CENSO 2021

EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA DO SUL

REALIZAÇÃO: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO IBGE - ASSIBGE NÚCLEO CHILE

ORGANIZAÇÃO: LUANDA BOTELHO

CENSO 2021

EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA DO SUL

CENSO 2021

EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA DO SUL

REALIZAÇÃO: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO IBGE – ASSIBGE NÚCLEO CHILE

ORGANIZAÇÃO: LUANDA BOTELHO

1ª impressão

1ª impressão: dezembro de 2020

Reservam-se os direitos desta publicação ao
Sindicato Nacional dos Trabalhadores
do IBGE - ASSIBGE Núcleo Chile
Edifício Metropolitan Center - Av. República do
Chile, 500 - 03° andar, Centro.
Telefones: (21) 2142 0123 R: 3142 / (21) 3923-5031

ORGANIZAÇÃO Luanda Botelho

EDIÇÃO E REVISÃO Lia Gomes

CAPA E PROJETO GRÁFICO Guilherme Aguirre

ILUSTRAÇÕES Lucas Aguiar

FOTOGRAFIA Rebeca Belchior

APOIO Sabrina Anacleto

IMPRESSÃO Alvolaser

Todas as notas de rodapé desta publicação
são apontamentos da organização editorial.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Botelho, Luanda
Censo 2021 : experiências na América do Sul [livro eletrônico] / Luanda Botelho. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE - ASSIGBE Núcleo Chile, 2020.
PDF

ISBN 978-65-992995-1-3

1. Censo 2. Ciências sociais - América Latina 3. Ciências políticas 4. Estatística - Aspectos sociais 5. Estatística - Métodos 6. Governo local 7. População - Aspectos sociais I. Título.

20-49770 CDD-320.98

Índices para catálogo sistemático:

1. América Latina : Ciência política 320.98

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Este livro não seria possível sem o evento de tamanha qualidade que Pedro Luis do Nascimento Silva, Gabriela Lotta, Nicolás Sacco, Ximena Clark e Byron Villacís proporcionaram. Agradecê-los é redundante, mas necessário. Agradecemos também a Dalia Romero e Gabriel Borges por gentilmente nos colocarem em contato com nossos convidados sul-americanos. Como fruto da campanha Todos pelo Censo, é preciso ressaltar, ainda, a participação e o apoio dos ex-presidentes do IBGE, Eurico Borba, Eduardo Nunes, Wasmalia Bivar, Roberto Olinto e Paulo Rabello de Castro. Estendemos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores, jornalistas, parlamentares e entidades que se manifestaram em defesa do censo, promoveram espaços de debate, divulgaram a campanha e compareceram aos nossos eventos. E também a toda a equipe técnica envolvida nas atividades, desde a concepção da campanha até a produção deste livro. Por último, mas não menos importante, agradecemos a cada um de nossos colegas *IBGEanos* pela defesa incansável do Instituto.

ASSIBGE – Núcleo Chile

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
Luanda Botelho

PREFÁCIO 10
Claudio Salvadori Dedecca

TODOS PELO CENSO 2021 16
Pedro Luis do Nascimento Silva

A QUEM IMPORTA SABER? 21
Gabriela Lotta

ENTRE TECNOCRACIA E POLÍTICA 34
Nicolás Sacco

SUCESSOS E FRACASSOS NOS CENSOS 47
Ximena Clark

DESGOVERNO ESTATÍSTICO 60
Byron Villacís

CONSIDERAÇÕES FINAIS 74
Pedro Luis do Nascimento Silva

EPÍLOGO 78
Bruno Mandelli Perez

5

DESGOVERNO ESTATÍSTICO

COMPARATIVO CENSITÁRIO
CRÍTICO

BYRON VILLACÍS

Agradeço muito a oportunidade. É um privilégio compartilhar experiências e buscar incentivos para combater as nossas crises. Considero o que vocês estão fazendo essencial. O Brasil é um oásis, é o único lugar na América Latina que conta com esses espaços que nos permitem reagir a uma crise regional. A crise pela qual passa o Brasil não é única; é uma crise regional de ataques sistemáticos e premeditados com motivações implícitas e explícitas de privatização do sistema estatístico. E reagir assim é inspirador, diante do que se passa em outros países. Quero que imaginem por um segundo como seria sofrer essas intervenções que está sofrendo o Brasil se não houvesse uma base de dados, sem organizações sociais, sem reação, sem ativismo. Imaginem esse tipo de golpe à democracia em silêncio. No Brasil, pelo menos se fala no assunto, e, por isso, me considero um privilegiado e agradeço por terem aberto suas portas para que eu pudesse vir compartilhar o que acontece no Equador.

Na forma como interpreto os momentos críticos com relação à estatística pública, deveríamos incluir certas variá-

veis para entender a estatística como o que de fato é. Entendo a estatística como uma ferramenta da economia política, e quero enfatizar ao longo da apresentação que devemos evitar explicitamente o problema, o risco, ou o perigo de defini-la como uma ferramenta técnica, um processo burocrático. Um ataque à estatística pública é um ataque ao sistema público em geral. Não tenho a intenção de subestimar nem deixar de lado a importância de se ter elementos técnicos num processo tão complexo como o censo populacional, senão enfatizar que é preciso complementar essa definição com outros elementos conceituais que ajudem a entender momentos críticos e de crise. Uma coisa é entender momentos críticos e outra coisa é entender os momentos de crise. Vou exemplificar com algumas variáveis que auxiliam na operacionalização dessa ideia e, por último, comentarei estratégias que sugiro sejam incorporadas para 2020, porque, insisto: o momento

é critico, não só para o Brasil, mas para toda a região. E até, me atrevo a dizer, para o continente, porque os Estados Unidos também são uma demonstração clara dessa interferência na estatística pública.

Não vou me estender nisso, porque já sabemos o que é o censo, que é uma ferramenta de contagem populacional para identificar as características da população, para distribuir espaços políticos. Gostaria de sugerir que se evite o entendimento ou a compreensão de que o censo se define como uma ferramenta técnica, porque isso é isolá-lo, é separá-lo, é acreditar que a sociedade se dirige num vazio apolítico. E é justamente o oposto disso que estamos vivendo no contexto político da nossa região. O censo é uma manifestação da intervenção política, que pode ser saudável ou prejudicial. E é por esse motivo, especialmente, que se deve entender o contexto e evitar o entendimento tecnocrático dos censos populacionais. Sugiro, então, entender os censos como infraestrutura, da mesma forma que entendemos os investimentos do Estado em educação, em estradas, em elementos essenciais que sustentarão o desenvolvimento de um país. E, aqui, não falo de investimento só como recurso financeiro. Claro que para fazer um censo é importante ter dinheiro, mas a forma, a estrutura, o momento e a fonte desse dinheiro refletem a economia política por trás do censo. E, nesse sentido, é uma manifestação da governabilidade, já que, como eu disse, o que se está materializando é o quão poderoso é o Estado, e não o governo, e isso se reflete também no nível de racionalidade da administração pública, porque melhores dados resultam em melhores tomadas de decisão.

Falemos em infraestrutura e dinheiro. Quando um governo ou Estado investe em um censo, é preciso considerar que, se o recurso que se destina a essa atividade for insuficiente, isso significará um desinvestimento na estrutura pública, uma tentativa de fragilizar o Estado. Não há outra forma de interpretar isso. Mas é preciso entender esse ataque de duas formas: não somente olhando para o montante, mas para o tipo de financiamento. Há um processo de intervenção silencioso por meio do qual alguns países produzem censo da mesma forma como se fez tradicionalmente, mas por meio da dívida pública, e essa dívida vem condicionada não só a elementos técnicos, mas, também, a elementos políticos. Imaginem ter todo o dinheiro que se precisa para fazer o censo populacional, mas, de repente, dizem que a tomada de decisão com relação a certas perguntas não será

feita no Brasil, e sim em Washington. Se não entendermos que a intervenção explícita no desinvestimento da estatística não só acontece com o dinheiro, mas por meio do tipo de financiamento desse censo, nós corremos o risco de silenciar esse processo de abuso, de desvalorização pública. Nesse sentido, eu também gostaria de propor o entendimento do censo dissociado dessa proposta tecnocrática de manifestação do significado de um censo para o Estado, ou para um Estado fraco, visto que, às vezes, governantes têm a intenção de enfraquecer o público estatal por questões ideológicas, para atender a interesses corporativistas, e produzem censos fracos intencionalmente. Não vão assumir isso explicitamente, porque não convém, às vezes, por temas de popularidade, por apoiar a tecnocracia, a burocracia, ou as duas coisas, mas esse alinhamento é necessário.

É preciso enfatizar a necessidade de se compreender o conceito de que os censos não são ferramentas técnicas, são consequências de uma visão política. Quanto às formas de intervenção, são duas: uma mais explícita, mudando autoridades, atacando o instituto, minimizando a importância da estatística; e outra silenciosa, implícita, como o simples fato de eliminar perguntas essenciais de um censo, o que poderia ser justificado como decisão técnica em prol de uma norma internacional sugerida por organismos internacionais, que podem, por vezes, estar agindo de má fé. O simples fato de não haver uma pergunta é uma privatização implícita da informação pública. Se um censo deixa de produzir uma informação a respeito de uma pergunta explícita, alguém vai demandar essa resposta. E quem vai suprir essa demanda? Uma empresa privada. Portanto, o que era um bem comum

se transforma num bem privatizado, sem que ninguém tenha feito lei, regra, nada. Não precisa de escândalo midiático algum. O simples fato de eliminar perguntas de um censo significa, implicitamente, uma intervenção na economia política. Por isso, o pior erro que podemos cometer é interpretar o censo como ferramenta técnica de tomada de decisão, quando, na realidade, é uma ferramenta política.

Nesse sentido, nós sabemos que as próprias comparações ou diagnósticos feitos pelos censos dependem da institucionalidade dos países. Por exemplo, estou escrevendo um documento no qual eu comparo Estados Unidos, Brasil e Equador. É curioso como Donald Trump solicita explicitamente a inclusão de uma pergunta no censo que cita a cidadania, para afetar as minorias hispânicas nos Estados Unidos. O interessante é atentar para a forma como os Estados Unidos reagem com o sistema social, por meio de organizações políticas que defendem as minorias. É porque ali existem elementos sociais que, de uma ou outra forma, estão institucionalizados, para o bem ou para o mal. Para o bem porque existem mecanismos sociais de reação, coisa que não existe no Equador, por exemplo; e para o mal porque eles estão muito estruturados e, se você não pertence a nenhuma dessas instituições, não tem voz nem voto.

No caso do Brasil, é também emblemático porque, como eu dizia no início, o Brasil é um oásis, uma referência para a América Latina. Tudo o que está acontecendo com o IBGE está influenciando o resto da América Latina, para o bem e para o mal. Este espaço é um bom exemplo, porque nós estamos discutindo. Vocês podem até não concordar comigo, mas ao menos existe esse fluxo de informações. Como

isso se daria num país onde isso não existisse? Considero o Brasil um caso de importante análise porque existem organismos fortes, com voz. Outro tema é o Equador, onde não existem esses espaços e os processos são silenciosos e perigosos, porque se normalizam, se naturalizam.

Qual o sentido em comparar indicadores técnicos entre os países e dizer que um conseguiu uma cobertura mais alta, mais baixa ou mais eficiente se estamos deixando de lado a estrutura sociopolítica que esta por trás de cada país? Insisto em dizer que não estou afirmando que não há necessidade de usar indicadores técnicos, mas é necessário complementá-los. Tradicionalmente, quando comparamos censos, tipos de censo, nível de omissão, se foram cumpridas as datas, orçamento, etc., estamos assumindo que os censos são aparatos técnicos que funcionam num vácuo social. E é isso que estou criticando. No melhor dos casos, em certos países, existem avaliações técnicas, como a que fez Nicolás na Argentina, onde se tem análises da eficiência e da eficácia dos censos, mas isso no melhor dos casos. Em outros países, isso nem sequer existe.

Por vezes, ao olhar para orçamentos dos censos, supõe-se que há uma evolução histórica específica com base no montante investido na última ocasião em que foi realizada a atividade. No entanto, pode haver uma mudança drástica de contexto, que demande uma alteração significativa dos recursos, como o que aconteceu com os Estados Unidos. Se entendermos tudo de forma padronizada, não é possível enxergar as necessidades locais dos países, assumindo que o censo fosse uma ferramenta padrão ou técnica. Esse é um exemplo da crise que atravessa, por exemplo, o Brasil com relação à

desinstitucionalização que os aparatos de estatística estão sofrendo, enfatizando a necessidade de considerar problemas locais. Esse é um ataque sistemático, e não uma coincidência. É um ataque regional.

A partir disso, sugiro complementar a análise com indicadores práticos que nos permitam adicionar uma visão mais crítica para momentos de crise. Na minha opinião, é preciso analisar os contextos sociopolíticos para entender qual é a lógica de ataque aos aparatos de estatística pública nos país para, a partir daí, entender indicadores mais técnicos. Que nível de coesão social existe no momento do censo? É fácil fazer um censo quando existe coesão social? É fácil fazer um censo quando existe uma unidade? Não sabemos. Mas os censos que são realizados num cenário de ausência de coesão social, por mais que tenham recursos, fracassam, se não houver um senso de pertencimento na população.

Na década passada, alguns censos fracassaram, como no caso do Chile, no Paraguai, Colômbia e Peru. Muitos censos medíocres foram conduzidos na região. E foi um momento em que tínhamos boas condições macroeconômicas. A pergunta de um milhão de dólares é: o que vai acontecer agora, com condições macroeconômicas péssimas? A isso, é preciso adicionar um diagnóstico organizacional dos institutos de estatística – que tipo de estrutura de governança existe no momento? Com que tipo de lei o instituto está lidando? Com que condições econômicas e organizacionais será feito o censo? A partir da união desses fatores é que se pode realizar uma comparação transversal e histórica do processo censitário. Como mencionei, pode existir uma comunicação estratégica excelente, mas, se essa comunicação

não for sustentada por uma boa argumentação conceitual, não vai funcionar. Pode-se ter uma excelente argumentação conceitual, mas, se não houver uma construção participativa dessa argumentação, o censo não funciona. Pode haver uma comunicação linda, coerente, estruturada pelos melhores comunicadores do país, mas, se não houver orçamento, não vai funcionar. E, por último, pode-se ter todo o dinheiro do mundo, mas, se não houver um momento de coesão social, o censo vai fracassar.

As diferentes crises que podem afetar os países têm origens e características distintas: uma explícita, institucionalizada, como a dos Estados Unidos; uma explícita e semiautônoma, como a do Brasil; e uma silenciosa e dependente, como a do Equador. Nesse sentido, deve-se fazer interpretações distintas, e pensar o censo não como um dispositivo técnico. É como se o censo fosse o motor de um automóvel: é preciso entendê-lo como uma ferramenta de economia política.

Para além de olhar para o momento em que se passou a realizar censos em uma determinada localidade, é importante considerar o quão complexo é fazê-lo. Por isso, vocês são um exemplo para a região, porque fazem isso há muito tempo e com uma extensão geográfica bastante complicada. E, novamente, sem levar em conta considerações de referência institucional. O mesmo deve ser considerado para densidade populacional, e uma comparação com outros países pode ser feita para entender por que os ciclos históricos são tão importantes. Depois disso, é possível buscar entender o custo *per capita* tendencial dos censos de população. Não porque o orçamento seja um processo que

reflete a necessidade de se ter um censo bem financiado, mas porque deve refletir as necessidades das condições locais de cada país a partir de um processo de participação semiautônoma.

Comparando Brasil, Estados Unidos e Equador por tipo de crise institucional, pode-se dizer que o que acontece nos Estados Unidos é uma ausência do desenho institucional, uma intervenção explícita que foi defendida pelo sistema judiciário, o que é positivo por um lado, porque significa que eles têm uma estrutura de defesa legal que hesitou em excluir uma pergunta, mas que, por outro, gera questões referentes à cobertura, e causa medo nos imigrantes. E, ao final, observa-se uma privatização discreta, tanto no caso do Brasil como no caso do Equador e, em menor medida, no caso dos Estados Unidos. Com relação à cobertura, ali é que vão se concentrar as pesquisas públicas ou privadas sobre imigrantes. No caso do Equador e do Brasil, vão ser eliminadas ou incluídas perguntas que vão projetar um sistema de intervenção discreta ou silenciosa. Somente nesse momento, depois de entender essa estrutura, é possível responder a perguntas mais específicas, como, por exemplo, "o que vai acontecer com a privacidade dos dados?", "qual é o manual das organizações internacionais sobre como lidar com a privacidade?". Pode-se fazer um trabalho publicitário lindo para tranquilizar as pessoas, mas, se não forem respondidas essas perguntas, levando em conta as particularidades institucionais e a condição da estatística pública nos países, essas respostas não terão sentido. Por isso, é necessário propor um complemento de análise para os censos nesses períodos de crise, que deve ser crítico.

	BRASIL	ESTADOS UNIDOS	EQUADOR
TIPO DE CRISE INSTITUCIONAL	Mudança extrema de modelo político de censo populacional, redesenho institucional. Reação de organizações sociais.	Mudança sutil de modelo político, sem mudança no desenho institucional. Reação de organizações sociais.	Silêncio organizacional, país em crise política e piora na economia.
TIPO DE CRISE ORGANIZACIONAL	Reação de sindicatos, analistas e academia. Redução de orçamento e pessoal, com base em discurso sobre eficiência.	Reação de entidades legais em defesa de minorias, partidos políticos e organizações sociais.	Reação nula. Organizações sociais dispersas, mudanças de modelo legal sem consulta, dependência.
RESULTADO (ESPECULAÇÃO)	Privatização discreta, conflito, censo criticado.	Rigidez legal protege o censo, mas ameaça a cobertura. Censo é alvo de críticas.	Debilidade organizacional, privatização discreta, internacionalização do planejamento.

Eu gostaria de enfatizar que os censos não são ferramentas objetivas. Eles desempenham um papel político, que é a expressão de uma intervenção. E essa intervenção de fato tem que se solidificar por meio de organizações sociais, com a participação de sindicatos, da academia e de empresas privadas. Mas, se nós temos intervenções que são de fato isoladas, essa participação acaba provocando corporativismo, o que significa, em outras palavras, privatização.

Quero fechar com uma mensagem simples: reiterar a necessidade de entender que esses momentos são extremamente delicados e críticos para a América Latina e, se não tivermos consciência dos tipos de ataque que sofremos nos sistemas estatais neste momento, não perceberemos o que nos vai acontecer no futuro. As estatísticas públicas vão ser privatizadas discretamente, mas o serão. Eu acho que assim

como existem espaços de explosão, existem aqui ainda espaços de discussão, o que não é nem mesmo permitido em alguns países. Qualquer espaço de qualquer tendência política é proibido. Nós temos que fazer algo além de conversar. Temos que resistir e registrar. Infelizmente, os processos de intervenção estatística são caracterizados por um fator comum, descrito explicitamente pela minha companheira de mesa do Chile: o mais fácil é destruir. O difícil mesmo é construir. Mas quando se avança no tempo e se quer saber o que aconteceu nos períodos passados, não há registro de memória. Nos períodos de crise, é muito importante registrar, criar memória a partir de documentos formais ou de notas pessoais que sejam. Estou certo de que, daqui a dez anos, vamos agradecer por termos registrado de alguma forma esses ataques dos quais estamos sendo vítimas em níveis nacional e regional.

Byron Villacís

é doutorando em Demografia e Sociologia pela Universidade da Califórnia - Berkeley, mestre Economia pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) *e graduado em Economia pela* Universidad San Francisco de Quito (USFQ). *Ele foi diretor de diversas empresas de investigação política e social, além de diretor-geral do Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC) entre 2007 e 2012. Além disso, é também é cofundador do Observatório Latino-americano de Censos de População (OLAC). Sua especialidade é a Sociologia Estatística, a Metodologia de Estatísticas Públicas e a Demografia Organizacional. É autor do livro* "Estadística Demográfica del Ecuador: Diagnósticos y Propuestas" - INEC, 2011 *("Estatística Demográfica do Equador: Diagnósticos e Propostas", em tradução livre para o Português) e do Estudo Compartivo de Projeções Populacionais (BID, 2019) e editor de vários veículos de imprensa diários do Equador. Byron é também professor de Demografia e Metodologia na Universidade da Califórnia - Berkeley, e em diversas universidades do Equador.*