade dos Estados de planejar e governar. A compreensão da importância das estatísticas públicas para o planejamento governamental e o desenvolvimento da sociedade passa pela compreensão da origem das próprias estatísticas públicas, que remonta ao período de formação dos Estados nacionais e consolidação da noção de população e ciências sociais.

O campo que se ocupa das estatísticas enquanto objeto de estudo, denominado Sociologia das Estatísticas, tem ganhado relevância nas últimas décadas. Acredita-se que a obra pioneira que originou o termo foi “A sociologia das estatísticas oficiais”, de Paul Starr. Nela, o autor destaca a importância da compreensão dos sistemas estatísticos enquanto fenômenos sociais e identifica a evolução dos sistemas estatísticos como intrinsecamente conectada à configuração da sociedade e do Estado (STARR, 1987).

Tal conexão vem primordialmente do fato que a estatística surgiu como um dos pilares do ato de governar. Em sua obra analisando toda a história das estatísticas brasileiras, Senra (2009, p. 17) destaca que, por meio das estatísticas, “mundos distantes e ausentes tornam-se próximos e presentes, fazendo-se conhecidos, portanto pensáveis e, por isso, governáveis”. Para o autor, as estatísticas são fundamentalmente uma forma de saber e uma fonte de poder, na medida em que retratam o passado, reformam a nossa percepção do presente e influenciam as trajetórias futuras, orientando as políticas públicas que moldam a nossa sociedade.

### 3.1 O ESTADO E A ESTATÍSTICA PÚBLICA

Em uma ampla reconstituição da trajetória das estatísticas públicas desde o século XIX, Senra reconhece que a sua importância se apresentou desde a formação dos Estados Nacionais até a consolidação contemporânea da cidadania (2009, p. 21). De fato, o estudo da trajetória histórica das estatísticas revela diversos paralelos fundamentais com a história da própria sociedade e dos Estados democráticos. Em sua revisão de literatura acerca da sociologia das estatísticas, Camargo descreve a história da estatística como sendo:

uma história do governar por números, em que a construção do Estado nacional é analisada pelo prisma da materialidade das políticas e da racionalidade instrumental dos processos decisórios. Uma história das utilizações e traduções das estatísticas, em que sua força argumentativa como discurso de verdade, presente nos planejamentos indicativos, transforma-se gradualmente na sustentação quantitativa das políticas públicas, que pautam os planejamentos tecnocientíficos. Uma história da emergência da mentalidade estatística como ingresso do país na modernidade, tendo como ponto de partida o momento em que se fixa o desejo pelas estatísticas (CAMARGO, 2009, p. 921-922).

A relevância da estatística surgiu originalmente da sua utilização enquanto conjunto de fatos e dados acerca do Estado. O estudo de dados da sociedade, começou a ser feito de maneira sistemática no século XVII, com a intenção de informar a política de Estado. O esforço de conhecer as quantidades e características básicas da população direcionava-se fundamentalmente à utilização do estadista, ou soberano, que aplicava esses conhecimentos ao seu governo, com a finalidade de aumentar a riqueza e a força do seu Estado (PORTER, 1986, p. 19).

Uma das grandes transformações na tradição estatística foi a mudança de perspectiva quanto ao seu objeto de estudo. A estatística vigente nos séculos XVII e XVIII ocupava-se primordialmente de coletar e analisar números, tendo como finalidade a descrição das particularidades das comunidades e de seus recursos. Servia a função primordial de controlar a população, aumentar a arrecadação de impostos e informar a administração. Por esse motivo, os dados coletados na época consistiam principalmente de medidas demográficas como estimativas populacionais e taxas de mortalidade (DESROSIÈRES, 1998, p. 19) e eram considerados segredos de Estado, devendo ser de conhecimento exclusivo do monarca, uma vez que representavam informações privilegiadas e sensíveis (PORTER, 1986, p. 25).

As transformações sociais do século XVIII e XIX mudaram as relações entre Estado e sociedade, alterando assim a produção de informação. A Revolução Francesa e as transformações políticas da época romperam com as tradições do Antigo Regime, conseqüentemente alterando o foco e objeto de estudo das ciências sociais e, por sua vez, da estatística. A população, que antes representava um conjunto de recursos pertencentes ao líder de um reino, passava a adquirir características e autonomias próprias. Além disso, o período revolucionário foi marcado por um projeto de reestruturação da sociedade a partir de novos princípios – um objetivo bastante ambicioso e que, portanto, demandava descrições de todos os aspectos da sociedade (DESROSIÈRES, 1998, p. 33).

Para tal, a administração passou a compilar os conhecimentos de intelectuais, médicos e filantropos a serviço do Estado; contudo, ao contrário do Antigo Regime, essas informações e estatísticas eram publicadas e disponibilizadas, com o objetivo de proporcionar à sociedade um autorretrato:

A unificação da nação foi acompanhada de uma ampla difusão de informação a respeito dos solos que a compunham, das novas técnicas de agricultura e de proteção industrial, e de mercados em potencial. A esse ponto, as estatísticas passaram de manuscritos enclausurados em arquivos administrativos para matéria impressa teoricamente destinada a um grande público. Esse deslocamento estava ligado ao fato que o estado *republicano*, tendo literalmente se tornado a *coisa pública*, representava a sociedade em sua integridade, por meio da representação eleitoral, e também por meio das estatísticas, que agora se tornavam o “espelho da nação” e não mais simplesmente o “espelho do príncipe” (DESROSIÈRES, 1998, p. 34, tradução nossa, grifos do autor).

Passava-se a entender a sociedade como um dos pilares fundamentais da nação, ao lado do governo e do Estado, levando à criação oficial dos escritórios de estatística da república no começo do século XIX e também ao surgimento de um crescente interesse pelas ciências sociais. Nas palavras de Porter, essa onda de entusiasmo em torno das estatísticas inspirava-se em “um novo senso de poder e dinamismo da sociedade” (1986, p. 27, tradução nossa).

Nesse contexto, a investigação estatística tinha como objetivo trazer uma medida para as questões sociais e uma abordagem mais organizada, fatural e empiricamente científica às decisões políticas (*ibidem*, p. 27). Buscavam, assim, analisar as estruturas sociais e compreender as relações e raízes dos problemas fundamentais da sociedade. Enxergava-se um poder revelador das estatísticas e

esperava-se que tais estudos proporcionariam uma base empírica para as ações políticas consideradas necessárias pelos estudiosos da época.

Por esse motivo, as iniciativas estatísticas da primeira metade do século XIX na França foram aplicadas principalmente na área de saúde pública e nas campanhas de educação pública. Inspeccionavam-se as condições de instituições como prisões e orfanatos com o intuito de reformar essas instituições e entender os problemas sociais, demonstrando numericamente as relações entre educação e redução da criminalidade, por exemplo (PORTER, 1986, p. 28). Os levantamentos dessas chamadas “estatísticas morais” de meados do século XIX se popularizaram nas sociedades ocidentais e estão ligados à origem da ciência social moderna, na medida em que se passava a investigar a sociedade enquanto sistema.

A partir dessa época, determinadas ciências sociais como a história, a sociologia, a ciência política, a economia e a psicologia foram gradualmente sendo quantificadas em termos de análises estatísticas e probabilísticas (DESROSIÈRES, 2016, p. 183). Como reconhece Hacking (1991), é enorme a influência da estatística nas ciências humanas. Nas palavras do autor,

a estatística ajudou a determinar a forma das leis sobre a sociedade e o caráter dos fatos sociais. Ela engendrou conceitos e classificações dentro das ciências humanas. Ademais, a coleção de estatísticas criou, no mínimo, uma grande máquina burocrática. Ainda que pense em si mesma como apenas providenciando informação, ela própria é parte da tecnologia de poder em um Estado moderno (HACKING, 1991, p. 181, tradução nossa).

De fato, a consolidação do Estado moderno e a evolução da máquina burocrática e administrativa estão intimamente ligadas às estatísticas e aos levantamentos censitários. O conhecimento acerca do território e da população foi crucial no processo de desenvolvimento da governança. Em seus estudos de governamentalidade, Foucault (1991, p. 87) identifica o período entre meados do século XVI e o fim do século XVIII como sendo uma época no qual os tratados políticos gradualmente deixam de ser “conselhos para o príncipe” e começam a caracterizar-se fundamentalmente como trabalhos acerca da “arte do governo”. Essa preocupação crescente com o governo marca a ruptura com as estruturas feudais e o estabelecimento e centralização de “grandes Estados territoriais, administrativos e coloniais” (*ibidem*, p. 88, tradução nossa).

Ao longo do século XIX, desenvolveu-se um trabalho estatístico que envolvia práticas administrativas e técnicas formais e que ocorria no âmbito de órgãos

especializados, onde se organizavam censos e se compilavam registros administrativos visando o conhecimento a respeito daquilo que é governado, dos objetivos a serem atingidos e da administração requerida para atingi-los. Logo, vincula-se a “arte de governar” ao desenvolvimento de um aparato administrativo e governamental e às formas emergentes de conhecimento, especificamente “o conhecimento do Estado, em todos seus diferentes elementos, dimensões e fatores de poder, questões que se denominavam precisamente “estatística”, significando a ciência do Estado” (FOUCAULT, 1991, p. 96, tradução nossa). Assim, a estatística pertence intrinsecamente ao processo de constituição do Estado moderno e de sua administração e tecnologias de governo.

Uma característica determinante da administração estatal pautada nas estatísticas populacionais é a periodicidade das coletas. Para fins de criação de séries históricas e comparações temporais, os levantamentos censitários precisavam ser regulares e contínuos. Isso demandava categorias claramente definidas e uma infraestrutura institucional para a produção, organização e análise dos dados (HÜNTELMANN, 2016, p. 15). Devido às proporções do trabalho censitário, as operações requeriam a cooperação de instituições e autoridades a nível local e federal para fazer a contagem da população e dos domicílios, informações que depois eram sintetizadas e divulgadas. Essas sínteses, por sua vez, embasavam os discursos públicos contemporâneos sobre população e, assim, “contribuíam para a construção e representação da imagem de um único corpo nacional gerado a partir dos dados acumulados e coletados” (*ibidem*, p. 16, tradução nossa).

Portanto, as estatísticas criam o conceito de “corpo nacional” a partir de uma identidade nacional compartilhada pela sociedade. A sua utilidade em identificar as diferenças e deficiências locais tornava a estatística o instrumento mais apropriado para a finalidade administrativa de dirigir a sociedade, sendo usada então para forjar uma nação unificada e indivisível (WOOLF, 1989). Como colocam Argast, Unger e Widmer, os estados-nação formados no século XIX foram a base fundamental para o estabelecimento dos departamentos estatísticos, que “foram essenciais na formação das noções de “população” e de “nação” que, por sua vez, informavam práticas administrativas e governamentais que moldaram a vida política até grande parte do século XX” (2016, p. 2, tradução nossa).

As estatísticas populacionais, portanto, são um dos elementos principais na construção da imagem de uma nação, na medida que contabilizam os indivíduos

pertencentes ao espaço geográfico, definindo-os então como cidadãos daquela nação – que compartilham características, idiomas, direitos e território (HÜNTELMANN, 2016, p. 17). De fato, Desrosières sustenta que os diferentes níveis de consistência dos Estados refletem, até certo ponto, as trajetórias históricas de seus sistemas estatísticos (1998, p. 148). Woolf (1989, p. 588) compartilha essa visão histórica, colocando o estudo da estatística como “integral ao desenvolvimento do Estado moderno e da sociedade moderna”, uma vez que a história de seu desenvolvimento oferece também uma percepção mais aprofundada a respeito do entendimento que a sociedade tem de si mesma, o relacionamento entre Estado e cidadão e as implicações sociais da produção de conhecimento.

### 3.2 O SISTEMA ESTATÍSTICO BRASILEIRO: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO IBGE

Portanto, a centralização do Estado-nação, as instituições estatísticas e o conceito de população como objeto de estudo e de intervenção governamental são todos elementos historicamente indissociáveis. A seção anterior investiga brevemente a trajetória histórica que permite, nas palavras de Camargo (2009, p. 905), “pensar a construção e a atuação dos Estados nacionais em termos do saber estatístico”. No Brasil, a origem e o desenvolvimento da estatística pública obedeceram a uma lógica semelhante, com o surgimento inicial da necessidade de produção estatística no século XIX, seguido da implementação de censos decenais a partir de 1872 e a gradual evolução de um sistema estatístico.

Um verdadeiro avanço desse sistema foi conquistado em 1936 com a criação do IBGE, que centralizava e coordenava os esforços estatísticos. Desde então, o instituto se ampliou e virou referência internacional, ao mesmo tempo que diversas outras instituições e agências foram criadas, consolidando a relevância das estatísticas públicas nas sociedades modernas. Sendo assim, cabe a essa seção investigar esse processo, esclarecendo principalmente os fatores que levaram à criação do IBGE e a sua importância a nível nacional desde então.

Atualmente, o IBGE é o principal provedor de dados e informações do país, constituindo-se no órgão responsável pela produção e disseminação de estatísticas oficiais que embasam o planejamento de políticas públicas, a tomada de decisão governamental, os estudos socioeconômicos de agências e pesquisadores, os investimentos da iniciativa privada, dentre outras finalidades. Basicamente, as



informações produzidas pelo IBGE atendem às demandas estatísticas de diversos segmentos da sociedade ao proporcionarem um panorama compreensivo da estatística e geografia do país. A cobertura do território nacional se dá por meio de uma rede de pesquisa composta por 27 unidades estaduais, assim como 27 setores de documentação e disseminação de informações (26 nas capitais dos estados e 1 no Distrito Federal) e 570 agências de coleta de dados nos principais municípios.

Essa estrutura atual do IBGE, assim como toda a organização do sistema estatístico nacional, são frutos de um longo processo de desenvolvimento, fortalecimento e renovação das estatísticas públicas e oficiais brasileiras. A base principal para o estudo dessa história no país será a coleção “História das Estatísticas Brasileiras”, elaborada com o IBGE pelo economista, pesquisador e estudioso da sociologia das estatísticas Nelson Senra. Ao longo dos quatro volumes da coleção, que correspondem a dois séculos de tradição estatística, Senra explora a fundo a trajetória do sistema estatístico no país, que diz estar estreitamente vinculada à própria história do Brasil.

### 3.2.1 As estatísticas brasileiras até a década de 1930

O momento inicial da investigação de Senra é em 1822, com a independência do Brasil. Além de se situar no começo do século XIX, época na qual se espalhava o movimento estatístico pelos países ocidentais, a escolha de período se justifica também pelo fato que “a maior demanda por estatísticas, e sua maior oferta, sempre ocorreu no âmbito dos Estados Nacionais” (SENRA, 2009, p. 19). A proclamação da independência abriu a primeira demanda por estatísticas, uma vez que se lutava pela consolidação da unidade territorial a nível interno e pelo reconhecimento diplomático do país a nível externo. Não havia na época um território brasileiro centralizado – e, muito menos, uma unidade brasileira – além de inexistir uma tradição constitucional (*ibidem*, p. 25).

Nesse primeiro período, formava-se gradualmente uma mentalidade estatística, na medida que os parlamentares começaram a demandar informações estatísticas para definir a conformação da representação parlamentar, proporcional ao montante populacional, e para cumprir suas funções administrativas. Ainda na década de 1820, discutia-se a importância da formação de uma comissão de estatística, especificamente com a finalidade de conhecer o Brasil e temas de

conhecimento público para o governo, como a população, os subsídios, as finanças e o exército (SENRA, 2009, p. 31).

No Brasil, ainda se carecia significativamente de bases para o desenvolvimento da atividade estatística, que se encontrava frequentemente prejudicada pela desconfiança da população, pelo transporte e comunicação precários, pela falta de estrutura e funcionários qualificados e por restrições orçamentárias. Apesar da necessidade administrativa de possuir informações a respeito do país, a falta de legislação adequada e de instituição especializada eram os fatores principais que impediam os governos de desenvolver as estatísticas solicitadas. Somava-se a isso a precariedade ou inexistência de registros públicos – que deveriam, na ausência de censos mais custosos, fundamentar a formulação das estatísticas. Ademais, as produções ainda eram mais descritivas que quantitativas e careciam da periodicidade necessária para produzir comparações regulares (SENRA, 2009).

Para tal, seria necessário realizar um censo geral que revelasse a estrutura populacional e, no mesmo processo, laicizar os registros civis – que até então eram registros paroquiais. A realização do censo constituía um grande desafio, dado que envolvia: a elaboração do formulário; a coleta de campo em um país de enorme extensão territorial, transporte precário e sem bases geográficas bem-definidas que dividissem o território e informassem a localização precisa da população; e, por fim, a apuração, análise e publicação dos resultados (*ibidem*, p. 37). Houve, em 1852, uma tentativa de fazer um censo geral, porém sem êxito. A população revoltou-se contra a operação e o primeiro censo geral da história brasileira foi realizado apenas em 1872, tendo sido o único do período do Império.

Ainda assim, a base do futuro sistema estatístico foi estabelecida nesse período, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de uma demanda por estatísticas. Conforme visto, a época foi mundialmente marcada pela preocupação estatística. Influências externas como a *Royal Statistical Society* britânica, a *Société Statistique de Paris* francesa e os Congressos Internacionais de Estatística realizados na Europa levaram à criação da Sociedade Estatística do Brasil em 1854, sob imediata proteção do Imperador, que visava enumerar, coletar e metodizar os dados que embasariam as estatísticas do Império.

A atuação da Sociedade não prosperou; foi somente em 1871 que se definiu o primeiro programa estatístico brasileiro com a criação da Diretoria Geral de Estatística (DGE). Atribuíram-se à DGE amplas funções estatísticas, dentre as quais a principal

era o planejamento, estruturação e execução do censo. A criação dessa repartição estatística foi anunciada no amparo da Lei n.º 1.829 de 1870, que ditou a Lei do Censo, determinando o recenseamento decenal de toda a população do Império e o registro civil de nascimentos, casamentos e óbitos (SENRA, 2009, p. 65).

O período de 1889 a 1936, que corresponde principalmente à época da Primeira República, foi marcado em grande parte pelos avanços legislativos em relação à estatística, que objetivavam a imposição de regras centralizadas ao trabalho estatístico, ainda muito disperso devido à descentralização administrativa que caracterizava a federação. A atividade estatística assume crescentemente a faceta técnica e profissional, ao passo que os usuários analíticos das estatísticas se tornam mais especializados e, assim, mais criteriosos em relação aos rigores científicos. Consequentemente, as instituições estatísticas, nesse período, renovam suas legislações e demandam estruturas melhores, além de uma ampliação dos seus recursos humanos, materiais e financeiros (SENRA, 2006, p. 42).

O caráter oficial e legislativo da Primeira República em relação à estatística nota-se já a nível constitucional. Inspirando-se no exemplo estadunidense, a constituição elaborada em 1891 determinava o recenseamento decenal da população por parte do Governo Federal, com a finalidade primordial de definir o número de Deputados proporcionalmente ao montante da população (BRASIL, 1891). Esse artigo espelha a constituição estadunidense de 1787, que pontuava a coleta de estatísticas demográficas por meio do recenseamento decenal, com a finalidade explícita de definir a quantidade de representantes políticos e as cargas fiscais proporcionalmente à contagem populacional (DESROSIÈRES, 1998, p. 188).

Assim sendo, verifica-se uma continuidade em relação à tradição estatística incipiente no século XIX, buscando-se garantir as produções que já estavam em curso e também desenvolver novas técnicas e novos registros. O que se revela de maior importância nessa época é a preocupação dos administradores em elaborar estatísticas, considerando-as um instrumento de progresso. De fato, uma das primeiras ações da República é também regular e laicizar o registro civil em 1889. A criação do Registro Civil foi particularmente significativa porque constituía o maior dos registros administrativos – que, por sua vez, eram as fontes básicas da elaboração das estatísticas, na ausência de censos mais regulares e completos.

Ainda assim, o trabalho estatístico encontrava diversos obstáculos: os estados (detentores dos registros estatísticos individuais) ignoravam as demandas da DGE por

informação, enquanto o governo central, que era fraco, buscava solucionar esse problema através de legislações. O programa estatístico oscilava, revelando-se bastante precário e desorganizado, marcado pela descontinuidade e pela deficiência de informações. A realização dos recenseamentos gerais também foi errática: dois censos do período não foram realizados e o primeiro, de 1890, foi relativamente precário devido ao contexto político turbulento da época. O censo de 1900 introduziu novidades malfeitas, levando a resultados insatisfatórios; em 1910, não houve censo por falta de recursos, enquanto em 1930, a eclosão da revolução foi fator que impediu sua realização. Somente o censo geral de 1920 foi particularmente exitoso, coletando dados populacionais e econômicos a nível nacional (SENRA, 2009).

Em resumo, as fraquezas se deviam principalmente à falta de instituições estruturadas, de quadros bem formados e contínuos e de consistência na geração dos registros estatísticos (SENRA, 2006, p. 546). Para solucionar esses problemas e fortalecer a oferta das estatísticas, idealizava-se a implementação de um sistema estatístico envolvendo a cooperação administrativa de todas as esferas de governo. Essa é a principal mudança que ocorre no período seguinte, com a criação do IBGE após a instalação do Estado Novo: o governo centralizador e intervencionista de Vargas possibilita e pavimenta o surgimento de um órgão nacional de estatística no centro do sistema estatístico brasileiro, estruturado, técnico e capaz de coordenar as forças locais em prol dos interesses e necessidades do Estado nacional.

### 3.2.2 A criação do IBGE e a organização das estatísticas

Em 1930, a Revolução de Getúlio Vargas leva ao fim da Primeira República e ao início de um novo governo, marcado pela ruptura em relação à estrutura administrativa anterior. A Era Vargas se estendeu de 1930 a 1945 e foi caracterizada desde o princípio por um governo centralizador e nacionalista, elementos que foram intensificados a partir da instauração do Estado Novo em 1937. A estatística assumiu, nesse contexto, uma dinâmica profundamente diferente da anterior, o que se deveu primordialmente ao fato que o próprio arranjo dos poderes dentro do Estado se alterou profundamente também. A nova burocracia estatal central e autoritária oportunizou o surgimento de uma repartição estatística federal que tinha a força e o respaldo institucional para coordenar o programa nacional. Foi assim que, nesse período,

consolidou-se a atividade estatística no Brasil, que passava a ser conduzida de maneira técnica, mas com finalidades políticas.

Dentro dessa perspectiva histórica, portanto, o IBGE surgiu em um contexto no qual se percebia crescentemente a necessidade fundamental do desenvolvimento nacional promovido pelo Estado. Principalmente, surgiu em um contexto histórico caracterizado por um “movimento de centralização, burocratização e racionalização em torno da esfera estatal” (PENHA, 1993, p. 41). O planejamento governamental demandava estatísticas: conforme se expandia o planejamento, as técnicas também evoluíam, tornando os planos mais científicos e precisos. Essa evolução precisava partir, necessariamente, de um acervo sistematizado de informações a respeito da população e do território nacional, dimensionando os seus setores produtivos, agrícolas e comerciais. Originou-se, assim, como

um núcleo administrativo central com a tarefa de organizar e incrementar os fluxos de informação em todo território brasileiro, com flexibilidade para intervir, através de procedimentos técnicos e científicos, sobre as estruturas político-administrativas, em vias de serem inseridas dentro de uma perspectiva de integração nacional (PENHA, 1993, p. 41).

O órgão foi criado a partir da junção do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Conselho Brasileiro de Geografia (CBG). Em 1938, foi ratificado o Decreto-Lei n.º 218, que rebatizou o INE como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, oficialmente estabelecendo-se o IBGE. Ainda que criado em 1938, a tradição institucional atribui a formação do Instituto ao 29 de maio de 1936, data na qual o INE iniciou suas atividades. A criação do IBGE foi a base para o desenvolvimento do sistema estatístico em dimensões sem precedentes, articulando desde a esfera municipal à federal.

Conforme visto, os registros estatísticos elaborados até então eram imprecisos e assistemáticos. A atuação estatal dependia de um panorama geográfico, cartográfico e demográfico mais completo do país. Dessa maneira, o IBGE foi criado com o “objetivo de modernizar e, acima de tudo, centralizar os instrumentos de estudo e levantamento estatísticos sobre aspectos diversos da vida nacional” (ANDRADE, 2016, p. 86). O trabalho estatístico do período anterior era limitado, especialmente devido ao fato de que a atuação da instituição estatística federal vigente era descontínua e cerceada pelos interesses e desinteresses dos detentores de registros. Entretanto, como coloca Senra (2009, p. 199), “isso mudaria com Getúlio Vargas;

haveria vontade de governar, para tanto sendo essencial as estatísticas. O Estado central e forte que teria lugar, daria as melhores condições à elaboração das estatísticas”, levando à constituição de um sistema estatístico que tinha em seu centro o IBGE.

A centralização e a força do Estado foram elementos fundamentais para o avanço estatístico que, por sua vez, fomentava a ação estatal. Ao poder estatal, era relevante também a união da estatística, da cartografia e da geografia, de tal forma a promover a ordenação territorial. A incorporação do CBG ao INE – os embriões que, logo, formaram o IBGE – demonstrava o papel crucial que a geografia e a cartografia possuíam na qualidade das pesquisas estatísticas. Santos e Castiglione (2014, p. 1) resumem as duas finalidades principais da função cartográfica do IBGE em seus primórdios: “representar o território do país através de mapas [...] e apoiar as operações censitárias, para as quais a cartografia é um instrumento básico no planejamento e na operacionalização das pesquisas”.

Os levantamentos geográficos subsidiavam os levantamentos estatísticos, determinando as áreas de cobertura do censo. Paralelamente, o conhecimento da sociedade (há muito tempo o propósito fundamental da atividade estatística) dependia intrinsecamente do reconhecimento do seu território nacional. É interessante observar, nesse ponto, a função da instituição estatística na construção e fortalecimento do Estado moderno, tanto como unidade populacional quanto como unidade territorial. Consoante ao que foi discutido na seção anterior, as instituições estatísticas foram basilares para forjar uma identidade nacional, diretamente ligada à força do Estado nacional.

A compreensão do contexto histórico, portanto, é fundamental para situar a criação, a finalidade, a estrutura e as atribuições do IBGE dentro do desenvolvimento brasileiro. Um elemento muito forte que estava presente na época do surgimento do Instituto era o esforço sistemático de centralização territorial e política, consolidando a integração nacional. A atuação do IBGE representava um ponto de inflexão na relação do Estado com o seu território, tornando-se mais abrangente, moderno e racionalizador – uma vez que levantava dados sobre toda a vida nacional, partindo de inovações técnicas e visando ordenar o quadro territorial do país.

Como exemplo, destaca-se o relatório “Problemas de Base do Brasil”, apresentado a Vargas em 1941, contendo propostas para a unidade e integração nacional. Oficialmente elaborado pelo Conselho Nacional de Estatística (CNE), o

estudo indicava os problemas socioeconômicos do país e preconizava ações voltadas à integração nacional e construção das esferas públicas. Conforme o relatório – que Senra (2009) entende como um dos pioneiros do planejamento brasileiro – os objetivos essenciais do IBGE e do Estado brasileiro nessa época envolviam a investigação estatística das necessidades e possibilidades do país a nível físico, demográfico, econômico, social e político; a promoção da integridade territorial do Brasil para fortalecer a capacidade da Nação; o combate às desigualdades territoriais para estimular o progresso e desincentivar os conflitos regionais e separatistas; impulsionar a maior eficiência da administração; e assegurar ao Governo Federal e aos governos locais os alicerces para “a unidade e a continuidade, o poder de efetivo controle e a capacidade de planificação racional” (CNE, 1958, p. 74).

Dentro das reformas e do desenvolvimento proposto pelo estudo, o IBGE, que possuía alcance nacional e era o único órgão presente em todos os municípios, estava em uma posição ideal para coletar as observações e os dados que permitiriam detectar as deficiências locais e planejar ações públicas para transformar a vida social (SENRA, 2009, p. 238). Essa capilaridade era intrinsecamente característica da própria composição do IBGE enquanto sistema estatístico de caráter nacional, e não federal; ainda assim, era um sistema federativo, porque as fontes-chave seguiam sendo os registros administrativos, detidos pelos municípios. É bastante interessante, aqui, o ponto levantado por Senra quanto à estrutura desse sistema, que na época funcionava como uma “estrada de mão-dupla”:

Impunha-se esse federalismo pela necessidade de alcançar, nos estados e nos municípios, os registros administrativos, então, a fonte básica de informações fundadoras das estatísticas; mas não apenas por essa razão: queria-se que, pelo saber das informações estatísticas (e logo depois também das informações geográficas), houvesse uma transformação civilizatória nos municípios. Sim, pelas representações quantitativas e cartográficas, os municípios distantes e ausentes se faziam próximos e presentes, logo, sendo conhecidos, podiam ser pensados, e, daí, bem governados; por essa estrada de mão-dupla, oferecendo e recebendo informações (estatísticas e geográficas) os municípios avançariam, e melhor seria o Brasil. Surgiu um sistema estatístico para e pela federação, de caráter nacional, que funcionava pelo mecanismo de cooperação interadministrativa, articulando as esferas federal, estadual e municipal (SENRA, 2009, p. 311).

Logo, nesse sistema, as agências municipais de estatística eram pilares do programa estatístico e articulavam as campanhas estatísticas, primordialmente de caráter censitário. A interação entre o âmbito nacional e municipal era essencial no

funcionamento do IBGE, visto que grande parte da operação se concretizava a nível dos municípios e era embasada por eles. Além disso, estimulou-se a utilização sistemática desses registros por parte de distintos usuários na produção de estudos e estatísticas. Essa coordenação institucional foi a marca principal do período, durante a qual o Instituto ganha maturidade e constrói credibilidade ao longo das décadas com seus estudos demográficos, territoriais e socioeconômicos.

### 3.2.3 O IBGE e a construção da capacidade estatística nacional

Ao longo desse processo, o IBGE foi construindo cada vez mais relevância nas suas pesquisas, revisando e ampliando os temas investigados e explorando novas áreas de produção, como a elaboração de estatísticas econômicas. Entretanto, ainda prevalecia a demanda por informações da parte dos produtores das estatísticas, não dos usuários. Em muitos casos, esses produtores eram também os analistas dos resultados e os formuladores das políticas públicas embasadas nesses dados; ou seja, eram também os usuários finais (SENRA, 2009, p. 312). Diante disso, o Instituto se preocupava crescentemente em tornar-se mais pertinente, buscando não somente ofertar com qualidade as estatísticas demandadas, mas também criar novas demandas, formando uma comunidade de usuários de estatísticas que estimulassem e fortalecessem o sistema estatístico nacional.

Essa questão da oferta e demanda, ou seja, produção e uso das informações estatísticas é um tema importante na evolução do IBGE e do sistema estatístico nacional como um todo, porque é um dos fatores fundamentais da capacidade estatística do país. Em estudo organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Lotta *et al.* definem a capacidade estatística como dependente da “capacidade de produzir informações relevantes, oportunas e de qualidade, o uso que se faz delas e o alinhamento entre a oferta e a demanda por estatísticas” (2018, p. 1). Portanto, uma estratégia fundamental na consolidação da institucionalidade de um sistema estatístico é o investimento em forjar uma comunidade de usuários que demandem estatísticas de qualidade (*ibidem*, p. 91).

Os autores colocam a demanda como um componente chave da capacidade estatística, essencial para garantir a sua continuidade, na medida que essa demanda externa representa uma forma de enraizar a consciência estatística na sociedade. A criação e institucionalização de vínculos com atores estatais, com a imprensa e com



a sociedade civil fornece uma estrutura informal à agência estatística e fortalece sua autonomia, uma vez que esses grupos supervisionam a transparência e a qualidade da instituição estatística, protegendo-a contra a politização e o enfraquecimento que podem resultar de mudanças no governo (LOTTA *et al.*, 2018, p. 96).

Além disso, os autores também ressaltam a existência de uma relação direta entre o desenvolvimento dos sistemas estatísticos e o fortalecimento das capacidades do Estado. Estudos da economia política da capacidade estatística apontam esse processo como um ciclo virtuoso, no qual um Estado mais forte leva a uma maior capacidade estatística que, por sua vez, é necessária para fortalecer esse Estado (TAYLOR, 2016). Essa análise vai além do processo prevalente até o século XX, da construção de um Estado-nação apoiado nas estatísticas e nos símbolos nacionais, conforme visto nas seções anteriores. Atualmente, a capacidade estatal segue sendo um tema relevante, referindo-se à capacidade dos governos de praticar uma governança eficiente e implementar políticas públicas básicas e de qualidade.

Os estudos de Kurtz (2013) em relação a esse tema argumentam que a forte capacidade estatal não corresponde necessariamente à riqueza ou ao desenvolvimento de um país; inclusive, os Estados mais eficientes da América Latina (sua região de estudo) não são os mais ricos. Segundo o autor,

diferenças nas capacidades dos Estados de, entre outras coisas, fornecer bens públicos, regular suas economias, ou responder a crises, são fundamentalmente sobre as diferentes habilidades das instituições estatais de alcançar profundamente a sociedade e moldar ou limitar o comportamento individual. Isso não é sempre fiscalmente dispendioso, e a mera existência de uma economia próspera por si só não torna as instituições estatais eficientes ou particularmente propensas a melhorar (KURTZ, 2013, p. 3, tradução nossa).

Portanto, a forte capacidade estatal está diretamente relacionada à capacidade e poder institucional. Essa estrutura, em última análise, promove o crescimento econômico, a estabilidade política, políticas públicas de qualidade e uma maior legitimidade governamental (KURTZ, 2013). Nesse sentido, o sistema estatístico nacional é uma das principais instituições que fortalecem a capacidade estatal e, por isso, “o desenvolvimento da capacidade e autonomia dos Departamentos Nacionais de Estatística é essencial para o desenvolvimento da capacidade estatal de responder efetiva e eficientemente a desafios urgentes de políticas públicas” (TAYLOR, 2016, p. 20, tradução nossa).

Enquanto agência central, o departamento nacional de estatística – que, no caso brasileiro, é o IBGE – tem a importante função de constituir um sistema de informação pública que subsidia tanto a ação governamental quanto a sociedade. A nível governamental, as informações viabilizam o planejamento de intervenções no âmbito público, a avaliação de políticas públicas e a alocação orçamentária; em relação à sociedade, os indivíduos e os atores privados podem utilizar os dados para informar-se e auxiliar na tomada de decisão (TAYLOR, 2016, p. 10). Por esse motivo, considera-se a produção e disseminação de estatísticas públicas de qualidade como um bem público meritório, sendo não-excludentes e não-rivais. Sendo assim, não apenas podem ser utilizadas livremente pelos atores governamentais, políticos, da sociedade ou da iniciativa privada, como também, nas palavras de Jannuzzi, “quanto mais públicos forem, mais bem-estar podem gerar” (2017, p. 183).

Além da construção de uma sólida oferta e demanda por estatísticas, a capacidade estatística dos países é determinada pela sua capacidade de produzir informações relevantes e de qualidade, assim como o uso que se faz dessas informações. O fortalecimento do sistema estatístico vem do constante desenvolvimento de novas técnicas e de funcionários especializados. Paralelamente, o aumento da demanda por estatísticas, que aumenta a importância do departamento estatístico, precisa também ser acompanhada de investimentos na oferta, expandindo a agenda de produção estatística para atender às novas prioridades sociais e estatais (LOTTA *et al.*, 2018, p. 92).

No Brasil, o IBGE acompanhou esse movimento, renovando as suas técnicas de produção e atualizando as pautas e publicações para fornecer as informações essenciais para o planejamento de políticas públicas que ganhava cada vez mais forma a partir de meados do século XX. Essa formalização das estatísticas marca, a partir da década de 1970, um novo período do IBGE. A criação do IBGE em 1936 e as décadas subsequentes marcaram a primeira fase do IBGE, na qual a produção de estatísticas conquistou a continuidade e a organização que se buscava nos períodos anteriores. O sistema estatístico teve enormes avanços nesse período e foi fundamental para o sistema de planejamento do governo federal (SENRA, 2009).

Entretanto, na década de 1970, aquele modelo vigente se esgota e inicia-se um momento de transformação do IBGE e transição da atividade estatística, levando ao surgimento do que Senra (2009) denota como um “segundo modelo estatístico brasileiro”. Este segundo tempo, de 1972 em diante, se diferencia do primeiro (de

1822 a 1972) pela formalidade científica que a elaboração das estatísticas conquista. Há um aumento da institucionalidade do sistema estatístico, promovendo-se a especialização, a cooperação e uma maior credibilidade e legitimidade do trabalho estatístico, valorizado crescentemente pela sociedade (SENRA, 2006, p. 42).

Assim, o trabalho estatístico foi crescentemente marcado pela introdução de novas técnicas, metodologias e processos de pesquisa. Nessa época, uma das principais inovações foi a técnica da amostragem. O programa estatístico até então pautava-se principalmente nas campanhas estatísticas que realizavam, via de regra, pesquisas completas (ou seja, censitárias). A introdução das pesquisas por amostragem como resposta às maiores e constantes demandas por estatísticas para o planejamento governamental possibilitaram essa transformação do modelo do IBGE. De fato, uma tendência geral desse período é o predomínio da produção; a oferta de estatísticas se consolidara como contínua e sistemática e era crescentemente produzida levando em consideração a demanda dos usuários e as necessidades de informações sociais e econômicas que gradualmente surgiam. Ademais, a reforma significava também que o programa estatístico passava a englobar a vontade nacional, ajustando suas investigações de acordo com as demandas de usuários em conferências de estatísticas (SENRA, 2009).

Para Senra (2006), esse período representou uma “era de ouro” das instituições estatísticas públicas e oficiais, particularmente as de âmbito nacional, mas também proliferando-se as agências estaduais. O autor atribui a prosperidade estatística dessa época à convergência de três fatores, que foram decisivos em transformar as instituições estatísticas em verdadeiras instituições públicas de pesquisa:

o planejamento nacional, inserido no contexto da economia keynesiana, provocando uma demanda jamais vista, seja em volume, seja em variedade; a contabilidade social, há muito tempo estudada e desejada pelos economistas, como síntese das medições das atividades econômicas; a técnica da amostragem, que, depois de longo tempo, é tornada operacional, viabilizando pesquisas em profusão, dessa forma gerando registros estatísticos em abundância (SENRA, 2006, p. 43).

Nessa época, portanto, a produção foi estimulada pelo planejamento nacional, que funcionou como o motor da demanda por estatísticas; pela contabilidade nacional, que foi como se organizou a oferta de informações; e as pesquisas amostrais, como técnica de produção (SENRA, 2006). Vale ressaltar que esses exatos elementos

também são vistos como fundamentais por Desrosières, que identifica a mesma tendência no caso dos Estados Unidos no período de 1935 a 1950. A política global de intervenção e planejamento adotada na presidência de Roosevelt levou a sua administração a organizar as estatísticas federais, desenvolver censos populacionais e econômicos e adotar métodos estatísticos mais modernos, dentre os quais destaca as pesquisas amostrais, as contas nacionais e, mais tarde, os computadores (DESROSIÈRES, 1998, p. 330).

Em estudo de caso sobre a formação da capacidade estatística do IBGE, Lotta *et al.* (2018, p. 34) também destacam a importância das décadas de 1970 e 80 enquanto período de consolidação das metodologias estatísticas. O momento foi fundamental devido à renovação do sistema estatístico, no qual a geografia e a estatística foram integradas, novas pesquisas foram conduzidas e o IBGE foi convertido em ator central no processo de elaboração de estatísticas econômicas, que haviam se tornado indispensáveis ao planejamento e à tomada de decisão.

Logo, foi um período notavelmente distinto do anterior, ainda que seja essencial destacar que a primeira fase do IBGE consistiu em “marco fundador das bases institucionais da estatística nacional”, visto que os elementos fundamentais que perdurariam até a atualidade foram forjados nessa época. Pela alta relevância que o presidente Vargas atribuía ao Instituto e pelo seu papel de articulador do sistema nacional, o período consolidou a estrutura do IBGE e garantiu a sua presença em todo o país, promovendo-se a contratação de pessoal e a criação de unidades e agências em todo o território (LOTTA *et al.*, 2018, p. 33). Os autores também destacam a criação da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) como um avanço dessa época, pela sua relevância em garantir a credibilidade das atividades do IBGE, ao qual é vinculada.

Após o período fundador (1930 a 1970) e o período de renovação (1970 e 1980), os autores identificam um terceiro período na formação do IBGE, correspondente aos anos 1990 em diante. Nesse momento, as novas tecnologias da informação e a tendência de globalização levaram a um aprimoramento das metodologias das pesquisas, aos investimentos em capacidades técnicas e à modernização dos sistemas de planejamento da organização, além de uma maior abertura a atores nacionais (como a imprensa e a academia) e atores internacionais (como organismos multilaterais). Esse diálogo com diferentes atores e instituições

fortalecia a transparência das informações, que se alinhava profundamente também com o processo de redemocratização sendo vivido no país (LOTTA *et al.*, 2018).

Conforme visto no capítulo anterior, o sistema estatístico se fortaleceu na década de 1970, durante o regime militar, em resposta às demandas de um Estado centralizador pautado no planejamento central. No entanto, a democratização dos anos 1980 também foi um catalisador da capacidade estatística. A descentralização do sistema administrativo levou todos os diferentes níveis de governo a aumentarem a sua demanda por estatísticas confiáveis, uma vez que esses dados populacionais eram necessários para calcular as transferências de recursos para os entes federativos subnacionais (LOTTA *et al.*, 2018, p. 77).

Concomitantemente, a promulgação da Constituição Cidadã, pautada nos princípios do Estado de Bem-estar social, trouxe a incorporação de novas temáticas às pesquisas. Lotta *et al.* salientam a relevância desse período: “Nesse momento, o IBGE passou por mudanças importantes em termos de capacidade estatística, já que a produção estatística passou a ser considerada um elemento essencial para fortalecer a democracia e o novo Estado provedor” (2018, p. 34). Essa visão é compartilhada por Draibe (2014), que vê a Constituição de 1988 como um marco de fortalecimento dos processos participativos mais transparentes e, conseqüentemente, da análise de políticas públicas, que era ainda incipiente no país e no mundo e cuja consolidação foi primordialmente um subprocesso da modernização do Estado.

O caso do IBGE, portanto, representa a maneira como a formação da capacidade estatística nacional ocorre paralelamente ao próprio desenvolvimento do Estado, uma vez que o sistema estatístico tende a se desenvolver conforme evoluem as necessidades do Estado, da sociedade e do mercado. Esses atores sociais e econômicos externos ao Estado são fundamentais também, pois os vínculos estabelecidos com eles e a participação em redes internacionais ajudaram a dar credibilidade, legitimidade e relevância institucional ao IBGE. Além disso, a formação de um corpo técnico altamente qualificado, a valorização da instituição por parte dos seus profissionais e os investimentos em transparência e aperfeiçoamento metodológico foram decisivos no fortalecimento do Instituto e da capacidade estatística nacional (LOTTA *et al.*, 2018, p. 36).

Além disso, o desenvolvimento da capacidade estatística do IBGE se baseou concomitantemente na sua tradição e na renovação. Esses elementos trabalharam em conjunto na formação institucional do Instituto: a tradição refere-se ao seu legado,

que lhe garantiu estabilidade e permanência, enquanto a renovação foi o fator que permitiu e promoveu as constantes transformações, assegurando a sua contínua relevância e adequação aos novos contextos. Como colocam os autores, “o IBGE conseguiu, ao longo do tempo, incorporar novas demandas e reconceitualizar seu papel na produção de estatísticas nacionais, entendendo a natureza das transformações econômicas, sociais e políticas do Brasil” (LOTTA *et al.*, 2018, p. 35). Essas transformações, como veremos a seguir, impactaram toda a noção de desenvolvimento e de estatística pública que possuímos até os dias atuais.

### 3.3 ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E INDICADORES SOCIAIS

As transformações econômicas, sociais e políticas que ocorreram no Brasil e no mundo foram fundamentais na trajetória estatística das últimas décadas e na estruturação da demanda estatística atual. A segunda metade do século XX foi marcada pelos crescentes compromissos políticos de promover o desenvolvimento, o bem-estar social e a redução das desigualdades. Nesse contexto, surgiu o movimento dos indicadores sociais, primeiramente nos anos 1960 e 70, com um posterior ressurgimento no fim dos anos 1990 e, finalmente, na atualidade. A origem e evolução dos indicadores sociais está diretamente conectada à produção estatística, ao planejamento do setor público, às demandas sociais e às políticas públicas.

O primeiro “movimento dos indicadores sociais” se deu nas décadas de 1960 e 1970, quando se fortaleciam as transformações sociais do Estado de Bem-Estar. No início dos anos 1970, Land (1971, p. 322) já enfatizava a popularidade do termo “indicador social”, que relatava como sendo amplamente usado pelos cientistas sociais e administradores governamentais na época. Mais recentemente, Jannuzzi define o indicador social como sendo

uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, [...] usado para aproximar, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para a pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas); ele aponta, aproxima, traduz em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas com base em escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Trata-se de um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou a respeito de mudanças que nela estão se processando (JANNUZZI, 2017, p. 21, grifo nosso).

Devido ao fértil contexto histórico no qual surgiu, o movimento dos indicadores sociais se difundiu rapidamente entre os países e governos. Conforme visto no primeiro capítulo, a “era de ouro” do capitalismo do pós-guerra e a cultura política do planejamento e da intervenção governamental estabeleceram as bases para o desenvolvimento de políticas sociais mais abrangentes em todo o mundo. A necessidade de elaboração desses programas e da posterior avaliação dos seus impactos levou ao surgimento dos indicadores sociais. Além disso, tornava-se inegável a percepção de que os indicadores de crescimento econômico – que proliferaram em meados do século XX, especialmente com a popularização das contas nacionais e o uso dos agregados macroeconômicos nas decisões políticas – não eram instrumentos acurados para medir qualidade de vida e bem-estar. As políticas governamentais visavam crescentemente a redução das desigualdades e o desenvolvimento social – demandando, portanto, novos indicadores que permitissem o acompanhamento desses planos e programas.

Constatava-se crescentemente que o quantitativo de bens e serviços produzidos em um país não expressava por si só o seu potencial de desenvolvimento. O índice do PIB per capita, amplamente adotado na época como medida do bem-estar da população, gradualmente perdia seu significado conforme se reconhecia que um alto PIB per capita podia conviver com alta pobreza, desemprego e desigualdade (SATRÚSTEGUI, 2013). Com isso em mente, ocorre no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 uma “virada social” que questiona a relação vigente entre crescimento econômico e desenvolvimento, ressaltando também a questão do bem-estar da população e os impactos ambientais do modelo adotado até então. Com o tempo, novas facetas foram sendo adicionadas ao conceito de desenvolvimento, somando ao âmbito econômico as questões sociais e ambientais (SACHS, 2009, p. 9).

Assim, foi no contexto do século XX que as estatísticas e estudos populacionais se disseminaram e evoluíram amplamente. As transformações da época levaram ao surgimento do Movimento de Indicadores Sociais, que unia os esforços conceituais e metodológicos de diversos países e instituições multilaterais – como a Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – para medir os avanços sociais. Assim, a partir da década de 1970, “os sistemas nacionais de produção e disseminação de Estatísticas Públicas passaram a incorporar novas dimensões investigativas e a produzir relatórios sociais de forma sistemática” (JANNUZZI, 2017, p. 19).

O movimento também foi presente no Brasil, e sua origem remonta principalmente a 1973, quando o IBGE criou um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar um sistema de indicadores sociais que orientasse as pesquisas e publicações dessa área. A iniciativa, intitulada “Grupo Projeto de Indicadores Sociais”, inaugurava três novas linhas de trabalho principais: a reconstrução do sistema nacional de contabilidade social; a formulação de indicadores sociais para analisar as condições de vida da população brasileira; e a implementação de amplo estudo nutricional e de orçamentos familiares (SIMÕES; ALKMIM; SANTOS, 2017, p. 18). Em 1974, criou-se o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) com a finalidade de conduzir a política social e construir as informações necessárias para o planejamento estatal – particularmente o II PND, que era o plano vigente na época – estando o IBGE encarregado da organização e funcionamento do sistema de indicadores sociais (SANTAGADA, 2007, p. 127).

O projeto fortalecia o papel central do IBGE no sistema estatístico nacional, além de ampliar a sua inserção na dimensão das pesquisas socioeconômicas brasileiras. Dentro dessa iniciativa, foi iniciada a publicação da série “Indicadores Sociais”, que teve periodicidade irregular até 1998, quando se transformou na “Síntese de Indicadores Sociais”, publicada anualmente desde sua criação. O primeiro relatório de “Indicadores Sociais”, datado de 1979, abrangia oito áreas temáticas: população e famílias, divisão do trabalho, mobilidade ocupacional, distribuição de renda, despesa familiar, habitação, educação e saúde (JANNUZZI, 2017, p. 19).

A expectativa era que a produção de indicadores sociais orientaria as ações governamentais no sentido de promover o bem-estar e reduzir as desigualdades. Ao longo do século XX, segundo Desrosières (1998, p. 330), os problemas sociais gradualmente deixaram de ser uma questão pontual resolvida por caridade ou paternalismo, tornando-se pautas abrangidas pelas leis nacionais e aplicadas em todo o país. Isso levou à criação de um espaço nacional de debate sobre problemas como pobreza e desemprego, resultando também na criação de instituições que lidassem com esses problemas e de métodos de quantificação desses novos objetos. O acompanhamento dos indicadores sociais permitia à mídia e à sociedade civil um maior poder de fiscalização do poder público, sendo as estatísticas públicas uma forma de fornecer maior transparência ao retratar a situação socioeconômica nacional.

A crise fiscal do Estado e a contrarreforma neoliberal dos anos 1980 em diante, que serão abordadas mais a fundo no capítulo seguinte, desmantelaram a cultura de



planejamento governamental, colocando em xeque também a produção sistemática de indicadores sociais. No entanto, no caso do Brasil em particular, a redemocratização e as políticas de proteção social consolidadas pela Constituição de 1988 resgataram a legitimidade dos indicadores, que se tornaram insumos fundamentais em todas as fases do ciclo de políticas públicas (JANNUZZI, 2017, p. 20). Isso levou a uma necessidade de informações estatísticas no país, estimulando as instituições produtoras a responderem a essa demanda com avanços tecnológicos, científicos, metodológicos e administrativos. Como coloca Ferreira, ao tratar desse contexto no início dos anos 2000:

No caso brasileiro, um conjunto de fenômenos sociais, políticos e institucionais concorrem para a crescente demanda por informações, dando-lhes contornos próprios. Nesse contexto, podem-se mencionar a democratização do país, institucionalizada pela Constituição de 1988, uma série de novos preceitos constitucionais e legais que têm levado à descentralização da execução de políticas sociais, o crescimento dos controles das ações e dos gastos públicos, nas três esferas de governo, a expansão de políticas sociais focalizadas, de planejamento, execução e controle mais complexos, e a retomada do planejamento como instrumento para a intervenção pública, notadamente na esfera social (FERREIRA, 2003, p. 18).

Os indicadores foram ampliando sua relevância tanto nas agendas nacionais quanto nas internacionais, aumentando sua demanda por informações sociais e ampliando a capacidade dos sistemas estatísticos nacionais, encarregados de construir e atualizar os sistemas de indicadores sociais. Como ressaltado por Simões, Alkmim e Santos, a compreensão da importância dos indicadores no desenvolvimento nacional, no planejamento estatal e nas políticas públicas em todos os países, permite também compreender o caráter estratégico da área de indicadores sociais no IBGE, cuja produção de estudos, pesquisas e indicadores sociais tornava-se ainda mais relevante por estar inserida em “uma ampla rede nacional e internacional de produção e análise de informações sociais” (2017, p. 17).

Os anos 1990 consolidaram um novo movimento de Indicadores Sociais a nível global, representado pelo “Relatório do Desenvolvimento Humano” de 1990, a conferência Rio 92 que introduziu mais fortemente a faceta ambiental do desenvolvimento e a Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2000 – que marcou, nas palavras de Jannuzzi (2017, p. 173), o auge dessa segunda onda, retomando o movimento ao firmar um conjunto de compromissos com o desenvolvimento social e o monitoramento dos seus resultados.

Ainda mais relevante foi a terceira onda dos indicadores sociais, que o autor coloca como tendo maior repercussão mundial e amplitude temática. Segundo ele, a maior diferença da segunda para a terceira onda foi a relevância política adquirida pelos indicadores em todos os países, não apenas nos menos desenvolvidos. A época foi marcada por questões graves como o aumento da desigualdade em países desenvolvidos, a crise econômica de 2008 e a degradação dos recursos naturais, ressaltando ainda mais a importância dos indicadores no “acompanhamento das tendências e tensões sociais, econômicas e ambientais nos próximos anos, tendo-se consolidado como ‘língua franca’ entre os países” (JANNUZZI, 2017, p. 177).

O principal marcador desse movimento mais recente foi a reformulação dos ODM em 2015, que passaram a constituir o conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS representam uma iniciativa global de combate à pobreza, proteção ao meio ambiente e ao clima e garantia da paz e prosperidade aos povos, sendo compostos de 17 objetivos e 169 metas de ação global para o desenvolvimento sustentável que se planejam alcançar até 2030. A Agenda 2030, constituída por esses objetivos, representa um compromisso internacional de 193 Estados Membros da ONU que une as contribuições de governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa (CNODS, 2017). Segundo Jannuzzi, a natureza quantitativa das metas demandou uma produção regular de indicadores, com escopo cada vez mais ampliado, levando os países a “aprimorar suas pesquisas sociais, os registros de estatísticas vitais e produzir relatórios sociais” (2017, p. 173).

Dessa maneira, a produção e análise dos indicadores sociais no IBGE é altamente relevante não apenas a nível nacional, mas também no contexto do envolvimento e da cooperação da instituição com agências multilaterais de desenvolvimento, discutindo-se a nível mundial os ODS e comparando-se os indicadores entre os diferentes países (WU TAI, 2017, p. 6). Esses compromissos internacionais orientam o planejamento nacional de políticas públicas, programas e planos de governo. O acompanhamento dos indicadores contemplados pelos ODS constitui uma demanda pela produção de informação sobre a situação socioeconômica do país, fortalecendo a capacidade estatística do sistema e do departamento estatístico que produz esses indicadores (LOTTA *et al.*, 2018).

Esse mapeamento das medidas preconizadas por cada indicador e das metas nacionais necessárias para alcançá-los é feito no Brasil com apoio do IBGE e do IPEA, sendo que o IBGE administra uma plataforma eletrônica na qual disponibiliza fichas

metodológicas, dados e gráficos em relação aos indicadores. Ambos os Institutos prestam assessoramento técnico permanente à Comissão Nacional dos ODS no Brasil, criada em 2016. O IBGE participa na sua posição de coordenador nacional de dados estatísticos e geográficos, orientando a produção de dados que subsidiam a elaboração dos indicadores, assim como a posterior definição e monitoramento dos indicadores e dos relatórios periódicos da Agenda 2030. Por sua vez, o IPEA apoia essa construção dos indicadores e produção de estudos, trabalhando na readequação das metas globais à realidade brasileira (CNODS, 2017, p. 15).

O papel dessas instituições no âmbito dos indicadores sociais, portanto, é essencial, considerando-se que grande parte das fontes dos dados utilizados vêm de levantamentos feitos pelo IBGE. Inevitavelmente, “as estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – constituem a matéria-prima para a construção de indicadores sociais” (JANNUZZI, 2017, p. 23). As questões sociais percebidas empiricamente precisam, necessariamente, do levantamento de estatísticas públicas para poderem ser analisadas, sintetizadas em indicadores sociais e se tornarem passíveis de tomada de decisão em políticas públicas.

Como coloca Jannuzzi, indicadores sociais relevantes contribuem para a formulação e implementação de políticas públicas mais respaldadas e precisas. Ainda que não constitua uma técnica objetiva, neutra e infalível, o uso responsável e transparente dos indicadores sociais permite o estabelecimento de parâmetros concretos para discutir políticas governamentais, programas públicos e projetos de ação social. Por isso, representam fundamentalmente “instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e de direcionamento das atividades do poder público” (JANNUZZI, 2017, p. 185).

Com isso em mente, é possível afirmar que a informação é um dos elementos cruciais ao planejamento governamental e ao processo de políticas públicas. O Estado contemporâneo assume compromissos políticos de promover o desenvolvimento e o bem-estar populacional. Para tal, apoia-se nas estatísticas públicas, que permitem gerar e avaliar indicadores e, com isso, monitorar políticas sociais, inclusive ajudando a estabelecer focos específicos de atuação governamental. Essa “focalização das políticas sociais”, nas palavras de Ferreira, gerou novas demandas por informações, na medida que

as ações governamentais passaram a eleger segmentos específicos da população como seu público-alvo, requerendo para tanto informações detalhadas das características da população, de modo a permitir a identificação do segmento prioritário, objeto da intervenção, incluindo, em muitos casos, sua localização espacial e a construção de cadastros das famílias ou pessoas beneficiárias (FERREIRA, 2003, p. 19).

A partir das questões levantadas ao longo do capítulo, compreende-se mais profundamente a importância das estatísticas públicas para o planejamento e as políticas públicas. Ainda, no que se refere à focalização das políticas e à identificação dos problemas a nível nacional, entende-se mais especificamente a importância dos censos demográficos, uma vez que o Censo é a única pesquisa que levanta dados de todos os municípios do território nacional, visitando todos os domicílios brasileiros. Sendo assim, essa operação é basilar para o país, justificando uma investigação de suas características e da sua evolução ao longo dos séculos.

### 3.4 A EVOLUÇÃO DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS NO BRASIL

As seções anteriores argumentaram que a capacidade estatística de um país, refletida na força do seu sistema estatístico nacional, foi historicamente um fator fundamental na consolidação e modernização do Estado-nação e do aparelho governamental. Atualmente, a capacidade estatística segue sendo igualmente essencial, se não mais. O final do século XX trouxe diversas mudanças institucionais e globais que ressaltam o papel da informação. A Era da Informação e a revolução dos dados nas últimas décadas provam crescentemente que o conhecimento e as estatísticas são fonte de “saber” e de “poder” – nos termos frequentemente empregados por Senra (2006).

Além disso, vimos que os processos de democratização das últimas décadas também aumentaram o compromisso dos países com políticas sociais e desenvolvimento socioeconômico, cujas avaliações de desempenho dependem crucialmente das estatísticas. Sendo assim, o sistema estatístico é um pilar fundamental da ação e tomada de decisão dos governos, ao mesmo tempo que é um instrumento indispensável para a sociedade civil, permitindo o acompanhamento dos resultados das políticas e promovendo uma gestão pública mais transparente. Os programas de combate à pobreza e à desigualdade passaram a exigir mais

estatísticas para uma melhor avaliação dos seus impactos, levando os censos a se tornarem mais complexos ao longo do tempo (LOTTA *et al.*, 2018, p. 77).

### 3.4.1 Breve histórico dos censos demográficos

Em sua compilação dos recenseamentos do Brasil, Azevedo (1990) descreve as categorias principais de cada censo desde 1872. Em termos gerais, os três primeiros censos (de 1872, 1890 e 1900) limitaram-se à contagem da população e à apuração das suas características gerais. Foi a partir do censo de 1920 que as atividades econômicas passaram a ser investigadas, tendo sido esses quesitos ampliados do censo de 1940 em diante. A pesquisa passou a enfatizar aspectos econômicos e sociais, ampliando a pesquisa demográfica e a investigação da ocupação da mão-de-obra.

Além disso, o autor ressalta a faceta mais recente dessa evolução, que é a crescente influência e participação da sociedade, em seus diversos segmentos – empresários, acadêmicos, estudiosos e especialistas, órgãos do setor público e entidades não-governamentais – no planejamento dos levantamentos censitários, visando obter informações de interesse para suas pesquisas ou políticas sociais (AZEVEDO, 1990, p. 9-10). Sendo assim, estudar as características e categorias dos censos também significa estudar o contexto social, econômico e histórico dos períodos nos quais foram elaborados.

Houve, portanto, uma grande evolução dos censos, observada claramente em termos metodológicos, mas principalmente em relação à finalidade e aos quesitos abordados. No século XIX, os governantes mantinham registros e fatos relacionados ao comércio, progresso industrial, trabalho, pobreza, educação, saneamento e crime. Contudo, a operação por excelência da ciência estatística eram os censos, que passaram a ser conduzidos na época em países como o Reino Unido, a França, a Prússia e os Estados Unidos – sendo que nesse último, o censo decenal é garantido pela Constituição desde 1790 (PORTER, 1986, p. 25).

Esse período marca o início da implementação de censos regulares e das criações de departamentos estatísticos em diversos países ocidentais. Conforme visto, o problema da população começava a assumir grande relevância para os governos. Os censos providenciavam informações estatísticas relevantes para a ação governamental, trazendo um conhecimento mais aprofundado a respeito da

distribuição espacial da população e sua composição. Essas informações influenciavam diversos âmbitos da ação pública, como a criação de distritos eleitorais, o planejamento urbano e de infraestrutura e o direcionamento dos investimentos públicos (HÜNTELMANN, 2016, p. 14). Essa função estatística de retratar e conhecer as características da população e suas necessidades segue predominante, até a atualidade, como finalidade principal do censo moderno.

Analisando a sociologia da produção estatística, Starr (1987, p. 11) sintetiza cinco pontos fundamentais que diferenciam os censos antigos dos censos modernos. Em primeiro lugar, o censo moderno enumera toda a população, enquanto os anteriores eram limitados aos homens de determinadas idades e classes. Além disso, os censos modernos registram os dados a nível individual, e não a nível familiar ou do domicílio como unidade de enumeração, conforme era feito até o século XIX. Terceiro, o censo moderno tem uma data de referência fixa, não sendo mais um registro contínuo. Quarto, os dados estatísticos dos censos modernos são destinados à publicação, em vez de serem mantidos como segredos de Estado. Por fim – e, segundo o autor, mais significativa – atualmente existe uma distinção entre as agências estatísticas e aquelas fiscais e penais, que não existia antes.

Nas palavras de Starr, “o censo moderno tem como função primária e manifesta a produção de informação quantitativa, enquanto a forma pré-moderna era usada explicitamente para manter a população sob vigilância e controle” (1987, p. 11, tradução nossa). Portanto, os censos atualmente – e, em termos mais amplos, as próprias estatísticas modernas – são crescentemente marcadas pela cooperação entre cidadãos e representantes e pela credibilidade nos levantamentos, que atendem os princípios de sigilo dos informantes e da publicidade dos seus resultados e informações (CAMARGO, 2009, p. 907).

O começo do século XIX marcou o início de uma infraestrutura administrativa apropriada e estatísticas quantitativas mais organizadas e regulares, particularmente de levantamentos no âmbito administrativo e agrícola (DESROSIÈRES, 1998, p. 31). Ainda assim, na primeira metade do século XIX, os censos e as estatísticas populacionais eram coletados de maneira muito diversa em cada país. Foi na década de 1850 que a Europa começou a sediar congressos estatísticos internacionais, que foram decisivos no processo de institucionalização da atividade estatística, visto que tinham como objetivo principal a unificação das estatísticas promulgadas pelos governos, criando-se uma “língua universal” da estatística (CAMARGO, 2009, p. 916).

Assim, passaram a ser discutidas questões metodológicas, buscando-se a padronização e comparabilidade dos dados coletados. Definiu-se então que o levantamento básico dos censos coletaria informações a respeito de: estado civil, nacionalidade e naturalidade, religião, gênero, idade, relações familiares e domésticas, idioma, raça e renda (HÜNTELMANN, 2016, p. 12).

Foi nessa época que se passaram a fazer levantamentos censitários no Brasil. Até então, os dados populacionais das colônias concentravam-se nas metrópoles, que eram as responsáveis pela administração dos impérios coloniais. Dessa forma, constituíam-se basicamente de estimativas, elaboradas segundo os interesses da metrópole. Conforme as antigas colônias conquistavam a independência e formavam suas próprias burocracias, a realização dos censos nacionais e o levantamento de estatísticas populacionais passaram a ser necessários para a construção e organização dos novos Estados-nação (HÜNTELMANN, 2016, p. 12). Conforme visto nesse capítulo, foi no período do Império, após a independência, que o país começou a organizar e valorizar os seus processos estatísticos.

#### 3.4.2 Os recenseamentos anteriores ao IBGE

Em 1852, houve uma tentativa fracassada de fazer o censo, que não resistiu às revoltas populares contra o levantamento. Todo o processo era um desafio, na medida em que envolvia a elaboração do formulário, a coleta em um território amplo e pouco acessível e a apuração dos resultados. Entretanto, a demanda por um censo era crescente entre os administradores, que careciam de informações para governar. O Censo Geral de 1872, realizado ainda no período do Império, foi o que inaugurou a tradição censitária do país, sendo o primeiro levantamento oficial realizado em todo o território nacional e com toda a população (AZEVEDO, 1990, p. 9).

Por meio da Lei n.º 1.829, de setembro de 1870, foram estabelecidos o recenseamento decenal e a criação da DGE, que dirigiria a operação, sob o nome de Recenseamento da População do Império do Brasil. Senra (2009, p. 58) argumenta que um dos fatores que influenciou a aprovação da Lei do Censo em 1870 – além de demandas e interesses estatísticos que já se acumulavam gradualmente entre os tomadores de decisão – foi a Guerra do Paraguai, terminada nesse mesmo ano. O conflito escancarou a falta de informações sobre os recursos necessários ao esforço de guerra, especialmente os recursos humanos e as informações cartográficas. Nesse

contexto, foi decretado, logo após o conflito, que se organizariam os meios para o recenseamento de toda a população em todo o território nacional.

Foram recenseados mais de 10 milhões de habitantes na data de referência (1º de agosto de 1872), investigando-se as suas principais características: o nome, o sexo, a idade, a cor, o estado civil, a naturalidade, a nacionalidade, a residência, o grau de instrução primária, a religião e as enfermidades aparentes, além da frequência escolar para crianças de 6 a 15 anos. O Relatório da DGE em relação ao Censo de 1872 destaca a qualidade do levantamento, que atendia aos requisitos preconizados pelo Congresso Internacional de Estatística e até excedia a investigação feita na época por países como Alemanha e França. Ademais, o censo de 1872 foi importante na medida que

fixou padrões e critérios que foram mantidos e adotados em censos posteriores, particularmente nos dois que imediatamente se seguiram – os Censos de 1890 e 1900. Muitas disposições do Regulamento do Censo de 1872 prevaleceram nesses dois censos, cuja estrutura operacional e cujos conceitos e critérios de levantamento estão bem próximos daqueles adotados em 1872. Nessas condições, o Censo de 1872 se reveste de particular importância na história dos recenseamentos brasileiros, pelo cuidado com que foi planejado e pela maneira com que, apesar de todas as dificuldades existentes na época, se desenvolveram as operações nas suas várias fases, até a etapa final de divulgação (AZEVEDO, 1990, p. 91).

Encerrado o período do Império, a Constituição Republicana de 1891 reiterou o recenseamento da população em um período decenal, tendo sido o censo realizado em 1890, ainda no governo provisório. Seus resultados, no entanto, tardaram diversos anos para serem processados e divulgados, e tanto o censo de 1890 quanto o de 1900 foram marcados por problemas, devido em grande parte aos conflitos políticos do regime republicano. Por sua vez, os censos previstos para 1880 e 1910 não ocorreram, também por questões de instabilidade política (AZEVEDO, 1990; GONÇALVES, 1995; SENRA, 2009).

Conseqüentemente, em 1920, sentia-se fortemente a falta de informações sobre a situação socioeconômica do país e as condições de vida da sua população. Além disso, em 1922 se completava o centenário da Independência do Brasil, conferindo uma importância adicional ao censo de 1920, na medida que suas informações retratariam a evolução do país desde sua emancipação política (AZEVEDO, 1990, p. 104). Em decorrência da sua importância e da experiência adquirida com os censos anteriores, o planejamento da operação censitária e os



métodos utilizados avançaram grandemente. As atividades preparatórias foram iniciadas cinco anos antes da operação, e esses esforços envolveram a adoção de equipamentos para apuração mecânica dos dados, assim como o envio de um emissário especial ao *U.S. Census Bureau* para adquirir informações sobre a vasta experiência estadunidense com a operação censitária, uma vez que o país já estava no seu XIV censo (GONÇALVES, 1995, p. 15).

O censo de 1920 incluiu em sua investigação as informações referentes às atividades econômicas, coletando não apenas dados populacionais, como também agrícolas e industriais. A elaboração do formulário seguiu a orientação do Congresso Internacional de Estatística de São Petersburgo, ocorrido em 1872, que previa as categorias: nome, sexo, idade, relação de parentesco, estado civil, profissão, religião, língua falada no país, grau de instrução, naturalidade, nacionalidade, domicílio de residência e enfermidades.

Entretanto, desses treze quesitos definidos como essenciais, a DGE incorporou apenas dez (GONÇALVES, 1995, p. 15). Alguns quesitos foram suprimidos, notadamente a pergunta em relação à cor, que não constou nos censos de 1900 e 1920. Botelho (2005, p. 337), ao tratar do perfil da nação construído a partir dos censos, menciona uma possível justificativa dessa omissão como um “empenho do regime republicano brasileiro em apagar a memória da escravidão”, ou também um incômodo em se constatar uma população brasileira crescentemente mestiça.

### 3.4.3 Os recenseamentos realizados pelo IBGE

Devido às turbulências políticas da Revolução de 1930, o censo desse ano foi o último dos recenseamentos gerais brasileiros a ser cancelado. Ao longo da década seguinte, o sistema estatístico brasileiro passou por diversas transformações fundamentais, tendo sido a época de criação do IBGE. Nesse contexto, o censo de 1940 – o primeiro sob a responsabilidade do Instituto – foi de enorme importância, “dando início à série dos modernos recenseamentos brasileiros, realizados com a adoção de princípios técnicos e critérios metodológicos atualizados, que dão aos censos brasileiros uma situação de relevo no continente americano” (AZEVEDO, 1990, p. 118). Definiram-se nesse censo questões relativas ao sigilo das informações, sendo os dados destinados exclusivamente a fins estatísticos, assim como a distribuição geográfica em setores censitários, organizados para definir o perímetro

da coleta e evitar a contagem dupla. Além disso, adotaram-se nesse censo padrões internacionais relativos à coleta da operação e à comparabilidade das variáveis (AZEVEDO, 1990; JANNUZZI, 2017).

O censo de 1940 também foi relevante pelo seu planejamento ambicioso e a quantidade mais extensa e minuciosa de quesitos na pesquisa, o que se deveu tanto à falta de informações que havia se acumulado ao longo das últimas duas décadas quanto ao contexto da Segunda Guerra Mundial, que aprofundou o planejamento governamental e a necessidade de conhecimento da situação nacional. Foi composto de sete censos distintos: o Demográfico, o Agrícola, o Industrial, o Comercial, dos Transportes e Comunicações, dos Serviços e o Social, que procuravam cobrir, juntos, um amplo leque de aspectos da vida nacional, dando uma visão geral das condições do país (AZEVEDO, 1990, p. 118).

A compreensão da importância desse censo passa, invariavelmente, pelo contexto histórico no qual se insere, particularmente do Estado Novo de Vargas. Nesse cenário, o censo era vital ao país, tendo sido fonte de ampla investigação social, econômica e populacional. A partir de 1940, ampliou-se a pesquisa em relação à dinâmica demográfica, por meio da introdução de componentes censitários como a fecundidade, mortalidade infantil e migrações internas. Inaugurou-se nesse censo a longa série histórica brasileira nos temas demográficos, em parte pela influência intelectual de Giorgio Mortara, demógrafo italiano que participou do planejamento censitário e do desenvolvimento das estatísticas populacionais na época (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005, p. 292).

Além dos quesitos socioeconômicos e demográficos, investigaram-se facetas de natureza jurídica e social e de caráter político e cultural. Assim, entende-se a amplitude dos quesitos, com diversos aspectos novos sendo investigados na pesquisa: sexo, idade, cor, estado conjugal, nacionalidade e naturalidade, língua, religião, instrução, atividade, propriedade imobiliária, seguros privados, seguros sociais, sindicalização, fecundidade, defeitos físicos e migrações internas (AZEVEDO, 1990, p. 127).

Por outro lado, o censo de 1950 foi realizado já no governo liberal de Dutra, em um contexto político e econômico bastante diferente do anterior. Nesse ano, o campo de investigação foi consideravelmente reduzido, sendo os 45 quesitos anteriores diminuídos para 25. Dentre as perguntas eliminadas estavam aquelas relativas à cegueira e surdo-mudez, investigadas até então nas enfermidades; a naturalidade dos

pais do investigado; a sindicalização; a propriedade de imóveis; a previdência social; os seguros privados; a espécie, grau e local da instrução, no caso dos que receberam; e diversas questões em relação à ocupação, como a habilitação em alguma arte ou ofício, e a forma de remuneração das ocupações (AZEVEDO, 1990, p. 132).

O censo de 1960 foi marcado pela introdução da técnica de amostragem, permitindo o aumento da complexidade do levantamento e uma ampliação do escopo temático investigado. A inovação também ajudava a lidar com o aumento dos custos em consequência do enorme crescimento da população nas décadas anteriores. Assim, reorganizava-se a coleta em dois questionários: um básico, respondido por toda a população, e um questionário maior e mais detalhado, aplicado em 25% dos domicílios (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005, p. 293). Outras inovações metodológicas incluíram a realização de censos experimentais, ou seja, testes de campo prévios ao censo de fato. As técnicas novas suscitaram diversas dificuldades e problemas de equipamento para a apuração e divulgação do censo de 1960, porém propiciaram amplos avanços no longo prazo (AZEVEDO, 1990, p. 135).

O levantamento de 1960 foi realizado no fim do governo JK, marcado pelo amplo projeto desenvolvimentista nacional e pelo crescimento econômico. Grande parte desse crescimento se notava em uma alteração do padrão de consumo dos domicílios, como a aquisição de eletrodomésticos, categorizados no censo como bens duráveis. Dessa maneira, foram investigadas no censo de 1960 as características da população e dos domicílios. Quanto às pessoas, apurou-se: sexo, idade, religião, cor, naturalidade, nacionalidade, migrações internas, instrução, estado conjugal, duração do casamento e fecundidade; e características econômicas, como ramo de atividade, ocupação e rendimento. Adicionalmente, pesquisou-se a situação do domicílio, investigando: número de moradores, tipo de construção, condição de ocupação, aluguel mensal, forma de abastecimento de água, instalações sanitárias, combustível utilizado no fogão, número de cômodos, número de dormitórios, além da existência de iluminação elétrica, rádio, geladeira e televisão (AZEVEDO, 1990, p. 136).

Essa estrutura de questionário, elaborada no contexto de desenvolvimentismo e amplo planejamento governamental para a industrialização e ampliação de serviços públicos, buscava acompanhar as condições de vida da população e a sua inclusão econômica. Ao incluir o bloco de quesitos de características da moradia, o censo de 1960 está mais próximo tematicamente dos censos atuais que qualquer outro anterior a ele, uma análise possibilitada em grande parte pelo auxílio da amostragem. Essa

tendência de ampliação temática da pesquisa continuaria nos censos posteriores, especialmente a partir da década de 1970, quando o caráter técnico e científico das estatísticas é fortalecido, paralelamente à consolidação da academia e das instituições de análise e pesquisa das ciências sociais e das políticas públicas.

De fato, o censo de 1970 é destacado como sendo “um marco divisório na história dos censos demográficos brasileiros, tanto no que diz respeito à organização, à riqueza de detalhes, como à confiabilidade dos números” (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005, p. 293). Os quesitos investigados para toda a população foram: sexo, idade, nacionalidade, naturalidade, alfabetização e frequência à escola; por amostragem, apuraram-se os quesitos referentes a migrações internas, religião, nível de instrução, curso concluído, características econômicas, fecundidade e todas as informações referentes aos domicílios que haviam sido incluídas (AZEVEDO, 1990, p. 149).

Um quesito que deixou de ser investigado no censo de 1970, no contexto do Regime Militar, foi a pergunta relativa à cor ou raça. Para Skidmore (2001, p. 66), essa decisão do governo militar foi motivada por uma crença de que a omissão de dados em relação à cor impossibilitaria o estudo ou demonstração da existência de discriminação racial no Brasil – ação que se alinhava com outras semelhantes do regime, como a censura de qualquer menção racial na imprensa ou a expulsão da universidade de sociólogos que delatavam a discriminação racial. Assim, a exclusão da categoria foi usada como arma política e ideológica para excluir também o dissenso, reforçando a propaganda da época de unidade nacional e harmonia racial.

O censo de 1980 restaurou o quesito, “atendendo ao grande interesse manifestado por pesquisadores e entidades dedicadas ao estudo do assunto, que se empenharam no sentido da inclusão da pesquisa” (AZEVEDO, 1990, p. 154). Assim como os dois anteriores, o censo desse ano aplicou um questionário básico, somente com quesitos fundamentais como idade, sexo e alfabetização, e um questionário da amostra a 25% dos domicílios, que investigava também os aspectos de atividade, ocupação, rendimento, migração, fecundidade, nacionalidade, naturalidade, estado conjugal, caracterização e instalações dos domicílios e os bens duráveis (*ibidem*, p. 154).

Em 1990, rompeu-se a periodicidade decenal e o censo foi realizado com um ano de atraso, em decorrência das crises fiscais e políticas do governo Collor e o contexto político e econômico do fim da década de 1980. Os funcionários temporários necessários à operação não puderam ser contratados devido às diretrizes do governo

de reduzir o quadro de servidores públicos, levando ao adiamento da operação. A quebra da periodicidade, mantida decenalmente desde 1940, era problemática do ponto de vista estatístico, exigindo ajustes posteriores para o cálculo dos indicadores e apenas retomando definitivamente a série histórica da dinâmica populacional com o censo de 2000 (SENRA, 2009, p. 697).

Em um contexto de recente redemocratização do país, o censo de 1991 contou com ampla participação da sociedade, tendo como inovação a criação da Comissão Consultiva, que era composta por estudiosos e especialistas populacionais. A Comissão buscava ser um elo entre o IBGE e a sociedade, buscando atender às demandas informacionais em relação ao conteúdo dos questionários. Nesse censo, introduziram-se perguntas referentes ao rendimento e grau de escolaridade do chefe do domicílio e ampliou-se a investigação das características do domicílio, além de se pesquisarem as deficiências físicas e mentais (IBGE, 2016, p. 35). Como colocado por Oliveira e Simões, os períodos antes e depois do censo de 1991 foram “fortemente marcados pelas demandas da sociedade e pelo início da discussão sobre a produção de estatísticas tanto com a sociedade civil como entre os formuladores das políticas públicas” (2005, p. 293).

O censo de 2000 trouxe um salto qualitativo na operação, introduzindo diversas tecnologias informatizadas para a coleta, apuração e divulgação. O escopo temático foi semelhante ao anterior, investigando em relação às pessoas: sexo, idade, cor ou raça, religião ou culto, deficiência física ou mental, orfandade materna, nacionalidade, naturalidade, migrações internas e internacionais, instrução, nupcialidade, fecundidade e características econômicas, além das características dos domicílios. Além disso, foram consolidados os laços estatísticos com os países da região por meio do Projeto Censo Comum do Mercosul, iniciado em 1997. Padronizaram-se os conceitos e classificações, permitindo a criação de uma base de dados comum aos censos (IBGE, 2016, p. 39).

Finalmente, o censo de 2010 aprofundou as inovações tecnológicas, que constituíram os avanços mais relevantes da operação, como a utilização de computadores de mão com GPS para a coleta (os chamados PDAs) e a possibilidade de resposta pela internet, estando todo o processo informatizado ao longo da sua execução. As parcerias e participação social também foram mantidas, sendo objetivo das Comissões Censitárias manter a integração entre o IBGE e as comunidades locais. Em relação aos temas explorados, o questionário básico investigou

características dos moradores: sexo, idade, cor ou raça, educação e rendimento; e, ademais, as características dos domicílios: abastecimento de água, esgotamento sanitário, existência de energia elétrica e destino do lixo (IBGE, 2016, p. 40).

O questionário da amostra, por sua vez, fazia uma investigação aprofundada das condições de vida. Quanto aos moradores, apuraram-se quesitos como religião, deficiência física, migração, frequência a cursos de pós-graduação, estado civil, tempo e formas de deslocamento da casa até o trabalho ou estudo, fecundidade, emigração internacional, mortalidade, etnia e língua indígena, registro de nascimento, orfandade materna, quantos trabalhos possui e as horas trabalhadas no total, entre outros. Em relação aos domicílios, além do que já se perguntava anteriormente, foi investigado o material predominante nas paredes, o uso de medidor e disponibilidade de energia elétrica, assim como a existência de telefone celular, motocicleta e microcomputador com acesso à internet, que foram somados aos bens duráveis já presentes no questionário, sendo eles: existência de rádio, televisão, máquina de lavar roupa, geladeira, telefone fixo e automóvel para uso particular (IBGE, 2016, p. 40).

Diversos quesitos foram novidade em relação ao censo de 2000. Dentre eles, constam as perguntas relativas à emigração internacional, mortalidade, posse de documento de registro de nascimento, assim como etnia e língua indígena. Ademais, passou-se a investigar a cor ou raça de toda a população recenseada, sendo que até o censo de 2000, esse quesito só constava no questionário da amostra. Outra novidade foi a ampliação da pergunta de rendimento mensal para todos os moradores, enquanto antes se limitava à pessoa responsável pelo domicílio, além do acesso dos investigados a programas sociais. Em documento descrevendo a metodologia do censo 2010, o Instituto detalha os critérios para o escopo temático:

Para a seleção dos temas presentes nos questionários, foram considerados vários fatores: cerca de 9 mil consultas a usuários das informações do IBGE (dentre órgãos de governo, pesquisadores e organizações da iniciativa privada), fóruns de discussão, a revisão dos tópicos investigados tradicionalmente, a reavaliação das necessidades de manter séries, a avaliação de novas necessidades de dados e a possível existência de alternativas disponíveis de obtenção dos dados, observando-se as recomendações internacionais. O IBGE também criou uma página na Internet para receber sugestões sobre o conteúdo dos dois questionários (IBGE, 2016, p. 41).

Assim como os anteriores, o censo de 2010 carrega características da época na qual foi feito. Realizado no final do governo Lula, o levantamento refletiu a

ampliação do escopo e escala das políticas sociais que haviam marcado a década no Brasil, examinando por meio dos seus quesitos o acesso aos serviços públicos e bens duráveis, que revelam a inserção no mercado consumidor, e aos programas sociais específicos como Bolsa Família e a Previdência (JANNUZZI, 2017, p. 49). Além disso, o questionário reflete crescentemente as demandas da sociedade civil e dos órgãos técnico-governamentais, que participam das comissões de planejamento dos censos e defendem suas pautas nos questionamentos.

#### 3.4.4 A evolução temática dos censos e o planejamento público

As classificações dos censos, assim como suas metodologias, também acompanham os estudos internacionais a respeito das diferentes temáticas, apoiando-se há décadas em recomendações da ONU, dos Congressos Internacionais de Estatística e de outros órgãos internacionais. Como coloca Azevedo, “as classificações censitárias são objeto de revisão permanente, sendo, a cada novo censo, submetidas a um trabalho de atualização e de adaptação a novas realidades, incorporando as inovações e transformações que se vão processando no país” (1990, p. 66). De fato, a própria noção fundamental contemporânea do que constitui o estudo da “população” e suas características é um produto relativamente recente do debate público, da pesquisa acadêmica e da tomada de decisão política, estando longe de ser um fenômeno natural e dado (ARGAST; UNGER; WIDMER, 2016, p. 1).

Portanto, percebe-se a maneira como a evolução dos censos acompanha a própria evolução dos Estados, das sociedades, da atividade estatística e da identidade e autopercepção nacional. As categorias censitárias, conforme observado em alguns exemplos de classificações que se alteraram de acordo com o seu contexto histórico, são essencialmente discursos ou concepções a respeito das facetas da sociedade em um dado período, sendo atualizadas conforme se altera a agenda governamental e social. Nas palavras de Jannuzzi, “a extensão do questionário e, sobretudo, o conjunto de quesitos investigados refletem a ‘cara’ da sociedade à época do seu levantamento” (2017, p. 47). Pode-se visualizar essa tendência no quadro a seguir, que acompanha a evolução temática dos Censos Demográficos de 1872 a 2010.

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO TEMÁTICA DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS (1872 – 2010)

Temas	Quesitos	1872	1940	1960	1991	2010
<b>Características pessoais</b>	Sexo	X	X	X	X	X
	Idade	X	X	X	X	X
	Cor/Raça	X	X	X	X	X
	Deficiências físicas e mentais	X	X	X	X	X
	Religião/Culto	X	X	X	X	X
<b>Família</b>	Estado conjugal	X	X	X	X	X
	Relações de parentesco	X	X	X	X	X
	Fecundidade				X	X
	Mortalidade					X
<b>Migração</b>	Tempo de residência no município			X	X	X
	Tempo de residência na UF				X	X
	Residência anterior			X	X	X
	Nacionalidade	X	X	X	X	X
	Naturalidade	X	X	X	X	X
	Emigração internacional					X
<b>Educação</b>	Habilidade de ler e escrever	X	X	X	X	X
	Frequência à creche				X	X
	Frequência à escola	X	X	X	X	X
	Nível de estudo concluído		X	X	X	X
	Nome do curso concluído				X	X
<b>Mão de obra e rendimentos</b>	Condição de atividade				X	X
	Ocupação	X	X	X	X	X
	Ramo da atividade econômica	X	X	X	X	X
	Posição na ocupação	X	X	X	X	X
	Tamanho do estabelecimento				X	X
	Ocupação secundária		X		X	X
	Horas semanais trabalhadas				X	X
	Contribuição para Previdência		X		X	X
	Rendimento de trabalho			X	X	X
	Outros rendimentos					X
	Município de trabalho ou estudo				X	X
Acesso a programas sociais					X	
<b>Características da moradia</b>	Material usado nas paredes				X	X
	Número de cômodos			X	X	X
	Coleta de lixo				X	X
	Abastecimento de água			X	X	X
	Instalação sanitária			X	X	X
	Iluminação elétrica			X	X	X
	Bens duráveis			X	X	X
	Posse do imóvel			X	X	X

Fonte: JANNUZZI (2017, p. 48).



O legado histórico dos censos mostra que o trabalho estatístico “não é apenas um subproduto da atividade administrativa, desenhado para expandir o conhecimento, mas é também diretamente condicionado por essa atividade” (DESROSIÈRES, 1998, p. 8, tradução nossa). A atividade descritiva do trabalho estatístico e a atividade administrativa estatal estão intimamente conectadas, levando à criação de categorias de equivalência utilizadas para generalizar singularidades individuais, transformando casos singulares em análises coletivas. Esses processos constituem o cerne do trabalho estatístico e estão em constante atualização, aprimorando-se conforme as necessidades da administração estatal e da promoção de sistemas estatísticos mais uniformizados, que visam comparar as suas medições (DESROSIÈRES, 1998).

Em outras palavras, a construção conceitual das estatísticas e das suas classificações é também um processo de construção do discurso a respeito da população e de categorização dos diferentes aspectos da vida social e econômica. De um lado, esse processo estatístico é moldado pela sociedade; de outro, também tem seu impacto nela. Como sintetizado por Camargo, em relação ao trabalho estatístico:

Ele está presente na apreciação dos indivíduos em geral sobre questões como raça, religião, saúde, inflação, renda, desemprego, pobreza, entre tantas, referenciadas pelas estatísticas, que, assim, fornecem os termos do debate público sobre todos os problemas a elas aparentados. Promovem as descrições de situações econômicas, denúncias de injustiças sociais, justificações de ações políticas, organizações dos grupos de interesse. Dessa maneira, sustentam discursos de verdade, que servem de apoio a tomadas de decisões de diferentes agentes (academias, governos, agrupamentos sociais, organismos internacionais etc.), interferindo na distribuição espacial de recursos públicos e privados, fato do qual resultam embates em torno do que será pesquisado e da metodologia adequada (CAMARGO, 2009, p. 913).

Existe, assim, uma disputa na sociedade pela inclusão de suas pautas no censo demográfico. Vale destacar que, como o tempo de aplicação dos questionários é um dos fatores que impactam o orçamento demandado por um censo, nenhum quesito é incluído ao acaso ou gratuitamente. Cada inquérito presente no levantamento tem seu custo e é objeto de estudos aprofundados em relação às políticas públicas e ao público-alvo que procura atender, às séries históricas que mantém e aos indicadores sociais que serão subsidiados por essas informações. Conforme Schwartzman, ex-presidente do IBGE, a agenda da produção estatística de órgãos públicos é “estabelecida a partir de uma combinação de requisições do governo, demandas sociais, conceitos desenvolvidos por economistas, demógrafos e cientistas sociais, e metodologias desenvolvidas e testadas por estatísticos” (2004, p. 74).

Portanto, a importância fundamental dos censos está na descrição que providenciam do país e das condições de vida da sua população. Tal importância é ainda maior ao se considerar que as informações do censo fornecem a base para toda a formulação de políticas públicas ao longo da década, além de embasar também as pesquisas amostrais dos outros institutos de pesquisa e do próprio IBGE. O Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE), atualizado a cada censo, é um instrumento fundamental para desenhar o plano amostral de pesquisas domiciliares como a PNAD-Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) (JANNUZZI, 2017, p. 52).

Adicionalmente, uma das funções mais elementares do censo é a contagem populacional, que fundamenta as projeções populacionais e as estimativas demográficas, e possui a função normativa essencial de definir as vagas da representação política, assim como a repartição de recursos públicos no nível subnacional (JANNUZZI, 2017, p. 47). As informações censitárias “são fundamentais para a atualização das projeções populacionais para o Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, bem como para a construção das estimativas municipais de população, que se tornaram legalmente obrigatórias a cada ano, a partir de 1989” (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005, p. 301). Baseado no montante populacional fornecido de maneira precisa pelo Censo, estabelecem-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os planejamentos regionais e locais são altamente dependentes das informações do censo, uma vez que esse é o único levantamento que fornece informações detalhadas a nível inframunicipal. Pesquisas como a PNAD-Contínua são altamente relevantes para produzir estatísticas socioeconômicas com periodicidade regular, porém seus resultados trazem informações para o nível nacional, estadual e das grandes regiões metropolitanas, não sendo possível aplicar o seu desenho amostral para produzir estimativas municipais (JANNUZZI, 2017, p. 53). Portanto, o censo é a principal fonte de dados para as políticas, orçamentos e planejamento público dos municípios, que vêm ampliando crescentemente a sua demanda por estatísticas e indicadores:

Afinal, indicadores no nível municipal são necessários para subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano e de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou,

ainda, pela necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos (JANNUZZI, 2017, p. 20).

Em outras palavras, “a 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” (JANNUZZI, 2017, p. 50). Esse alcance e detalhamento do censo permite elaborar políticas sociais focalizadas nas áreas de saúde, educação e emprego, ao mesmo tempo identificando, com precisão geográfica, os bolsões de pobreza ou as áreas carentes de ação pública. O conhecimento da distribuição populacional e do tamanho e localização do público-alvo também é essencial para qualquer intervenção pública, desde a construção de estabelecimentos coletivos como asilos, escolas e hospitais, à organização das campanhas de vacinação. Essas informações auxiliam no dimensionamento da demanda, permitindo a construção de análises de mercado consumidor para a implantação de bens e serviços públicos e privados.

Ainda que diversos levantamentos e pesquisas tenham sido desenvolvidos nas últimas décadas, com metodologias crescentemente avançadas, os censos seguem sendo a principal fonte para atualizar o retrato das condições de vida da população em um país tão vasto e desigual como o Brasil. O mesmo se aplica aos registros administrativos, que ainda não são organizados e completos o suficiente, a nível nacional, para substituir os quesitos coletados no censo. A trajetória em direção à modernização e atualização desses registros e levantamentos amostrais é fundamental e constitui grande responsabilidade para o futuro dos sistemas estatísticos dos países ao redor do mundo. Contudo, atualmente, o Censo Demográfico é invariavelmente uma das ferramentas mais indispensáveis para a elaboração e acompanhamento das políticas públicas e indicadores sociais no país.

Portanto, o Censo é parte imprescindível da missão institucional do IBGE de “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”. Essa missão, compatível com a Constituição Cidadã e com os ditames do governo democrático, fortalece-se por meio da realização de Censos e pesquisas de qualidade. Sendo assim, nas palavras de Jannuzzi (2017, p. 11), “o percurso civilizatório do Brasil em direção a uma sociedade mais justa, coesa e solidária requer esforços crescentes de bom e informado uso de informação para a ação governamental e para o debate público”.

#### 4 ASCENSÃO DA DOCTRINA NEOLIBERAL NO BRASIL E NO MUNDO

Os capítulos anteriores exploraram as raízes e o histórico do planejamento governamental, das políticas públicas e das estatísticas oficiais ao longo do século XX. Abordou-se o processo de fortalecimento e modernização do Estado e as crescentes preocupações nacionais e globais com o desenvolvimento, a desigualdade e as políticas sociais. Durante grande parte do século XX, estabeleceu-se o consenso de que o Estado era responsável pela promoção do crescimento econômico e por providenciar serviços públicos e de assistência social para atingir o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade.

A partir de meados do século XX, houve uma crescente valorização da produção de conhecimento técnico para a tomada de decisão pública, especialmente no âmbito do Estado desenvolvimentista. Para tal, criaram-se instituições estatais encarregadas desse trabalho de pesquisa e análise. Enquanto o IBGE se consolidou como coordenador do sistema estatístico e produtor nacional de estatísticas, surgiram gradualmente novas agências de pesquisa científica para subsidiar o planejamento governamental e a formulação crescente de políticas públicas.

Essa tendência se intensificou na década de 1960, tanto no Brasil como no mundo. Segundo Jannuzzi e Gracioso, “o Sistema de Estatísticas Públicas brasileiro apresentou uma expressiva evolução qualitativa e quantitativa, especialmente a partir dos anos 1960, quando o IBGE começou a diversificar o portfólio de pesquisas, apoiado por agências multilaterais” (2002, p. 92). Aprofundou-se o planejamento baseado na informação estatística, institucionalizando-se a produção estatística na esfera pública e fundamentando os planos de desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, o regime autoritário vigente a partir de 1964, além de intensificar o planejamento nacional, também exigia maior capacidade técnica e estatal para exercitar a autoridade centralizadora sobre os entes federativos. Como colocam Rocha e Filgueiras (2012, p. 6), “foi no período posterior de meados da década de 1960 que o planejamento governamental se tornou sistêmico no Brasil”. Assim, a estratégia de desenvolvimento nacional pautava-se no levantamento de dados sobre as condições do país, utilizados para orientar a ação e o investimento estatal.

Entretanto, a partir da década de 1980, houve uma transformação a nível internacional das estruturas que haviam moldado e caracterizado o Estado e o

planejamento até então. No fim dos anos 1970, a inflação acompanhada de desemprego, as crises do petróleo e as crises fiscais dos Estados interromperam o crescimento econômico da era de ouro capitalista, minando as bases do Estado de Bem-Estar. Esse contexto, aliado ao fim da Guerra Fria, suscitou uma contrarreforma neoliberal que se disseminou a nível mundial no final do século XX, ocasionando uma nova lógica em relação ao papel do Estado e do desenvolvimento.

Pautada na defesa do livre mercado, do Estado mínimo e da austeridade, a doutrina neoliberal passa a condenar o planejamento estatal e o governo intervencionista. Com isso, inicia-se um período de crise das instituições públicas, que sofrem processos crescentes de privatização, terceirização e precarização. A restrição orçamentária impõe o corte de gastos governamentais, afetando os investimentos em diversas áreas e serviços públicos, além de enraizar a desconfiança no Estado e na eficiência da esfera pública.

O capítulo a seguir explora a mudança de paradigma social e econômico ocorrida no final do século XX e suas implicações no Brasil e no mundo. Especificamente, procura-se compreender a mudança de percepção em relação ao planejamento e às funções do Estado, levando a diferentes concepções de políticas públicas, econômicas e sociais, e seus impactos atualmente na esfera pública.

#### 4.1 A CRISE DO ESTADO DE BEM-ESTAR

A década de 1970 marcou uma ruptura, a nível mundial, das estruturas que haviam definido a prosperidade da Era de Ouro capitalista sob o Estado de Bem-Estar Social que vigorou no pós-guerra. A expansão econômica da época não se limitara às economias capitalistas desenvolvidas; de fato, as economias socialistas e os países em desenvolvimento também tiveram avanços significativos na sua industrialização e níveis de crescimento econômico. Os chamados “trinta anos gloriosos”, que designam o período desde 1945 até meados dos anos 1970, foram o palco de profundas transformações sociais e econômicas, impulsionadas primordialmente pelas políticas keynesianas adotadas crescentemente desde a década de 1930.

Conforme visto, o Estado de Bem-Estar envolvia primordialmente a promoção do crescimento econômico associado aos projetos sociais e aos altos gastos com a seguridade social. De maneira conjunta, essas políticas impulsionaram as condições de diversos setores da sociedade, aliando os interesses tanto do empresariado quanto

dos trabalhadores, ambos beneficiados pelas taxas crescentes de lucratividade. Apesar dos países capitalistas desenvolvidos terem sido invariavelmente os maiores beneficiários da Era de Ouro, a massiva redução do desemprego e o aumento da produção e do consumo foram fenômenos marcantes a nível mundial. Como coloca Hobsbawm, “na década de 1950 o surto econômico pareceu quase mundial e independente de regimes econômicos” (1995, p. 255). Para o historiador, o período foi marcado não apenas pelo crescimento extraordinário da economia mundial, mas também pela profunda reforma do capitalismo e a globalização da economia.

Essa reestruturação do capitalismo produziu uma economia “mista”, que preconizava o planejamento do Estado no âmbito econômico e o estímulo à demanda. Assim, os governos planejavam e orientavam a modernização econômica e, simultaneamente, mantinham seus compromissos políticos com o pleno emprego, gerando um enorme mercado consumidor no processo (HOBBSAWM, 1995, p. 264). Conforme visto, essa estratégia de desenvolvimento foi fortemente inspirada pelo planejamento soviético, levando o planejamento público a ser fundamentalmente incorporado à dinâmica dos mercados e da administração da economia por parte dos Estados. Uma forte presença do governo, portanto, era um elemento básico necessário para manter os seus compromissos sociais e objetivos políticos.

O capitalismo do pós-guerra foi marcado pela ampla intervenção estatal, pelas concessões trabalhistas e pelas regulações extranacionais (PAULANI, 2007, p. 70). Essencialmente, essas políticas se pautavam no uso crescente da intervenção estatal para alcançar os objetivos econômicos e sociais que não seriam atingidos pelo *laissez-faire*, ou seja, pelo livre funcionamento dos mercados preconizado pelo liberalismo. Depois da guerra, houve um consenso quanto aos objetivos de pleno emprego, crescimento, equidade e solidariedade (pilares ideológicos do *Welfare State*) e uma aceitação do novo papel do Estado como regulador, planejador, produtor e coordenador de investimentos-chave (FIORI, 1997). Essa intervenção e papel dos Estados não se manifestava apenas na dimensão econômica, mas também nas estruturas sociais, políticas e institucionais dos países na época.

Conforme visto no primeiro capítulo, os anos dourados foram definidos pela atuação do Estado como promotor do desenvolvimento, visando o crescimento econômico e a ampliação dos benefícios sociais e trabalhistas. Assim, a intervenção estatal e o planejamento público foram políticas fundamentais empreendidas pelos Estados ao longo do século XX como instrumento de desenvolvimento nacional. Como

coloca Hobsbawm (1995, p. 344), “planejamento e iniciativa de Estado eram a voga em toda parte do mundo nas décadas de 1950 e 1960, e nos NICs [países de industrialização recente] até a década de 1990”. As políticas desenvolvimentistas planejadas pelo Estado marcaram fortemente a trajetória econômica dos países em desenvolvimento, depois de haverem consolidado também os fundamentos do bem-estar social nos países desenvolvidos. Os investimentos públicos orientaram e patrocinaram as políticas de estímulo à demanda, especialmente no que se referia à manutenção do pleno emprego e à elevação da atividade econômica, assim como os gastos em benefícios sociais e na implementação de serviços públicos de qualidade.

O início da crise do Estado de Bem-Estar foi marcado pelos choques do petróleo em 1973 e 1979, pela crise do dólar e da hegemonia estadunidense e pelo surgimento de elevados níveis de inflação acompanhada de desemprego nos países capitalistas (SAES; SAES, 2013, p. 533). Esse conjunto de fatores marca a crise do capitalismo na década de 1970 e a ruptura com a estabilidade e a prosperidade vigentes nas décadas do pós-guerra. Nesse contexto, a organização política e econômica do sistema internacional entrou em crise:

Alguns pilares da Era de Ouro foram colocados em xeque durante a década de 1970: o sistema monetário internacional com taxas de câmbio fixas estruturado em Bretton Woods; a política keynesiana de manutenção do pleno emprego; o chamado fordismo, ou seja, a capacidade de, por meio de ganhos de produtividade, gerar simultaneamente, elevação dos salários reais e taxas de lucro satisfatórias; a relação salarial e o Estado do Bem-Estar (SAES; SAES, 2013, p. 540).

O divisor de águas entre os dois períodos pode ser considerado o ano de 1973, quando ocorreu o primeiro choque do petróleo e o fim do regime de Bretton Woods. Nesse ano, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) simultaneamente elevou os preços do petróleo e reduziu sua produção. A consequência foi um enorme aumento dos custos e o desequilíbrio das balanças comerciais nos países importadores, uma vez que os membros da OPEP forneciam a maior parte do petróleo que sustentava o crescimento industrial dos países avançados. Essa elevação generalizada dos preços foi um fator determinante nas altas taxas de inflação e no aumento do desemprego – resultante das medidas recessivas adotadas para atenuar as contas externas (SAES; SAES, 2013, p. 535).

O subsequente cenário de estagnação e inflação levou a uma brusca redução no ritmo do crescimento capitalista e dos investimentos. A consequência foi uma

reduzida capacidade estatal de manter as suas políticas e investimentos públicos, e de proteger os grupos sociais das forças globais do mercado. Um exemplo foi a profunda erosão do poder de barganha dos sindicatos contra a precarização das leis e condições trabalhistas, que antes eram blindadas pelo Estado. A competição global e a restrição fiscal dos governos, que até então promoviam o pleno emprego e atuavam como empregadores de último recurso, culminaram nesse declínio dos sindicatos, “enfraquecidos tanto pela depressão econômica quanto pela hostilidade de governos neoliberais” (HOBBSAWM, 1995, p. 404).

Outra grande transformação da década de 1970 foi o colapso do regime de Bretton Woods, instituído em 1944. Conforme visto, as prioridades econômicas das democracias ocidentais após a guerra eram a garantia do crescimento econômico acompanhado do pleno emprego e a criação de uma ordem econômica mundial estável, pautada na cooperação entre as nações, que impedisse as políticas de desvalorizações competitivas empregadas nos anos 1930 após a crise. O regime dava liberdade aos países de praticar a intervenção governamental na economia a nível nacional, contanto que continuassem sujeitos à estabilidade internacional, estimulando a interdependência econômica mundial. Para tal, estabeleceu-se o regime de taxas de câmbio fixas e a conversibilidade do dólar em ouro, além da criação do FMI como supervisor do sistema monetário (GILPIN, 2002, p. 152).

Inicialmente concebido como parte de um esforço de reconstruir a Europa após a guerra e evitar futuras crises econômicas, o FMI ficou com a responsabilidade de assegurar a estabilidade econômica mundial, evitando outra depressão generalizada. Essa missão se inseria no pensamento econômico intervencionista da época, pautado no keynesianismo e no planejamento. Os organismos internacionais criados no pós-guerra, cujas funções principais consistiam em regular, financiar ou promover as políticas socioeconômicas dos países, tiveram importante papel no supracitado Movimento dos Indicadores Sociais, denotando a importância concedida à esfera social do desenvolvimento e, simultaneamente, o compromisso assumido pelos países em acompanhar e fomentar esse desenvolvimento (SAES; SAES, 2013, p. 433). Como coloca Stiglitz, ao tratar do FMI enquanto instituição pública:

Em sua concepção original, então, o FMI se baseava em um reconhecimento de que os mercados frequentemente não funcionavam bem – que podiam resultar em desemprego em massa ou podiam falhar em disponibilizar os fundos necessários para auxiliar os países a restaurar suas economias. O FMI foi fundado sobre a crença de que havia a necessidade de ação coletiva



a nível global para a estabilidade econômica, assim como as Nações Unidas haviam sido fundadas sobre a crença de que havia a necessidade de ação coletiva a nível global para a estabilidade política (STIGLITZ, 2002, p. 12, tradução nossa, grifo do autor).

Contudo, em 1971, o presidente estadunidense Richard Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro em resposta ao déficit comercial e, em 1973, rompeu com o regime de taxas de câmbio fixas, à medida que a pressão norte-americana motivou a adoção do regime de câmbio flutuante. Isso implicou uma maior liberdade econômica e política para os Estados Unidos que, em termos práticos, conferia-lhes a possibilidade de exportar os seus problemas econômicos, particularmente por sua posição hegemônica no sistema monetário internacional. Assim, nos anos 1970, os EUA transmitiram a sua inflação e os choques sofridos na balança comercial aos demais países (GILPIN, 2002, p. 158).

A crise de Bretton Woods e do sistema monetário internacional levou à instabilidade no panorama internacional e ao aprofundamento das dívidas externas acumuladas pelo Terceiro Mundo após os choques do petróleo. Com isso, mudou-se fortemente o foco da política econômica para as finanças governamentais, induzindo a abertura comercial e financeira dos países para atrair recursos e reduzir os déficits. Nesse contexto, enraízam-se as bases estruturais da contrarreforma liberal-conservadora. O fim do crescimento capitalista e do aumento de lucratividade na presença de aumento salarial, junto com a crise da hegemonia estadunidense e os crescentes déficits e dívidas externas, significaram também uma ruptura com o keynesianismo e os chamados “excessos estatais” (FIORI, 1997, p. 122).

A instabilidade e estagflação do período propiciaram a ascensão do monetarismo como corrente econômica. Os monetaristas enfatizavam a estabilidade macroeconômica por meio do controle da política monetária, condenando o papel estatal na economia e a emissão de moeda como forma de estimular a demanda e o pleno emprego. Nesse contexto:

o Estado de bem-estar social adquiriu a imagem de mau administrador da economia, com a conseqüente desmoralização e a acusação de ser inoperante, constituindo um empecilho para o progresso econômico. Concomitantemente, defendiam-se a livre iniciativa e a valorização das organizações econômicas, uma vez que elas detinham as condições para dinamizar a economia diante do fracasso do Estado (VICENTE, 2009, p. 126).

## 4.2 A ASCENSÃO DA DOCTRINA NEOLIBERAL

A degradação dos pilares socioeconômicos do keynesianismo e o enfraquecimento do Estado significaram um novo arranjo da economia política internacional a partir da década de 1970. Os mercados passaram a prevalecer sobre as decisões de ordem social e econômica, definindo novos ditames para as políticas nacionais e internacionais. Essa doutrina econômica conservadora e monetarista centrada no livre mercado foi rotulada, nos anos 1980, de neoliberalismo.

Suas raízes já vêm do período pós-guerra, quando surgiu como uma “reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p. 9). Essas ideias – que dificilmente encontravam respaldo durante as décadas nas quais o capitalismo estava em sua Era de Ouro – se difundiram no cenário de estagflação e de campanha anticomunista dos anos 1970, quando os neoliberais culpavam a redistribuição social e as intervenções estatais anticíclicas pela crise econômica. Como coloca Anderson, nesse contexto:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas (ANDERSON, 1995, p. 11).

Dessa maneira, são minadas as estruturas da economia coletivista e planificada do período anterior, implementando-se em seu lugar o equilíbrio fiscal, as privatizações de serviços públicos, a abertura comercial e financeira das economias nacionais e a desregulamentação da economia. Nesse contexto, houve uma inflexão marcante na missão e nos fundamentos ideológicos dos organismos internacionais como o FMI. Stiglitz (2002, p. 12) ressalta que, no fim do século XX, o órgão passou a promover intensamente a supremacia dos mercados, apenas providenciando fundos para os países que se comprometiam com políticas econômicas contracionistas, como a redução de déficits ou aumento de taxas de juros.

O autor destaca que a mudança mais acentuada nessas instituições veio na década de 1980 com a ofensiva conservadora, caracterizada por governos como o de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido. Ambos preconizavam a ideologia do livre mercado e, nesse contexto, o FMI e o Banco Mundial funcionaram como agentes de disseminação dessa ideologia nos países em desenvolvimento, carentes de empréstimos. Em 1989, a crise do comunismo e o Consenso de Washington fortaleceram esse conjunto de medidas como um programa econômico e político dominante na época. O Consenso de Washington uniu o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos com o intuito de estabelecer as políticas “corretas” para os países em desenvolvimento – que, via de regra, pautavam-se em três pilares principais: a austeridade fiscal, a privatização e a liberalização do mercado (STIGLITZ, 2002, p. 16; 53).

Esse receituário do Consenso de Washington direcionava-se principalmente aos países do Terceiro Mundo. A crise da dívida do Terceiro Mundo serviu como instrumento de promoção do neoliberalismo, visto que o conjunto de políticas demandado dos países devedores se alinhava com os ditames da doutrina neoliberal. Argumentava-se que as políticas orçamentárias e monetárias resultaram em uma inflação desenfreada na região e que o crescimento econômico não havia se sustentado devido às excessivas intervenções estatais na economia, justificando assim a implementação do conjunto de políticas econômicas do Consenso de Washington. Para Stiglitz (2002, p. 54), o dilema principal foi que as políticas neoliberais desenvolvidas para os problemas da América Latina tornaram-se fins em si mesmas, em vez de funcionarem como instrumento para o crescimento sustentável e igualitário. Sendo assim, a aplicação dessas políticas foi míope e exacerbada e, em última análise, levou à exclusão de outras políticas que eram necessárias: o funcionamento dos mercados não dependia apenas de baixa inflação, mas sim de políticas regulatórias, competitivas e que incentivassem a transparência.

O maior problema, então, era a prioridade das políticas econômicas de proteger o valor da moeda e não de fazer investimentos produtivos (STIGLITZ, 1999, p. 103). O autor reforça que não há evidências de que a liberalização do mercado de capitais ou a rígida política monetária levem a maior crescimento econômico. Na verdade, destaca que o ajuste fiscal e a austeridade reprimiram o crescimento, induziram recessões e levaram a taxas de juros que impossibilitam a criação de empregos e de novos empreendimentos; da mesma maneira, a liberalização, na ausência de uma

rede de segurança social, levou os desempregados à pobreza e à insegurança econômica (STIGLITZ, 2002, p. 16).

A privatização, a austeridade e a liberalização do comércio e do mercado financeiro, quando não acompanhadas de políticas regulatórias e de estruturas econômicas nacionais sólidas, podem levar ao desemprego, à instabilidade e à ruptura do contrato social (STIGLITZ, 2002, p. 84). O autor ressalta, portanto, que os ajustes estruturais neoliberais não apenas falharam em promover o crescimento, como resultaram em pobreza e caos político e social. Com efeito, nas palavras de Hobsbawm (1995, p. 420), “o triunfo da teologia neoliberal na década de 1980 na verdade traduziu-se em políticas de privatização sistemática e capitalismo de livre mercado impostas a governos demasiado falidos para resistir-lhes”.

O resultado foi o reaparecimento de problemas socioeconômicos que haviam definido o período pós-depressão do começo do século XX, especialmente no que se refere a pobreza, desemprego em massa e instabilidade. Em última análise, as reformas neoliberais não levaram ao crescimento econômico prometido aos países em desenvolvimento, ao passo que a desigualdade de renda se aprofundou (CHANG, 2002, p. 128). O aumento da desigualdade social e econômica foi uma característica particularmente marcante das décadas de crise, não apenas a nível nacional, com o ressurgimento da miséria e a acentuação dos extremos de pobreza e riqueza, como também a nível internacional, ampliando-se intensamente o fosso entre os países ricos e pobres (HOBBSAWM, 1995, p. 396). Nas palavras de Stiglitz,

o efeito líquido das políticas do Consenso de Washington foi de beneficiar poucos à custa de muitos, os ricos à custa dos pobres. Em muitos casos, os interesses e valores comerciais suplantaram as preocupações com o meio ambiente, a democracia, os direitos humanos e a justiça social (STIGLITZ, 2002, p. 20, tradução nossa).

Assim, segundo Hobsbawm (1995, p. 398), a crise dos anos 1970 levou a um colapso dos padrões políticos tradicionais, intensificado à medida que as operações da economia mundial se tornavam cada vez mais incontroláveis. Os instrumentos de administração do capitalismo, como a política coordenada de governo vigente na Era de Ouro, caíram em desuso conforme os Estados nacionais perdiam seus poderes econômicos. Strange (1998) identifica no fim do século XX um fenômeno de “recuo do Estado”, que alterava de maneira estrutural a função dos Estados, diminuindo o seu alcance e sua autoridade. Essa perda de autoridade também se estendeu a diversas

outras funções que eram, anteriormente, inerentes ao poder estatal. Nas palavras de Harvey (2005, p. 43), “a rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual”.

Além de perder a capacidade fiscal de providenciar essa rede de segurança social para grupos economicamente vulneráveis – como crianças, idosos, doentes e desempregados – o Estado também sofreu amplas reduções na sua autoridade de controlar o valor e emissão da sua moeda, de decidir a estratégia nacional de desenvolvimento e conduzi-la por meio do planejamento governamental, de escolher o nível de intervenção no mercado e dos seus investimentos em infraestrutura e em empresas estatais provedoras de serviços públicos, dentre outros (STRANGE, 1998). A separação entre o governo e o mercado, e a diminuição do Estado e do planejamento público, são políticas que seguem o receituário neoliberal disseminado na época, no qual a intervenção estatal ativa é rejeitada. Consequentemente, as atividades exercidas pelo poder público foram sendo gradualmente sucateadas até serem entregues ao livre mercado.

Dessa maneira, o Estado neoliberal, regido pelo princípio da austeridade, desonera-se da responsabilidade de fazer investimentos públicos e promover programas sociais, visto que o financiamento de serviços como educação, moradia e saúde é transferido para os indivíduos. Essa substituição do endividamento público pelo privado foi considerada por Crouch (2009) como um regime político de “keynesianismo privatizado”, termo cunhado pelo autor. Essa tendência é reforçada pela perda de poder dos Estados nacionais e pelo alinhamento da política nacional às exigências dos mercados internacionais. Para adequar-se ao modelo econômico internacional vigente, é imposta aos Estados a adoção de medidas restritivas de controle fiscal – esvaziando as suas possibilidades de planejamento público e investimento social.

#### 4.3 A AGENDA DE ESVAZIAMENTO DO ESTADO

A campanha de disseminação da concepção neoliberal e das políticas dela resultantes foi criteriosamente orquestrada pela oposição aos governos intervencionistas de meados do século XX. Henry (2008) destaca a existência de diversas organizações, compostas por políticos, magnatas da mídia e autoridades públicas, que pavimentaram a contrarreforma do *laissez-faire*. A campanha política

contra o governo e o planejamento se inseria no contexto maior da propaganda antissocialista e contava com uma quantidade substancial de fundos para propagação da ideologia de livre mercado, financiando pesquisas e programas específicos promovendo o laissez-faire (HENRY, 2008, p. 216). Assim, essa ascensão da doutrina neoliberal dos anos 1970 em diante foi fruto não apenas de um contexto de crise, mas de um esforço deliberado por parte dos grupos liberais de influenciar as instituições acadêmicas, os grupos midiáticos e, principalmente, os governos, que se baseiam na cartilha neoliberal para justificar a desregulamentação, a privatização e as reduções dos gastos governamentais em programas sociais e de bem-estar.

A agenda conservadora, portanto, tinha em seu cerne o desmantelamento do Estado em sua função social e a promoção de um Estado liberal que viabilizasse a livre atuação do mercado. Uma das correntes sobre as quais se fundamentou essa agenda de reforma estrutural do Estado na época foi a Teoria da Escolha Pública (TEP), que avaliava o processo político de maneira positivista e individualista. Como coloca Borges, a TEP influenciou os governos e agências internacionais que promoviam programas de ajuste, uma vez que:

Fiel a suas raízes filosóficas liberais e utilitaristas, a TEP vai enxergar o processo político e sua intromissão nas transações mercantis privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao progresso econômico, vendo o mercado como o padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades. O avanço da regulação político-administrativa sobre a economia e a sociedade que acompanha o nascimento e a consolidação das democracias de massas é encarado nesta perspectiva como refratário à liberdade e responsável por toda sorte de ineficiências na ação dos governos (BORGES, 2001, p. 160).

Salgado (1997) explica que a TEP aplica os postulados da microeconomia à arena política, argumentando que os indivíduos se comportam, na política, da mesma maneira racional maximizadora com a qual se comportam nos mercados. Por isso, as políticas públicas seriam movidas pelo interesse próprio em vez de um interesse público, sendo toda a teoria embasada na lógica do individualismo. A teoria da escolha pública, assim como a teoria econômica da regulação – ambas desenvolvidas nos anos 1970 – entende que a representação mais eficiente do interesse público está no mecanismo do livre mercado e no sistema de preços, cujos sinais seriam distorcidos pela intervenção política.

Assim, o programa de investigação da TEP se desenvolveu e difundiu de maneira paralela à ideologia neoliberal, na medida em que ambos criticavam o

*Welfare State* planejador e intervencionista e promoviam o individualismo. Essa agenda de destruição do Estado preconizada pela TEP é particularmente problemática no que toca a sua incompatibilidade com a democracia. Nas palavras de Salgado, a literatura da teoria “revela uma profunda desconfiança dos mecanismos, atores e instituições que caracterizam a democracia” (1997, p. 113). Harvey reconhece essa tendência também no que se refere ao neoliberalismo, destacando que os teóricos neoliberais suspeitam profundamente da democracia, uma vez que “a governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais” (2005, p. 38).

Para a TEP, o setor público tem a tendência de criar programas governamentais como forma de caçar rendas, levando aos déficits públicos. O sistema político democrático, nessa leitura, se resumiria a esse *rent-seeking*, levando à ineficiência da política e à captura do Estado. Nesse cenário, a TEP sugere como única solução o repasse das atividades estatais para o mercado e a negação da política, esvaziando o conflito político de qualquer ideologia e “promovendo a degradação da política a ponto de reduzi-la quase que unicamente à corrupção” (BORGES, 2001, p. 172). Essa diminuição e deslegitimação da atuação estatal têm relação direta com a falência dos processos democráticos, pois resulta invariavelmente no esvaziamento do poder da mobilização política, da cidadania e do voto popular. Suas bases de legitimação, como coloca Sader (1995, p. 37), são prioritariamente “a passividade, a despolitização e a desagregação social”. Ao reduzir a esfera pública à ineficiência, a TEP nega o papel da sociedade civil e do espaço público na tomada de decisão, reduzindo a sociedade a mercados autorreguláveis.

Com isso, a teoria enxerga uma incompatibilidade entre a democracia e a eficiência, uma vez que a primeira é composta essencialmente por demandas sociais, investimentos públicos e pautas coletivas, enquanto a ideia liberal de eficiência condena os “desperdícios” de recursos e incentiva a abordagem individual dos problemas, em detrimento das demandas coletivas que caracterizam a arena da política pública. Como coloca Borges, “a tensão entre democracia e eficiência econômica não pode ser resolvida sem o sacrifício da primeira” (2001, p. 167). A manutenção da eficiência, pautada na racionalidade liberal, dependeria do livre funcionamento dos mercados, ou seja, da sua desregulamentação e da restrição da intervenção estatal na economia.

Em outras palavras, o programa político e econômico de defesa do livre mercado pauta-se no ataque sistemático ao poder do Estado e às instituições que garantem a coesão social. De fato, a crise internacional do período chegou a ser considerada, pelos pensadores neoconservadores, como uma crise de “excesso de democracia”, fomentando o tema da ingovernabilidade de um Estado com demasiada presença social e econômica (FIORI, 1992). Para a TEP, a solução seria o governo racional de uma elite tecnocrática, pautado nos princípios de neutralidade e eficiência da ciência econômica. Essa visão de governo denota o caráter antidemocrático da ideologia, que tem seus interesses mais claramente representados por uma elite “econocrata” do que pelo debate público e pela cidadania. As políticas e medidas preconizadas também refletem essa perspectiva: o desemprego, a privatização e a terceirização não são apenas instrumentos da austeridade fiscal, mas sim formas de limitar a ação e o poder público (BORGES, 2001, p. 171-173).

Em resumo, a ascensão dessa ideologia, em um cenário de baixo crescimento e crise econômica mundial, fomentou ativamente uma crise política e social do Estado e do planejamento. O Estado foi crescentemente cerceado e orientado a adotar políticas contracionistas de contenção de gastos sociais. O desenvolvimento e as políticas públicas voltadas ao bem-estar deixaram em grande parte de ser incumbência do Estado, que foi visto crescentemente com desconfiança e associado à ineficiência e à corrupção. A contrarreforma neoliberal disseminou essa tendência a nível mundial a partir dos anos 1980 e os reflexos dessa doutrina são percebidos até os dias atuais. No Brasil, essa trajetória não foi linear, mas também suscitou uma profunda inflexão na concepção de Estado e planejamento no fim do século XX.

#### 4.4 O NEOLIBERALISMO NO BRASIL

Wilson Cano (1999) enxerga a trajetória latino-americana do desenvolvimentismo ao neoliberalismo como sendo marcada por dois períodos distintos no que se refere à sua inserção econômica e política internacional. O período de 1929 a 1979, chamado pelo autor de “um longo período excepcional”, representou uma época de maior soberania para a região no que dizia respeito à condução de sua política econômica e à promoção do desenvolvimento. Após 1979, Cano identifica um período de reestruturação econômica e ajuste na periferia, caracterizada por uma



retomada do predomínio dos EUA na finança internacional e simbolizada por ações ofensivas no ocidente, como a imposição do Consenso de Washington.

Em relação ao primeiro período, Cano (1999, p. 289) resgata a crise de 1929 como sendo um momento de ruptura no padrão de acumulação primário-exportador, no qual o Estado foi induzido a assumir uma atitude mais ativa em relação à defesa da sua economia, de tal forma a evitar os efeitos recessivos sobre a renda e o emprego. De 1929 a 1937, a maioria dos países latino-americanos instalava e diversificava o parque industrial do país, além de administrar as suas políticas econômicas de maneira protecionista, procurando fazer frente à desarticulação internacional vivida na época. Esse manejo da economia foi também “gerando o aprendizado de uma futura burocracia planejadora e de um Estado intervencionista, em contraste com o até então dominante Estado liberal” (*ibidem*, p. 290).

Conforme explorado no primeiro capítulo, as décadas de 1930 a 1950, principalmente considerando o período da Segunda Guerra Mundial, definiram a ampliação do processo de planejamento e desenvolvimento econômico, aprofundando o processo de industrialização nacional. Foi um período de expansão e diversificação, que engendrou diversas lideranças nacionalistas e industrialistas na região, impulsionadas por sua capacidade de enfrentar as pressões internas e externas. Nessa época, o Estado “supriu a debilidade do capital privado nacional e o desinteresse do capital forâneo: fez petróleo, aço, produtos químicos básicos, infraestrutura, bancos, transporte, energia e telecomunicações” (CANO, 1999, p. 292).

No período de 1955 a 1973, o crescimento econômico mundial atingia seu auge. A América Latina aprimorava a sua administração pública, a sua gestão de instrumentos de política econômica e o seu planejamento estatal. O desenvolvimento industrial do Brasil – assim como de outros países emergentes na época, como México, Chile e Argentina – nas décadas de 1950 e 1960 foi rápido e se caracterizou principalmente pela “decisiva participação dos governos na direção do processo de industrialização por meio do seu financiamento (por bancos de desenvolvimento), pela proteção seletiva a certas atividades e pelo controle sobre metas a serem atingidas” (SAES; SAES, 2013, p. 574).

No período, o regime militar brasileiro incentivou a industrialização, desenvolvendo as estruturas produtivas e a pauta exportadora, inclusive promovendo no Brasil “a indústria mais integrada da América Latina” na época (CANO, 1999, p. 294). No entanto, o crescimento – ou “milagre” – econômico da ditadura nos anos

1970 e 1980 estava pautado em empréstimos externos, o que inevitavelmente levou o país a sofrer profundamente os efeitos da crise da dívida externa, quando o cenário internacional induziu um enorme processo inflacionário, um déficit estrutural do balanço de pagamentos e alto e constante peso dos juros e amortizações sobre o débito externo (*ibidem*, p. 294).

Na América Latina, o processo de crise da dívida externa realmente se aprofundou a partir de 1978, quando começaram a subir os juros nos EUA, levando ao aumento da inflação e à desvalorização da moeda. A crise da dívida foi marcada pela pressão sobre o balanço de pagamentos, as contas públicas e o sistema financeiro nacional, à qual se somou o aumento generalizado dos gastos após o segundo choque do petróleo em 1979. Inevitavelmente, o disparo dos preços e dos juros entre 1979 e 1982 teve fortes impactos recessivos e desencadeou a quebra financeira dos Estados, dentre os quais se destacavam o México, a Argentina e o Brasil (CANO, 1999, p. 295).

Assim como no resto do mundo, a crise do modelo econômico que caracterizou a Era de Ouro capitalista levou a uma reversão dos valores e concepções vigentes a respeito da política econômica e do papel do Estado. A crise econômica, portanto, refletiu-se mais concretamente em uma crise fiscal do Estado:

O neoliberalismo na América Latina – como na Europa – é filho da crise fiscal do Estado. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado de bem-estar social – onde ele chegou a se configurar – e, principalmente, da industrialização substitutiva de importações, ao estilo da CEPAL. A “crise da dívida” apenas acentuou os traços dessa crise de direção do processo de acumulação de capital, desdobrada ao longo da “década perdida” (SADER, 1995, p. 35).

Nesse sentido, Oliveira (1995, p. 25) argumenta que foi durante a ditadura que se iniciou o “processo de dilapidação do Estado brasileiro”, que proporcionou terreno fértil para a disseminação do neoliberalismo e das políticas antissociais. O autor cita a eleição de Collor em 1990 como um exemplo desse sentimento antiestatal, visto que sua campanha se baseou no uso do “Estado desperdiçador” como bode expiatório para a má distribuição de renda e a situação precária das políticas sociais. A “desorganização e dilapidação do Estado”, nas palavras do autor, pavimentou o caminho para o neoliberalismo. Nesse processo, a hiperinflação foi usada como instrumento para incutir os princípios da doutrina neoliberal na política nacional. Em outras palavras, utilizou-se a crise inflacionária da época para “incutir a desesperança

nas formas econômicas, sociais e políticas que estavam sendo construídas, que lutaram contra o projeto neoliberal, para uma nova investida neoliberal” (OLIVEIRA, 1995, p. 26).

O contexto hiperinflacionário e a crise da dívida forçou os Estados endividados a recorrerem aos empréstimos emergenciais do FMI, que só eram concedidos mediante o compromisso com os planos de ajustes previstos pela cartilha do Fundo, ou seja, o compromisso com a abertura comercial e a liberalização financeira, a desestatização, as privatizações e a redução dos gastos sociais na esfera pública. Tendo em vista que a motivação da ajuda financeira era o pagamento da dívida e não o desenvolvimento socioeconômico, o objetivo principal dos auxílios era de “contrair drasticamente todos os segmentos da demanda interna, para permitir a geração de excedentes exportáveis que pudessem, de alguma forma, pagar parte do débito” (CANO, 1999, p. 296).

Assim, a maioria dos países latino-americanos iniciaram seus processos de ajuste, reforma e programas de estabilização no fim dos anos 1980 e início da década de 1990. Os ajustes implementados na América Latina concentravam-se nas áreas de política fiscal, monetária, salarial, cambial e de comércio exterior. Em relação à política fiscal, cortavam-se radicalmente os investimentos públicos e os gastos correntes, particularmente aqueles em salários, gastos sociais e subsídios no geral. Em termos de política monetária, continha-se drasticamente a emissão de moeda e a expansão do crédito interno. Paralelamente, a política salarial devia conter os reajustamentos e, efetivamente, permitir a queda do salário real. Por fim, no comércio exterior, desvalorizava-se o câmbio, o que incentivava as exportações e restringia importações (CANO, 1999, p. 297). Analisadas em conjunto, essas políticas buscavam conter a inflação e reverter o déficit comercial, por meio da redução do consumo, do investimento e da demanda ao todo.

Evidentemente, o combate à inflação se fazia necessário, uma vez que o processo hiperinflacionário desestruturava cadeias produtivas, elevava os custos produtivos e fomentava a incerteza econômica. Além disso, deteriorava a capacidade fiscal do Estado, prejudicando principalmente as populações de baixa renda ao corroer seu poder de compra. No entanto, a proposta do neoliberalismo de combate à inflação centrava-se na austeridade e desregulamentação. Os planos anti-inflacionários recorrentemente prejudicavam os trabalhadores, e as reformas do Consenso de Washington seguiam a mesma linha, expondo os países a riscos

maiores cujas consequências eram a destruição de empregos e das redes de segurança social. Os ajustes fiscais começam cortando os benefícios trabalhistas, ao mesmo tempo que a elevação dos juros corta os investimentos. Assim, em termos reais, o resultado da adoção da austeridade liberal no período tendeu a ser a estagnação e a recessão (STIGLITZ, 2002, p. 86).

Esses novos objetivos econômicos, portanto, tiveram graves consequências políticas e sociais. A capacidade de pagamento da dívida tornou-se o fio condutor da política econômica, induzindo as supracitadas intervenções do FMI e do Banco Mundial. As medidas tomadas no Brasil contra o desequilíbrio externo tiveram impactos recessivos, com baixas e oscilantes taxas de crescimento do PIB. Ademais, a liberalização comercial e financeira preconizada pelo Consenso de Washington levou à vulnerabilidade externa. O debilitamento fiscal e financeiro enfraqueceu as esferas do governo, com perda de eficácia e poder do Estado nacional desenvolvimentista no que se refere à arbitragem dos interesses públicos e privados.

Seguindo a mesma tendência dos outros países, portanto, o neoliberalismo se instalou e vigorou no Brasil no fim do século XX. Ao tratar do “neoliberalismo à brasileira”, identificava-se no cenário dos anos 1990 uma legitimação da onda conservadora, na medida em que avançava no país a ideologia neoliberal e suas consequências sociais, especialmente “a destruição das organizações sindicais, populares e de movimentos sociais” (OLIVEIRA, 1995, p. 28). Ainda que cada país tenha suas características próprias, a América Latina, enquanto região, sofreu conjuntamente nos anos 1980 os efeitos da ressurreição liberal-conservadora e do novo tipo de inserção internacional no qual se encontravam suas economias. Segundo Cano:

Na década de 80 ocorre uma convergência crescente. Observa-se em toda a América Latina: um debilitamento fiscal, financeiro e da capacidade de arbitramento da política pelo Estado nacional; aumento do poder dos novos grupos econômicos emergentes ligados à finança internacional; o enfraquecimento político das associações de classe tradicionais e, por fim, a consolidação do poder de uma nova tecnocracia internacionalizada, que hoje rege em conjunto as políticas econômicas da região movida pelo mesmo *commitment* liberal (CANO, 1999, p. 288).

Gradualmente, impôs-se a hegemonia do capital financeiro em direção ao neoliberalismo. Nas palavras de Sader (1995, p. 35), os principais êxitos dessa doutrina não foram econômicos, mas sim políticos e ideológicos. Apesar do fracasso das políticas neoliberais no âmbito econômico, o discurso anti-inflacionário – pautado

na austeridade e nos livres mercados – se alastrou. O ajuste neoliberal na América Latina, portanto, embasava-se no discurso ideológico de que a periferia deveria modernizar-se para os padrões do Primeiro Mundo, por meio de reformas liberalizantes que seriam inevitavelmente a opção mais eficiente, produtiva e competitiva (CANO, 1999, p. 299).

Essa “racionalidade capitalista” baseava-se na subordinação das instituições e do Estado à análise de custo-benefício e escolha racional, invariavelmente associados à eficiência. Esse discurso contribuía, essencialmente, para a pressão política da época em favor da redução e desmantelamento do Estado de Bem-Estar – e, conseqüentemente, da restrição dos gastos exigidos para mantê-lo (SUNKEL, 1999). O esgotamento da estratégia desenvolvimentista e a crise da dívida externa corroeram as bases fiscais do Estado e de toda a economia brasileira, levando à instabilidade política e macroeconômica. Assim, em termos políticos e ideológicos, o período passou a ser marcado por um antiestatismo no Ocidente. Nesse contexto, “as políticas públicas perderam eficácia e os governos e as próprias leis perderam credibilidade, criando-se uma situação de desobediência civil crônica e de ingovernabilidade crescente” (FIORI, 1992, p. 76). Instalou-se assim uma crise de governabilidade, ou seja, uma perda de capacidade estatal em consequência da redução da força e dos recursos dos governos.

Em última análise, a ação do Estado passa a ser retratada como contraproducente para o mercado e insuficiente para a sociedade, e ambas as percepções “convergem na direção da “deslegitimação” do poder administrativo e na desvalorização da política” (BELLUZZO, 1995, p. 20). A democracia liberal e o sistema de mercado foram publicizados pelas elites tecnocratas e pela imprensa internacional como um aprofundamento da democracia, na medida em que não sofriam o controle e interferência governamental. Para tal, o programa pautava-se em “uma deliberada associação de ideias entre globalização e neoliberalismo, de um lado, e modernização, progresso e desenvolvimento, de outro” (SUNKEL, 1999, p. 175). Nos termos de Paulani, essa “pregação” passou a comandar todos os discursos:

A difusão cada vez maior do discurso neoliberal é que foi produzindo, desde o governo Collor, os argumentos necessários para promover, num país recém-democratizado, com um ativo movimento social e ainda comemorando as ‘conquistas’ de 1988, esse tipo de mudança. Desde a eleição de Collor, passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a

economia etc. Os ganhos prometidos iam do lugar ao sol no mercado global ao desenvolvimento sustentado, da manutenção da estabilidade monetária à distribuição de renda, da evolução tecnológica à modernização do país (PAULANI, 2007, p. 90).

Conseqüentemente, a reforma da administração pública visava o redimensionamento do Estado, pautado no discurso de “eficácia”, que consistia essencialmente de reatribuir ao mercado diversas funções públicas (CANO, 1999, p. 302). Um fundamento ideológico da contrarreforma neoliberal foi restringir a ação dos Estados, especialmente no que diz respeito às ações compensatórias em sua política monetária e fiscal. Isso restringe a capacidade de endividamento do setor público para finalidades de transferências fiscais e previdenciárias. Conforme argumenta Belluzzo, a prerrogativa fiscal do Estado é crescentemente contestada pela ideologia não-intervencionista e individualista do mercado, e conseqüentemente “a ética da solidariedade é substituída pela ética da eficiência” (1995, p. 19).

Para Chauí (2013), o modelo neoliberal torna-se hegemônico nesse período com a reforma e modernização do Estado, que fundamentalmente adotavam o neoliberalismo como princípio definidor da ação estatal, legitimando essa política com base na ideologia de competência e racionalidade do mercado. Tal reforma pautava-se na privatização dos direitos sociais e das empresas públicas, em um movimento de substituição do discurso político pelo técnico-econômico. A autora destaca que, no Brasil, “modernidade significava apenas três coisas: enxugar o Estado (entenda-se: redução dos gastos públicos com os direitos sociais), importar tecnologias de ponta e gerir os interesses da finança nacional e internacional” (CHAUI, 2013, p. 127).

Na esfera social, o predomínio dessa ideologia individualista de mercado, em detrimento das considerações e necessidades sociais, teve conseqüências notáveis. A “saída” para as crises da época, segundo Cano, “é sempre uma recessão, ou pelo menos uma forte desaceleração, na maioria dos casos, com agravamento da questão social e desemprego e endividamento maiores” (CANO, 1999, p. 312). Além do crescimento do período ter sido baixo, os benefícios obtidos não foram disseminados e compartilhados de maneira igual, aprofundando a desigualdade. As conseqüências econômicas, assim como o agravamento das questões sociais, do desemprego e a piora dos serviços públicos sociais como saúde e educação, revelam “a contraface da profunda deterioração social” vivida na época (*ibidem*, p. 318).

#### 4.5 O ESTADO NEOLIBERAL E A ESTATÍSTICA

Em seus estudos da sociologia das estatísticas, Desrosières (2003) enxerga as diferentes formas de fazer estatística como sendo caracterizadas e moldadas pelas diferentes configurações históricas do Estado e do mercado. O autor enfatiza a relação entre a estatística e a economia: especificamente, entre o desenvolvimento da estatística e a evolução das práticas relacionadas à orientação do Estado e da economia. Diferentes instrumentos estatísticos foram empregados de acordo com os diferentes papéis do Estado em diferentes contextos, que Desrosières categoriza e resume em cinco configurações históricas marcantes: o Estado engenheiro, o liberalismo clássico, o Estado de Bem-Estar, o keynesianismo e o neoliberalismo.

O Estado engenheiro, ou *Etat ingénieur*, é como Desrosières (2003) descreve o Estado planejador que assumia diversas responsabilidades e atribuições do âmbito privado. Nessa configuração, os planejadores estatais assumiam um comando mais técnico da economia nacional, no lugar de concentrar essa função no mercado. Conforme visto, a Grande Depressão, as guerras mundiais e a Guerra Fria ocasionaram uma atribuição de planejamento centralizado ao Estado. Nesse cenário, as estatísticas requeridas pelo Estado engenheiro são relacionadas à sua responsabilidade direta de administrar e atender as necessidades de produção, consumo e recursos. A medida da força de trabalho e as estatísticas demográficas relacionadas a taxas de nascimento e imigração também são centrais a esse planejamento, criando-se assim o contexto estatístico de evolução das contas nacionais, da análise de insumo-produto e da circulação de bens e serviços. De certa forma, o próprio núcleo histórico da estatística está ligado ao planejamento estatal, visto que se originou como a “ciência do Estado” que produzia informações populacionais para a sua administração.

Paralelamente, a partir do século XVIII, o liberalismo econômico trouxe uma mudança de concepção em relação ao papel do Estado e, com isso, um novo formato da estatística. Desrosières (2003) ressalta que no liberalismo, em teoria, os preços refletiriam todas as informações necessárias sobre o mercado, inutilizando as estatísticas. Assim, teoricamente, extrai-se que, “enquanto o conhecimento estatístico é central para o Estado engenheiro, a sua própria existência é paradoxal para o Estado liberal puro” (*ibidem*, p. 557, tradução nossa). De fato, o autor comenta que os opositores do intervencionismo estatal nos Estados Unidos se opunham também às

instituições estatísticas e até a uma administração censitária permanente, na medida que representavam instituições estatais centralizadas e diretoras.

Por outro lado, ao contrário do liberalismo teórico, o liberalismo “real” demandava uma atuação do Estado como agente de conhecimento econômico, coletando e disseminando as informações necessárias para os agentes econômicos atuando no mercado. De fato, a intervenção estatal e a utilização da informação estatística são necessárias para fundamentar e garantir as vantagens dos mercados competitivos. Como exemplo, Desrosières (2003, p. 557) cita a criação de agências de estatísticas de comércio internacional no século XIX, assim como a demanda por estatísticas detalhadas sobre a concentração industrial no contexto de criação da legislação antitruste nos Estados Unidos. A produção e disseminação regular de dados estatísticos foi crescentemente considerada indispensável para a regulação socioeconômica dos mercados. Além disso, tinha também a função essencial de tornar o mercado mais transparente e competitivo. Essa evolução da estatística, segundo Desrosières (2003, p. 558), demonstra o quão intimamente ligadas estão a economia política e a consolidação de um sistema de produção estatística.

No final do século XIX, prevalece a criação de agências de estatísticas do trabalho nas nações industrializadas da Europa, em resposta ao recorrente debate sobre a pobreza nesses países. A miséria urbana que se alastrou nesse período demandou uma nova perspectiva do problema e das possíveis soluções. Nesse contexto, originou-se um movimento internacional de coleta e coordenação de informações estatísticas sobre trabalho, salários, custo de vida e níveis de emprego e desemprego. Simultaneamente, esses temas foram crescentemente vistos como pautas de interesse público sujeitas à intervenção estatal, na medida que o Estado passou a ser reconhecido como responsável pela proteção dos trabalhadores por meio de legislação trabalhista.

Assim, essa demanda alavancou a necessidade e produção de estatísticas oficiais, que ao mesmo tempo amparavam a atuação do Estado de Bem-Estar. Segundo Desrosières (2003, p. 560), a estatística e o Estado previdenciário estão intrinsecamente conectados, uma vez que o conceito do *Welfare State* se embasa na noção de seguridade social. Ou seja, o seguro e a proteção contra o risco se basearam fundamentalmente em cálculos de probabilidade estatística, o que levou a uma evolução direta e conjunta desse tipo de Estado e da sua produção estatística.



As crises econômicas do fim do século XIX em diante colocaram a proteção do trabalhador e as investigações estatísticas que embasavam as agências de trabalho como elementos centrais da agenda estatal. Ademais, a regulação econômica centralizada e a meta estatal de equilibrar a demanda e a oferta global, vigentes no keynesianismo, só puderam ser operacionalizadas por meio das contas nacionais e das séries estatísticas. Nas palavras do autor,

Aqui novamente, o Estado e as estatísticas foram co-construídos. Conforme o Estado adquiria essa nova responsabilidade de preservar o equilíbrio macroeconômico sem sacrificar a economia de mercado, surgiu uma nova forma de descrição e análise – a contabilidade nacional e os modelos macroeconômicos (DESROSIÈRES, 2003, p. 560, tradução nossa).

O Estado de Bem-Estar e o Estado keynesiano são diferenciados por Desrosières com base no papel do Estado na economia e as estatísticas associadas a essa intervenção. Conforme ressalta, “um inquérito estatístico é inseparável do seu contexto de uso” (*ibidem*, p. 561). Na definição do autor, as estatísticas do *Welfare State* se desenvolveram em um contexto de proteção ao trabalho, ao passo que a evolução das estatísticas no Estado keynesiano se relacionou à orientação macroeconômica por parte do Estado a partir da década de 1930. A partir dos anos 1950, essas formas de ação e conhecimento convergiram, sendo as estatísticas socioeconômicas do Estado previdenciário usadas dentro da lógica keynesiana de estímulo à demanda. O autor cita como exemplo dessa tendência as estatísticas públicas demandadas pelo estudo dos orçamentos familiares e do consumo da população, assim como pelo desenvolvimento dos benefícios sociais como pensões, seguro de saúde e de desemprego e políticas redistributivas para as famílias.

Entretanto, na década de 1980, esse modelo de Estado intervencionista e previdenciário entra em crise e é desafiado pela ascensão da ideologia neoliberal. Segundo Desrosières (2003, p. 561), observa-se essa mudança nos cortes orçamentários das estatísticas oficiais por parte de Reagan e Thatcher, representantes do neoliberalismo no período. Essa redução da estatística pública tem, para o autor, ligação direta com uma política de redução da orientação estatal na economia. A produção de conhecimento estatístico é um componente essencial do planejamento público e da orientação de investimentos. Nesse sentido, a reestruturação da produção estatística condiz com o Estado neoliberal, na medida em que busca a descentralização da administração. Como coloca o autor, as estatísticas

nunca são meros “dados”; de fato, elas representam o resultado de um custoso processo social, refletindo as prioridades e características do período de sua produção (DESROSIÈRES, 2003, p. 564).

Em resumo, o estrangulamento financeiro do Estado e o encurtamento dos seus recursos invariavelmente minaram a capacidade de planejamento público e de investimento governamental em programas sociais. Nesse mesmo contexto, Senra (2009, p. 413) ressalta que a ascensão do ideário neoliberal e a crise dos Estados nacionais levaram a um enfraquecimento do sistema estatístico – e do IBGE, enquanto seu órgão central. A instabilidade na demanda por estatísticas levou também à instabilidade da sua oferta, marcando um período de crise para o IBGE. O planejamento nacional havia impulsionado profundamente a demanda por estatísticas; por isso, o abandono do planejamento como instrumento governamental, no período, impacta também a capacidade do sistema estatístico.

Nas palavras do autor, “os planos nacionais caíram em desuso, passando-se aos planejamentos regionais e locais, para os quais, em especial para os locais, há carência de estatísticas, em face do predomínio das pesquisas amostrais” (SENRA, 2005, p. 249). A crise fiscal do Estado desenvolvimentista desmantelou a sua capacidade de mobilizar grandes planos de investimento econômico e de estimular o crescimento, assim como a sua capacidade de formular e manter políticas sociais universais. A exigência de disciplina monetária veio ao custo da perda de força da tomada de decisão do Estado nacional, enfraquecendo também as instituições que subsidiam essa tomada de decisão. Nesse ambiente, conforme visto, a solução dos problemas econômicos era ditada por conjuntos de medidas definidos a nível global, perdendo-se a soberania sobre o destino dos investimentos públicos. A solução dos problemas sociais, por sua vez, foi crescentemente remetida às esferas locais, o que foi reforçado pela revitalização da federação na Constituição de 1988, no caso brasileiro (SENRA, 2005).

A crise, portanto, mudou o perfil do planejamento e, conseqüentemente, o perfil da produção estatística no período. Além da diminuição do setor público, a própria contenção de gastos e escassez de recursos (humanos, materiais e financeiros) enfraqueceram a capacidade de produção de estatísticas oficiais. Conforme explorado no capítulo anterior, observa-se aqui também a relação próxima entre o planejamento, o papel do Estado e a estatística pública. Essa conjuntura e a influência desses

elementos entre si são resumidas por Senra, em sua discussão da trajetória das estatísticas segundo seu momento histórico:

Com a crise do Estado Nacional providencial, a partir das crises do petróleo, da queda do Muro de Berlim, do fim da União Soviética, e outros marcos, as instituições estatísticas, como parte que eram (e são) dos Estados, entram em crise, perdem força e sua aparente solidez se desfaz no ar. Suas históricas vinculações ao planejamento, que saíra de moda, parecem mesmo torná-las dispensáveis, e suas extinções são pensadas, e até propostas, como parte do esforço de redução dos Estados Nacionais (SENRA, 2011, p. 55).

A mudança nessa tendência vem a partir do fim da década de 1990 e começo dos anos 2000, quando o ambiente internacional globalizado passa a demandar estatísticas para fins de comparação entre os países e acompanhamento de acordos e compromissos internacionais. A uniformização das metodologias internacionais e a criação de indicadores sociais e de órgãos encarregados do seu monitoramento fortaleceram novamente as instituições estatísticas, além de refletirem um retorno, no século XXI, das preocupações sociais. Ainda segundo Senra, “as estatísticas sociais ganham impulso na demanda, por ações sociais dos Estados Nacionais, seja por decisões autônomas, seja por pressões das cúpulas mundiais” (2011, p. 55). Compreende-se que, para que o Estado realmente seja mais eficiente, a elaboração sistemática, contínua e confiável de estatísticas oficiais é indispensável.

#### 4.6 AJUSTE FISCAL E ORÇAMENTO PÚBLICO

Compreende-se, portanto, que o discurso neoliberal, que se consolidou em um cenário de crise internacional e começou realmente a se enraizar no Brasil nas eleições presidenciais de 1989, determinou a política e os objetivos que se seguiram, especialmente no que diz respeito à preservação macroeconômica da estabilidade monetária e à credibilidade da economia brasileira no mercado financeiro internacional. Para tal, aderiu-se a uma política de austeridade, notadamente no que se refere aos gastos sociais, como maneira de salvar a sociedade do constante perigo da inflação e da perda de credibilidade (PAULANI, 2007).

Apesar de ser tratado como um “neoliberalismo light”, por se distanciar das versões de neoliberalismo adotadas por Reagan e Thatcher, o programa brasileiro do fim do século XX seguiu também a dinâmica fundamental do neoliberalismo, qual seja,

as privatizações, a abertura comercial e a contenção de gastos. Paralelamente, como coloca Anderson (2020, p. 42), “os resultados da variante brasileira do neoliberalismo são visíveis: estagnação agravada, salários reais em queda, desemprego sem precedentes e uma carga de dívidas alarmante”, somando-se a isso uma das desigualdades sociais mais altas do mundo.

Ainda que se considerasse que os planos de ajuste eram “terapias de choque” no curto prazo que conduziriam ao sucesso econômico no longo prazo, uma consequência efetiva desse movimento foi a extinção do planejamento: nas palavras de Cano, “durante toda essa década, a maioria dos economistas do governo, da academia e do setor privado não mais discutiam o longo prazo ou o crescimento, mas tão-somente a conjuntura, o juro, os preços, o câmbio e o salário” (1999, p. 298).

A virada do século XXI e a mudança de governo trouxeram uma nova abordagem para a política e a governabilidade no Brasil, consolidando a democracia e uma nova forma de desenvolvimento. O cenário de descontrole macroeconômico herdado das décadas anteriores foi gradualmente revertido em um cenário mais estável e menos desigual, marcado pelo crescimento econômico, controle da inflação, queda da dívida líquida do setor público em relação ao PIB e maior autonomia nacional na condução da política econômica, além de aumento dos empregos e dos salários reais (BARBOSA, 2013, p. 69).

A volta do crescimento econômico sustentado e as receitas maiores recolhidas pelo Estado permitiram o investimento na redução da pobreza e o financiamento de programas sociais. Foi significativa a retomada de importância da questão social e do combate às desigualdades nos anos 2000, especialmente no que concerne a reconstrução do processo de desenvolvimento da nação, os gastos governamentais em políticas sociais e compensatórias de renda e o maior investimento público (ANDERSON, 2011).

Além disso, a partir de 2006 se consolidaram mudanças na condução das políticas econômicas e de desenvolvimento, retomando-se a capacidade de formulação, planejamento e gestão do Estado. A vulnerabilidade externa foi reduzida, as contas públicas tornaram-se mais sólidas e implementaram-se medidas de incentivo ao crescimento e ao investimento em infraestrutura, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esses avanços foram possíveis, em grande parte, “graças à postura do governo federal quanto à geração e sustentação do

desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, ao papel do Estado e às inovadoras políticas que passaram a ser adotadas” (MATTOSO, 2013, p. 112).

No campo social, os programas e ações do Estado para ampliar a justiça e coesão social mobilizaram recursos fiscais e políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da pobreza e das desigualdades, potencializando o crescimento e aprofundando a produção nacional, o papel do Estado, a inclusão social, a distribuição de renda e a própria democracia. Essas políticas contrastavam abertamente com o neoliberalismo, que conduzia ao “encolhimento do espaço público dos direitos e a ampliação do espaço privado dos interesses de mercado” (CHAUI, 2013, p. 124).

Portanto, foi fundamental a reorganização de um projeto de desenvolvimento nacional, ou seja, a recuperação do papel do Estado como peça fundamental na consolidação dos gastos sociais e no planejamento coordenador do investimento público e das expectativas do setor privado (POCHMANN, 2013). No fim da década, ampliaram-se as políticas redistributivas, os investimentos públicos em infraestrutura física e social e a inclusão social via o acesso ao crédito e o aumento do padrão de consumo e do salário-mínimo, sendo o crescimento liderado pelo mercado interno a partir de 2006 (CARVALHO, 2018).

Apesar do novo modelo de desenvolvimento engendrado no país, a crise no Brasil em 2013 desencadeou uma retomada da ideologia e das medidas conservadoras que haviam marcado a ruptura com o planejamento e com o papel social do Estado no século XX. Novamente adotou-se uma política macroeconômica mais restritiva e anti-inflacionária, que se traduziu na elevação da taxa básica de juros da economia do lado monetário e no forte contingenciamento de gastos do lado fiscal (BARBOSA, 2013). A contínua queda do crescimento motivou medidas conservadoras e orientadas à austeridade como maneira de frear a inflação e restaurar a confiança.

Nos termos de Carvalho (2018), entre 2011 e 2014, a Agenda Fiesp representou um “passo ao lado” com o conjunto de medidas da “Nova Matriz Econômica”. O passo atrás vem a partir de 2015, quando ocorre um acelerado desmonte do Estado que vinha sendo construído ao longo do século XXI. A desaceleração econômica foi agravada pela consolidação fiscal de 2015, que usou os investimentos públicos como principal variável de ajuste. A economia estagnada não sobreviveu à queda dos investimentos, aos cortes salariais e ao aumento do desemprego decorrentes das políticas contracionistas.

Somava-se à crise econômica uma profunda crise política e ideológica, que culminou no golpe parlamentar<sup>1</sup> de 2016. Pautado no discurso dos crimes orçamentários e da irresponsabilidade fiscal, o impeachment ocorrido naquele ano “reforçou uma tendência mais geral de criminalização da política fiscal, blindando-a cada vez mais contra o próprio processo democrático que, ele sim, deveria decidir as prioridades orçamentárias” (CARVALHO, 2018, p. 116). Como coloca Bandeira (2017, p. 24), o golpe foi dado precisamente com a motivação política de executar a reforma trabalhista, a reforma previdenciária, a terceirização, a redução do Estado, a venda de empresas públicas e o bloqueio dos gastos públicos por duas décadas.

A concepção vigente passou a ser de que os direitos estabelecidos pela Constituição Cidadã de 1988 já não cabiam mais no orçamento público. A redemocratização definiu constitucionalmente a atribuição do Estado no âmbito do bem-estar social, especialmente da seguridade social, com base no avanço do gasto social absoluto e relativo ao PIB (POCHMANN, 2013, p. 151). Por outro lado, a visão liberal-conservadora difundida a partir da década de 1990, conforme visto, preconizava o ajuste fiscal e o desinvestimento social. Nesse ponto, vale destacar:

o neoliberalismo não é, de maneira nenhuma, a crença na racionalidade do mercado e o enxugamento do Estado, e sim a decisão de cortar o fundo público no polo de financiamento dos bens e serviços públicos (isto é, dos direitos sociais) e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital (CHAUI, 2013, p. 127-128).

Portanto, em 2016, promove-se a austeridade como uma receita fundamental para o enfrentamento da crise e da deterioração fiscal. Essa concepção política e econômica é uma herança da supracitada onda neoliberal e das medidas do Consenso de Washington. As leis de ajuste fiscal implementadas no Brasil, portanto, carregam uma interpretação neoliberal do orçamento público, a partir da qual o orçamento governamental é comparado ao orçamento de uma família ou de uma

---

<sup>1</sup> Nas palavras de Bandeira (2017, p. 17), o impeachment “foi, em sua essência, um golpe de Estado, com o verniz de legalidade”. Nessa mesma linha, o presente trabalho utiliza o termo “golpe parlamentar” para referir-se ao impeachment da presidente Dilma em 2016, na medida em que o processo se pautou em uma “alteração brusca e retroativa na interpretação das normas de direito financeiro pelo Tribunal de Contas da União” (RIBEIRO, 2017, p. 276). O exercício financeiro que foi criminalizado havia sido praticado previamente por diversos governos, com a devida aprovação do TCU e do Congresso Nacional (*ibidem*, p. 265). Assim, o crime de responsabilidade imputado à presidente teve como embasamento técnico um direito financeiro de exceção aplicado apenas ao Governo Dilma e revertido em seguida no Governo Temer, evidenciando o caráter antidemocrático da acusação.

empresa. Nessa concepção, o governo precisaria primeiramente obter os recursos que irá gastar, sendo os gastos adicionais do Estado financiados pela tributação, empréstimo ou emissão de moeda, ao custo da inflação.

Assim, dentro dessa perspectiva, o keynesianismo é condenado pela intervenção governamental, que geraria inflação e criaria déficits crônicos para estimular o consumo e manter o nível de emprego da economia. Conforme visto, a crise internacional desencadeou a ascensão de ideias pautadas no livre mercado, desregulação estatal na economia e responsabilização do déficit público pela inflação que se disseminou no período. Dessa maneira, promoveu-se, a partir da década de 1970, a ideia de constitucionalização da restrição fiscal e do orçamento equilibrado (WOLF, 2021). Desses, destacam-se os teóricos da Teoria da Escolha Pública, Buchanan e Wagner (2000), que defendiam a formulação de regras formais de responsabilidade fiscal para controle dos gastos públicos, sem as quais o crescimento da dívida pública seria contínuo.

Na América Latina, o Consenso de Washington marcou a adoção de medidas neoliberais, dentre as quais estavam incluídas a disciplina fiscal e as regras para o orçamento público. Blyth (2013, p. 161) considera o Consenso como um marco que captou os elementos essenciais daquilo que atualmente se consideram as políticas de austeridade. Sob essa influência e tradição da austeridade, duas das principais políticas públicas no Brasil direcionadas a limitar de maneira legal os gastos governamentais – e, com isso, limitar o déficit primário público – foram a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, também chamada de PEC 55 no Senado, e comumente denominada a "PEC do teto de gastos". Ambas essas políticas materializam o ideário neoliberal de ajuste fiscal popularizado no fim do século XX.

A LRF, ou Lei Complementar n.º 101 de maio de 2000, originou-se no contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de uma negociação com o FMI após a crise de desvalorização do real em 1999. A lei estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, ou seja, determina controles, limites e condições para as contas públicas. A responsabilidade fiscal, para a LRF, se traduz no equilíbrio fiscal, cuja garantia cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às três esferas do governo. Segundo a lei, toda ação governamental que crie uma despesa deve obrigatoriamente ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os dois períodos subsequentes.

Em relação às despesas contínuas, qualquer aumento que exceda dois anos deve ser equilibrado por medidas compensatórias que antecedam o aumento da despesa (BRASIL, 2000).

Como coloca Paulani, o propósito da LRF essencialmente se traduz em hierarquizar os gastos públicos, priorizando as garantias dos credores financeiros “em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de renda e políticas públicas de modo geral) e da viabilização de investimentos públicos” (2007, p. 92). A autora critica, portanto, o fato da austeridade fiscal da LRF se concentrar na redução dos gastos sociais e no controle da dívida pública, ignorando que eventuais déficits podem ser mecanismos para geração de emprego, desenvolvimento econômico e estabilidade social. De fato, a justificativa teórica e legal para a LRF, encontrada no Projeto de Lei Complementar 18/1999, compreende o projeto como parte integrante do conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), com o objetivo expresso de reduzir drasticamente o déficit público, além de fixar limites para o endividamento público e a geração de despesas contínuas, cumprindo-se as metas fiscais (BRASIL, 1999, p. 10145).

Assim, observa-se uma interpretação neoliberal do orçamento público, que rejeita o déficit público e limita a dívida pública sob o argumento de que seriam incongruentes com o desenvolvimento econômico. Mais de uma década depois, essa influência ideológica se manifestaria também na Emenda Constitucional 95/2016, ou a Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos, que institui o Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2016). A Emenda estabelece limites para as despesas primárias dos três Poderes durante os vinte anos seguintes; ou seja, até 2036, a despesa primária somente pode crescer na mesma proporção do IPCA do exercício financeiro anterior. Vale ressaltar que a despesa primária consiste dos gastos necessários para promover serviços públicos para a sociedade, ou seja, despesas com pessoal, encargos sociais, outras despesas correntes, transferências para outros entes públicos e investimentos. Por apenas poder crescer na mesma medida da correção da inflação, o Teto de Gastos significa essencialmente que não pode haver crescimento real da despesa primária, independentemente de fatores como crescimento da população, receita tributária ou PIB (WOLF, 2021).

Portanto, a Emenda do Teto efetivamente congela os gastos públicos durante as duas décadas seguintes. O projeto que embasou teórica e legalmente a Emenda foi a PEC 241/2016, cuja justificativa pautava-se em reorientar as contas públicas para



“reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” (BRASIL, 2016, p. 4). O objetivo seria controlar o suposto crescimento acelerado da despesa pública primária para restabelecer a confiança dos agentes econômicos e retomar os investimentos e o crescimento da economia. Ademais, os autores da PEC criticam os pisos constitucionais e a vinculação de recursos destinados à saúde e educação a um percentual dos aumentos da receita, que consideram como sendo uma fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos (BRASIL, 2016, p. 7). Nas palavras de Carvalho (2018, p. 130), a proposta é essencialmente uma PEC da “desvinculação de recursos”, abandonando-se os princípios básicos que haviam norteado essa vinculação de recursos desde a década de 1930.

Nesse sentido, a autora afirma que “a PEC 241/55 não era um plano de ajuste e, muito menos, uma agenda de crescimento. Tratava-se de um projeto de longo prazo de desmonte do Estado de bem-estar social brasileiro” (CARVALHO, 2018, p. 132). Observa-se novamente a forte influência neoliberal do orçamento, como destacado por Wolf, que também afirma que “ao final, podemos dizer que o Teto de Gastos remete a uma dicotomia de raciocínio de decisões mercadológicas eficientes contra decisões governamentais ineficientes” (2021, p. 78). Essa concepção converge com a agenda neoliberal de redução do Estado, dos gastos sociais e da intervenção governamental na área econômica. Sendo assim, o ajuste fiscal é uma peça fundamental desse desmonte e redução estrutural do papel do Estado como planejador e garantidor de uma rede de proteção social e de serviços públicos. Como sintetizam Dweck e Teixeira:

A guinada na política econômica, em particular na fiscal, que veio com o novo governo [pós-impeachment], sinaliza para mudanças não apenas nas políticas de investimentos públicos e gastos sociais que foram a marca do modelo de crescimento inclusivo dos governos Lula e Dilma, mas para uma tentativa de mudanças mais profundas que envolvem o pacto social estabelecido na Constituição de 1988 (DWECK; TEIXEIRA, 2018, p. 323).

Portanto, as leis de ajuste fiscal focam na necessidade de orçamento equilibrado, sob a possível consequência de que a dívida irá onerar gerações futuras ou produzir um efeito de *crowding out* – o deslocamento do investimento privado pela dívida pública. Essa interpretação das contas do governo e da necessidade fundamental de equilíbrio fiscal é essencialmente neoliberal (WOLF, 2021). Vale

destacar aqui a diferença inerente entre o orçamento público e um orçamento doméstico. Como coloca Carvalho (2018, p. 126), ao contrário das finanças de uma família, “os gastos públicos geradores de emprego e renda afetam toda a dinâmica do sistema econômico”. Devido a seus efeitos recessivos, as políticas de austeridade e os cortes orçamentários tendem a agravar o déficit fiscal. Ademais, os investimentos públicos trazem retornos futuros, gerando desenvolvimento econômico sustentável no longo prazo.

Na linha do presente trabalho, a concepção do papel do Estado e a interpretação do Orçamento público são elementares para a compreensão do problema do planejamento. Nas palavras de De Toni (2020, p. 159), o planejamento estratégico é essencialmente a capacidade de governar ou de “produzir governo”. Essa capacidade se materializa na produção de políticas públicas, que revelam os objetivos e intencionalidades de um determinado governo. O esvaziamento do conteúdo político estratégico da função de planejamento e o ambiente ideológico hostil à presença e atuação ampliada do Estado estão diretamente relacionados com a adoção do paradigma neoliberal de dominação das finanças e de parâmetros técnico-operacionais sobre o orçamento. Em detrimento do planejamento, os elementos de gestão pública, como a estabilização monetária e a eficiência e limitação do gasto público, foram promovidos como grandes objetivos nacionais.

Conforme ressalta Cardoso Jr. (2011, p. 33), o planejamento deve anteceder e orientar a ação e gestão cotidiana do Estado; caso contrário, a gestão pública e o orçamento se tornam fins em si mesmos. Esse movimento de primazia da gestão pública sobre o planejamento, como coloca o autor, representa uma das características fundamentais da nova administração pública gerencial (ou gerencialista) que se difundiu nos anos 1990 e aplicava a lógica privada ao âmbito público. Os instrumentos atuais de orçamentação e a lógica liberal de mercado, ajuste fiscal e reforma liberal do Estado esvaziaram o planejamento como função estratégica e política do Estado e reduziram as capacidades da atuação estatal a questões técnicas e orçamentárias de gestão pública. Segundo Cardoso Jr.:

Desde o momento em que isso se institucionalizou, como “única forma de estruturar e conduzir as coisas no governo”, o orçamento – vale brincar, poupança prévia – é que antecede e comanda o planejamento e o investimento público – vale dizer, as possibilidades de ação do Estado –, quando na verdade se poderia/deveria pensar em uma causalidade oposta! É claro que este movimento ocorreu praticamente em todo o mundo, mas

exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional (CARDOSO JR., 2011, p. 25).

O novo sistema de planejamento e orçamento público, instituído pela Constituição Federal de 1988, fundamenta-se no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Orçamentos Anuais (LOA). A disposição dos orçamentos, planos e programas governamentais foi incluída na seção referente às Finanças Públicas, estabelecendo-se por meio do PPA as diretrizes, objetivos e metas da administração pública e os principais instrumentos de planejamento e orçamento para a promoção do desenvolvimento (BRASIL, 1988). A tríade PPA, LDO e LOA organiza, de maneira instrumental, um sistema integrado de planejamento e orçamento: as propostas de governo traduzem-se em um PPA, que é então concretizado na LDO e operacionalizado pela LOA.

Nesse contexto, o plano serve para orientar a política pública e a transformação social, ao mesmo tempo que se articula com o orçamento e a política fiscal. O planejamento governamental instituído pela Constituição “diz respeito à capacidade que o Estado tem em construir criativamente uma visão de futuro do país e de si mesmo, concatenando meios e fins necessários e suficientes para sua execução” (DE TONI, 2020, p. 153). Além de consagrar a fiscalização, o incentivo e o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, a Constituição também prevê ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica e do desenvolvimento nacional e social (BRASIL, 1988).

Em outras palavras, a função de planejamento é um dever constitucional do Estado, cuja ação é orientada e definida pelos objetivos, políticas públicas e prioridades definidas no PPA. A vigência do PPA é de quatro anos, ou seja, de médio prazo, sendo que se inicia a partir do segundo ano de gestão do governo vigente, que elabora o plano durante o seu primeiro ano. Essa periodicidade procura interligar as gestões, de tal forma a manter um processo contínuo e pouco disruptivo das políticas públicas. Analisando os méritos e os problemas desse tipo de planejamento, Cardoso Jr. argumenta que:

O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental: reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico – hoje possível, mas ainda não consensual – de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade,

transformando esta atividade em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes (CARDOSO JR., 2011, p. 20).

Essa interpretação é corroborada por De Toni (2020, p. 155), que observa um processo de redução do planejamento estratégico governamental. Conceitualmente, o autor cita o empobrecimento teórico do planejamento, na medida que a colonização ideológica do ideário gerencialista dos anos 1990 subordina o planejamento estratégico à gestão organizacional. Em termos práticos, critica a conversão do planejamento em um processo orçamentário, especialmente quando subjugado a um contexto de crise fiscal, no qual o controle da despesa pública predomina sobre a elaboração de planos e orçamentos. Essas questões esvaziam a dimensão estratégica do planejamento, definida por De Toni (2020, p. 154) como “um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo, cuja execução implicam em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento nacional”.

Ainda assim, da maneira como se constitui hoje, o processo de planejamento-orçamento, organizado em torno da PPA, da LDO e da LOA e instituído pelo Art. 165 da Constituição, é o instrumento fundamental da ação governamental. Amorim, Coelho e Leite (2020) analisam o PPA como manifestação da agenda governamental de políticas públicas. Conforme os autores, o PPA representa a agenda governamental – e, em nível maior, o planejamento estatal – que, por sua vez, reflete as diretrizes de políticas públicas dos governos, o diagnóstico do governo em relação aos problemas públicos e as ideias do núcleo estratégico de governo.

Considerando a sua periodicidade e a sua amplitude geográfica e temática, o PPA é um dos principais instrumentos de planejamento governamental no setor público brasileiro atualmente. A Constituição lhe atribui papel central justamente pelo fato de o PPA ser “o elo entre a orientação de Estado (planejamento de longo prazo), as diretrizes das políticas de governo (planejamento de médio prazo) e a instrumentalização do orçamento anual (planejamento de curto prazo)” (AMORIM; COELHO; LEITE, 2020, p. 50). Além disso, o PPA traduz a agenda governamental em ações, programas e políticas públicas prioritárias no período referente. Assim, o Orçamento demonstra as prioridades e a visão do Estado para o quadriênio, além de ser também o principal instrumento de ação estatal na economia.

Nesse sentido, o Orçamento público é um pilar básico das democracias modernas, pois representa o projeto de governo vigente e elenca os planos, programas e prioridades de política social que serão implementadas no curto e médio prazo. Por meio do Orçamento, é possível colocar o Estado em ação no que diz respeito à promoção do desenvolvimento e combate às desigualdades. Ademais, reflete o compromisso do Estado com as políticas sociais e a assistência social, previstas pela Constituição Cidadã. A política social expressa uma estratégia nacional de transformação e de desenvolvimento socioeconômico, que deve ser concretizada pelo planejamento e pela ação governamental. O processo de redemocratização do país pavimentou novos precedentes e prioridades para o desenvolvimento nacional, materializados na CF/88, que se inspirou nos princípios de Estado de Bem-Estar que circulavam pelo mundo desenvolvido. A Constituição passou a incluir princípios de proteção social universal e a criação do Orçamento da Seguridade Social.

Contudo, a reestruturação ideológica a partir dos anos 1990 levou a uma fragilização das políticas sociais, tanto a nível financeiro quanto institucional, uma vez que o Estado brasileiro foi “reformado e limitado na sua função de planejamento de longo prazo e de coordenação dos investimentos públicos e privados” (CALIXTRE; FAGNANI, 2018, p. 328). Os avanços e limites da política social devem ser entendidos em um contexto de conflito, desde a década de 1990, entre os paradigmas do Estado social e do Estado mínimo liberal. Essa reinterpretação neoliberal do planejamento que ocorreu no período se refletiu nos ajustes nos gastos públicos – que, por sua vez, implicam mudanças sociais. A redução do orçamento não reduz apenas a capacidade estatal de planejar, mas também a capacidade estatal de implementar políticas sociais, que constituem o cerne da estratégia nacional de combate às desigualdades e superação do subdesenvolvimento:

O pressuposto da organização de um Estado de bem-estar social é a política social, ou seja, como o movimento da estrutura pública, ancorada pela tributação e pelo gasto, interfere diretamente nas estruturas desiguais de uma sociedade subdesenvolvida em direção à igualdade e ao desenvolvimento (CALIXTRE; FAGNANI, 2018, p. 328).

Entre 2003 e 2014, a política social e a estratégia desenvolvimentista do Estado, segundo Calixtre e Fagnani (2018, p. 336), basearam-se em converter o crescimento da economia em quatro núcleos estratégicos da proteção social: a ampliação do gasto social, a recuperação do mercado de trabalho, o combate à

pobreza extrema e a potencialização dos efeitos redistributivos da seguridade social instituída pela CF/88, afirmando a democracia e gerando novas políticas sociais. Essa preocupação com a distribuição de renda e com a melhoria das condições de vida da população levou à melhoria dos indicadores sociais, redução da desigualdade e desenvolvimento democrático, social e econômico.

Porém, desde 2011, a desaceleração econômica acirrou novamente os conflitos distributivos no que diz respeito aos gastos sociais e ao Orçamento público. Conforme visto, essa tendência foi concretizada pelo golpe parlamentar de 2016 e a instituição do “Novo Regime Fiscal” no mesmo ano, com a Emenda do Teto de Gastos. Calixtre e Fagnani (2018, p. 361) argumentam que o período pós-2016 representa o fim de um ciclo de construção da cidadania social e restauração democrática, especialmente na medida que o ajuste fiscal inviabiliza a Constituição de 1988, ao passo que o projeto liberal busca destruir o Estado social. Como o planejamento governamental atualmente é realizado por meio dos instrumentos de gerenciamento orçamentário-financeiro, evidentemente entende-se a construção do Orçamento como instrumento principal de planejamento e políticas públicas. Tratando do problema de dissociação entre planejamento orçamentário e políticas públicas, Valle destaca:

Uma política pública, ainda que formulada em padrão de excelência, se não for refletida inicialmente no orçamento, resultará em inexecução total, ou execução em condições precárias, com inevitável comprometimento do resultado. De outro lado, reconfigurações da execução orçamentária podem ser definidas de maneira aleatória, afetando componentes centrais de uma ação pública sem que esse efeito deletério tenha sequer sido considerado (VALLE, 2018, p. 118).

Assim, é imprescindível uma interpretação não apenas econômica, como também política, do Orçamento público. Na formulação do Orçamento, manifestam-se as ideias socioeconômicas, as prioridades e a agenda governamental em uma determinada conjuntura. Paralelamente, a decisão de reduzir ou de não prever determinados gastos ou políticas públicas no orçamento também denotam uma interpretação social, política e econômica do governo em questão. No decorrer da exposição do problema no capítulo seguinte, o objetivo será apresentar como os cortes orçamentários do governo Bolsonaro constituem uma representação das ideias governamentais de corte de gastos sociais e política de desinformação que norteiam o projeto político e agenda governamental da sua administração e que tem suas raízes na agenda neoliberal descrita até aqui.

## 5 O CORTE ORÇAMENTÁRIO DO CENSO DEMOGRÁFICO

A compreensão dos ditames da doutrina neoliberal e sua influência na orientação política e socioeconômica do Estado são fundamentais para compreender as bases ideológicas da contenção de gastos e ajuste fiscal, que fazem parte intrínseca do problema descrito nesse capítulo. O ajuste fiscal embasou a onda conservadora de cortes orçamentários dos gastos governamentais em pesquisa, educação, inovação e em programas sociais e políticas públicas. Conforme visto, a doutrina neoliberal vulnerabiliza as instituições que fundamentavam o Estado de Bem-Estar social, implementando a ideologia de livre mercado em seu lugar. Essencialmente, constitui-se em um projeto de corte de gastos em questões sociais, visto que, nessa perspectiva, a intervenção do Estado deve orientar-se apenas ao fortalecimento da concorrência e do lucro.

Nesse sentido, após contextualizar e descrever a política de ajuste fiscal implementada no Brasil na última década, argumenta-se no capítulo a seguir que o corte orçamentário do Censo de 2022 atende a esse projeto neoliberal de contenção de gastos. Além do corte de verbas haver sido feito sob um regime de redução orçamentária em investimentos públicos, também é possível defender que a desinformação resultante cria obstáculos para a identificação dos problemas públicos e a alocação dos gastos necessários para solucioná-los. Esse argumento é corroborado pela atuação do governo Bolsonaro, caracterizada pelos ataques às instituições públicas e de pesquisa e os cortes orçamentários alinhados à lógica de austeridade neoliberal.

A partir dessa ótica, será investigado o problema do corte orçamentário do Censo – que levou à redução do questionário e ao adiamento da pesquisa – e sua relação com o projeto político e econômico daquele governo. Apresentam-se os problemas na operação que foram ocasionados por esse corte e as possíveis consequências que podem vir da precarização do IBGE e do Censo Demográfico. A compreensão da importância do planejamento público e da ação governamental, no segundo capítulo, assim como da relevância imprescindível do saber e poder estatístico como base para as políticas públicas, no terceiro capítulo, são a base fundamental para compreender a gravidade do problema do Censo.

O planejamento público e privado eficiente de um país, a construção do seu futuro e a promoção do desenvolvimento sustentado se embasam amplamente nas

informações produzidas pelo Censo Demográfico. Os censos populacionais são a única fonte de informação sobre as condições de vida da população a nível dos municípios, sendo o único levantamento que percorre todo o território nacional e visita todos os domicílios brasileiros na busca de retratar o país por completo. Sendo assim, as realidades locais dependem plenamente do Censo para serem conhecidas e atualizadas, especialmente em um país com dimensões continentais e diversas disparidades regionais como o Brasil.

## 5.1 PANORAMA DO CENSO DEMOGRÁFICO 2022

O Censo Demográfico é a maior operação coordenada por um país em tempos de paz. O Censo de 2022, por sua vez, é a maior operação de recenseamento já organizada no país. Portanto, compreende-se que o planejamento adequado da pesquisa é indispensável para a sua realização e para a qualidade do levantamento. O planejamento do Censo é participativo, sendo feito em conjunto com os agentes que têm interesse nos seus resultados, e o êxito na sua realização depende amplamente da mobilização de parceiros e da cooperação da população na coleta de dados. Por ser uma operação enorme e custosa, o uso eficiente dos recursos e a produção de resultados de qualidade exigem um planejamento sólido e de longo prazo.

O planejamento do Censo prevê diversas etapas que antecedem a pesquisa em anos, sendo que o cronograma de planejamento do Censo 2020 se iniciou em 2016. A elaboração das áreas temáticas e das perguntas específicas investigadas no Censo é realizada a partir de consultas aos especialistas internos do IBGE, consulta pública, consulta aos usuários e consulta à Comissão Consultiva. Esses processos de consulta são essenciais para a formulação do questionário que, conforme visto anteriormente, deve se adequar às novas demandas sociais, ao mesmo tempo que mantém o seu corpo básico e a continuidade das séries históricas. A discussão e consulta interna visa determinar a abrangência temática do que será investigado, analisar a relevância e impacto dos quesitos e a forma como serão redigidos, além de garantir a compatibilidade e padronização conceitual do levantamento com as demais pesquisas realizadas pelo Instituto (IBGE, 2022).

Já as consultas à sociedade são indispensáveis para garantir que o Censo traduzirá as demandas da sociedade por informação, fortalecendo a democracia e o



exercício da cidadania. A consulta pública é feita aos órgãos governamentais, aos setores privados e às universidades e instituições de pesquisa, sendo uma etapa fundamental na identificação de novas demandas por produção de dados, no estabelecimento das prioridades dos temas pesquisados e na compreensão de como são utilizados os dados. A consulta aos usuários também é feita como forma de interlocução com o público, garantindo que a informação produzida tenha utilidade prática para o cidadão e o desenvolvimento da sociedade. Adicionalmente, o processo passa pela Comissão Consultiva, formada por especialistas envolvidos na operação censitária e que representam também a sociedade civil. Os membros – que vão desde estatísticos e demógrafos a economistas e sociólogos – assessoram o IBGE no que diz respeito à definição dos questionários, à metodologia e ao planejamento da operação (IBGE, 2022).

Além das consultas técnicas, as etapas de pré-coleta incluem os testes do levantamento, que buscam garantir que os questionários, aplicativos, sistemas e ações envolvidas na pesquisa funcionarão corretamente. Nessa etapa, identificam-se eventuais operações que necessitem aperfeiçoamento, por meio dos testes cognitivos de questionário, as provas piloto, o Censo experimental – que é conduzido no ano anterior à coleta em um município determinado e funciona como um ensaio geral, que testa todas as etapas e procedimentos da pesquisa –, além dos testes relacionados às diferentes modalidades de coleta, como o teste de coleta pela internet e o teste de abordagem por telefone. Por meio destes, desenvolvem-se estratégias para melhorar a qualidade da coleta e das informações produzidas e identificam-se possíveis erros e lacunas da pesquisa. São avaliados o instrumento eletrônico da coleta, a compreensão dos quesitos dos questionários e o tempo de duração das entrevistas. Iniciada ainda em 2018, a fase de testes seguiu em 2020 e 2021, quando buscava-se adaptar os procedimentos ao período de pandemia do coronavírus e aos protocolos de isolamento social (IBGE, 2022).

Duas outras operações pré-coleta que fazem parte da operação mobilizada pelo Censo são a Pesquisa Urbanística do Entorno dos Domicílios e a atualização da base territorial censitária. A pesquisa do Entorno, realizada pela primeira vez no Censo 2010, é um levantamento sobre a infraestrutura urbana, investigando quesitos como capacidade de circulação e pavimentação das vias, iluminação pública, infraestrutura viária, mobilidade e acessibilidade urbana, escoamento pluvial e arborização. Essa pesquisa tem como objetivo a geração de dados estatísticos da

infraestrutura e do espaço urbano a nível nacional. As informações sobre os elementos urbanísticos fundamentais das cidades geradas por essa pesquisa são utilizadas pelos órgãos de planejamento dos três níveis da federação, para a implementação de políticas públicas e investimentos e para o mapeamento de ações públicas focalizadas em espaços carentes de infraestrutura (IBGE, 2022).

Além disso, conforme visto em capítulo anterior, os indicadores gerados por essa pesquisa são utilizados no acompanhamento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente no tocante aos indicadores de Cidades e Comunidades Sustentáveis (ODS 11) e da Nova Agenda Urbana. Em nível nacional, os resultados da pesquisa fortalecem os compromissos assumidos na Constituição Federal de 1988, que ordenam o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes. Além de possibilitar a comparação das áreas urbanas do país, os quesitos da pesquisa avaliam em que nível os municípios atendem à Política Nacional de Mobilidade Urbana (IBGE, 2022).

Tanto no planejamento quanto na coleta, o IBGE tem a qualidade como valor institucional, sendo que sua metodologia segue as recomendações e princípios para censos populacionais e domiciliares estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2017). O documento da ONU traz já na introdução a afirmação de que um censo tradicional é um dos maiores e mais complexos exercícios empreendidos por uma nação, na medida que faz o mapeamento de todo o país, mobiliza e treina um exército de recenseadores, conduz campanhas públicas massivas, cobre todos os domicílios e coleta informações de todos os moradores, gerando milhares de questionários cujos dados são codificados, analisados e disseminados.

De fato, a mobilização de recursos e mão de obra para a cobertura do território nacional em sua totalidade é imensa. A etapa de coleta domiciliar demanda todo o processo de planejamento anterior, além de uma operação enorme de contratação, treinamento e gerenciamento de milhares de censitários que levam a cabo o levantamento. O Censo Demográfico 2022 previu a visita a cerca de 89 milhões de endereços, sendo 75 milhões de domicílios distribuídos em 5.570 municípios do país, que correspondem a um território de mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados. Para tal, calculou-se a contratação de mais de 211 mil funcionários temporários para executar os trabalhos de coleta de dados, supervisão, apoio administrativo e apuração dos resultados.

Essa estrutura de trabalho é dividida em equipes que abrangem todo o território nacional e que são coordenadas por servidores efetivos do Instituto. Essas equipes organizam-se em mais de seis mil postos de coleta, responsáveis por um total de 450 mil setores censitários ao longo de todo o território. Em termos de pessoal, são contratados cerca de 183 mil recenseadores, mais de 18 mil supervisores e 10 mil agentes censitários. O planejamento do Censo incluiu também o desenvolvimento de uma base de informações operacionais acerca dos setores censitários, levantadas em consulta a organizações da sociedade civil, jornais, órgãos estaduais e municipais, lideranças comunitárias, mídias diversas, dentre outros (IBGE, 2022).

O levantamento apoia-se no uso de dispositivos de coleta equipados com sinal de internet, totalizando cerca de 220 mil aparelhos tecnológicos sendo usados em campo e como ferramenta de supervisão e apoio técnico-administrativo. Uma das grandes inovações tecnológicas do Censo veio em 1980 com o sistema informatizado de acompanhamento da coleta, que evoluiu consistentemente até 2010, quando se realizou o primeiro censo do mundo com coleta totalmente digital. Essa inovação inclusive levou o IBGE a ser um dos dez premiados pela Unesco e a Netexplorateur – ONG que trabalha com desenvolvimento de sociedade digital (IBGE, 2022).

Além disso, é enorme também a mobilização em relação à sociedade para divulgação, organização e participação no Censo. O IBGE conta com a colaboração de diversos setores da sociedade para viabilizar a operação. Como colocado pelo Instituto, “o porte de uma operação censitária em um país com dimensões continentais exige esforços de diversas instituições públicas, órgãos estatais, movimentos, associações e organizações privadas e do terceiro setor” (IBGE, 2022, p. 48). Em 2019, o IBGE iniciou as Reuniões de Planejamento e Acompanhamento do Censo (Repacs), um instrumento organizacional responsável por envolver a sociedade na sua divulgação. Além de buscar apoio e parcerias, elas dão transparência à operação censitária, contando com a participação da comunidade local. Essa maior interação entre o Instituto e a sociedade é fundamental pois reforça o papel do Censo em relação ao planejamento público e privado e em relação à sua função primordial de ajudar os cidadãos a conhecerem melhor suas características e necessidades locais.

Adicionalmente, o IBGE conta com parceiros institucionais que contribuem com a operação. Esses vêm tanto da iniciativa privada quanto do meio acadêmico, de confederações e associações e de governos e entidades públicas. A participação das associações é importante pois representam os interesses de determinados segmentos

da sociedade. O meio acadêmico providencia críticas embasadas e construtivas à pesquisa, na medida que professores, grupos estudantis e universidades compõem parte importante da demanda por dados estatísticos, além de trazerem visões acadêmicas no tocante ao aspecto metodológico. Por sua vez, o setor público é o principal usuário dos dados coletados, obtendo evidências para embasamento de novas políticas públicas e avaliação e aprimoramento das existentes (IBGE, 2022, p. 51). A participação governamental é indispensável para o funcionamento e êxito do Censo. O envolvimento ativo dos governos no planejamento e execução viabiliza a operação, garante maior qualidade à coleta e agiliza e reduz os custos.

O Censo tem como objetivo principal a produção de dados precisos que tenham utilidade para toda a sociedade. Conforme visto, a primeira etapa da pesquisa é o planejamento, que se inicia anos antes do início do levantamento. A etapa de coleta domiciliar constitui o momento de maior engajamento de forças e recursos, com intensa divulgação e mobilização de um exército de funcionários a nível nacional. A última etapa da pesquisa é a divulgação dos resultados, que exige um esforço e trabalho estatístico que segue por anos após o fim da pesquisa. A divulgação dos resultados foi inicialmente prevista de 2022 a 2025; a primeira divulgação ocorre logo após o encerramento da coleta, enquanto as subseqüentes demandam uma carga maior de trabalho com os dados. Ao fim do processo, o resultado é a geração de um bem público valioso, disseminado por toda a sociedade e usado para o planejamento, investimento e tomada de decisão pública e privada. Os resultados são divulgados em diversas mídias e retratam diferentes quesitos e recortes espaciais, planejados para atender às demandas públicas por informação (IBGE, 2022).

Assim, não obstante seu tamanho e complexidade, desde 1958 a ONU recomenda e promove ativamente a condução do censo e a produção de estatísticas para todos os países do mundo. De fato, para países grandes e com registros administrativos insuficientes, como o Brasil, a recomendação da comissão estatística da ONU é não apenas um censo decenal, como também uma contagem populacional no meio da década. Segundo a ONU (2017), 85% dos países aplicaram o censo tradicional em 2010; apenas 12 países o substituíram por recursos administrativos. A necessidade da operação é justificada pela importância fundamental de providenciar informação detalhada e confiável a nível inframunicipal em todo o país, sendo o único levantamento que alcança toda a população. Por isso também, é a única fonte de informação detalhada acerca de determinadas características demográficas e

socioeconômicas das subpopulações em níveis geográficos desagregados, ou seja, de municípios, distritos e bairros.

A capacidade singular do censo de produzir informações detalhadas para os níveis territoriais pequenos é ressaltada diversas vezes no documento da ONU como indispensável para o perfil numérico e a governança de um país, sendo a maior contribuição de um censo. Essas informações são pivotais para a tomada de decisão baseada em evidências, a todos os níveis governamentais e por parte de todos os segmentos da sociedade civil, além de embasar a amostragem das demais pesquisas. A realização de pesquisas amostrais depende dos dados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE), atualizado durante o Censo, no qual constam os endereços de domicílios e diferentes tipos de estabelecimentos de interesse da população brasileira. O CNEFE não apenas embasa a seleção probabilística das outras pesquisas, como também é utilizado para fins de infraestrutura pública e fins comerciais, como pesquisas de mercado.

Além disso, o documento da ONU ressalta que um censo tradicional é uma boa oportunidade de trazer visibilidade às estatísticas, tanto em termos operacionais quanto dos resultados (ONU, 2017, p. XV). Conforme discutido, a operação censitária conta com ampla participação da sociedade e coloca em destaque a importância das estatísticas oficiais, assim como os temas relevantes às políticas públicas, presentes nos questionários. Além de contemplar as pautas sociais e econômicas vigentes no momento, a pesquisa fomenta o debate a respeito de quais questões devem ser investigadas no tocante aos indivíduos e aos domicílios e como devem ser colocadas essas questões. Esse debate não apenas estimula a reflexão coletiva, como também cria uma demanda por estatísticas por parte da sociedade, em última análise fortalecendo a capacidade estatística nacional.

As estatísticas oficiais, e os indicadores sociais gerados a partir delas, deixaram de servir apenas aos diagnósticos governamentais e crescentemente ganharam relevância na mídia e nas arenas de discussão político-social:

Cada vez mais observam-se jornalistas, lideranças populares, políticos e a população em geral utilizando-se de Indicadores Sociais para avaliar os avanços ou retrocessos nas condições de vida da população, apontar a eficácia ou ineficácia das políticas públicas, defender suas posições quanto às prioridades sociais a atender e, enfim, para garantir os direitos básicos de cidadania (SAVIGNANO; JANNUZZI, 2003, p. 294).

Com base nesse panorama da operação, compreende-se o tamanho e a importância do Censo Demográfico dentro da vida pública e socioeconômica de um país. A não realização de um censo significaria renunciar a um bem público fundamental para o retrato da população, para o exercício da cidadania e para a eficiência das políticas públicas, assim como da tomada de decisão e dos investimentos no geral. Além disso, compreende-se mais a fundo toda a força de trabalho e tecnologia indispensáveis para o planejamento e execução de um censo. É evidente, assim, que o seu funcionamento depende amplamente da garantia de recursos financeiros, materiais e humanos, sem os quais a operação perde qualidade ou até se inviabiliza. Com isso em mente, o capítulo investiga o conflito do corte orçamentário do Censo 2022, expondo os detalhes da cronologia do problema, as dinâmicas políticas e econômicas do conflito e os impactos na pesquisa.

## 5.2 CORTE ORÇAMENTÁRIO DO CENSO DEMOGRÁFICO EM 2019

Compreendido o amplo processo de planejamento envolvido em viabilizar um censo demográfico e a dimensão massiva da operação, entende-se também o enorme aporte financeiro destinado ao Censo. O orçamento é elaborado ao longo dos anos anteriores de planejamento e contempla os recursos necessários para uma execução de qualidade e um amplo processo de contratação de funcionários. O Censo 2020 foi previsto no Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023, aprovado pela Lei n.º 13.971 de 2019, constando como uma ação orçamentária prevista no Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo no âmbito do Ministério da Economia.

Como operação que faz parte do PPA, o Censo recebe recursos específicos no Orçamento Geral da União para a execução das atividades da pesquisa. A “Metodologia do Censo Demográfico 2010”, publicada pelo IBGE após o último censo, especifica que os recursos da operação representam um complemento ao orçamento do IBGE, visto que os custos fixos da Instituição para manutenção de suas atividades correntes, como os custos do uso da infraestrutura e do pessoal permanente, não são incluídos no orçamento específico do Censo (IBGE, 2016). Por isso, ressalta-se que as despesas custeadas exclusivamente no orçamento específico do Censo se mostram inclusive inferiores ao custo real da operação, na medida que não incluem as despesas correntes do Instituto que são compartilhadas em todo o ciclo da operação censitária.

O valor previsto no orçamento do Censo 2010 levava em conta os investimentos necessários para a infraestrutura de comunicação, aquisição de equipamentos, campanha publicitária, gastos com pessoal e custeio da operação. Dentro da operação, 67% do valor se destinava aos gastos com pessoal, 19% com os custeios de despesas correntes e 14% com os investimentos. De fato, a contratação de pessoal temporário é responsável pela maior parte das despesas com a atividade censitária. Os custos com pessoal incluem o salário, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e treinamento. As outras despesas correntes incluem custos com diárias e passagens para deslocamentos para treinamentos e atividades de supervisão e com contratos de serviços de terceiros para impressão e distribuição de material de treinamento, serviços de informática e comunicação (IBGE, 2016).

O custo do Censo sempre aumenta em relação ao anterior, especialmente considerando-se o crescimento da população e da quantidade de domicílios que ocorre ao longo da década. Ademais, reitera-se que o Censo é uma operação naturalmente custosa, envolvendo ampla contratação de funcionários a nível nacional, compra de equipamentos tecnológicos e materiais, fornecimento de infraestrutura operacional, divulgação midiática e demais investimentos. O orçamento do Censo 2010 foi calculado em R\$1,677 bilhão nos valores da época, o que representava um aumento real de 32,4% em relação ao Censo 2000, com valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Nessa operação, contrataram-se 230 mil funcionários, dentre os quais 191 mil recenseadores, que visitaram 67,6 milhões de domicílios nos 5.565 municípios brasileiros, contabilizando a população brasileira em 190 milhões de pessoas (IBGE, 2016).

Em 2020, a previsão para a cobertura da operação, conforme visto, foi de visitar 75 milhões de domicílios em 5.570 municípios, com projeção populacional de 215 milhões de habitantes. Nessa linha, o orçamento inicial previsto para o Censo 2020, ainda no governo de Michel Temer, era de R\$3,4 bilhões. Corrigido pelo IPCA, representava um aumento de cerca de 17% em relação ao Censo anterior (que, nos valores de 2020, teria custado cerca de R\$2,8 bilhões). Em 2018, quando deu início aos trabalhos de preparação do Censo Demográfico 2020, o IBGE estipulou o valor de R\$3,4 bilhões para o levantamento, do qual 70% se destinariam à contratação de 300 mil recenseadores para três meses de coleta de dados em 2020. A esse valor, o custo da pesquisa seria de R\$16 por habitante (BERTONI, 2019).

Na ocasião, o presidente do instituto, Roberto Olinto, comentou a importância do valor, inclusive lembrando as perdas que outros levantamentos do IBGE, como o Censo Agropecuário e a Pesquisa de Orçamentos Familiares, haviam sofrido após precisarem ser remodelados para orçamentos mais enxutos. Ainda segundo Olinto, o orçamento não se associa apenas ao tamanho da operação, como também à sua importância (AMORIM, 2018). Assim, o valor se destinava aos investimentos, custos da operação e à previsão de mobilização de 300 mil funcionários temporários para uma ampla coleta de informações em apenas três meses, representando uma operação curta e massiva. Vale destacar aqui que, para o Censo, a agilidade da coleta é essencial para a qualidade dos dados, uma vez que a pesquisa trabalha com uma data de referência fixa e, quanto maior o distanciamento em relação a essa data, menor a confiabilidade das informações coletadas.

Até 2018, o IBGE, enquanto instituto público da administração federal brasileira, era vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Criado em 1962 no governo de João Goulart e reinstituído em 1964, o MP tinha a função de formular o planejamento estratégico nacional, coordenar parcerias público-privadas, acompanhar a gestão do sistema cartográfico e estatístico nacional e suas pesquisas socioeconômicas, planejar a administração governamental e seus custos, além de viabilizar recursos para os planos e projetos governamentais. Além do IBGE, também eram vinculados ao MP entidades como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Em 1º de janeiro de 2019, o MP foi extinto por meio da Medida Provisória n.º 870, depois convertida na Lei n.º 13.844 de junho de 2019. Em uma enorme reforma da estrutura administrativa do Poder Executivo, com fins de redução da máquina pública, o artigo 57 da lei transformou em Ministério da Economia os anteriores Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Ministério do Trabalho (BRASIL, 2019a). Assim, fundiram-se essas cinco pastas ministeriais em um único Ministério da Economia, ao qual o IBGE e suas pesquisas passaram a ser subordinados.

Em fevereiro de 2019, Paulo Guedes, o ministro da Economia do novo governo presidido por Jair Bolsonaro, anunciou a falta de recursos para a realização do Censo 2020, esclarecendo que o orçamento do levantamento não estava garantido. O ministro, cuja agenda centrava-se no ajuste fiscal e nas privatizações como forma de



amortização da dívida pública, sugeriu a possibilidade de redução do questionário do Censo e de venda de edifícios sede do IBGE como maneiras de obtenção de recursos para a pesquisa (NOGUEIRA, 2019). A declaração foi feita na ocasião da cerimônia de posse da nova presidente do IBGE, Susana Cordeiro Guerra, indicada diretamente pelo ministro para assumir o cargo, não possuindo histórico como servidora da casa.

Em adequação à restrição orçamentária imposta pelo governo, o IBGE passou a estudar alternativas para a diminuição de custos, objetivando uma redução de 25% do orçamento do Censo para a sua aprovação pela União, uma vez que os R\$3,4 bilhões orçados inicialmente não seriam liberados. A principal linha cogitada passou a ser a redução dos questionários, argumentando-se que um questionário mais enxuto levaria os recenseadores a passarem menos tempo nos domicílios e realizarem um maior número de entrevistas. Isso significaria um contrato mais curto e permitiria ao instituto reduzir o montante de contratações temporárias, que reduziria os custos com o fator mais dispendioso da operação.

Além de considerar a pesquisa custosa, a justificativa de Guedes para o corte de perguntas passou pelo argumento de que o Censo brasileiro seria muito extenso em comparação com o de outros países. Contudo, em levantamento com 86 países, averiguou-se que o Censo brasileiro não é particularmente maior que o de países desenvolvidos. De fato, o questionário básico brasileiro de 2010, com 40 perguntas, era o 16º menor do mundo, sendo que dos 86 países, 68 fizeram mais perguntas que o Brasil (PAMPLONA; DIAS; MIRANDA, 2019). Além disso, desde 1960, há dois questionários no Brasil: o da amostra e o do universo. Por mais que o da amostra fosse mais extenso, com 112 quesitos, o questionário do universo aplicado a 90% dos domicílios já é reduzido, sendo cada vez menor conforme se elaborava mais o da amostra.

Em relação ao gasto, o Censo brasileiro é notadamente menos custoso quando comparado com o estadunidense: o custo estimado de R\$3,4 bilhões do Censo 2020 levaria a um custo de R\$16 por habitante, enquanto o custo estimado para o censo dos EUA no mesmo ano foi de US\$15,6 bilhões, que seriam em torno de R\$61,7 bilhões (BERTONI, 2019). Em 2010, o custo por pessoa recenseada nos EUA foi de US\$42, equivalendo a R\$73 naquele ano, enquanto o Censo 2010 custou cerca de R\$15 por habitante no Brasil. O presidente da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (Abep), Ricardo Ojima, argumenta que, devido ao ganho de escala da pesquisa, o custo do Censo é baixo. Segundo ele, as pesquisas populacionais feitas

por amostragem ao longo da década teriam um custo muito alto para atingir o nível de desagregação do Censo, que é o único levantamento nacional que consegue informações minuciosas a nível inframunicipal (FERNANDES, 2019).

A declaração do corte orçamentário e a pressão pela redução do questionário por parte do Ministério da Economia alarmaram a comunidade acadêmica e os especialistas, que em abril de 2019 já temiam o apagão estatístico no país. Em ensaio, Barbosa e Szwako (2019) apontam o retrocesso dos cortes, especialmente pela ausência de fontes alternativas de informações. Novamente, ressalta-se que o Censo é a principal – e muitas vezes única – fonte de dados sobre as características do perfil dos municípios e bairros, sendo essencial para definir políticas de habitação, transporte, infraestrutura e alocação de serviços. Além da cobertura temática e populacional do Censo ser insubstituível, os autores salientam, com base nas cifras do Censo 2010, que a maior parte dos custos se destina à enorme operação logística do Censo, sendo irrisória a economia advinda da diminuição dos questionários. Calculando o custo total das entrevistas em um cenário no qual todo questionário aplicado fosse o mais breve (o questionário básico), a redução em relação ao orçamento total seria de 2% a 3% no máximo. Assim, para os autores, o corte de quesitos não atenderia à meta orçamentária e, ainda, resultaria na perda informacional de um dos maiores instrumentos de construção da realidade nacional.

Não obstante, em maio de 2019, frente às pressões orçamentárias do Governo Federal e dois meses após ser empossada, a presidente Guerra anunciou a redução dos questionários e corte de 25% da verba, reduzida para R\$2,3 bilhões. O corte reduziu o questionário básico de 34 para 26 perguntas e o questionário da amostra de 112 para 76 perguntas. O principal fator da mudança seria a economia de tempo, que reduziria o questionário básico de 7 minutos para pouco mais de 4 minutos, enquanto o questionário da amostra seria reduzido para uma duração de 18 minutos (CASTANHO, 2019). O formato foi oficialmente aprovado em junho e, além da redução da pesquisa, reduziu-se também o tamanho previsto da operação, estabelecendo-se a contratação de 180 mil recenseadores.

Ainda em março de 2019, no contexto do anúncio de corte orçamentário do Censo e sugestão de redução do questionário, o pesquisador e ex-diretor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) e do Instituto Internacional de Estatística, Pedro Luis do Nascimento Silva, ressaltou a eficiência do Censo brasileiro e o perigo de alterar o Censo de um país na véspera da pesquisa. Em entrevista, o estatístico

afirmou que, considerando as necessidades do país, o Censo não era dispendioso nem extenso. De fato, ressaltou que o Censo brasileiro é referência internacional, com metodologia reconhecida pela ONU, que fez acordos com o Brasil para capacitar países africanos a realizarem seus censos, além de ter sido o primeiro país a realizar uma pesquisa totalmente digital (COSTA, 2019).

Em relação à pesquisa, Silva destacou ainda que a quantidade de perguntas do questionário básico é modesta, ao passo que o questionário da amostra, ainda que mais extenso, é aplicado em uma fração dos domicílios e responde à demanda da sociedade e do governo por informações a nível municipal. Assim, enxugá-lo significaria sacrificar informações fundamentais. Além do Brasil não possuir uma pesquisa complementar semelhante para os municípios, também não possui registros administrativos de grande qualidade – ao contrário de países menores e mais desenvolvidos – o que leva constantemente a um sub-registro populacional. Ademais, conforme visto, os questionários são formulados e validados por pesquisadores, técnicos e usuários em uma comissão consultiva nos anos anteriores à pesquisa. Com isso em mente, o estatístico reiterou que a decisão de alterar o Censo não pode ser feita em um momento no qual os questionários já foram testados, ajustados e refinados, após um planejamento de três a cinco anos (COSTA, 2019).

De fato, ao longo do primeiro semestre de 2019, o debate em relação ao corte de perguntas do questionário representou um conflito interno no IBGE e na comunidade estatística, pois foi marcado por um embate entre o corpo técnico e a direção do Instituto. Em meio aos debates, em maio, o diretor de pesquisas e o diretor de informática do Instituto foram exonerados pela nova presidente – crise que se aprofundou com a escolha do novo diretor de pesquisas, vista como intervenção federal pelos trabalhadores do Instituto. Em junho, cinco gestores da diretoria de pesquisa do IBGE entregaram seus cargos, acusando as intervenções na pesquisa e a arbitrariedade das decisões tomadas pelo órgão, que desconsiderou os apontamentos técnicos internos. Para a Assibge, associação sindical que reúne os servidores do Instituto, retirou-se do corpo técnico o papel de planejar o questionário, que vinha sendo desenvolvido internamente, mas cuja revisão foi terceirizada. Além disso, grande parte do problema veio da decisão haver sido tomada de forma unilateral e já no fim do processo de preparação da pesquisa, ao passo que, em um processo normal, diversas fontes seriam consultadas por meio de eventos, seminários e consultas públicas (PAMPLONA, 2019).

Além do processo decisório ter sido criticado pelos especialistas e técnicos internos do IBGE, a decisão foi respondida com um “Manifesto contra os cortes no questionário básico do Censo 2020”, lançado pelos técnicos da Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica (GEAD) do IBGE e publicado pela Abep em junho de 2019. No manifesto, os técnicos se posicionam contra o processo de revisão do questionário e os seus cortes, ressaltando que ambos os questionários vinham sendo planejados há pelo menos três anos, tendo passado por amplas discussões internas e externas, submetidos a comissões de especialistas, consultas públicas, testes de coleta, testes cognitivos e duas provas piloto. As ressalvas centraram-se na questão da qualidade técnica dos questionários e no fato da escolha de perguntas cortadas não haver sido devidamente justificada. Assim, o manifesto resume o conflito fundamental da redução:

O questionário, bem como todo o projeto técnico do Censo, vinha sendo elaborado com a finalidade de melhorar sua qualidade e cobertura. Reduções do questionário também foram propostas pelo corpo técnico, de forma responsável, com base nos testes de campo. Destaca-se, contudo, que essa não é a principal determinante da qualidade do censo. Questões operacionais como: preparação para o Censo Experimental; treinamento e supervisão; atualização da base territorial e cadastro de endereços; e formalização dos processos de intermediação entre o IBGE e a sociedade têm sido prejudicadas não só pelo atraso de dois meses no cronograma do censo, como também pela instabilidade institucional criada com a reabertura do debate sobre o questionário (ABEP, 2019).

O problema central, portanto, encontrou-se não apenas na redução dos questionários como alternativa ao corte orçamentário, mas também na falta de transparência em relação à motivação dos cortes e no dissenso entre o corpo técnico e a diretoria. Em debate no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), discutiu-se a necessidade de haver sido aberta uma consulta pública sobre o tema e o atropelamento dos processos decisórios, com oposição do corpo técnico do IBGE às medidas. Além dos cortes acarretarem deficiências qualitativas, o verdadeiro ataque é ao futuro do IBGE e à sua autonomia (CASTANHO, 2019).

Em resposta às divergências com a gestão e à proposta de enxugamento orçamentário e dos questionários, os sindicatos, técnicos e ex-presidentes do IBGE lançaram em junho a campanha “Todos pelo Censo 2020”, na tentativa de reverter os cortes anunciados à operação. A iniciativa, organizada pelos funcionários do IBGE, contou com a participação de cinco ex-presidentes do Instituto que protestaram em carta aberta (ANEXO I) contra as mudanças no Censo e a improvisação técnica,

defendendo que os cortes iriam prejudicar o planejamento de políticas públicas locais. A carta direciona críticas à gestão vigente então, tanto do Governo Federal quanto do IBGE, por não garantir os recursos financeiros e humanos do Censo, especialmente considerando que se trata de produto do Estado brasileiro e instrumento indispensável para a sua ação, nas palavras dos autores (GARCIA, 2019).

Considerando a relevância e cobertura do Censo, o corte orçamentário, o corte de perguntas e a menor qualidade da operação são perdas que se estendem por toda a década – e, considerando as séries históricas, pelas décadas subsequentes também. Com isso em mente, o efeito fiscal da redução dos gastos com o Censo no âmbito do Governo Federal seria demasiadamente baixo, mesmo no curto prazo, para compensar as profundas consequências da perda informacional no curto, médio e longo prazos (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2019).

Em Nota Explicativa da Diretoria de Pesquisas e da Coordenação Operacional dos Censos do IBGE, justifica-se que a redução do tempo de entrevista gerada pela alteração nos questionários trouxe um aumento de produtividade do recenseador de 5,85 para 6,77 questionários por dia. Além disso, o documento cita que as principais alterações orçamentárias foram com o pessoal temporário, os processos seletivos simplificados, o treinamento, os equipamentos e outros itens de informática e os postos de coleta. Em relação ao pessoal mensalista, argumenta-se que a redução das contratações temporárias de recenseadores – resultante da redução do tempo de aplicação do questionário – permitiria a redução do número de supervisores. Paralelamente, essa redução do quadro de pessoal temporário implicaria também menores gastos com processos seletivos, recrutamento e treinamentos, além de menor quantidade de equipamentos necessários (BRASIL, 2019b).

Os técnicos, servidores e ex-presidentes do IBGE, contudo, refutam a redução do questionário como alternativa para corte de gastos. Em primeiro lugar, vale ressaltar que a diminuição do questionário não reduz o tempo de entrevista porque o elemento que mais consome o tempo e trabalho dos recenseadores é a visita a todos os domicílios, além dos retornos que devem ser feitos quando o morador está ausente. Efetivamente, a revisita aos domicílios é citada pelos técnicos como sendo um dos custos mais significativos da operação, ou seja, o número de perguntas é um fator de pouco peso nas despesas censitárias, pois o que mais consome tempo e recursos é o deslocamento e as revisitas (NAVARRO, 2020). O ganho de produtividade diário de 1 questionário, calculado pela Diretoria de Pesquisas, é irrisório quando se

considera que os questionários não estão sendo feitos de maneira sequencial, como em uma linha de produção.

Nesse sentido, a ex-presidente do IBGE, Wasmália Bivar, ressalta que uma campanha de mobilização da população para recepção dos recenseadores reduziria de forma mais eficiente os custos, pois evitaria diversos retornos ao mesmo endereço (PAMPLONA, 2019). Alternativas semelhantes foram propostas por Barbosa e Szwako (2019), que sugerem a criação de convênios com municípios e estados para promover campanhas de sensibilização e divulgação do Censo ou para facilitar o transporte dos recenseadores aos domicílios, diminuindo seus gastos. Os custos fixos, logísticos e de processamento equivalem a quase 85% dos gastos totais com a operação. Simulações elaboradas pelo corpo técnico do IBGE estimam um impacto mínimo da contribuição marginal de cada quesito do questionário ao tempo de aplicação e, conseqüentemente, aos custos de processamento (BARBOSA; BITTENCOURT; LOGIODICE, 2020).

Portanto, quando considerada a logística da operação em campo, pondera-se que o tamanho do questionário não é o principal fator de demora na cobertura da pesquisa. Sendo assim, o corte de perguntas não apenas produz baixo efeito sobre os gastos, como também vem a um risco muito alto de perda de informações importantes. Além do prejuízo informacional, a redução do orçamento ameaça a reposição de equipamentos necessários para a operação, assim como diminui a verba destinada à comunicação, peça-chave de conscientização da população em relação ao Censo, afetando diretamente a recepção dada ao recenseador durante suas visitas.

Conforme visto na Nota, o corte orçamentário também leva à redução do número de supervisores em campo e da sua remuneração. Isso é problemático pois os supervisores são responsáveis por garantir a qualidade da pesquisa. Reduzindo-se os custos e as contratações, haverá mais recenseadores por supervisor, levando a dificuldades de acompanhamento, e a remuneração baixa aumenta suas chances de abandonar a operação, comprometendo o seu andamento (NAVARRO, 2020).

### 5.3 ADIAMENTO DO CENSO 2021

Apesar dos intensos debates, movimentações e campanhas dos técnicos, acadêmicos e especialistas em torno do corte orçamentário do Censo, o orçamento e

os questionários não foram restaurados. Assim, ainda em 2019, estipulou-se a realização do censo com os questionários mais enxutos e um orçamento 25% menor que o planejado. No entanto, em 2020, a pandemia do novo coronavírus que se alastrou pelo mundo levou ao adiamento do Censo para 2021 e à suspensão dos concursos e contratações. Ainda em março, o Instituto declarou a impossibilidade de realização da pesquisa devido à natureza domiciliar e presencial da coleta. O orçamento do Censo 2020 foi realocado para as ações de enfrentamento ao coronavírus por parte do Ministério da Saúde, estabelecendo-se a sua reposição no ano seguinte para realização do Censo 2021 (IBGE, 2020).

Em resposta à disputa de verbas, o engenheiro e ex-presidente do IBGE, Roberto Olinto, manifestou-se, lamentando que um novo adiamento do Censo seria uma “tragédia”, nas suas palavras. Enquanto enxergou o adiamento do Censo 2020 para 2021 como inevitável, devido à impossibilidade de levar adiante a pesquisa em meio à crise sanitária, o novo adiamento para 2022 seria um prejuízo enorme para o planejamento público (HESSEL, 2020). Conforme visto, os dados do Censo são fundamentais para a contagem populacional, a identificação do perfil populacional, a definição de políticas públicas, a alocação de recursos e o conhecimento das características socioeconômicas de todos os municípios para a próxima década após a sua realização. Tendo em vista que o último Censo foi realizado em 2010, o país já vivia, em 2021, onze anos de defasagem dos dados censitários. Conseqüentemente, todas as estatísticas e pesquisas que se baseiam no Censo também estariam desatualizadas até a sua realização. O adiamento em mais um ano representaria um lapso de doze anos sem atualização do retrato da população, especialmente em termos da quantidade de habitantes por município. Assim, um dos maiores impactos do adiamento é que a distribuição de recursos do FPM e do FPE continuava sendo calculada com base em dados desatualizados – que, em um país grande e dinâmico como o Brasil, faz mais diferença a cada ano.

Foi nessa linha que, após a declaração de remanejamento do orçamento, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) emitiu uma “Nota do movimento municipalista sobre o adiamento do Censo Demográfico”, expressando sua preocupação em relação à possível não realização do Censo. Nela, a entidade se posiciona de forma contrária ao cancelamento do Censo em 2021, ressaltando que a pesquisa deveria ser uma prioridade para o país e para o governo, uma vez que não há planejamento efetivo sem o diagnóstico e correta representação da realidade

nacional. O número de habitantes, calculado pelo Censo, define os coeficientes de repasse do FPM, principal fonte de custeio da maioria dos municípios e das transferências de programas federais. As estimativas defasadas, que não correspondem mais à realidade, levam a perdas significativas de receitas e dificultam a prestação de serviços essenciais à população (CNM, 2020).

Na análise de Sérgio Besserman, economista e ex-presidente do IBGE, a perda de eficiência resultante de políticas públicas descalibradas leva a um gasto muito maior do que o valor economizado no Orçamento ao não se fazer o Censo. Além dos governantes estarem utilizando dados do passado para projetarem o futuro, a falta do Censo também significa que o país é incapaz de medir precisamente o impacto da recessão da última década, assim como os impactos da pandemia na sociedade – cujo conhecimento é essencial para as políticas de recuperação (CAPETTI, 2020).

Além de já haver sido reduzido para R\$2,3 bilhões em 2019, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, aprovado pelo Congresso, previa R\$2 bilhões para a pesquisa, alegando que R\$300 milhões já haviam sido recebidos em 2020. O desperdício de recursos acarretado pelo adiamento foi lamentado pela Assibge, uma vez que um montante dos gastos já havia sido aplicado no planejamento da pesquisa, em equipamentos e recursos humanos, além da desmobilização de equipes já treinadas e que possuíam contratos vigentes até 2022 para trabalhar na crítica, apuração e tabulação dos dados (PAMPLONA, 2020). Ademais, a cada ano, o Orçamento designado em 2020 perde valor real para as pressões inflacionárias, tornando-se ainda mais reduzido.

Em nota pública emitida pela Assibge (ANEXO II), ressaltou-se que o adiamento por conta da pandemia deveria suscitar uma ampliação do orçamento: além dos treinamentos, gastos com deslocamento e equipamentos necessários para um amplo contingente de trabalhadores, somava-se nesse novo contexto a necessidade de gastos com equipamentos de saúde e segurança, assim como uma ampla campanha publicitária que garantisse à população que a pesquisa seria conduzida com responsabilidade aos protocolos de saúde. Entretanto, a nota denuncia a “postura intervencionista e negacionista da direção [do IBGE]”, na medida que, mesmo diante dessas necessidades, o orçamento de comunicação seguia dentre os mais cortados e o planejamento não especificava medidas claras e objetivas de saúde que seriam adotadas na operação (ASSIBGE, 2021).



Além disso, o complexo treinamento dos funcionários era crescentemente simplificado, ampliando os riscos de erros conceituais na coleta e comprometendo a qualidade do trabalho e a confiabilidade dos dados produzidos. Sobretudo, o Sindicato reforçou que as alterações drásticas que vinham sendo feitas nos questionários, no orçamento e nos prazos do Censo teriam consequências possivelmente irreversíveis nos seus resultados. Inclusive foram citadas experiências internacionais de má condução do Censo, como no Chile, na Colômbia e no Paraguai, onde o levantamento precisou ser refeito ou não refletiu corretamente os dados da sociedade, levando ao desperdício de recursos públicos (ASSIBGE, 2021).

Apesar das audiências, campanhas e alertas dos especialistas e do IBGE pressionando pela garantia dos recursos orçamentários para realização do Censo, em março de 2021 foi aprovado pelo Congresso o parecer final do Orçamento Federal, no qual se cortou 90% da verba do Censo Demográfico, inviabilizando a sua realização em 2021. Além de ser o terceiro corte no orçamento da operação, o IBGE já estava recorrendo a doações para receber equipamentos tecnológicos e de proteção individual (os EPIs, segundo protocolo de saúde). Assim, como comentou Wasmália Bivar na ocasião, observa-se uma falta de comprometimento do Estado em garantir a dotação de recursos necessária para a realização do Censo – que, por ser uma atividade de Estado, deveria ser fundamentalmente garantida pelo Estado (CARRANÇA, 2021).

Dentro do contexto vivido no país, a realização do Censo em 2021 se tornou uma disputa no próprio âmbito do IBGE, dividindo opiniões entre os servidores que apoiavam o adiamento para 2022 e os que defendiam a realização ainda naquele ano. Em face à má gestão do governo, à falta de verbas e à ausência de qualquer pesquisa de viabilidade sanitária da operação por parte do governo ou do Instituto, parte dos servidores se posicionaram de forma contrária à realização em meio à pandemia (ASSIBGE, 2021; PAMPLONA, 2021).

Por outro lado, os contrários ao adiamento ressaltavam a defasagem dos dados do Censo 2010, deixando o país “às cegas”, segundo afirmaram em carta oito ex-presidentes do Instituto. Em defesa da realização, argumentava-se que o país precisa das informações produzidas pelo Censo, especialmente em um contexto de pandemia, pois esses dados são estratégicos para subsidiar campanhas de vacinação e avançar no planejamento da infraestrutura em saúde, além de dimensionar as transferências de recursos (LEITÃO, 2021). O Censo 2022 apenas produziria

resultados em 2023, resultando em 13 anos sem informação demográfica e na perda de aderência dos modelos estatísticos que utilizam esses dados (FERNANDES, 2020).

Em apelo para que o governo garantisse os recursos suficientes e necessários para a pesquisa ser realizada em 2021, a Comissão Consultiva do Censo Demográfico do IBGE divulgou carta (ANEXO III) destacando a importância do Censo para o desenho de políticas públicas e a tomada de decisão pública e privada. Assinada por todos seus 13 membros, a carta relembra ainda a criação da Lei n.º 8.184/91, que determinou a realização da pesquisa com periodicidade decenal, conforme recomendado pela ONU, de tal forma a impedir adiamentos na pesquisa por falta de verbas. Chamada de “Lei do Censo”, foi criada em 1991 após o adiamento da pesquisa por parte do governo Collor, que não garantiu o orçamento para a contratação dos funcionários. A Comissão enfatiza principalmente o impacto da falta de dados sobre o planejamento local, ainda mais importante após os impactos gerados pela pandemia (CAVALCANTI, 2021).

Em defesa da restauração do orçamento em 2021, a presidente do IBGE e o Diretor de Pesquisas se pronunciaram, ressaltando as funções fundamentais do Censo, que o tornam indispensável:

Além de ser um instrumento fundamental para o pacto federativo e a calibragem da democracia representativa, a contagem da população permite a determinação dos públicos-alvo de todas as políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Para destacar o caso mais em evidência, o da pandemia, o Censo Demográfico permitirá detalhar a população em risco (por idade e sexo) para campanhas de vacinação, destacando as condições de infraestrutura domiciliar e arranjos domiciliares que favorecem maior ou menor difusão do contágio. Além disso, as condições de superação e recuperação no período pós-pandêmico serão também calibradas por estes dados. O mesmo tipo de pensamento é válido para as áreas de educação, com o cálculo das taxas de cobertura, assim como para a política de transferência de renda, como o Bolsa Família e auxílios emergenciais. Também os dados de ocupação, que incluem os setores formal e informal da economia, viabilizarão a elaboração de planos de desenvolvimento local, planos plurianuais municipais, planos diretores, entre outras atividades de mitigação da pobreza e formulação de políticas de emprego (GUERRA; RIOS-NETO, 2021).

Em resposta ao cancelamento oficial do Censo por parte do Executivo, o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), determinou ao governo federal a adoção de medidas que viabilizassem o Censo do IBGE em 2021. Em justificativa, o ministro afirmou que a pesquisa é essencial para os gestores

públicos e para o desenvolvimento do país. Além disso, ressaltou que a não realização do Censo em decorrência de corte de verbas descumpria o dever constitucional do governo de organizar e manter os serviços nacionais de estatística a nível nacional, constituindo omissão por parte da União (TEIXEIRA, 2021). Em decorrência do trâmite, em agosto de 2021, o governo federal reservou R\$2 bilhões para a realização do Censo na proposta do Orçamento 2022, conseguindo o Instituto pleitear ainda os R\$293 milhões para complementar o orçamento originalmente previsto (AMORIM, 2021).

Oficialmente aprovado, em 1º de agosto de 2022, o levantamento foi iniciado em todo o território nacional. Entretanto, ao longo de toda a sua realização, a pesquisa enfrentou dificuldades orçamentárias e operacionais. As investidas governamentais contra o Instituto e o esvaziamento orçamentário, em última análise, minaram a legitimidade do IBGE e indicaram para população que o Censo não é uma prioridade do país, prejudicando a operação na medida em que influenciou a incidência de taxas maiores de recusa às entrevistas ou de respostas menos confiáveis (CAPETTI, 2020). Os problemas que decorreriam na operação devido ao corte orçamentário já haviam sido previstos em nota técnica emitida pela Coordenadora Operacional dos Censos. Em particular, destaca-se a simplificação no plano de supervisão, cortando-se a quantidade de supervisores, assim como a redução na remuneração dos recenseadores. Como coloca a coordenadora:

Ambas medidas introduziram um alto risco na operação, uma vez que diminuíram os controles de qualidade da coleta de dados e fragilizaram a relação com o grupo mais importante da operação – os recenseadores. A longa experiência do IBGE na realização dos censos mostra que a baixa remuneração das equipes de campo eleva substancialmente o índice de desistência durante o breve período da coleta (três meses) (BRASIL, 2021a).

De fato, a experiência do Censo 2022 em campo comprovou o desgaste e os prejuízos causados à pesquisa em decorrência do corte no orçamento e das disputas em torno do levantamento. Um dos maiores desafios da operação foi a falta de pessoal para fazer o Censo. O cancelamento dos processos seletivos anteriores, causado pelos adiamentos da pesquisa, geraram descrédito dos candidatos, desestimulando novas inscrições. Ademais, os baixos valores pagos e as altas taxas de recusa, e até mesmo de assédio, também desmotivaram os funcionários, levando à escassez de recenseadores e a taxas decrescentes de produtividade dos que estão trabalhando.

Embora fossem previstos 180 mil recenseadores para o Censo, a operação contava apenas com quase 96 mil produzindo após três meses – ou seja, pouco mais de metade do pessoal necessário. As desistências ao longo da operação, tanto de recenseadores quanto de supervisores e agentes censitários, afetaram a qualidade do levantamento ao criarem descontinuidade no trabalho. Além disso, o maior problema foi o atraso da coleta, cujo final já se estendeu ao ano de 2023. Quanto maior o período entre a data de referência das respostas (31 de julho de 2022) e a entrevista, menor é a qualidade das informações prestadas, visto que as respostas são mais imprecisas, assim como a classificação dos domicílios (AMORIM; NEDER, 2022).

Além da recepção mista da população e da corrosão inflacionária do orçamento, um problema que persistiu no Censo desde 2019 foi a interferência e redução dos questionários, cujas perguntas cortadas não foram restauradas. Na seção a seguir, serão expostas as principais alterações aos questionários, investigando-se a sua relevância no planejamento de políticas públicas e o possível impacto de sua exclusão.

#### 5.4 REDUÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS

Desde 1960, o Censo Demográfico é composto de dois modelos de questionário: o básico e o da amostra. Conforme visto, essa inovação metodológica permitiu que se expandisse o número de quesitos investigados, realizando-se um levantamento mais amplo no questionário da amostra que, atualmente, é aplicado em cerca de 10% dos domicílios brasileiros, equivalendo a aproximadamente 7,7 milhões de domicílios ao longo do território nacional. As perguntas são elaboradas por um comitê técnico e seus quesitos são levantados com base em consultas públicas aos usuários que demandam estatísticas e às pautas socioeconômicas.

Contudo, diversos quesitos foram cortados do Censo em decorrência do corte orçamentário. O questionário básico sofreu uma redução de 24%, de 34 para 26 perguntas, enquanto o da amostra foi reduzido em 32%, diminuindo de 112 para 76 perguntas. A redução dos questionários suscitou críticas e reações por parte dos técnicos do IBGE, dos acadêmicos e dos especialistas em estatísticas, especialmente na medida em que ocorreu às vésperas da pesquisa, contradizendo o planejamento anterior feito desde 2018. Além disso, argumenta-se que as perguntas cortadas

podem trazer prejuízos informacionais e quebras de séries históricas, comprometendo a eficiência das políticas públicas que se baseiam nas informações que eram geradas por esses quesitos.

Ao todo, foram cortadas perguntas dos blocos de trabalho e rendimento, características de ocupação do domicílio, bens duráveis, acesso a serviços públicos, educação, nupcialidade e fecundidade, além de ser excluído totalmente o bloco de emigração internacional. Algumas perguntas, como as de deslocamento para o trabalho, foram removidas em uma versão experimental, mas reincorporadas depois. No bloco de educação, ainda que se tenha cortado a pergunta sobre a rede de ensino frequentada pelos estudantes ser pública ou privada, o quesito pode ser levantado também no Censo Escolar do Inep.

Ainda assim, no caso da rede de ensino, coletar esse dado no Censo significaria a possibilidade de relacionar a renda familiar à dependência do ensino público, identificando as trajetórias educacionais, dimensionando a oferta de ensino público e privado por região e pequenas localidades e retratando locais específicos nos quais pode ser necessário ampliar a rede. Rogério Barbosa, doutor em sociologia e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), identifica inclusive a finalidade do Censo de captar e relacionar informações que vão além do Censo Escolar. O Censo Demográfico é o único levantamento que permite não apenas calcular as taxas de abandono e as crianças que não estão matriculadas nas escolas, como também permite traçar um perfil de gênero, renda e moradia para esses casos (IDOETA, 2019).

Para os técnicos, especialistas e pesquisadores, as maiores perdas foram o corte do bloco de emigração internacional, a simplificação do bloco de trabalho e rendimento e o corte de quesitos relativos às características dos domicílios, destacando-se os bens duráveis e a questão do valor do aluguel (FERNANDES, 2019). O quesito de emigração internacional foi investigado pela primeira vez em 2010 e traçava o perfil de indivíduos que deixaram o país, levantando dados referentes ao seu sexo, ano de nascimento, ano de partida e destino. O bloco foi excluído tanto do questionário básico quanto da amostra, sob a justificativa de que a integração com os registros administrativos da Polícia Federal permitiria suprir esses dados. No entanto, segundo os técnicos do IBGE, uma adequada substituição da pergunta pelos registros exigiria o pleno acesso do Instituto a esses dados, seguido de um trabalho de padronização (FERNANDES, 2019).

Além dos registros administrativos serem precários, não padronizados e muitas vezes não contemplarem as entradas e saídas por terra ou referentes à emigração ilegal, a exclusão da questão de emigração internacional é preocupante na medida em que pode impactar as projeções de população feitas nos períodos intercensitários. Dentro desse cálculo de habitantes residentes no país, a taxa de emigração é uma das variáveis fundamentais. Conforme visto, as estimativas populacionais elaboradas pelo IBGE são imprescindíveis na definição dos repasses do FPE e FPM. A evolução dessa estatística permite um cálculo mais preciso do tamanho da população brasileira ao longo da década. Além disso, auxilia também na investigação das dinâmicas regionais, identificando as áreas com maiores proporções da população vivendo no exterior e o perfil dos emigrantes, o que ajuda a compreender as causas das saídas. Como alerta a Associação Brasileira de Estudos Populacionais, “o censo é a única fonte de informação que permite identificar o município e a Unidade da Federação de origem dos emigrantes internacionais e o país de destino, além da estrutura por sexo e idade” (ABEP, 2019).

Em oposição ao corte desse quesito dos questionários, a Abep argumenta que o uso de registros administrativos para o cálculo desses saldos migratórios internacionais, com o nível de desagregação coletado no Censo, é inalcançável no curto prazo, devido ao alto nível de coordenação institucional, legal e metodológica que essa adaptação exigiria. Ainda que desejável no longo prazo, caberia ao órgão estatístico fazer a transição entre as fontes de informação, não se podendo prescindir no curto prazo de um dado fundamental, obtido por meio de uma metodologia segura, por outro de metodologia incerta. A informação é ainda mais relevante ao se considerarem as evidências de que a emigração internacional voltou a se intensificar na última década. Para a Associação, essa mudança traz enormes prejuízos para as estimativas e projeções populacionais, impactando diretamente a distribuição de recursos públicos e as transferências para entes federativos ao longo da próxima década (ABEP, 2019). Ao longo do planejamento do questionário, também se calculou que as projeções populacionais e as estimativas seriam medidas de maneira muito melhor com a inclusão de uma pergunta de migração interna no questionário básico. Apesar de ser defendida pelos técnicos, o quesito não foi incorporado.

Outra redução amplamente debatida foi a retirada da pergunta de rendimento para todos os moradores no questionário básico e a simplificação da coleta do rendimento bruto mensal dos trabalhos. Com o corte, o questionário básico passou a

coletar apenas o rendimento do responsável pelo domicílio, indicado no início do questionário pelos entrevistados. Assim, no levantamento aplicado em 90% dos domicílios do país, não se investiga mais a renda total de todos os moradores, apenas do morador na posição de “responsável” ou “chefe” do domicílio. A renda de todos os moradores acima de 10 anos só será captada no questionário da amostra que, por sua vez, também teve reduções que simplificaram as perguntas feitas sobre o trabalho e os rendimentos de outras fontes.

Em relação ao trabalho e rendimento no questionário da amostra, cortou-se a questão sobre o número de horas trabalhadas e simplificou-se a forma de coleta de renda, com uma única pergunta a respeito do rendimento de todos os trabalhos, em vez de investigar a renda habitual de cada trabalho. Por fim, os rendimentos de outras fontes também foram simplificados, aglomerando-se em uma única pergunta o valor recebido por aposentadoria, pensão, Auxílio Brasil, BPC, aluguel ou outras origens. No Censo 2010, investigava-se separadamente a existência de rendimento de: aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial (federal, estadual ou municipal); programa social Bolsa Família ou Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); outros programas sociais ou de transferências, como BPC, seguro-desemprego, bolsa de estudo, pensão alimentícia, entre outros; e outras fontes, como aluguel, previdência privada, aplicações financeiras, etc.

As alterações nas perguntas de rendimento dificultam a identificação precisa de domicílios que se encontram em situação de pobreza, além de prejudicarem a elaboração de índices de desenvolvimento humano e pobreza. O corte da pergunta de rendimento de todos os moradores no questionário básico impossibilita um maior detalhamento e identificação dos bolsões de pobreza dentro das cidades. Ainda que não inviabilize os cálculos de renda per capita ou os indicadores de desenvolvimento e desigualdade, é inegável a perda informacional, especialmente para políticas mais focalizadas a nível inframunicipal como os bairros. Barbosa ressalta que, enquanto a amostra traz representatividade a um aglomerado de aproximadamente 15 mil pessoas, os questionários básicos trazem retratos a nível de setor censitário, que reúnem em média 300 domicílios – um detalhamento geográfico e informacional, portanto, muito maior (FERNANDES, 2019).

Assim, sem a renda domiciliar, dificulta-se a identificação exata de quantos são e onde estão os domicílios vivendo em situação de extrema pobreza. Apenas com a renda do responsável, o cálculo da renda mensal por pessoa recebida pelas famílias

perde precisão. Uma fonte frequentemente apontada como alternativa para essa informação é o Cadastro Único de programas sociais. No entanto, além de ser regularmente checado com informações do Censo, o CadÚnico se limita às informações das populações mais pobres que estão inscritas, não sendo aplicável à avaliação mais detalhada das desigualdades de renda (BARBOSA; BITTENCOURT; LOGIODICE, 2020).

A PNAD Contínua, também citada como alternativa, é uma pesquisa de amostragem que não visita todos os municípios brasileiros, concentrando-se apenas nas capitais e regiões metropolitanas. Portanto, não providencia o embasamento necessário para análises inframunicipais e não retrata precisamente a heterogeneidade dos territórios menores ao redor de todo o país. (BARBOSA; BITTENCOURT; LOGIODICE, 2020). Por mais que tenham uma periodicidade maior, as pesquisas amostrais só captam as taxas agregadas de pobreza. O Censo é única pesquisa que georreferencia precisamente os pontos mais vulneráveis e instrumentaliza o poder público para formulação de políticas adequadas. Além de não ser representativa para todos os municípios, a própria definição da amostra populacional da PNAD e a calibragem da amostra utilizada pela pesquisa são baseadas nos dados do Censo.

A análise para regiões inframunicipais, como distritos e bairros, é fundamental, pois guia as políticas públicas voltadas para a redução da pobreza. O mapeamento das populações mais pobres e vulneráveis dentro dos municípios permite a identificação precisa dos locais mais carentes de assistência social, trazendo mais eficiência aos investimentos públicos e focalizando os melhores locais para abertura de Centros de Referência de Assistência Social (Cras), por exemplo. Assim, a ausência de detalhamento da renda domiciliar prejudica a formulação de estratégias de combate à pobreza, cada vez mais necessárias nos últimos anos, após a pandemia e o retorno do Brasil ao mapa da fome.

Além disso, a simplificação dos rendimentos de outras fontes dificulta o acompanhamento dos beneficiários de programas específicos de transferência de renda e o impacto proporcional de cada uma dessas políticas sociais sobre a renda das famílias. Ao agrupar todas as outras fontes em uma mesma questão (aposentadoria, BPC, Bolsa Família, aplicações financeiras, aluguel etc.), cria-se a impossibilidade de identificar a fonte específica do rendimento, levando a perdas na



avaliação da cobertura e da eficiência de políticas distributivas de combate à pobreza e desigualdade.

Na mesma linha, reduziu-se o bloco de características do domicílio do questionário da amostra, no qual se perguntava a respeito dos bens duráveis. No Censo 2010, investigava-se a presença no domicílio de: rádio, televisão, máquina de lavar roupa, geladeira, telefone celular, telefone fixo, microcomputador com ou sem acesso à internet e motocicleta e automóvel para uso particular. No Censo 2022, reduziu-se o bloco a dois quesitos, perguntando somente se o domicílio possui máquina de lavar roupa e acesso à internet. A lista de posse de bens é um indicador de distribuição de renda, pois há domicílios que podem estar sem rendimento no período de referência ou não viverem de rendimentos do trabalho, mas possuir outros tipos de renda e acesso a bens duráveis. Assim, as questões ajudavam a identificar o perfil socioeconômico e de consumo dos indivíduos e famílias. Em entrevista, Rogério Barbosa lamenta que a perda de informações do rendimento poderia ter sido amenizada com a manutenção dos itens de posse de bens, pois ainda permitiria a construção de uma escala sobre condições de moradia (BERTONI, 2019).

Para Barbosa, as duas maiores perdas foram as informações sobre o rendimento de todos os moradores no questionário básico, descrito acima, e a informação sobre gasto com aluguel, que foi retirada tanto do questionário básico como da amostra. O corte do quesito a respeito do valor do aluguel foi fortemente criticado pelos especialistas e técnicos, uma vez que inviabiliza o cálculo do déficit habitacional. Calculado pela Fundação João Pinheiro desde 1995, o déficit habitacional se refere a famílias que vivem em situações precárias de moradia ou que não a possuem. O cálculo leva em consideração variáveis relativas a habitações precárias, coabitação familiar, adensamento excessivo de moradores e ônus excessivo com aluguel. Esse último componente determina que famílias com rendimento de até três salários mínimos e que comprometem pelo menos 30% da renda familiar com aluguel estão vivendo em situação de déficit habitacional, por motivos de ônus excessivo.

Dessa maneira, o valor gasto com aluguel é uma variável fundamental para o cálculo do déficit habitacional. O corte dessa pergunta do Censo prejudica amplamente os estudos e políticas públicas referentes à moradia, além de romper as séries históricas que analisam a evolução do déficit habitacional nos municípios do país. Assim como os dados anteriores, a PNAD Contínua e a POF trazem informações

sobre o valor do aluguel, porém limitadas ao âmbito das capitais. Mesmo nas capitais, onde essas pesquisas são representativas, o caráter amostral não permite o detalhamento por bairros ou setores censitários. Sendo assim, a falta dessas informações impossibilita esse cálculo para as regiões inframunicipais de todo o país, impactando diretamente o planejamento urbano e a regulação do mercado imobiliário (BARBOSA; BITTENCOURT; LOGIODICE, 2020).

Assim como os programas de enfrentamento à pobreza, é fundamental para as políticas habitacionais a identificação precisa de regiões nas quais há prevalência de moradias precárias ou inadequadas. Para que as políticas públicas e programas sociais possam ser focalizados e eficientes, é imprescindível que sejam baseados em evidências confiáveis e relevantes. Nesse sentido, o Censo Demográfico é o diagnóstico mais completo de uma nação, sendo a única pesquisa capaz de georreferenciar e mapear com exatidão essas populações e regiões vulneráveis, alcançando detalhes a nível de setor censitário. O Censo tem como objetivo fundamental o retrato das condições de vida da população em todos os municípios do Brasil, permitindo o conhecimento aprofundado a respeito de quantos somos, como somos e onde vivemos.

Portanto, compreende-se que os temas investigados no Censo são de fundamental importância para o planejamento público e que o corte de quesitos da pesquisa (sem planejamento, respaldo técnico ou fontes alternativas) afeta diretamente as políticas públicas que se baseiam nesses dados. Conforme discutido no segundo capítulo, as estatísticas públicas são imprescindíveis para o planejamento e para o processo de políticas públicas, que começa com a identificação do problema e do público-alvo e passa pela elaboração, implementação e avaliação de políticas direcionadas a essa pauta. Os dados do Censo são uma base essencial para a identificação desses problemas a nível municipal e para a subsequente tomada de decisão a respeito dos investimentos e gastos públicos necessários nessas áreas.

Evidentemente, os censos estão sempre se adaptando às novas realidades e contextos dos países. No entanto, uma reformulação cuja principal proposta é o enxugamento do questionário deve vir acompanhada de planejamento e respaldo técnico nos anos anteriores à pesquisa, durante o processo de preparação e consulta pública. Os cortes ou modificações, além de trazerem impactos desconhecidos e possivelmente implicarem a perda de informações ou o rompimento de séries históricas, podem inviabilizar estudos ou análises correntes. O Censo é uma política

de Estado e pertence à sociedade e, por isso, sua modernização deve ser feita com transparência, discussão e alinhamento com a sociedade, as entidades públicas e a comunidade acadêmica, que são usuários das informações produzidas. Como coloca Machado (2019), a modernização é necessária, porém não pode ser imposta como resposta à crise orçamentária e redução de custos, comprometendo o planejamento estratégico de longo prazo do país, como se discutirá na seção seguinte.

## 5.5 DISCUSSÃO: O CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DO CONFLITO

O enorme corte orçamentário do Censo Demográfico em 2019 e suas repercussões não são eventos sem precedentes na conjuntura nacional. De fato, o problema torna-se ainda mais preocupante ao se considerar que veio inserido em um contexto mais amplo de cortes orçamentários em pesquisa, políticas sociais e ciência e tecnologia, e cujo embasamento ideológico pautou-se em uma política de austeridade e ajuste fiscal. Paralelamente, as interferências no Censo e a redução dos questionários também seguem tendências maiores de desinformação e descredibilização de pesquisas e dados oficiais.

No IBGE, a dificuldade para conseguir recursos financeiros para grandes pesquisas e levantamentos data desde meados da última década, quando se agravou a crise nas contas públicas. A contagem populacional de meio de década, que deveria ter ocorrido em 2015, foi cancelada por falta de verba. Realizada pelo IBGE em 1996 e 2007, a operação atende ao objetivo de atualizar as projeções populacionais no período intercensitário. Sem o levantamento, há uma alta defasagem dos dados populacionais, levando a distorções nas verbas repassadas pela União e nos programas sociais financiados pelo governo. A não realização da Contagem da População significa que esse dado seria atualizado apenas no Censo 2020 – que, por sua vez, foi atrasado, acumulando uma defasagem de 12 anos nas estimativas populacionais (MÁXIMO, 2015).

Na ocasião, divulgou-se que a falta de recursos foi por motivos de contenção orçamentária, resultante do ajuste fiscal no governo Dilma. Desde essa época, a contenção de gastos vem impactando fortemente as pesquisas do Instituto, que frequentemente sofrem atrasos devido às reduções de verba. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, que deveria haver ocorrido em 2014, sofreu um atraso de 3 anos devido à falta de recursos, sendo iniciada apenas em 2017. A

pesquisa fornece um levantamento detalhado dos padrões de consumo dos brasileiros, sendo a base para a atualização das cestas de consumo e do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE. Sem a pesquisa, observa-se a defasagem da estrutura de preços, dificultando o acompanhamento da inflação. Assim como a POF, a PNAD Contínua também sofreu atrasos, impactando as análises do mercado de trabalho (NEUMANN; LIMA; MARTINS, 2014).

Além dos sucessivos cortes de verbas e adiamentos recorrentes de pesquisas, o Instituto vem sofrendo com o esvaziamento do quadro de funcionários. Uma parte dos investimentos necessários ao Instituto seria referente à contratação de novos servidores para substituição dos servidores efetivos. Desde 2008, um terço do quadro de funcionários se aposentou e, em 2018, 36% dos servidores estavam aptos a se aposentar. A recomposição do quadro seria essencial para manter as pesquisas e atender às demandas crescentes por estatísticas públicas, originadas tanto a nível nacional quanto para atender às exigências dos compromissos internacionais. Para tal, o Instituto reivindicava concursos para contratação de novos funcionários efetivos, não realizados desde 2015 (RESENDE, 2018).

O problema da falta de pessoal efetivo se encontra aliado à tendência crescente de criação de cargos temporários no órgão. A utilização de funcionários temporários para pesquisas pontuais de grande porte (como o Censo) é tradição do Instituto, sendo inclusive assegurada pela Lei 8.745/93, que prevê o uso dessas contratações para atender a necessidades excepcionais. No entanto, vem ocorrendo um crescimento de cargos temporários, inclusive para pesquisas contínuas, substituindo-se o quadro efetivo pelo temporário ao longo dos anos. A tendência tem suas raízes no fim da década de 1990, estando diretamente relacionada à ideia de diminuição do tamanho do Estado. O resultado atualmente é de precarização das pesquisas do Instituto, assim como dos contratos de trabalho firmados com os funcionários, que têm seus direitos fragilizados pela ausência de vínculo. Além de receber valores menores e não possuir estabilidade de trabalho, o Instituto sofre o prejuízo de fornecer extensos treinamentos a funcionários que não são efetivos e perde também a continuidade do trabalho nas pesquisas (OHANA, 2021).

Segundo a presidente da Assibge, Dione Oliveira, o IBGE conta atualmente com o menor número de servidores efetivos em sua história, prejudicando a realização das pesquisas do órgão. Para ela, essa desestruturação do Instituto faz parte de um processo de assédio institucional, ou seja, um conjunto de práticas governamentais

cuja finalidade é desmontar o serviço público. Além da falta de reposição de pessoal, os cortes orçamentários e a deslegitimação do serviço público são algumas dessas práticas apontadas pelos representantes de servidores públicos a nível nacional. Dentre eles, estão o presidente do Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea (Afipea), o advogado da Associação dos Servidores do Inep (Assinep) e o presidente do SindGCT, que representa os servidores da área de ciência e tecnologia, além de Oliveira, representando a Assibge (BAPTISTA, 2022).

Em livro dedicado à investigação do assédio institucional no setor público brasileiro, Cardoso Jr. denuncia esse assédio como técnica de governo político-ideológica, mais fortemente presente a partir do golpe parlamentar de 2016 e disseminado em âmbito federal pelo governo Bolsonaro. O autor descreve o assédio institucional como sendo um método utilizado para o avanço dos ataques à Constituição de 1988, da desconstrução do Estado nacional e de suas instituições, e do liberalismo fundamentalista, acompanhado invariavelmente pelo autoritarismo. Explorando a manifestação desse assédio na conjuntura daquele governo, Silva, Cardoso Jr. e Sousa ressaltam os contínuos questionamentos levantados contra a legitimidade, os procedimentos e as metodologias de organizações públicas como o IBGE, o IPHAN, o IBAMA e a FUNAI, dentre outras. Os autores sintetizam o conflito fundamental dos ataques empregados contra esses órgãos, observando que:

[...] se o assédio institucional não é um fenômeno novo dentro do setor público brasileiro, por outro lado, ganhou *escala, método e funcionalidade* inusitadas com o advento do governo Bolsonaro. Neste sentido, o assédio institucional é parte integrante das práticas cotidianas deste governo, direcionadas à *desconstrução do Estado*. Por esta razão, pode ser considerado um *método de governo*, cuja escala ampliada de situações [...] demonstra que o fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo *patológico*, uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) *desorganizar* – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) *deslegitimar* as políticas públicas sob a égide da CF-1988; e iii) por fim, mas não menos importante, *desqualificar* os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU [Regime Jurídico Único] criado na CF-1988 (SILVA; CARDOSO JR.; SOUSA, 2022, p. 122, grifos no original).

Observa-se nessa prática um claro legado da agenda de desmonte do Estado, investigada no quarto capítulo. A desorganização da atuação estatal com a finalidade de reorientar as suas funções para o mercado, conforme descrito pelos autores, é uma das práticas fundamentais da TEP e da doutrina neoliberal, que reiteram a ideia de primazia do mercado em detrimento da ineficiência do governo. A desqualificação do

quadro de funcionários segue a mesma lógica, sendo empreendida como maneira de esvaziar o serviço público. Por sua vez, a deslegitimação das políticas públicas atende ao interesse de reduzir a atuação estatal sobre a esfera pública e os problemas sociais – concretizada na forma de políticas públicas – reduzindo assim os gastos governamentais e expandindo o mercado consumidor de serviços privados no lugar dos serviços públicos (o “keynesianismo privatizado” mencionado anteriormente).

Em condenação ao assédio institucional, à desconstrução do Estado e das políticas públicas e à deslegitimação e interferência na atuação dos órgãos públicos, os representantes defenderam a aprovação pelo Senado da PEC 27/2021, cujo texto base “define como Instituições permanentes de Estado as entidades responsáveis pela produção das estatísticas nacionais, das avaliações nacionais da qualidade da educação e das avaliações das políticas públicas; e define ritos para a indicação de seus dirigentes” (BRASIL, 2021b, p. 2). Essas instituições, respectivamente, seriam o IBGE, o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) e o IPEA. O projeto procurou principalmente assegurar a autonomia funcional, técnica, administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial dessas instituições estatais.

A justificativa da PEC ressalta a produção de informações oficiais como sendo fundamental para a ação governamental, o planejamento e o processo de políticas públicas, cujas finalidades são a melhoria do bem-estar dos cidadãos. Além das informações oficiais de qualidade serem essenciais para o Estado cumprir seu papel fundamental, o texto destaca também a sua relevância para a sociedade, servindo como instrumento de acompanhamento e responsabilização dos representantes governamentais. Sendo assim, a relevância, qualidade e confiabilidade das informações configuram pilares da sociedade democrática e do exercício da cidadania, conforme consagrado na Constituição Federal de 1988. Com isso em mente, condena-se a desestruturação e desqualificação dessas instituições e entidades produtoras de informações oficiais:

Não obstante, o que temos visto como tendência recorrente nas últimas décadas, e que nos últimos três anos tem se agravado, é uma grande instabilidade, ingerência política e descontinuidade administrativa em entidades produtoras de informações oficiais, principalmente de estatística e geografia, de estatísticas e avaliações educacionais e de informações econômicas e avaliação de políticas públicas. Isso tem afetado as instituições responsáveis por disponibilizar informações oficiais e estratégicas para o funcionamento do Estado brasileiro, em nível nacional e subnacional,

colocando em xeque a qualidade, tempestividade e confiabilidade das informações produzidas, causando, assim, sérios prejuízos, tanto para diversas políticas públicas e programas sociais, econômicos e educacionais, quanto para a *accountability* (BRASIL, 2021b, p. 3).

Assim, a importância das informações oficiais para a ação pública e as políticas públicas de qualidade, face à tendência de descredibilização dessas informações e dos órgãos produtores dessas pesquisas, justifica enfim a proteção legal da PEC para conferir-lhes maior autonomia. A proposta consiste em uma ação importante contra o assédio institucional e contra a prevalência da desinformação no âmbito governamental, fortalecendo a capacidade institucional dessas entidades para resistir às interferências em seus orçamentos e quadros de funcionários. No conflito orçamentário do Censo Demográfico do IBGE, o problema não foi apenas o corte de 25% do orçamento destinado à pesquisa, mas também o conflito com a gestão do Instituto, indicada pelo então Ministro da Economia, e com a interferência no conteúdo da pesquisa, divergindo do quadro técnico que vinha planejando o levantamento havia anos.

Além do posicionamento da presidência do IBGE contrariar os técnicos do órgão, e do corte orçamentário ser debatido na véspera da pesquisa, o conflito relativo à intervenção federal no Instituto se agravava em face a outras discordâncias políticas naquela conjuntura. Em abril de 2019, os dados de desemprego da PNAD Contínua, pesquisa amostral feita pelo IBGE, foram questionados pelo ex-Presidente da República, levando a ressalvas por parte dos especialistas quanto a possíveis interferências políticas na atuação do órgão (LEITE, 2019). Essa espécie de ataque não apenas mina a legitimidade e capacidade estatística nacional, como também promove a desinformação, uma vez que a metodologia do Instituto segue as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, sendo produzidos os dados em coerência com os conceitos, classificações e métodos internacionais.

Outro conflito em torno das informações oficiais é a questão da descontinuidade de estatísticas e pesquisas. Assim como o corte de questões do Censo Demográfico interrompe séries históricas produzidas pelo Instituto, a tendência foi observada em mudanças relativas às estatísticas de emprego. Em janeiro de 2020, o Ministério da Economia alterou a metodologia do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), inviabilizando a comparação dos dados mais recentes à

série histórica anterior e mais longa. A alteração permitiu a consideração de outras fontes de informações no cálculo do novo Caged, gerando resultados de emprego maiores quando comparados ao cálculo antigo. Em documento do Ipea que analisa a mudança, os autores reconhecem que o novo sistema capta um volume de informações mais amplo que o anterior, na medida que torna obrigatória a declaração dos vínculos temporários – que eram opcionais no Caged anterior e, portanto, subdeclarados. Ademais, passaram a considerar-se novas categorias, que antes não eram consideradas como emprego formal (ALMEIDA *et al.*, 2020, p. 83).

Em crítica aos dados de desemprego produzidos pelo IBGE, que se encontraram em divergência com os dados do novo Caged, o então ministro da Economia atacou a produção do Instituto e desqualificou sua metodologia de pesquisa. Apesar do ministro ter afirmado que o Instituto estaria atrasado em sua capacidade de pesquisa, os especialistas da área argumentaram que o Brasil seguia sendo referência internacional em termos de produção estatística, tecnologia e modelos de coleta, sendo o IBGE o principal provedor de dados e articulador do sistema estatístico nacional (ROUBICEK, 2021).

A reformulação de indicadores ou o questionamento de dados e informações oficiais foram crescentemente empregados como política de governo na gestão de Bolsonaro. Em meio à pandemia de coronavírus, o portal do Ministério da Saúde com dados sobre a pandemia foi retirado do ar e apenas voltou a disponibilizar informações após decisão do STF. Antes disso, o governo estava recorrentemente atrasando a atualização diária dos dados, dificultando a divulgação da situação da pandemia. Sayori (2020) ressalta esse episódio de apagão de dados da Covid-19 como uma das ocasiões em que o Governo Federal dificultou o acesso a dados oficiais e desacreditou informações de interesse público.

Nessa linha, a autora relembra também o questionamento dos dados de desmatamento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) em 2019, que resultou na exoneração do diretor do Instituto; a restrição da Lei de Acesso à Informação por meio da MP 928 em 2020, ampliando o sigilo de documentos emitidos pelos ministérios; o questionamento da validade e credibilidade dos levantamentos e estudos da Fiocruz, condenando-se o “viés ideológico” do Instituto; e, evidentemente, a descredibilização da metodologia do IBGE, desqualificando os dados econômicos produzidos pelo órgão (SAYORI, 2020). No âmbito internacional, Iacovini (2019) denuncia o afastamento governamental dos processos de discussão e pactuação



internacionais, como os compromissos com a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana de 2016. Em 2019, o Brasil optou por não apresentar seu Relatório Voluntário Nacional no fórum da ONU de acompanhamento dos objetivos de desenvolvimento sustentável, evidenciando o descompromisso com os acordos internacionais de indicadores sociais.

Esse posicionamento do governo anterior frente às instituições produtoras de conhecimento e às pesquisas e estatísticas oficiais revela uma “política de desmantelamento da rede de produção de conhecimento sobre a realidade brasileira, que vem sendo implementada pela nova gestão federal” (IACOVINI, 2019). O IBGE, que representa o país na Divisão Estatística das Nações Unidas, teve sua capacidade de produção e monitoramento dos indicadores da Agenda 2030 prejudicada pelo corte orçamentário. A redução dos questionários do Censo impacta a produção dos dados utilizados no acompanhamento do ODS 1, relativo à erradicação da pobreza; do ODS 8, que trata de trabalho decente e crescimento econômico; e do ODS 11, que estuda a questão de cidades e comunidades sustentáveis (IACOVINI, 2019).

Além da perda informacional, o corte orçamentário e o processo de desqualificação do Instituto e das pesquisas que produz levam à perda de credibilidade e de capacidade estatística. Esse conflito é levantado por pesquisadores e professores da área de estatística, que enxergam que as discussões e os adiamentos, em última análise, minam a credibilidade da pesquisa e do IBGE (CAPETTI, 2020). Vale destacar que a consistência fornecida pelas estatísticas se deve, em grande parte, à legitimidade que possuem. Essa legitimidade das estatísticas oficiais é apoiada tanto pelo Estado quanto pela ciência e tecnologia, o que lhes confere alta credibilidade (DESROSIÈRES, 1998, p. 148).

Assim, a credibilidade do órgão central do sistema estatístico, indispensável para o processo de políticas públicas, é inevitavelmente sujeito a ambiguidade e interpretações conflitantes. Na presença de incerteza, Cairney (2016, p. 5) ressalta que uma forma dos atores e *policymakers* tomarem decisões baseadas em evidências e reduzirem a incerteza é usando informação de fontes que julgam como sendo confiáveis, revelando a importância de preservar a legitimidade, transparência e credibilidade das principais instituições produtoras de conhecimento. Para tal, o papel do Estado e do posicionamento governamental frente à instituição é central.

Em estudo publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Lotta *et al.* (2018) avaliaram que, no período estudado (entre 2015 e 2016), o Brasil

era o terceiro país com maior capacidade estatística da América Latina, atrás de México e Colômbia, destacando-se o IBGE como órgão de referência para os outros países da região. A pesquisa considera capacidade estatística como “a existência de uma estrutura ou sistema permanente que disponha dos recursos necessários para gerar de maneira sustentada dados estatísticos relevantes e de qualidade e para difundi-los adequada e pontualmente” (LOTTA *et al.*, 2018, p. 19).

A medida da capacidade estatística se baseou em quatro dimensões principais: recursos; normas e práticas institucionais; metodologias; e difusão. Em relação aos recursos, a dimensão engloba os recursos financeiros (orçamento), humanos (funcionários e salários), tecnológicos (software) e físicos (equipes e infraestrutura). As normas e práticas institucionais são aquelas que regem as entidades produtoras de informação e garantem os seus níveis de autonomia técnica. Por fim, a metodologia se refere às práticas empregadas na produção dos dados, ao passo que a difusão avalia os métodos para tornar os dados acessíveis, de forma pontual e garantindo a transparência aos usuários (LOTTA *et al.*, 2018, p. 103).

Relembrando o terceiro capítulo, a capacidade estatística do IBGE foi formada e fortalecida ao longo das décadas, de forma paralela ao desenvolvimento do Estado brasileiro, conforme o órgão assumiu um papel central na formação da capacidade estatal. O contexto histórico do surgimento do IBGE, em meio à promoção do planejamento estatal como motor do desenvolvimento nacional, exigiu a modernização da informação estatística como instrumento para a ação governamental (ANDRADE, 2016). Ao longo dos seus quase 90 anos de história, o IBGE passou por um processo de construção de credibilidade e legitimidade institucional, dentro e fora do Estado. Desde a redemocratização, a capacidade estatística foi fortalecida pelas demandas informacionais do Estado e dos usuários, sendo a transparência das informações um dos pilares da democracia e do exercício da cidadania.

O surgimento dos Estados desenvolvimentistas nos anos 1960 e 1970, a demanda por transparência e políticas sociais de combate à pobreza durante o processo de democratização, e os processos de integração regional são fatores comuns à América Latina que levaram à evolução da capacidade dos sistemas estatísticos da região. Além disso, no caso brasileiro, Lotta *et al.* (2018, p. 36) reforçam que a capacidade estatística do IBGE foi consolidada pelo apoio de atores nacionais relevantes que fortaleceram a imagem institucional, pela formação de um corpo técnico qualificado e estável, pelos investimentos constantes em aperfeiçoamento e

metodologias transparentes, pela inserção em redes internacionais e colaboração com outras instituições e pelo desenvolvimento da autonomia do Instituto.

Contudo, são exatamente esses elementos que se encontram fragilizados com a descredibilização e desinvestimento nas instituições produtoras de conhecimento. Dentre diversos fatores de economia política que afetam a capacidade estatística de um país, Lotta *et al.* (2018, p. 85) destacam a importância do papel desempenhado pelos atores governamentais, particularmente os presidentes dos países, em fortalecer ou enfraquecer as instituições estatísticas. Os estudos de caso conduzidos pelos autores identificaram que o Poder Executivo é o mais relevante para a formação de capacidade estatística. Assim, os departamentos nacionais de estatística são reforçados em casos que os presidentes ou os órgãos técnicos que compõem o executivo optam por investir nas instituições estatísticas. Isso pode ocorrer por meio do investimento e injeção de recursos, pela ampliação da autonomia do instituto ou pela sua legitimação como coordenador estatístico nacional. No Brasil, o exemplo mais evidente é a criação do IBGE por Getúlio Vargas, no contexto de estruturação da administração pública brasileira.

Por outro lado, os autores ressaltam que os presidentes também podem impactar a capacidade estatística de maneira negativa, agindo para enfraquecer órgãos estatísticos transparentes e legítimos para viabilizar a manipulação política dos dados. Portanto, existe uma influência evidente do presidente sobre a capacidade estatística nacional, uma vez que o seu posicionamento pode ser de reforçar os recursos, autonomia e legitimidade da instituição, ou de minar a sua credibilidade e interferir nas suas pesquisas. Como argumentam os autores, o presidente exerce seu poder sobre os departamentos nacionais de estatística, “fortalecendo-os quando o uso de estatísticas é inerente a um projeto de poder e enfraquecendo-os quando as estatísticas podem gerar críticas ou o questionamento de suas políticas” (LOTTA *et al.*, 2018, p. 86).

Outro processo de economia política comum à América Latina que enfraqueceu os sistemas estatísticos da região foi a onda de restrições fiscais do fim do século XX. A crise econômica dos anos 1980 e os processos de reforma do Estado nos anos 1990 fragilizaram as burocracias da região, reduzindo os recursos disponíveis para os Estados e prejudicando a capacidade estatal de planejamento. Como parte do sistema estatal mais amplo, os sistemas estatísticos também foram impactados pelos ajustes fiscais; os autores citam os casos da Argentina, Brasil, Equador e Peru como países

nos quais as reformas de Estado cortaram os orçamentos dos departamentos nacionais de estatística, levando à precarização da capacidade de realizar pesquisas e à redução dos quadros funcionais.

Portanto, observam-se nesse processo as raízes da deterioração estrutural que contribui para a “fragilização das instituições no longo prazo”, nas palavras dos autores (LOTTA *et al.*, 2018, p. 79). A crise econômica do fim do século XX, a difusão do pensamento neoliberal e o projeto político de austeridade, descritos no capítulo anterior, estão invariavelmente atrelados ao desmonte da capacidade estatal de investir na sociedade. Tanto a Assibge (em sua nota pública) quanto Barbosa, Bittencourt e Logiodice (2020) destacam que o cerne do conflito em torno do Censo Demográfico 2022 esteve nas políticas fiscais de enxugamento de recursos humanos e financeiros do governo Bolsonaro, que impôs a austeridade por meio de cortes orçamentários dos gastos governamentais em políticas públicas e sociais. Como colocam os autores, “é evidente que, no contexto atual, a responsabilidade com os gastos públicos tornou-se pauta inescapável e iminente. No entanto, nos privar de um dos principais instrumentos de planejamento é a exibição justamente do contrário” (BARBOSA; BITTENCOURT; LOGIODICE, 2020).

Descrevendo a relação direta entre informação estatística e políticas públicas, Jannuzzi (2021) ressalta que a efetividade da ação pública é altamente dependente do IBGE e das instituições produtoras de conhecimento acerca da realidade brasileira. As informações geradas pelo Censo são fundamentais e indispensáveis para o planejamento estratégico de longo prazo e para a orientação da ação governamental. Para o autor, uma vez que o planejamento e a constituição do Estado de Bem-Estar se pautaram amplamente na produção de conhecimento para uma melhor gestão pública, a crítica liberal a esse Estado provedor se pauta na desqualificação desse conhecimento, inserindo-se em um processo de deslegitimação e condenação do Estado, do setor público e das políticas públicas. Conforme resume:

Na construção do Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos, estatísticas e indicadores contribuíram para o bom e plural debate sobre desenho e efetividades das Políticas Públicas. Como mostrou a experiência histórica dos países desenvolvidos, o volume de recursos, a abrangência de temas investigados e a cobertura e regularidade das pesquisas refletem o escopo e escala que a sociedade confere às políticas públicas. Concepções mais amplas ou mais estreitas de Estado de Bem-Estar demandaram sistemas mais complexos ou mais modestos de informação estatística. Estatísticas públicas ajudam a pautar agendas políticas, qualificar debates públicos e subsidiar decisões técnicas-políticas. Prestam-se ao

dimensionamento de demandas sociais, investigar as iniquidades sociais existentes e avaliar os efeitos da ação ou inação de as políticas implementadas (JANNUZZI, 2021, p. 46).

Portanto, as estatísticas públicas são fundamentais para as sociedades democráticas, na medida em que fomentam o debate público, estimulam o exercício da cidadania e a transparência e investigam em detalhe as desigualdades socioeconômicas prevalentes na sociedade. Por isso, para Santos *et al.* (2022, p. 170), o corte orçamentário do Censo 2022 revelou um processo de “desdemocratização”, uma vez que consistiu em uma “tentativa de emparedar a sociedade civil, impedindo sua ação pela falta de informações e de transparência pública nos dados e decisões (e respectivas motivações) do governo”. Assim, o adiamento do Censo reduz a capacidade de fiscalização da ação pública, ao passo que o corte de questões, além de ferir a autonomia técnico-institucional, invisibiliza os grupos sociais específicos a quem essas perguntas representavam. Nas palavras de Barbosa e Szwako:

Os Censos Demográficos cumprem uma função cognitiva vital: acessam aquilo que nossa experiência individual dificilmente poderia tanger. Furam nossas “bolhas” informacionais e dão status de existência ao que jamais poderíamos enxergar. São instrumentos de governança de sociedades complexas e fundamentais para um país de proporções continentais, como o nosso (BARBOSA; SZWAKO, 2019).

Para os autores, o IBGE conquistou autonomia frente a partidos e governos ao implementar técnicas reconhecidas internacionalmente, profissionalizando a produção estatística e consolidando um sistema nacional de estatística forte. Paralelamente, aproximou-se das questões sociais, fazendo consultas democráticas a usuários e comissões para conduzir a elaboração das pesquisas, em particular o Censo. Esses elementos são pilares fundamentais da capacidade estatística conquistada pelo IBGE ao longo de sua trajetória. Em contraste, a discussão de redução do questionário foi conduzida de maneira fechada, sem consulta pública. Como destacam os autores, “a inclusão ou exclusão de quesitos no questionário não é apenas um processo técnico; é fruto de demandas sociais” (BARBOSA; SZWAKO, 2019), um processo bastante discutido também ao longo desse trabalho.

O conteúdo do Censo expressa as necessidades da sociedade e carrega memória institucional, uma vez que existe a cumulatividade de conhecimento produzido pelos censos, estudado por meio da evolução das séries históricas.

Conforme descrito no terceiro capítulo, os quesitos presentes no Censo são um registro de como a sociedade brasileira enxerga os seus problemas e prioridades, naturalmente ampliando-se conforme a economia, as políticas públicas e o planejamento nacional se tornam mais complexos e abrangentes. Ao retratar de forma transparente e detalhada a população e suas necessidades, existe um enorme potencial estatístico do Censo para a transformação social e a mobilização política em torno das vulnerabilidades estruturais presentes na sociedade. Os indicadores sociais revelam as lacunas e instrumentalizam as demandas da sociedade, o que permite a sua inserção no debate público e na agenda governamental.

Portanto, vale destacar que a estatística pública não é uma ferramenta técnica, mas sim uma ferramenta da economia política. O Censo, igualmente, é consequência de uma visão política. Por isso, “um ataque à estatística pública é um ataque ao sistema público em geral” (VILLACÍS, 2020, p. 62). Em participação na campanha “Todos pelo Censo”, o demógrafo e especialista em estatística, Byron Villacís, comenta o desgoverno estatístico no Brasil e na América Latina, marcado por uma crise regional de ataques aos sistemas estatísticos nacionais. O autor destaca que o Censo é uma manifestação da intervenção política, devendo ser entendido dentro do seu contexto social, econômico e político.

Segundo Villacís, compreender o Censo como uma ferramenta técnica “é isolá-lo, é separá-lo, é acreditar que a sociedade se dirige num vazio apolítico” (2020, p. 63). Essa visão tecnocrata da produção estatística se alinha com a visão apolítica neoliberal, ou seja, a ideia de uma democracia pura, que não está sujeita a ideologias. No entanto, como ressalta Sunkel (1999), a perspectiva de que o neoliberalismo seria “o fim das ideologias” é, em si, profundamente ideológica. O corte orçamentário do Censo, preconizado pelo Ministério da Economia de Bolsonaro como apenas uma medida técnica de contenção de gastos, na verdade consistiu em uma interferência política orientada por valores – assim como toda intervenção do Estado no espaço público está efetivamente carregada de valores (MERINO, 2008, p. 9). Conforme coloca Sunkel:

[O neoliberalismo] não é simplesmente uma política econômica. Ele é uma política social e cultural que busca suplantiar o tipo de sociedade formada no período do pós-guerra, que se empenhava em conseguir um difícil equilíbrio entre a eficiência econômica e a solidariedade social. Ele tenta substituí-la por um outro tipo de sociedade, que estimula a eficiência, a competitividade e o individualismo, na qual é valorizado tudo que é privado. Tudo é

conseguido à custa da esfera pública, sendo acompanhado por uma grande concentração das riquezas, da renda e do poder. Tudo que fica no caminho dessas metas é varrido para longe. Tudo se torna objeto para venda. O interesse público, enquanto tal, desaparece, ou fica gravemente enfraquecido (SUNKEL, 1999, p. 187-188).

No caso do Censo, o corte orçamentário foi guiado pela ideologia neoliberal, que promove a redução do Estado na sua função de promotor do desenvolvimento socioeconômico, priorizando a austeridade fiscal e o livre funcionamento do mercado em seu lugar. Assim, o corte orçamentário do Censo representa uma política governamental de corte de gastos públicos, mais especificamente, corte de gastos em política pública, programas sociais, pesquisa e produção estatística em prol da manutenção do Teto de Gastos. Essa agenda da austeridade fiscal “no curto prazo, se contrapõe à evidente necessidade de reconstrução econômica, de proteção e promoção social e, no longo prazo, consolida privilégios e bloqueia possibilidades de construção de um país mais justo” (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020, p. 10).

Em suma, esvaziar o Censo Demográfico é esvaziar a política de Estado responsável por produzir o diagnóstico das condições de vida a nível nacional e dimensionar adequadamente o planejamento público e os investimentos governamentais. Existe uma importância enorme do Censo e da produção estatística em Estados que estão comprometidos com o bem-estar social. O investimento no Censo Demográfico é um investimento na capacidade estatal de planejamento e tomada de decisão; nessa mesma linha, não destinar recursos ao Censo significa um desinvestimento na estrutura pública, fragilizando o Estado (VILLACÍS, 2020, p. 64).

Atualmente, o principal instrumento federal de planejamento é o Orçamento. Conforme visto, o Orçamento traduz o plano de governo e reúne as prioridades governamentais em uma determinada conjuntura. Assim, a falta de previsão de orçamento suficiente para o IBGE e para o Censo Demográfico significa, conseqüentemente, a falta de valorização da produção de dados e do retrato nacional. Paralelamente, o corte de quesitos do Censo não é apenas um conflito técnico como também um conflito político, na medida em que a ausência de informações sobre um problema não permite a sua identificação e, conseqüentemente, a sua incorporação na agenda governamental de políticas públicas e a reivindicação de soluções e alternativas por parte do governo e da sociedade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O argumento principal desse trabalho é que o desmonte do Censo e do sistema estatístico nacional foram essencialmente políticas deliberadas de desmonte do planejamento público e da capacidade de investimento do Estado no bem-estar social e no combate às desigualdades. A falta de informação sobre a realidade do país impede a atuação eficiente sobre o espaço público, significando uma perda para todo o processo de políticas públicas e para o exercício da democracia e da cidadania. Aqui, vale recapitular a linha argumentativa do trabalho, reforçando os conceitos e contextos que embasam essa conclusão, assim como a relevância desse problema para o Estado, a sociedade e as políticas públicas atuais e futuras.

Para compreender a fundo o problema do corte orçamentário do Censo, três objetivos gerais foram definidos. O primeiro era contextualizar a evolução do planejamento público e sua importância para o desenvolvimento socioeconômico do país. O segundo era expor a relação direta entre o planejamento, a ação do Estado e as estatísticas públicas, que historicamente evoluíram em conjunto e compõem um círculo virtuoso, no qual a eficiência da ação pública é diretamente ampliada pelo conhecimento da sociedade e seus problemas. Por fim, o terceiro objetivo era apresentar o problema do corte orçamentário do Censo 2022 e como suas raízes políticas, econômicas e ideológicas podem ser traçadas à agenda neoliberal de restrição orçamentária em investimentos públicos e sociais. A compreensão da importância do planejamento público para o desenvolvimento e bem-estar, assim como do papel das estatísticas no processo de planejamento, justifica enfim a gravidade do conflito em torno do esvaziamento de recursos do Censo e da descredibilização do IBGE.

Assim, no segundo capítulo, explorou-se o histórico do planejamento estatal, argumentando-se principalmente que o planejamento e a ação estatal foram as principais forças motrizes do desenvolvimento econômico e social ao longo do século XX. Um elemento fundamental desse período e da ideologia intervencionista foi a consolidação da noção de Estado de Bem-Estar, que trouxe a preocupação primordial com o desenvolvimento socioeconômico e a institucionalização do gasto social. A configuração do Estado de Bem-Estar foi um produto claro de sua época, na qual se priorizava o planejamento governamental visando à melhoria das condições de vida da população, que não seria conquistada por meio da livre força do mercado.



Orientado pela transformação estrutural e socioeconômica, o planejamento fundamentou a relação entre o Estado e a sociedade. Conforme evoluiu a sociedade, o Estado incorporou crescentemente o papel central de assegurar o interesse público. De fato, o presente trabalho buscou reforçar, ao longo de todo o seu referencial teórico, a maneira como “o planejamento governamental é por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade” (DE TONI, 2014, p. 6).

Portanto, a nível global, percebeu-se no planejamento a consolidação de um projeto coletivo de desenvolvimento nacional. A compreensão dos problemas públicos e dos obstáculos ao desenvolvimento ganhou relevância, destacando-se na época o estudo de questões sociais que demandavam uma intervenção governamental. Como coloca Carvalho (2014, p. 7), o planejamento governamental está relacionado ao amadurecimento das democracias, na medida em que constitui uma “função institucional-chave do Estado para a promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis, com justiça social”. Aliava-se a isso o papel fundamental do Estado no que se refere ao crescimento econômico e combate às desigualdades. O estudo da ação governamental e do espaço público levou ao desenvolvimento da área das políticas públicas – que se originou em um contexto de ênfase no papel do Estado, criando a necessidade de analisar e embasar a tomada de decisão no setor público e os investimentos governamentais.

Dessa maneira, traçamos a relação direta entre os conceitos de Estado, planejamento e políticas públicas. Esse enfoque no papel do Estado e das políticas públicas para o desenvolvimento revela, por sua vez, a importância das estatísticas oficiais dentro desse trabalho. A informação e as estatísticas públicas são frequentemente denominadas a “bússola” da ação governamental, estudada e ressaltada até aqui. À medida que a sociedade se desenvolve, se amplia e se torna mais complexa, o setor público exige maiores subsídios informacionais para orientar o planejamento, as políticas públicas e os investimentos governamentais. Conforme visto, a falta de informação era um dos grandes obstáculos para o planejamento eficiente e a alocação de recursos. Concomitantemente, os esforços de promover políticas públicas baseadas em evidências levaram a um consenso em relação à relevância das estatísticas oficiais para o processo.

Portanto, um dos avanços essenciais dos últimos séculos foi o reconhecimento das estatísticas e do planejamento enquanto ferramenta de governo, além da sua

faceta social e política. Para que se fortalecesse, foi necessária a criação e especialização de órgãos centrais que elaborassem as estatísticas – um processo de institucionalização que só se consolidou realmente na segunda metade do século XX. Como coloca Villacís (2021), “o fortalecimento da estatística pública significa o fortalecimento do Estado”. Historicamente, a estatística foi um instrumento central na origem e evolução do Estado moderno e, atualmente, segue sendo indispensável para a capacidade estatal. O terceiro capítulo buscou demonstrar o papel da estatística pública na evolução da governamentalidade e no (auto)conhecimento da sociedade. No Brasil, a sistematização do planejamento levou à ampla criação e fortalecimento de institutos de pesquisa e de produção estatística para fomentar as necessidades informacionais do governo e dos planos econômicos.

A criação do IBGE em 1936 foi o marco estruturante do sistema estatístico nacional e um fator central de articulação entre o Estado, o planejamento e a informação estatística. A consolidação do IBGE e a legitimidade que atingiu enquanto principal provedor de dados do país, com um século de história institucional, estruturaram o sistema estatístico nacional. Além disso, a formação de um corpo técnico altamente qualificado, a valorização da instituição por parte dos seus profissionais e os investimentos em transparência e aperfeiçoamento metodológico foram decisivos no fortalecimento do Instituto e da capacidade estatística nacional (LOTTA *et al.*, 2018, p. 36). A forte capacidade estatal, por sua vez, promove o crescimento econômico, a estabilidade política, políticas públicas de qualidade e uma maior legitimidade governamental (KURTZ, 2013).

Assim, o conhecimento da realidade nacional assumiu um papel de suma importância no projeto de desenvolvimento, sendo as estatísticas indispensáveis para o ato de governar. A maior complexidade das sociedades modernas, a evolução do conceito de desenvolvimento econômico, a criação de novos indicadores sociais e os direitos reivindicados por movimentos sociais são todos elementos característicos das últimas décadas que impulsionaram a demanda por estatísticas oficiais de qualidade. Essa evolução foi paralela à trajetória do Estado planejador e keynesiano, que se encarregava de estimular o crescimento, prevenir as instabilidades econômicas e corrigir os desequilíbrios sociais (BELLUZZO, 1995, p. 12). Percebe-se, portanto, uma crescente valorização da produção estatística para o desenvolvimento da sociedade.

Nesse contexto, o Censo se torna um instrumento ainda mais indispensável de retrato da população e de exercício da cidadania. A identificação, diagnóstico e

representação dos problemas sociais depende diretamente das informações que são produzidas a respeito da população. O Censo permite identificar as características populacionais e traçar a localização e intensidade dos problemas públicos. A construção de dados e indicadores sobre os problemas sociais é o primeiro passo em um processo de políticas públicas que se inicia pela identificação de um problema e que tem como etapa fundamental a construção da agenda governamental, ou seja, a relação dos problemas que serão objeto de intervenção.

Conforme visto, a agenda de políticas públicas também envolve o planejamento orçamentário. Os embates de formação de agenda são, por natureza, disputas pela conquista da atenção governamental e, essencialmente, embates pela distribuição de recursos públicos. Por refletir a hierarquia de importância das questões passíveis de ação governamental naquele dado momento, o estudo da formação de agenda é também uma investigação detalhada do cenário público e político (CAPELLA, 2018, p. 31). O planejamento público do século XXI está intimamente ligado à formulação e implementação das políticas públicas, que materializam as prioridades, estratégias e objetivos do Estado para a sociedade. Sendo assim, além de embasar o planejamento público, a informação é um instrumento fundamental de democracia, uma vez que traz transparência e visibilidade aos problemas, prioridades e metas da população.

No Brasil, um marco dessa orientação do papel do Estado e da democracia foi a Constituição de 1988, que estabelece o planejamento público como dever do Estado brasileiro e institui a preocupação social na ação governamental. A Constituição buscou criar os instrumentos para o enfrentamento das desigualdades, um objetivo especialmente necessário no contexto brasileiro. Em outras palavras, “a Carta Magna, ao reconhecer a necessidade da presença de um Estado de Bem-Estar Social definiu, via execução dos gastos públicos, os instrumentos distributivos do orçamento público” (CORREIA; SALOMÃO; CURADO, 2022, p. 426).

Compreende-se dessa maneira a importância do orçamento público enquanto instrumento de planejamento e garantia dos direitos sociais, sendo por meio do orçamento que o Estado atua ofertando bens e serviços públicos. Conseqüentemente, compreende-se também o impacto da doutrina neoliberal e dos ajustes fiscais no papel do Estado e na promoção do desenvolvimento. O quarto capítulo procurou contextualizar as raízes do problema orçamentário, expondo as transformações acarretadas pela contrarreforma neoliberal a nível mundial. A ascensão da ideologia neoliberal após a crise do Estado de Bem-Estar no fim do século XX mudou a

concepção em relação ao papel do Estado e da política econômica, promovendo o encolhimento do espaço público ao mínimo e o alargamento do espaço privado e da lógica de mercado ao máximo. Reduz-se a atuação estatal sobre as necessidades sociais e coletivas, esvaziando o papel do Estado de promover o bem-estar.

A crise brasileira dessa época resultou na descoordenação governamental e em uma crise de governabilidade do Estado. Segundo Fiori (1992), essa crise do Estado pode ser percebida em diversas dimensões, dentre elas: a perda de capacidade de autofinanciamento, ou seja, a crise fiscal; a perda de capacidade de desenho de novos horizontes de investimento; a perda de capacidade de incorporar e articular novas demandas sociais; e a deterioração acelerada das burocracias do Estado. O contexto de recessão e a visão individualista de curto prazo se materializaram em políticas de desmantelamento geral dos serviços públicos e enfraquecimento dos Estados nacionais e da sua capacidade de planejamento. Ademais, resultaram em uma estabilidade econômica frágil, deterioração da qualidade de vida e maiores tendências para a exclusão e desequilíbrio social, aprofundando o desemprego e a desigualdade (SUNKEL, 1999, p. 189).

Assim, a crise fiscal e a adesão ao modelo neoliberal reduziram o orçamento a um instrumento de controle de gastos, esvaziando a sua função de ampliação de direitos. O corte orçamentário do Censo 2022, portanto, fez parte da agenda neoliberal de desmonte do Estado e de restrição orçamentária. Cortar diversos quesitos do Censo e reduzir os recursos destinados à operação não são apenas maneiras de diminuir o custo pontual da operação. O corte de perguntas e o adiamento implicam perdas informacionais e menor pertinência e adesão estatística dos dados gerados. Sem os dados apropriados, não é possível identificar e georreferenciar os problemas públicos do país. Consequentemente, problemas que não são identificados tampouco podem ser incorporados à agenda governamental e contemplados por políticas públicas. Igualmente, reduz-se a capacidade de acompanhamento desses problemas e de avaliação dos programas sociais implementados para combatê-los.

O esvaziamento do Censo, portanto, é o esvaziamento do planejamento público em prol da austeridade. Essa austeridade não se limita à redução do dispêndio com a operação: ela também acarreta uma série de perdas e cortes em políticas públicas ao interferir com o processo político transparente. O desconhecimento de um problema ou a interferência nas estatísticas e indicadores que medem esse problema impedem a sua transformação em uma prioridade governamental – e, assim, não

suscitam investimentos públicos para seu enfrentamento. Essa omissão afeta a tomada de decisão para toda a sociedade, porém tem seu maior impacto sobre os grupos mais vulneráveis, invisibilizados pela falta de representação no retrato socioeconômico do país. Compreender esse conflito, portanto, significa compreender o peso político (e não apenas técnico) do corte do Censo.

Contudo, é evidente que o corte orçamentário também compromete a relevância e qualidade técnica de todo o processo do Censo. A manipulação dos questionários e os sucessivos adiamentos por falta de verba descredibilizam a integridade das informações produzidas, assim como o baixo investimento inevitavelmente afeta o próprio andamento da operação, comprometendo a qualidade da coleta e da supervisão. Sem remunerações apropriadas e treinamentos qualificados, a qualidade e confiabilidade dos dados coletados pelos funcionários da operação é questionável. Soma-se a isso a dificuldade para o recenseador exercer seu trabalho, visto que a diminuição dos investimentos em divulgação, informação e conscientização do Censo entre a população resultam em altas taxas de recusa em responder o questionário. Essa dificuldade na abordagem atrasa toda a operação, afetando as informações produzidas e aumentando seus custos.

Nesse sentido, é possível observar a importância da capacidade estatística, nos termos de Lotta *et al.*, que reforça “a relevância da demanda dos atores sociais para que o Estado cumpra suas funções, implemente suas políticas e até mesmo aumente sua capacidade” (2018, p. 88). As demandas sociais organizadas por estatísticas públicas de qualidade são incentivos – e também cobranças – para o Estado oferecer serviços sociais melhores. O conflito do Censo, portanto, deveria servir como uma advertência, reiterando a importância de todos os diferentes segmentos da população prezarem e pressionarem por um sistema estatístico nacional forte e capacitado. Principalmente, os atores sociais devem engajar mais diretamente com a pesquisa do país, consolidando-se como usuários que demandam uma produção estatística confiável e regular, criando assim uma rede de proteção informal aos departamentos nacionais de estatística.

Além de expor a importância do monitoramento das instituições produtoras de conhecimento por parte da população, o presente trabalho também contribui para embasar a relevância do Censo Demográfico e do IBGE no contexto brasileiro. Dito isso, existem diversas ramificações desse tema de estudo que podem ser pesquisadas futuramente para complementar e avançar a pesquisa feita aqui.

Evidentemente, por se tratar de um tema contemporâneo, não foi possível retratar ou medir concretamente os impactos dos cortes do Censo, particularmente no tocante aos cortes de perguntas. Estudos futuros poderão avaliar os efeitos desses cortes na formulação e monitoramento de políticas públicas, assim como no acompanhamento de séries históricas do censo que utilizavam esses dados.

Os sucessivos adiamentos do Censo também tiveram impactos sobre o retrato do país durante um período de pandemia, exacerbando a deficiência informacional para subsidiar campanhas de vacinação e programas emergenciais de renda. Por fim, pode ser válido investigar os efeitos da descredibilização do Censo e das políticas de desinformação desse período governamental sobre a capacidade estatística nacional, tanto no curto quanto no longo prazo, analisando-se os efeitos dos desinvestimentos sobre os levantamentos e pesquisas nacionais e também sobre o IBGE enquanto órgão produtor de conhecimento, que se encontra sucateado apesar da sua longa tradição institucional.

Ao compreender a origem de um problema, podemos compreender também o caminho para a sua solução. O orçamento do Censo foi cortado sob o argumento da consolidação fiscal. No entanto, a verdadeira responsabilidade fiscal consiste em entender que o Censo é um investimento para a sociedade e para o governo, não um gasto. A importância do levantamento – para a capacidade estatal, a transparência, a cidadania, a democracia, os direitos sociais e a eficiência do planejamento de políticas públicas – justifica a pesquisa como um investimento de longo prazo para todo o país. O Censo produz um bem público cujos benefícios se estendem por décadas, consolidando as bases do planejamento público e do compromisso do Estado com a democracia e com a esfera social.

A democracia “é a única forma política em cujo núcleo está a ideia de direitos, tanto de sua criação pela sociedade, como de sua garantia e conservação pelo Estado” (CHAUI, 2013, p. 126). Atualmente, o desenvolvimento depende amplamente do fortalecimento dos direitos sociais e de instituições políticas e democráticas que reforcem a capacidade do Estado de investir em serviços públicos, conhecimento e capacitação humana. Por isso, a luta pelo desenvolvimento e pelos direitos sociais é também a luta pelo orçamento público e por um planejamento que priorize o desenvolvimento da sociedade e do conhecimento que ela tem de si mesma. O Censo Demográfico precisa ser reconhecido e valorizado como uma peça essencial dessa sociedade e uma herança do seu conhecimento coletivo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 193-228.

ALMEIDA, M. E. *et al.* Comparando bases de dados: o caso do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD-Contínua). **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. IPEA: 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9887>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ALVES, D. O.; SAYAD, J. O plano estratégico de desenvolvimento (1968-1970). In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

AMORIM, D. Censo Demográfico 2020 precisa de orçamento de R\$3,4 bi e 300 mil recenseadores. **Estado de Minas**, 11 jun. 2018. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2018/06/11/interna\\_nacional,966022/censo-demografico-2020-precisa-de-orcamento-de-r-3-4-bi-e-300-mil-rec.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2018/06/11/interna_nacional,966022/censo-demografico-2020-precisa-de-orcamento-de-r-3-4-bi-e-300-mil-rec.shtml). Acesso em: 8 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Orçamento prevê recursos para Censo 2022. **Estadão**, Rio de Janeiro, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-preve-recursos-para-censo-2022,70003932468#:~:text=%E2%80%99CO%20IBGE%20reitera%20que%20o,Especial%20do%20Tesouro%20e%20Or%C3%A7amento>. Acesso em: 12 nov. 2022.

AMORIM, D.; NEDER, V. Censo 2022 está atrasado por falta de recenseadores. **Estadão**, Rio de Janeiro, 03 out. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/censo-2022-atrasado-falta-recenseadores/>. Acesso em: 13 nov. 2022.

AMORIM, I. T.; COELHO, F. S.; LEITE, L. Q. O plano plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas. In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Orgs.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 40-61.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

\_\_\_\_\_. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 91, nov. 2011. p. 23-52.

\_\_\_\_\_. **Brasil à parte: 1964-2019**. Tradução: Alexandre Barbosa de Souza. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANDRADE, R. O. Um país em números. **Revista Pesquisa FAPESP**, ed. 245, jul. 2016, p. 86-89.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, 2017. p. 11-35.

ARGAST, R.; UNGER, C. R.; WIDMER, A. Twentieth century population thinking: an introduction. In: THE POPULATION KNOWLEDGE NETWORK (Ed.). **Twentieth century population thinking: a critical reader of primary sources**. London/New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2016. p. 1-10.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS (ABEP). Manifesto contra os cortes no questionário básico do Censo 2020. **ABEP**, 06 jun. 2019. Disponível em: <http://www.abep.org.br/site/index.php/noticias-censo-2020/1245-manifesto-contra-os-cortes-no-questionario-basico-do-censo-2020>. Acesso em: 12 set. 2022.

ASSIBGE. Nota pública da ASSIBGE-SN sobre o Censo Demográfico de 2021. **Executiva Nacional da Assibge**, 22 fev. 2021. Disponível em: <https://assibge.org.br/nota-publica-da-assibge-sn-sobre-o-censo-demografico-de-2021/>. Acesso em: 9 nov. 2022.

AZEVEDO, A. V. **Os recenseamentos no Brasil**. Rio de Janeiro, 1990.

BANDEIRA, L. A. M. Armações internacionais. In: ALVES, G. *et al.* (Orgs.). **Enciclopédia do Golpe – Volume I**. Bauru: Canal 6, 2017. p. 17-24.

BAPTISTA, R. Servidores denunciam perseguição e pedem autonomia para IBGE, Inep e IPEA. **Agência Senado**, 23 mai. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/23/servidores-denunciam-perseguiacao-e-pedem-autonomia-para-ibge-inep-e-ipea>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 69-102.

BARBOSA, R.; BITTENCOURT, T.; LOGIODICE, P. As implicações dos cortes orçamentários no Censo 2021. **Nexo Jornal**, 18 dez. 2020. Disponível em: [https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/As-implica%C3%A7%C3%B5es-dos-cortes-or%C3%A7ament%C3%A1rios-no-Censo-2021?utm\\_source=NexoNL&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=anexo](https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/As-implica%C3%A7%C3%B5es-dos-cortes-or%C3%A7ament%C3%A1rios-no-Censo-2021?utm_source=NexoNL&utm_medium=Email&utm_campaign=anexo). Acesso em: 20 jul. 2021.

BARBOSA, R. J.; SZWAKO, J. Por que há uma grave ameaça de apagão estatístico no Brasil. **Nexo Jornal**, 21 abr. 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2019/Por-que-h%C3%A1-uma-grave-amea%C3%A7a-de-apag%C3%A3o-estat%C3%ADstico-no-Brasil>. Acesso em: 5 set. 2022.



BARROS, J. A. As hipóteses nas Ciências Humanas: considerações sobre a natureza, funções e usos das hipóteses. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**, n. 7, set-dez. 2008. p. 151-162.

BEAUD, M. **História do capitalismo: de 1500 até nossos dias**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BELLUZZO, L. G. de M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 1, jun. 1995, p. 11-20.

BERCOVICI, G. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009. p. 255-291.

BERTONI, E. O que muda no Censo 2020 com os cortes nos questionários. **Nexo Jornal**, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/07/04/O-que-muda-no-Censo-de-2020-com-os-cortes-nos-question%C3%A1rios>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BIELSCHOWKSY, R. (Org.) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BLYTH, M. **Austerity: the history of a dangerous idea**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BORGES, A. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 53, 2001. p. 159-206.

BOTELHO, T. R. Censos e construção no Brasil Imperial. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 17, n. 1, 2005. p. 321-341.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 17 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991**. Dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8184.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8184.htm). Acesso em: 28 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar nº18, de 18 de março de 1999.** Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a lei complementar nº64, de 18 de maio de 1990. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF: Câmara de Deputados, ano 139, n. 47, p. 10132-10146, 18 mar. 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 12 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº241, de 2016.** Brasília, 15 jun. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 12 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: 18 jun. 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 1 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ofício nº 222/2019/PR/IBGE.** Rio de Janeiro: IBGE, 31 jul. 2019b.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2021.** Define como Instituições permanentes de Estado as entidades responsáveis pela produção das estatísticas nacionais, das avaliações nacionais da qualidade da educação e das avaliações das políticas públicas; e define ritos para indicação de seus dirigentes. Brasília, 15 jun. 2021a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149758>. Acesso em: 12 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Nota técnica nº 006 de 09 de agosto de 2021.** Considerações sobre o orçamento do Censo Demográfico 2022. [S.L.]: 9 ago. 2021b. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/np\\_download/novoportal/documentos\\_institucionais/Nota\\_Tecnica\\_COC\\_006\\_Orcamento2022.pdf](https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Nota_Tecnica_COC_006_Orcamento2022.pdf). Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 6, 2015. p. 41-63.

CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. United Kingdom: Palgrave/Macmillan, 2016.

CALIXTRE, A.; FAGNANI, E. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 327-364.

CAMARGO, A. P. R. Sociologia das estatísticas: possibilidades de um novo campo de investigação. **História, Ciências, Saúde**, v. 16, n. 4, out.-dez. 2009. p. 903-925.

CAMARGO, A. P. R.; DANIEL, C. Os estudos sociais da quantificação e suas implicações na sociologia. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 23, n. 56, jan./abr. 2021. p. 42-81.

CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CAPETTI, P. Adiar Censo para 2022 pode prejudicar políticas públicas, alertam especialistas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 ago. 2020. Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/adiar-censo-para-2022-pode-prejudicar-politicas-publicas-alertam-especialistas-24595680>. Acesso em: 9 nov. 2022.

CARDOSO, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão nº1584. IPEA, Brasília, 2011.

CARRANÇA, T. Censo 2021: Congresso corta 90% da verba e IBGE diz que medida torna operação inviável. **BBC News Brasil**, São Paulo, 22 mar. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56490188>. Acesso em: 10 nov. 2022.

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

CARVALHO, P. S. Apresentação. In: CARDOSO JR., J. C.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina**. Brasília: ENAP, 2014.

CASTANHO, L. Falta de transparência em cortes no Censo está por trás de mal-estar no IBGE, dizem especialistas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/falta-de-transparencia-em-cortes-no-censo-esta-por-tras-de-mal-estar-no-ibge-dizem-especialistas.shtml>. Acesso em: 2 nov. 2022.

CAVALCANTI, G. Comissão divulga carta defendendo orçamento para realização do Censo 2021. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 abr. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/comissao-divulga-carta-defendendo-orcamento-para-realizacao-do-censo-2021-24954898>. Acesso em: 10 nov. 2022.

CHANG, H. J. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective**. London: Anthem Press, 2002.

CHAUI, M. Uma nova classe trabalhadora. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 123-134.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Nota do movimento municipalista sobre o adiamento do Censo Demográfico. **CNM**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-do-movimento-municipalista-sobre-o-adiamento-do-censo-demografico>. Acesso em: 10 nov. 2022.

COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS. **Plano de Ação 2017-2019**. Brasília, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Problemas de base do Brasil**, 5ª ed., v. 1, 1958.

COSTA, D. 'Não se muda o Censo de um país na véspera', afirma estatístico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 03 mar. 2019. Economia. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/nao-se-muda-censo-de-um-pais-na-vespera-afirma-estatistico-23495433>. Acesso em: 9 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. Gestores do IBGE entregam cargos por discordarem de ações da nova presidência. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 jun. 2019b. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/gestores-do-ibge-entregam-cargos-por-discordarem-de-acoes-da-nova-presidencia-23723131>. Acesso em: 8 nov. 2022.

CORREIA, F. M.; SALOMÃO, I. C.; CURADO, M. L. Da LRF ao teto de gastos: a política fiscal no Brasil contemporâneo. In: SALOMÃO, I. C.; CORREIA, F. M.; VALE, V. A. (Orgs.). **O Brasil no século XXI**. Curitiba: Edição Independente, 2022. p. 401-429.

CROUCH, C. Privatized Keynesianism: an unacknowledged policy regime. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 11, n. 3, ago. 2009. p. 382-399.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 1, 2014. p. 4-20.

\_\_\_\_\_. Planejamento governamental, agenda presidencial e plano plurianual. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020. p. 153-203.

DELEON, P. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Orgs.) **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: University Press, 2006. p. 39-57.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. SP: Atlas, 1985.

DESROSIÈRES, A. **The politics of large numbers: a history of statistical reasoning**. Tradução de Camille Naish. Cambridge/London: Harvard University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. Managing the economy. In: PORTER, T. M.; ROSS, D. (Eds.). **The Cambridge history of science, volume 7: the modern social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 553-564.

\_\_\_\_\_. The quantification of the social sciences: an historical comparison. In: BRUNO, I.; JANY-CATRICE, F.; TOUCHELAY, B. (Eds.). **The social sciences of quantification: from politics of large numbers to target-driven policies**. Switzerland: Springer International Publishing, 2016. p. 183-204.

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. Policy analysis in Brazil: emergence and institutionalization. **Book Reviews: Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, set. 2014. p. 118-122. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100014>.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. Os impactos da regra fiscal em um contexto de desaceleração econômica. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (Orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. p. 283-326.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 15ª ed. Pearson, 2017.

EVANS, P. **In search of the 21<sup>st</sup> century developmental State**. Working Paper n. 4. The Centre for Global Political Economy: University of Sussex, dez. 2008.

FERNANDES, A. Corte no Censo deixará prefeituras no escuro ao elaborar políticas públicas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/corte-no-censo-deixara-prefeituras-no-escuro-ao-elaborar-politicas-publicas.shtml>. Acesso em: 4 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. 'É mais estratégico para a Defesa ter o Censo do que comprar armamento', diz ex-presidente do IBGE. **Estadão**, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,e-mais-estrategico-para-a-defesa-ter-o-censo-do-que-comprar-armamento-diz-ex-presidente-do-ibge,70003405350>. Acesso em: 9 nov. 2022.

FERREIRA, S. P. Produção e disponibilização de estatísticas: uma abordagem institucional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, 2003. p. 17-25.

FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), jan./mar. 1992. p. 76-89.

\_\_\_\_\_. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. 7ª Edição, Editora Vozes, 1997. p. 87-147.

FOUCAULT, M. Governmentality. In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Eds). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 87-104.

FRIEDMANN, J. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GALBRAITH, J. K. **Economics in perspective: a critical history**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1987.

GARCIA, D. Ex-presidentes do IBGE protestam contra mudanças no Censo. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/ex-presidentes-do-ibge-protestam-contra-mudancas-no-censo.shtml>. Acesso em: 7 nov. 2022.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GILPIN, R. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GLYN, A. *et al.* **The rise and fall of the golden age**. United Nations University: World Institute for Development Economics Research, abr. 1988.

GONÇALVES, J. M. M. **IBGE: um retrato histórico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

GUERRA, S. C.; RIOS-NETO, E. Mais do que nunca, o Censo é necessário. **O Globo**, 22 mar. 2021. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/opiniaopost/mais-do-que-nunca-o-censo-e-necessario.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.



HACKING, I. How should we do the history of statistics? In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Eds). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 181-195.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, out. 2005.

HENRY, J. F. The ideology of the laissez faire program. **Journal of Economic Issues**, v. 42, n. 1, mar. 2008. p. 209-224.

HESSEL, R. Adiar o Censo para 2022 seria uma 'tragédia', diz ex-presidente do IBGE. **Correio Braziliense**, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2020/08/4869666-adiar-o-censo-para-2022-seria-uma--tragedia---diz-ex-presidente-do-ibge.html>. Acesso em: 11 nov. 2022.

HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos: O breve século XX**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÜNTELMANN, A. C. Statistics, nationhood and the state. In: THE POPULATION KNOWLEDGE NETWORK (Ed.). **Twentieth century population thinking: a critical reader of primary sources**. London/New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2016. p. 11-36.

IACOVINI, R. F. G. Os cortes no Censo 2020: vergonha nacional ganha relevância estatística internacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, online, 22 jun. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-cortes-no-censo-2020-vergonha-nacional-ganha-relevancia-estatistica-internacional/>. Acesso em: 09 nov. 2022.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

IDOETA, P. A. Para que serve o Censo, que corre risco de encolher por corte de verba. **BBC News Brasil**, São Paulo, 25 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48007855>. Acesso em: 10 nov 2022.

IGNÁCIO, S. A. Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 118, jan./jun. 2010. p. 175-192.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: Síntese das etapas de pesquisa**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Censo Demográfico 2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

\_\_\_\_\_. Censo 2020 adiado para 2021. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27161-censo-2020-adiado-para-2021.html>. Acesso em: 8 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Guia para jornalistas: Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**. 6ª ed. Campinas: Editora Alínea, 2017.

\_\_\_\_\_. Informação estatística e políticas públicas: do debate racional esclarecido à irracionalidade “terraplanista”. In: NICOLÁS, M. A.; GAITÁN, F. (Orgs.). **Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social**. 1ª ed. Rio de Janeiro: 2021. p. 31-49.

JANNUZZI, P. M.; GRACIOSO, L. S. Produção e disseminação da informação estatística: agências estaduais no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 3, 2002. p. 92-103.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KINGDON, J. K. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2ª ed. Harlow: Pearson, 2014.

KURTZ, M. J. **Latin American state building in comparative perspective: social foundations of institutional order**. New York: Cambridge University Press, 2013.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

LAND, K. C. On the definition of social indicators. **The American Sociologist**, v. 6, n. 4, nov. 1971. p. 322-325.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITÃO, M. Ex-presidentes do IBGE fazem apelo por Censo em 2021. **Veja**, Brasil, 22 mar. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/ex-presidentes-do-ibge-fazem-apelo-por-censo-em-2021/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

LEITE, L. Em resposta a Bolsonaro, IBGE diz que Pnad segue recomendação internacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/em-resposta-a-bolsonaro-ibge-diz-que-pnad-segue-recomendacao-internacional.shtml>. Acesso em: 12 nov. 2022.

LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Orgs.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Editora Pioneira, 1990.



LOTTA, G. *et al.* **A quem importa saber? A economia política da capacidade estatística na América Latina.** Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018.

LUNA, S. V. **Planejamento de pesquisa: uma introdução.** 2ª ed. São Paulo: EDUC, 2009.

MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MACHADO, C. Encurtar o questionário do Censo pode implicar economia de conhecimento. **Folha de São Paulo**, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/cecilia-machado/2019/06/encurtar-o-questionario-do-censo-pode-implicar-economia-de-conhecimento.shtml>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MARTELLO, A.; SANT'ANA, J.; RACANICCI, J. Governo prevê R\$2 bilhões no Orçamento 2022 para o Censo. **G1 Economia**, Brasília, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/31/governo-preve-r-2-bilhoes-no-orcamento-2022-para-o-censo.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MARTONE, C. L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966). In: MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MATTOSO, J. Dez anos depois. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo, 2013. p. 111-122.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA, 1993.

MÁXIMO, W. IBGE cancela contagem populacional por falta de recursos. **Agência Brasil**, Brasília, 26 mar. 2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-03/ibge-cancela-contagem-populacional-por-falta-de-recursos>. Acesso em: 11 nov. 2022.

MERINO, M. La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 41, jun. 2008. p. 5-32.

MINAYO, M. C. S.; GUERRIERO, I. C. Z. Reflexividade como éthos da pesquisa qualitativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 4, 2014. p. 1103-1112.

MINDLIN, B. O conceito de planejamento. In: \_\_\_\_\_. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

NAVARRO J. G. Censo adiado e reduzido cria risco de "apagão estatístico". **Deutsche Welle**, Brasil, 21 nov. 2020. Política. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/censo-adiado-e-reduzido-cria-risco-de-apag%C3%A3o-estat%C3%ADstico/a-55677629>. Acesso em: 10 nov. 2022.

NEUMANN, D.; LIMA, F.; MARTINS, D. Atraso em pesquisas afeta política econômica. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 abr. 2014. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/04/14/atraso-em-pesquisas-afeta-politica-economica.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2022.

NOGUEIRA, I. Guedes pede redução de questionário do Censo para execução da pesquisa. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/guedes-pede-reducao-de-questionario-do-censo-para-execucao-de-pesquisa.shtml>. Acesso em: 2 nov 2022.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Manifesto Observatório das Metrôpoles pela realização integral do Censo Demográfico de 2020. 02 mai. 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/manifesto-observatorio-das-metropoles-pela-realizacao-integral-do-censo-demografico-de-2020/>. Acesso em: 3 nov. 2022.

OFÍCIO 222/2019. como citar?

OHANA, V. Crise no IBGE: em ano de Censo, instituto perde 40% dos funcionários temporários. **Carta Capital**, 07 abr. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/crise-no-ibge-em-ano-de-censo-instituto-perdeu-40-dos-funcionarios/>. Acesso em: 13 nov. 2022.

OLIVEIRA, F. Comentários: Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, mar./abr. 2006. p. 273-288.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Principles and recommendations for population and housing censuses**. New York: United Nations, 2017.

PAMPLONA, N. Técnicos do IBGE questionam corte no Censo. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 2 mai. 2019. Economia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/tecnicos-do-ibge-questionam-corte-no-censo.shtml>. Acesso em: 29 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Novo adiamento do censo representa desperdício de recursos, dizem funcionários do IBGE. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/novo-adiamento-do-censo-representa-desperdicio-de-recursos-dizem-funcionarios-do-ibge.shtml?origin=folha>. Acesso em: 10 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. IBGE diz que proposta de corte no orçamento inviabiliza Censo. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 22 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/ibge-diz-que-proposta-de-corte-no-orcamento-inviabiliza-censo.shtml>. Acesso em: 9 nov. 2022.

PAMPLONA, N.; DIAS, M.; MIRANDA, G. Apesar de críticas de Guedes, Censo brasileiro é um dos menores do mundo. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/apesar-de-criticas-de-guedes-censo-brasileiro-e-um-dos-menores-do-mundo.shtml>. Acesso em: 30 out. 2022.

PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 67-107.

PENHA, E. A. **A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

PINHO, C. O planejamento governamental para o desenvolvimento no Brasil: uma interlocução com a literatura. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 3, n. 5, jan./jun. 2014. p. 59-102.

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 145-156.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTER, T. M. **The rise of statistical thinking, 1820-1900**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1986.

RESENDE, T. Cortes de verba para IBGE colocam em risco Censo 2020. **Deutsche Welle**, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/cortes-de-verba-para-ibge-colocam-em-risco-censo-2020/a-46459926>. Acesso em: 12 nov. 2022.

RIBEIRO, R. L. Tribunal de Contas da União. In: ALVES, G. *et al.* (Orgs.). **Enciclopédia do Golpe – Volume I**. Bauru: Canal 6, 2017. p. 264-268.

ROCHA, C. O novo cancelamento do Censo. E a falta de perspectiva para fazê-lo. **Nexo Jornal**, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/23/O-novo-cancelamento-do-Censo.-E-a-falta-de-perspectiva-para-faz%C3%AA-lo>. Acesso em: 4 jun. 2022.

ROCHA, C. A. V.; FILGUEIRAS, C. A. C. **As agências estaduais na produção de informação e conhecimentos sobre políticas públicas**. Gramado: Unesp, 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas (ABCP), ago. 2012.

ROUBICEK, M. A investida de Guedes contra o IBGE. E o futuro do instituto. **Nexo Jornal**, Brasil, 02 ago. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/08/02/A-investida-de-Guedes-contra-o-IBGE.-E-o-futuro-do-instituto>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. (Ed). **Theories of the policy process**. 2ª ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 3-17.

SACHS, I. Revisiting Development in the Twenty-First Century. **International Journal of Political Economy**, vol. 38. n. 03, Fall, 2009.

SADER, E. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAES, F. A. M.; SAES, A. M. **História Econômica Geral**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SALGADO, L. H. **A economia política da ação antitruste**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

SANTAGADA, S. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**, v. 1, jul./dez. 2007. p. 113-142.

SANTOS, C. J. B.; CASTIGLIONE, L. H. G. A atuação do IBGE na evolução da cartografia civil no Brasil. **Terra Brasilis (Nova Série)** [online], v. 3, 2014. DOI: <https://doi.org/10.4000/terrabrasilis.942>.

SANTOS, B. *et al.* Reflexões sobre a tradição autoritária brasileira e a desdemocratização no governo Bolsonaro. In: CARDOSO JR., J. C. *et al.* (Orgs.). **Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: AFIPEA, 2022. p. 150-191.

SATRÚSTEGUI, K. U. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, mau-desenvolvimento e pós-desenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**. vol. 1 n. 1. 2013.

SAVIGNANO, V. M.; JANNUZZI, P. de M. Disseminação de informação para a cidadania no Brasil: uma análise da cobertura das matérias sobre indicadores sociais na mídia impressa. **Transformação**, Campinas, v. 15, n. 3, set./dez. 2003. p. 293-302.

SAYORI, J. A luta de Bolsonaro contra a transparência. **Deutsche Welle**, 14 jun. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-luta-de-bolsonaro-contra-a-transpar%C3%Aancia/a-53804522>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3ª ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SENRA, N. C. **O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de informações, 2005.

\_\_\_\_\_. **História das Estatísticas Brasileiras**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de informações, 2006.

\_\_\_\_\_. **Uma breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2009.

\_\_\_\_\_. As instituições estatísticas como centros de ciência, uma (r)evolução necessária. **Estatística e Sociedade**, Porto Alegre, n. 1, nov. 2011. p. 49-64.

SILVA, F. A. B.; CARDOSO JR., J. C.; SOUSA, V. E. C. M. Assédio institucional no setor público e o processo de desconstrução da democracia e do republicanismo no Brasil de Bolsonaro. In: CARDOSO JR., J. C. *et al.* (Orgs.). **Assédio Institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado**. Brasília: AFIPEA, 2022. p. 115-149.

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. (Orgs.). **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3ª ed. Local: Ipea, 2010.

SKIDMORE, T. E. Temas e metodologias nos estudos das relações raciais brasileiras. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 60, jul. 2001. p. 63-76.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006. p. 20-45.

STARR, P. The sociology of official statistics. In: ALONSO, W.; STARR, P. (Eds.). **The politics of numbers**. New York: Russell Sage Foundation, 1987. p. 7-57.

STIGLITZ, J. E. More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 19, n. 1 (73), jan./mar. 1999. p. 101-128.

\_\_\_\_\_. **Globalization and its discontents**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

STRANGE, S. **The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

STONE, D. **Policy paradox: the art of political decision making**. 3ª ed. New York, London: W. W. Norton & Company, 2012.

SULLIVAN, T. Coming to our Census: how social statistics underpin our democracy (and republic). **Harvard Data Science Review**, v. 2, n. 1, 2020.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. Brasília: ENAP, 1999. p. 173-195.

TAYLOR, M. **The political economy of statistical capacity: a theoretical approach**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ago. 2016.

TEIXEIRA, M. Marco Aurélio, do STF, manda governo realizar Censo 2021, cancelado por falta de verba. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 28 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/04/marco-aurelio-do-stf-manda-governo-realizar-censo-2021-cancelado-por-falta-de-verba.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2022.

VALLE, V. L. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, mai./ago. 2018. p. 113-134.

VAN DER WEE, H. **Prosperity and upheaval: the world economy, 1954-1980**. Los Angeles: University of California Press, 1984.

VARGAS, M.; FERNANDES, A. Governo quer cancelar Censo para ampliar os recursos da Defesa. **Estadão**, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-cancelar-censo-para-ampliar-os-recursos-da-defesa,70003404051>. Acesso em: 11 nov. 2022.

VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI et al. (Orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 1-24.

VICENTE, M. M. A crise do Estado de Bem-Estar Social e a globalização: um balanço. In: \_\_\_\_\_. **História e comunicação na nova ordem internacional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

VILLACÍS, B. Desgoverno estatístico. In: BOTELHO, L. (Org.). **Censo 2021: Experiências na América do Sul**. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE – ASSIBGE Núcleo Chile, 2020. p. 60-73.

\_\_\_\_\_. La innovación tecnológica y los censos de población. **Observatorio Latinoamericano de Censos de Población**, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://observatoriocensal.org/2021/08/25/la-innovacion-tecnologica-en-los-censos-de-poblacion/>. Acesso em: 12 out. 2022.

WEISS, C. H. Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. **Policy Analysis**, v. 3, n. 4, 1977. p. 531-545.

\_\_\_\_\_. Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making. **The Journal of Higher Education**, v. 53, n. 6, 1982. p. 619-639.

\_\_\_\_\_. The haphazard connection: social science and public policy. **International Journal of Educational Research**, v. 23, n. 2, 1995. p. 137-150.

WILLIAMS, D. How statistics lost their power – and why we should fear what comes next. The Long Read. **The Guardian**, v. 19, 2017.

WOLF, R. S. **Origens da constitucionalização da restrição fiscal: a base teórica e as consequências econômicas do Teto de Gastos e da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2021. 101 f. Dissertação – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Curitiba, 2021.

WOOLF, S. Statistics and the modern state. **Comparative Studies in Society and History**, v. 31, n. 3, 1989. p. 588-604.

WU TAI, D. Apresentação. In: SIMÕES, A.; ALKMIM, A. C. (Orgs.). **Indicadores sociais: passado, presente e futuro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

ZAHARIADIS, N. Setting the agenda on agenda-setting: definitions, concepts, and controversies. In: ZAHARIADIS, N. (Ed.) **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.

## **ANEXO I – CARTA DIVULGADA PELOS EX-PRESIDENTES DO IBGE CONTRA MUDANÇAS NO CENSO**

Aos brasileiros e brasileiras

Esta carta é endereçada a cada pessoa entre nossos 209 milhões de habitantes. Ela versa, por assim dizer, sobre o "álbum de fotografias" da família brasileira. Que álbum é esse? O Censo da população brasileira, ou seja, a fotografia atualizada do Brasil e dos brasileiros, a ser realizada em agosto de 2020. Já estamos em cima da hora para o próximo censo demográfico e sua realização impecável é de fundamental importância para todos nós e para nosso futuro. A foto que ele revelará nos mostrará os brasileiros e a família brasileira de corpo inteiro, com inúmeros aspectos fundamentais para todo agente transformador e inovador da sociedade brasileira.

Quem assina esta mensagem são presidentes do IBGE em vários períodos distintos da história grandiosa desse instituto de estatística e geociências. Nossas experiências variadas e importantes à frente do IBGE nos credenciam para expressar extrema preocupação com os rumos que tomaram as recentes posições do Governo Federal e da direção atual do IBGE frente ao desafio de se preparar e realizar uma operação que mobiliza cerca de 200 mil recenseadores sobre o imenso território do País. A eles cabe o importante papel entrevistar cada família brasileira para, em seguida, organizar, processar e disponibilizar o gigantesco arquivo de informações do Censo. O desafio de coordenação e execução do Censo 2020 é enorme. Todos devem estar alinhados com este grande objetivo e remar juntos, na mesma direção.

Tudo na vida depende de atitude. Desde pequenas ações até grandes missões dependem, em última linha, da atitude de quem as promove. O sucesso decorre, sobretudo, de atitude positiva. Uma postura negativa enseja dúvida e dela sobrevém, em geral, o fracasso. E reconheçamos: a atitude do atual governo, secundada por seu ministro da Economia e não refreada pela atual presidente do IBGE, tem sido de dúvida e de negação à capacidade de concepção e realização do Censo 2020 por este que é um dos órgãos de mais irretocável reputação e confiabilidade do Estado brasileiro.

Como produto do Estado brasileiro, e instrumento indispensável para a sua ação em inúmeras áreas essenciais para a vida do povo brasileiro, é necessário que



o governo assuma que a realização do censo, com relevância e qualidade, é prioridade e que reconheça, finalmente, que o IBGE detém capacidade técnica e tenha a atitude de garantir o suporte financeiro para sua execução no próximo ano. A atitude de todos os envolvidos deve ser positiva e motivadora. Assim se comanda uma equipe, um órgão de Estado, e assim se deve comandar um país. Com atitude.

Não há - nem pode haver - qualquer tipo de improvisação como, infelizmente, se tem presenciado na orientação para a execução do censo. Há poucos dias, por exemplo, foi passado um cheque especial do Congresso para o Ministério da Economia. O cheque é de "apenas" R\$ 248 bilhões. Várias liberações de gastos relevantes foram acordadas com o Executivo. Por que não foi incluída aí, desde logo, a verba para a aceleração dos trabalhos preliminares ao censo? Um décimo de 1% dos R\$ 248 bilhões - ou seja, R\$ 248 milhões - já seriam mais do que suficientes para garantir o empurrão que o IBGE precisa neste momento para começar a selecionar, contratar e treinar seus recenseadores; adquirir os tablets com os quais as entrevistas nas residências do Brasil inteiro serão feitas; e definir os meios de deslocamento do pessoal. Isso seria atitude. Ainda há tempo de mudar e melhorar!

O próximo censo pode se realizar de modo econômico e eficiente. Mas eficiência não rima com improvisação técnica. Quem sabe o que entra e o que deve ficar nos questionários do censo é o pessoal do IBGE. Os servidores do órgão são pagos e treinados para isso. Por causa disso, esses ibegeanos são considerados entre os mais capacitados e bem preparados do mundo.

O conteúdo do censo deve expressar as necessidades da sociedade. Os funcionários do IBGE trabalham cotidianamente em contato com os diversos interessados nas mais diferentes áreas para atender essas demandas. Eles conhecem aquilo que é prioritário, pois além das consultas específicas do censo passam suas vidas profissionais em contato com os acadêmicos, formuladores de política, organizações da sociedade civil, órgãos governamentais etc. ligados às suas áreas de atuação. Tudo isso é parte integrante de seu trabalho, assim como acompanhar e participar das reflexões, evoluções e inovações internacionais

Por isso, o IBGE é referência mundial em matéria de boa realização técnica de pesquisas de muito grande porte. O IBGE nunca brincou em serviço. Fere o zelo e a autoestima de todos os servidores ver seu trabalho posto em questão sem qualquer base científica para tal. Mais uma vez, deve prevalecer uma mudança de postura e atitude por parte das autoridades se não quiserem ver aprofundar mais ainda a evasão

dos quadros mais experientes do IBGE que, por já terem adquirido direito a suas aposentadorias, vêm deixando suas posições no instituto. Não existe vitória em uma guerra sem generais experientes e soldados muito motivados. E o censo, por natureza, exige a mobilização do bom combate em busca das informações de que o Brasil tanto precisa.

Finalizamos esta mensagem com um pedido de mobilização, não só de pessoas que esperam os dados do censo brasileiro para atualizar suas pesquisas em todas as universidades do Brasil e do mundo. Começamos por lembrar dos prefeitos, vereadores e deputados. Todos esses políticos vêm ao IBGE pedir a atualização dos dados da população dos seus municípios. Com essas informações essenciais é que se realiza a repartição de impostos no Brasil. E o último dado está mais do que velho, data de 2010. Onde estão as associações e federações de municípios que ainda não exigiram do governo apoio irrestrito ao Censo 2020? E onde estão os senhores deputados e deputadas? E os senadores e senadoras? Com que dados sobre o Brasil os parlamentares legislam?

E as secretarias de educação, de segurança pública, de saúde e de transporte, de habitação, de Estados e municípios, com que dados planejarão suas ações sem o censo? E para não ir mais longe, como os planejadores de vendas de todas as empresas brasileiras farão seus negócios Brasil afora, sem dados da população e de suas condições econômicas e sociais? Tudo isso, e muito mais, depende do censo.

Não realizar de modo correto e profissional o próximo censo é mais do que desafiar o bom senso: é provocar o castigo que vem com o triunfo da ignorância.

O Brasil inteligente e organizado, o Brasil democrático e livre, pode e deve reagir.

Ainda há tempo para virar esse jogo.

Rio de Janeiro, 15 de julho de 2019

## ANEXO II – NOTA PÚBLICA DA ASSIBGE-SN SOBRE O CENSO DEMOGRÁFICO 2021

*Alerta aos ibegeanos e à sociedade: aumentam os riscos para o Censo Demográfico 2021, trabalhadores do IBGE e população*

Desde a mudança do governo e a posse da presidente Susana Guerra no IBGE, o Sindicato tem denunciado a forma como o planejamento e a execução do Censo têm sido conduzidos. Executamos campanhas em defesa do Censo e fizemos amplo debate com a sociedade e com o parlamento mediante inúmeras audiências públicas.

A ASSIBGE-SN vem desde então alertando que alterações tão drásticas no questionário, no orçamento e no planejamento do censo terão consequências possivelmente irreversíveis nos seus resultados. E não faltam experiências internacionais sobre o assunto: no Chile, o Censo 2012 teve que ser completamente refeito. Os Censos da Colômbia e do Paraguai também representaram dinheiro público desperdiçado pois não refletiram os dados necessários para a sociedade.

A pandemia do Covid-19 veio agravar os problemas até então relatados. Desde o início da pandemia houve preocupação do sindicato em garantir que todos os trabalhadores fossem preservados mediante o trabalho à distância e que qualquer perspectiva de retorno deveria ser precedida de protocolos de segurança e outras adaptações necessárias visando a preservação da vida. Reivindicamos, inclusive, a formação de uma comissão de saúde para acompanhar esse processo, que contasse com representantes de órgãos federais de saúde, representantes do Conselho Diretor do IBGE e representantes do sindicato, garantindo a discussão e transparência com os trabalhadores, o que foi negado e desprezado.

O censo, depois de adiado para 2021, teve novamente seu orçamento cortado. O que deveria ter sido de 3 bi foi fixado em 2 bi para o ano de coleta 2021. Orçamento que ainda não foi aprovado, portanto sem garantia. Ora, o adiamento do censo por conta da pandemia deveria representar mais orçamento, pois, além de ser uma operação que envolve cerca de 200 mil trabalhadores, que pressupõe treinamentos, gastos com deslocamento, equipamentos, passa agora a necessitar de equipamentos de saúde e segurança para os trabalhadores envolvidos, bem como de ampla campanha publicitária convencendo os informantes que o IBGE está fazendo

pesquisa de forma responsável com todos os protocolos de saúde indicados com responsabilidade perante a população a ser entrevistada.

Entretanto, na esteira contrária, o orçamento de comunicação segue sendo um dos mais cortados, abre-se campanha de doação de equipamentos velhos e defasados para o IBGE, o complexo treinamento é convertido em "autotreinamento" e não se tem notícias claras e objetivas de quais serão as medidas de saúde adotadas na operação. É escandalosa a negativa do IBGE em responder e dialogar com o sindicato e de forma consistente e com as equipes técnicas envolvidas no censo. Quem pode descrever os processos de trabalho de forma a garantir que as medidas de prevenção de contaminação serão inseridas nas fases corretas do trabalho?

A direção do IBGE solicitou aos órgãos de saúde algum estudo sobre a viabilidade sanitária deste trabalho em todo Brasil? Não é a área de saúde do IBGE, certamente, a mais adequada para planejar sozinha um desafio de tal amplitude, uma vez que não possui profissionais que podem realizar esta avaliação, como os especialistas da Fiocruz ou das universidades, ou seja, as pessoas que tem capacidade técnica para instruir e orientar o IBGE neste momento, fazendo inclusive estudos do impacto do Censo junto a população e seus trabalhadores, diante da pandemia.

O IBGE possui enorme responsabilidade para com a sociedade brasileira. Não só em produzir um censo, mas também em preservar a saúde dos trabalhadores e dos informantes, parte fundamental das nossas pesquisas. A vacinação de toda a população do país não é algo mensurável, visto que apenas 2,7% da população recebeu o imunizante e o prognóstico diante da má gestão do governo, é que demorem a chegar quantidades suficientes para imunizar toda a população.

A pandemia é o fator condicionante, porque as pessoas envolvidas estão em risco de adoecer, tanto do efetivo interno, vários com faixa etária elevada e comorbidades, como dos que serão contratados e não há nenhuma previsão para substituição de pessoal nesse contexto. E mais, quantos equipamentos de segurança sanitária (EPI, termômetros, aventais, luvas) serão necessários para cada entrevistador ou pessoa envolvida nas atividades de campo? A direção está pleiteando vacinas para os entrevistadores e envolvidos no trabalho presencial? Esse debate, se existe, não está sendo divulgado nem para os próprios trabalhadores envolvidos nessa coleta. Não há transparência em nenhuma discussão relativa aos

trabalhos do IBGE e como eles serão realizados, principalmente os relativos ao censo demográfico.

Da mesma forma, as Unidades Estaduais figuram como meras executoras de trabalho e independente do contexto específico em que cada estado vivencia no que se refere à pandemia. Há estados vivendo um caos na saúde com recordes de contaminação, falta de leitos de UTI e ausência de insumos. Foi dimensionado perante administrações locais tudo o que pode ser piorado com uma operação censitária?

Além destes problemas decorrentes da pandemia, seguem aqueles que tampouco obtiveram solução:

- O déficit crônico de pessoal efetivo da casa para realizar as tarefas permanentes do censo, planejamento, elaboração, crítica e análise. O número de cargos vagos no IBGE é de cerca de 6 mil. Mortes e aposentadorias não são repostas de forma sustentável ao longo do tempo, o que influenciou todas as equipes do IBGE, gerando perda de conhecimento, inclusive nas equipes envolvidas no Censo Demográfico.
- Um orçamento insuficiente para a preparação e realização da operação censitária, sendo que grande volume de recursos é utilizado para contratar pessoal temporário fundamental para listar e achar os domicílios.

Com gente a menos, e cadastro de endereços do IBGE desatualizado em cerca de 70%, ampliam-se os riscos de subenumeração de domicílios e pessoas, na medida em que será necessário muito treinamento em quantidade e boa qualidade, dificultado com a ausência de pessoal efetivo e experiente na casa e pessoal em quantidade necessária para realizar o trabalho. Estas questões foram expostas em diferentes momentos para a direção do IBGE e publicizadas.

Entretanto, a atual direção do IBGE, em acordo com as políticas fiscais de enxugamento de recursos financeiros e humanos do atual governo, não pleiteia as melhores condições e se submete ao "fazer do jeito que der, ou de qualquer maneira". Como estão de passagem, para fazer jus aos DAS que recebem, o seu compromisso é com o governo e não com a instituição e o resultado, porque talvez nem estejam aqui para ver as consequências de um Censo mal feito e cheio de problemas para as necessárias análises e políticas públicas.

Nesse sentido, a ASSIBGE - representante dos trabalhadores desta respeitada instituição, vem, mais uma vez a público demonstrar e declarar sua imensa preocupação com a qualidade do trabalho, com a respeitabilidade do órgão e responsabilidade com os nossos informantes e usuários.

A ASSIBGE informa ainda que está fazendo amplo debate com os trabalhadores através de assembleias estaduais preparatórias para a Plenária Nacional. Este fórum vai incorporar decisões e iniciativas locais que já existem na casa como o movimento já em curso de coordenadores de área que defendem a entrega de cargos coletivamente tendo em vista a realização do censo nas atuais condições, sem vacina e sem controle da pandemia.

Os trabalhadores do IBGE não podem se sentir responsáveis pelas decisões erradas da atual direção do IBGE (Presidente e Conselho Diretor), fruto da postura intervencionista e negacionista desta direção. Exigimos que ela abra os ouvidos e um amplo diálogo com o sindicato e com os técnicos de todo Brasil envolvidos no Censo, por meios transparentes para que se discuta os melhores rumos para esse projeto que se for deixado nestes termos, está fadado ao fracasso.

Concurso público já!

Abaixo a Emenda 95!

Por um censo sem cortes!

A vida acima de tudo!

Vacina já para todas e todos!

Não à reforma administrativa!

Executiva Nacional da ASSIBGE - Sindicato Nacional

22 de fevereiro de 2021

### **ANEXO III – NOTA EM DEFESA DA APROVAÇÃO DE UM ORÇAMENTO ADEQUADO PARA A REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO NO BRASIL EM 2021**

Vivemos na sociedade da informação e do conhecimento. Mais do que nunca, as políticas públicas e as decisões de investimento do setor privado precisam ser baseadas em dados atualizados e de ótima qualidade sobre a realidade brasileira. Dentre as fontes de dados disponíveis, uma é especialmente fundamental, sendo considerada a “mãe” de todas as outras. Trata-se do Censo Demográfico, o único instrumento capaz de oferecer, de forma precisa, o número de residentes no território nacional por idade e sexo. A função precípua do censo justifica, por si só, sua realização. Mas o censo brasileiro é um instrumento ainda maior. Ele fornece, também, o retrato social, econômico e demográfico do País, registrando com riqueza de detalhes, as diferenças regionais e a multiplicidade das características das pessoas e dos domicílios, informações que são essenciais para se compreender a realidade da sociedade brasileira.

Em função da essencialidade do Censo Demográfico, o legislador impôs sua realização decenal no Brasil (Lei 8.184/1991). Tentou, assim, impedir postergações da coleta de dados sob alegação de falta de verbas. No entanto, lamentavelmente, nas últimas semanas, testemunhamos o não cumprimento da Lei do Censo. A Lei Orçamentária, aprovada pelo Congresso Nacional em 24 de março último, não aportou os recursos necessários para a execução do Censo 2021, resultando em um corte de 96% no valor originalmente estabelecido pelo Ministério da Economia. Dessa forma, a realização do recenseamento foi adiada para um futuro incerto. A gravidade da decisão foi minimizada sob o argumento do agravamento da pandemia da Covid-19, o que não nos parece ser uma razão suficiente. Em que pese a óbvia necessidade de adoção de todas as medidas sanitárias é fundamental recompor o orçamento para a realização do Censo Demográfico brasileiro ainda este ano.

O censo brasileiro já havia sido postergado de 2020 para 2021, como ocorreu em outros países, diante do desconhecimento sobre a nova doença. Neste início de ano, ainda temos incertezas e estamos estarecidos com a marcha da pandemia no país, mas a ciência nos trouxe mais conhecimento e soluções. Por exemplo, existem agora vacinas, que no início de 2020 eram somente promessas. Além disso, sabemos o quanto o uso adequado de máscaras de boa qualidade é capaz de proteger a

população da transmissão do vírus. Para além das novas soluções sanitárias, é fundamental lembrar que o IBGE e sua direção sempre agiram no sentido de preservar a saúde e a vida de seus funcionários e da população entrevistada. Portanto, não tomariam atitudes irresponsáveis na conjuntura atual.

Se os recursos não forem aprovados agora, será impossível manter o trabalho contínuo que permitirá sua execução no segundo semestre de 2021, sempre com as devidas garantias de segurança sanitária para todos. Vale lembrar que inseguranças durante a realização dos censos e de outras pesquisas executadas pelo IBGE sempre existiram, incluindo a violência crescente em áreas urbanas, as dificuldades de acesso às áreas distantes, o desaparecimento de cidade inteira por rompimento de barragem, dentre tantas outras ocorrências. O IBGE sempre soube buscar as melhores condições para enfrentar as adversidades e teve seu trabalho reconhecido internacionalmente. Portanto, podemos confiar que garantidos os recursos, o Instituto buscará as soluções adequadas para realizar essa operação imprescindível para o País ainda em 2021.

Já perdemos muito com a postergação do Censo Demográfico previsto para 2020. Não podemos adiar a coleta por mais um ano. A recomendação da ONU é a realização de censos populacionais em um intervalo de no máximo dez anos para países que apresentam poucas mudanças ao longo da década. O mesmo vale para países que tenham registros administrativos confiáveis para elaborar estimativas populacionais nos períodos intercensitários. Para países com muitas mudanças, o intervalo recomendado é de cinco anos. O Brasil, por sua diversidade territorial e populacional, está sujeito a profundas mudanças ao longo de uma década, principalmente em suas menores unidades administrativas, os municípios. Nossos registros de nascimentos e óbitos não são completos em todas as regiões e ainda não temos o acompanhamento da migração da população, fenômeno capaz de alterar substancialmente a dinâmica demográfica no nível municipal. Portanto, a realização de censos, de forma periódica, é fundamental para o desenvolvimento social e econômico do nosso País. Uma prova dessa necessidade são as estimativas da população municipal feitas para os períodos intercensitários. Em geral, até cinco anos após a realização dos censos, é possível ter estimativas populacionais municipais com algum grau de confiança, apoiando-se em métodos demográficos. No entanto, ao se aproximar dos anos finais de cada década, as incertezas sobre o verdadeiro tamanho e distribuição por idade e sexo das populações municipais aumentam muito. O



desconhecimento gera perdas enormes para o planejamento local, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social. Além disso, o aumento da incerteza resulta em problemas nos repasses de recursos públicos baseados no tamanho populacional, como é o caso do Fundo de Participação Municipal (FMP) e do Fundo da Educação Básica (FUNDEB). Um reflexo disso são as centenas de pedidos judiciais de recontagem das populações municipais, às quais o IBGE precisa responder. O adiamento do censo poderá aumentar todos esses problemas.

Tamanho populacional e distribuição por idade e sexo não são as únicas informações necessárias para o planejamento de governos e empresas. Os dados do Censo Demográfico, e as estimativas deles derivadas, demonstram que as desigualdades sociais e econômicas têm sido um dos maiores desafios para a sociedade brasileira. Sem conhecê-las, em nível municipal, e no tempo certo, a qualidade de decisões estratégicas fica comprometida, resultando em perdas incalculáveis para toda a sociedade.

A pandemia da Covid-19 nos deu um exemplo prático da importância de se conhecer com maior precisão a evolução da população brasileira. Por exemplo, quando foi definido o plano de vacinação com prioridade por grupos etários, houve muitos relatos de dificuldades na implementação das agendas em diferentes cidades. Em alguns lugares, elas tiveram que ser readaptadas às pressas, pois a disponibilidade de vacinas não correspondia à verdadeira demanda. Além disso, a pandemia escancarou o agravamento das desigualdades no País e demonstrou que sem dados detalhados o planejamento de ações é afetado em um contexto de crise aguda. A mitigação dos problemas só pode ser feita se tivermos informações atualizadas por área geográfica, para os domicílios e seus moradores, incluindo dados sobre suas condições socioeconômicas.

A lista de perdas com o adiamento do censo brasileiro para além de 2021 é certamente muito mais extensa. Assim, exortamos a que todos em suas capacidades possam defender e agir no sentido de garantir os recursos suficientes e necessários para a execução do Censo Demográfico em 2021, conforme aprovado em 2020 e postergado pela pandemia da Covid-19.

Assinam membros da Comissão Consultiva do Censo Demográfico  
2 de abril de 2021