

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA (ACO) 3508 E A IMPORTÂNCIA
DA REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO PARA ÀS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

BRUNA HENRIQUE HÜBNER
JANRIÊ RODRIGUES RECK

ACÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA (ACO) 3508 E A IMPORTÂNCIA DA REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO PARA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL¹

ACCIÓN CIVIL ORIGINARIA (ACO) 3508 Y LA IMPORTANCIA DE REALIZAR EL CENSO DEMOGRÁFICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL

Recebido: 10/09/2021
Aprovado: 22/06/2023

Bruna Henrique Hübner²
Janriê Rodrigues Reck³

RESUMO:

A pergunta que se busca responder no presente trabalho é: qual o papel do censo demográfico para as políticas públicas no Brasil? A metodologia a ser utilizada é a hipotético-dedutiva para a abordagem, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica. A hipótese é de que as informações do censo são subsídio ao prognóstico/diagnóstico do ciclo das políticas públicas no Brasil. As políticas públicas serão abordadas a partir do marco teórico da Constituição Federal de 1988, atentando-se a complexidade do conceito de política pública, tanto no que se refere a seus elementos constitutivos, como suas etapas de realização. Para então, tratar acerca do papel do Censo demográfico para as políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Censo demográfico. Ciclo de Políticas Públicas. Políticas Públicas.

K10

ABSTRACTO:

La pregunta que buscamos responder en este trabajo es: ¿cuál es el papel del censo demográfico para las políticas públicas en Brasil? La metodología a utilizar es el enfoque hipotético-deductivo, el método del procedimiento monográfico y la técnica de investigación bibliográfica. La hipótesis es que la información del censo es un subsidio para el pronóstico / diagnóstico del ciclo de políticas públicas en Brasil. Las políticas públicas serán abordadas desde el marco teórico de la Constitución Federal de 1988, prestando atención a la complejidad del concepto de política pública, tanto en sus elementos constitutivos como en sus etapas de realización. Para entonces, abordar el papel del Censo Demográfico para las políticas públicas en Brasil.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Mestranda no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2018). E-mail: bruna.hubner@outlook.com

³ Estágio Pós-Doutoral pela Goethe Universitat Frankfurt em andamento. Coursou doutorado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2009) e Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2006). Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul.. Email: janrie@unisc.br

Palabras clave: Derecho constitucional. Censo demográfico. Ciclo de políticas públicas. Políticas públicas.

K10

INTRODUÇÃO

Em abril de 2021 o governo federal confirmou que a pesquisa do Censo, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que restou adiada em 2020, também não seria realizada em 2021 por não existir previsão orçamentária para sua realização.

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu liminar, nos autos da Ação Cível Originária (ACO) 3508, ajuizada pelo Estado do Maranhão, determinando que a União e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotassem medidas voltadas à realização do censo demográfico de 2021.

Entre outros argumentos, o autor da ação destacou que a não realização do censo causaria desequilíbrio na viabilização de ações governamentais, em razão da dificuldade na formulação e na execução de políticas públicas, com prejuízo à autonomia dos entes federativos.

Diante disso, buscar-se-á responder no presente trabalho qual o papel do Censo demográfico para as políticas públicas no Brasil? A metodologia a ser utilizada é a hipotético-dedutiva para a abordagem, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica. A hipótese é de que as informações do censo são subsídio ao prognóstico/diagnóstico do ciclo das políticas públicas no Brasil.

Inicialmente, as políticas públicas serão abordadas a partir do marco teórico da Constituição Federal de 1988, atentando-se a complexidade do conceito de política pública, tanto no que se refere a seus elementos constitutivos, como suas etapas de realização. Para então, tratar acerca do papel no Censo demográfico para as políticas públicas no Brasil.

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o debate e reflexão sobre a relação entre as políticas públicas e o Censo demográfico no Brasil, buscando alertar para o prejuízo da sua não realização para às políticas públicas, conseqüentemente para a efetivação dos direitos fundamentais.

POLÍTICAS PÚBLICAS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição de 1988 foi um marco na agenda das políticas públicas no Brasil, trazendo inúmeras inovações. Nesse sentido, Souza (2018) destaca o reconhecimento de direitos sociais; a universalização do acesso à saúde, antes adstrita aos ocupantes de emprego formal; o aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo e a diminuição do quórum para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares, para 3/5. Segundo a autora tais características possibilitaram “a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias políticas sociais constitucionalizadas.” (SOUZA, 2018, p. 43).

Nessa ordem constitucional, o Estado assume “a tarefa de proporcionar prestações necessárias e serviços públicos adequados para o pleno desenvolvimento da personalidade humana, por meio da realização de fins materiais.” (DUARTE, 2013, p. 16). As políticas públicas assumem papel primordial na nova ordem constitucional, pois “Para cumprir os ideais do Estado Social, a ação dos governantes deve ser racional e planejada, o que ocorre por meio da elaboração e implementação de políticas públicas.” (DUARTE, 2013, p. 17).

No Brasil, embora os estudos na área de políticas públicas sejam anteriores, a Constituição de 1988 arquitetou a reconstrução do Estado brasileiro e suas relações com a sociedade, no período pós-autoritário (BUCCI, 2019). Os anos 1990 marcam o

período em que a temática das políticas públicas ganha presença no universo do direito no Brasil, aspirando à quitação da dívida social, pela realização dos direitos sociais, com o tratamento ambicioso e generoso que lhes conferia a Constituição Federal de 1988. (BUCCI, 2013, p. 29).

A Constituição Federal de 1988 trouxe pela primeira vez na história das Constituições pátrias no rol de direitos fundamentais os direitos sociais, institucionalizando-os, o que reflete diretamente no campo das políticas públicas, pois os direitos sociais em sua grande maioria são por elas concretizados. Ainda, a Constituição de 1988 traz a constitucionalização de grande parte da agenda governamental de políticas públicas (ANDRADE, 2019). Sobre a institucionalização de direitos sociais destaca-se

que são em grande parte concretizados por intermédio de políticas públicas sociais, são fruto de um contexto histórico derivado de conquistas políticas e sociais, com intuito de valorização do trabalho e do indivíduo, pautado no princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, as políticas públicas refletem-se, também, como resultado de fatores estruturais e conjunturais do processo histórico de seu país. (ANDRADE, 2019, p. 305 – 306).

A Constituição Federal apresenta as diretrizes básicas que os governos devem observar para a realização dos objetivos ditos socialmente relevantes, bem como traz os princípios e regras sobre separação dos poderes, estabelece a repartição de competência entre os entes da Federação, prevê a forma e os meios de participação popular no processo de tomada de decisões políticas. Dito de outra forma, a Constituição Federal estabelece a estrutura institucional fundamental que deve ser observada pelo Poder Público na realização de políticas públicas, o que lhes confere legitimidade (DUARTE, 2013).

O conceito de política pública na literatura remonta à década de 1950, “no contexto de um Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais” (SCHMIDT, 2019, p. 121). Nesse contexto, as políticas públicas “são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligados à cultura política e ao contexto social.” (SCHMIDT, 2019, p. 122).

O Estado intervencionista é o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais, que demandam prestações positivas do Estado. Embora a formação e/ou o desenvolvimento do Estado intervencionista tenha se construído de distintas maneiras em cada ordem jurídica nacional, a doutrina aponta para os primeiros contratos de prestação de serviço público, do final de século XIX, do mesmo período é a primeira lei antitruste (*Sherman Act*, 1890). Na década de 1930 há um avanço considerável com o *New Deal* do governo Roosevelt e as respectivas políticas em cada país. Nesse período o Brasil passa pelo processo de industrialização. O período entre o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, até a Crise do Petróleo, em 1974 é denominado de “trinta anos gloriosos”, marcado pelo auge do Estado social, momento em que são formuladas as constituições que são tomadas por base para a Constituição de 1988, muito embora constitucionalismo pátrio já viesse esboçando o caminho do Estado social desde 1934 e 1946 (BUCCI, 2006).

Durante as décadas de 1930 e 1980, tais políticas desenvolvimentistas⁴ foram desenvolvidas em contextos de política autoritária no Brasil e em outros países da América Latina e Ásia – no caso brasileiro com exceção do período de 1946 a 1964 (GOMIDE; PIRES, 2014).

⁴ As denominadas políticas desenvolvimentistas clássicas “caracterizam-se pelo objetivo de transformar rapidamente um quadro

A maior evidência dada ao estudo das políticas públicas no Brasil pode ser observada a partir de vários fatores que contribuíram para a maior visibilidade, destacando dois deles: “a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento,” (SOUZA, 2007, p. 65) e a substituição de políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto, repensando sobre o papel dos governos (SOUZA, 2007).

No Brasil, a década 1990 é marcada por uma reforma de Estado neoliberal, com privatizações, desestatização e o desenvolvimento da função de regulação, em substituição da prestação direta dos serviços públicos. Para Bucci (2006, p. 06) esse movimento de “requalificação da presença do Estado” “não chega a alterar o paradigma das políticas públicas.”

Apesar de o tema ser originário do campo da teoria política, o direito tem se voltado ao estudo das políticas públicas há algum tempo (BUCCI, 1997). A compreensão das políticas públicas “como categoria jurídica se apresenta à medida que se busca formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.” (BUCCI, 2006, p. 03).⁵

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política. Trata-se, assim, da comunicação entre o Poder Legislativo, o governo (direção política) e a Administração Pública (estrutura burocrática), delimitada pelo regramento pertinente. (BUCCI, 2006, p. 37).

Embora não haja consenso sobre o conceito de políticas públicas, ou ainda como nas palavras de Secchi (2013), qualquer tentativa de definir políticas públicas, mostra-se arbitrária, importante se faz no presente trabalho, apresentar possíveis ideias sobre o que são políticas públicas.

Pode-se observar a política pública a partir de dois elementos fundamentais: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2013, p. 02), ou seja, a política pública se estabelece em razão de um problema, que é entendido como coletivamente relevante.

Possivelmente um dos conceitos de política pública mais recorrente entre os juristas seja o de Maria Paula Dallari Bucci, que conceitua política pública como programa de ação governamental resultante de um processo ou do conjunto de processos.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Segundo Schmidt (2019, p. 127) “política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”.

de defasagem econômica, proporcionando um salto em direção a patamares mais altos, tanto no nível de industrialização quanto na ampliação do PIB per capita. Assim, estas políticas são marcadas pela urgência em produzir resultados e, por isto, requerem das burocracias governamentais altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos.” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 16).

⁵ Em trabalho recente, Maria Paula Dallari Bucci adota a “premissa que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem e não como campo ou subcampo no Direito.” (BUCCI2019, p. 793).

Política pública também pode ser entendida como o campo de conhecimento que busca, concomitantemente, “colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” (SOUZA, 2007, p. 69).

Segundo o Tribunal de Contas da União, políticas públicas podem ser definidas “como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos.” (BRASIL, 2021).

No que é pertinente à área do conhecimento as políticas públicas têm sua gênese acadêmica nos EUA, com H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Enquanto que

na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p.22).

Enquanto categoria jurídica, a política pública possui natureza coletiva, parte do Direito a estrutura institucional do programa de ação governamental, “a fim de que esteja em conformidade à Constituição Federal no sentido da concretização dos direitos fundamentais e projeção da cidadania” (NUNES, 2020, p. 02). Para Nunes, política pública é um programa governamental, “do qual se extrai a atuação do Estado na elaboração de metas, definição de prioridades, levantamento do orçamento e meios de execução para a consecução dos compromissos constitucionais” (NUNES, 2020, p. 03).

Sobre a quem compete a elaboração de políticas públicas, embora a discussão da abordagem estatista (*state-centered policy-making*) e da abordagem multicêntrica, é indiscutível que o Estado se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas, o que pode ser explicado por alguns fatores como,

1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. (SECCHI, 2013, p. 04 - 05).

Além do Estado, os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais podem ser elencados como atores que se preocupam de forma constante em identificar problemas políticos, que serão transformados em políticas públicas (SECCHI, 2013).

Um dos elementos centrais da política pública é o problema público e o Estado é protagonista na sua elaboração, ou seja, é do Estado a última palavra acerca do que é ou não política pública, cabendo aos atores não estatais influência nos processos que a envolvem, mas não o de decisão sobre o que será política pública (SECCHI, 2013).

A compreensão do conceito de política pública perpassa pelo “fato de uma determinada política não poder ser considerada pública a menos que seja adotada por uma instituição governamental” (DUARTE, 2013, p. 18). Contudo, uma iniciativa da sociedade civil bem-sucedida pode ser incorporada pela Administração Pública, sendo implementada na forma de uma política pública, ou seja, embora a iniciativa não tenha sido estatal, houve a chancela do Estado, e por conta disso a política passa a ser pública (DUARTE, 2013).

Quanto ao processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é a metodologia mais prestigiada

na literatura internacional (SCHMIDT, 2019), porquanto reside em aspectos amplamente reconhecidas:

oferece um quadro simples de análise da ação pública, o que favorece a inteligibilidade de ações e decisões complexas e aparentemente descoordenadas; evita que a política seja percebida como simples consequência de um mecanismo legal ou da vontade de um mandatário; é compatível com diferentes enfoques teóricos (como o pluralismo liberal, a teoria das elites, o marxismo e o comunitarismo). os ciclos não podem ser entendidos como sucessão mecânica de fases. (SCHMIDT, 2019, p. 130).

Pragmaticamente, o ciclo de políticas públicas pode ser entendido como um esquema de visualização e interpretação que organiza as fases de uma política pública, que podem ser sequenciais ou interdependentes. Existem diversas versões para visualização do ciclo de políticas públicas, Sechi adota o modelo de sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. (SECHI, 2013, p. 43).

Para Duarte (2013), o processo de definição e implementação das políticas públicas envolve uma série de atividades e etapas distintas, destacando

a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas; b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados; c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis; d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não; e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. (DUARTE, 2013, p. 26)

Souza (2006) apresenta o ciclo da política pública em cinco etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Segundo Schmidt (2019, p. 131) “(i) percepção e definição do problema; (ii) inserção na agenda política; (iii) formulação; (iv) implementação; e (v) avaliação.”, que serão resumidos a seguir.

Como já referido, as fases do ciclo não ocorrem sempre de forma linear e sucessiva⁶, as diferentes fases “materializadas na forma de uma sucessão de eventos e acontecimentos de natureza diversa, não ocorrem de forma linear ou estanque, mas constituem um processo cheio de idas e vindas.” (DUARTE, 2013, p. 26).

Tal concatenação de fases, abrangendo, pois, desde a definição à implementação de políticas públicas, traduz a racionalidade da atuação estatal e permite identificar prioridades, previsão de dotação orçamentária, eventuais problemas entre uma etapa e outra, e, tão logo, a conjectura dos resultados. (NUNES, 2020, p. 12).

Para o presente trabalho, adotar-se-á política pública como programa de ação governamental resultante de um processo ou do conjunto de processos e adota-se a tipologia do ciclo das políticas públicas. Neste sentido, se faz importante analisar a complexidade que envolve esses conceitos, tanto o de política pública, como as fases do ciclo (elaboração e planejamento, implemento, avaliação e fiscalização).

⁶ Outro ponto importante com relação à análise das distintas fases de uma política pública diz respeito às influências recíprocas que uma etapa pode desempenhar sobre outra, interferindo nos direcionamentos da própria política. É o que ocorre, por exemplo, quando a realização da avaliação dos impactos de uma determinada política permite corrigir os seus rumos, redefinir suas prioridades e até mesmo redimensionar a escolha de determinados métodos para se atingir os objetivos originalmente estabelecidos. (DUARTE, 2013, p. 26)

No próximo tópico busca-se demonstrar, a partir de bibliografia especializada, a função do Censo demográfico para as políticas públicas no Brasil, o que consequentemente afeta o cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil elencados na Constituição Federal de 1988, bem como dos direitos fundamentais.

O CENSO DEMOGRÁFICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Recentemente o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu liminar, nos autos da Ação Cível Originária (ACO) 3508, ajuizada pelo Estado do Maranhão, determinando que a União e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotassem medidas voltadas à realização do censo demográfico de 2021.

Um dos argumentos levantados pelo autor é a dificuldade, em razão da falta de dados, de formular e executar políticas públicas. Segundo a Procuradoria Geral do Estado do Maranhão, “A coleta e o estudo dos dados do levantamento são uma importante ferramenta-base para a elaboração de políticas públicas que atendam às necessidades da população nas esferas municipal, federal e estadual.” (www.pge.ma.gov.br, 2021), justifica também que a não realização do censo demográfico traz “o risco do apagamento de estatísticas relacionadas à raça, gênero, habitação, concentração de renda, indicadores de pobreza com impacto frontal no enfrentamento às desigualdades sociais presentes no Brasil” (www.pge.ma.gov.br, 2021).

Na decisão de tutela antecipada, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, a liminar foi deferida, determinando “a adoção de medidas voltadas à realização do censo, observados os parâmetros preconizados pelo IBGE, no âmbito da própria discricionariedade técnica.” (BRASIL, 2021, p. 04), considerando a violação do artigo 21, inciso XV, da Constituição de 1988 pela União e pelo IBGE ao deixarem de realizar o estudo no corrente ano, em razão do corte de verbas. Ainda, há o destaque para a importância do direito à informação para a formulação de políticas públicas:

O direito à informação é basilar para o Poder Público formular e implementar políticas públicas. Por meio de dados e estudos, governantes podem analisar a realidade do País. A extensão do território e o pluralismo, consideradas as diversidades regionais, impõem medidas específicas (BRASIL, 2021, p. 03).

No Brasil, a partir da Lei n. 8.184/1991, o censo demográfico passou a ocorrer a cada dez anos, considerada sua relevância. Contudo a história do recenseamento no país remonta ao século XIX.

No ano 1870, ainda durante o Império, foi sancionada a Lei n. 1829, primeira lei brasileira determinando a realização de recenseamentos nacionais da população⁷, a cada dez anos, cabendo ao governo organizar os sistemas de nascimentos, casamentos e óbitos, criando na capital uma Diretoria Geral de Estatística (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005).⁸

Com a criação do IBGE, em 1936, e com a contribuição do renomado demógrafo italiano Giorgio Mortara, inaugurou-se a moderna fase censitária no Brasil. Caracterizada principalmente pela periodicidade decenal dos censos demográficos. Nessa nova fase foi ampliada a abrangência temática do questionário com introdução de quesitos de interesse econômico e social, tais como os de mão-de-obra, emprego, desemprego, rendimento, fecundidade, migrações internas, dentre outros temas (memoria.ibge.gov.br)

⁷ “Assim, o primeiro Censo brasileiro, realizado em 1872, levantou apenas 14 quesitos de informação, entre características demográficas, religião, profissão e condição civil (livre ou escravo). Em 2010, o Censo dispôs de mais de 90 quesitos no questionário, ampliando consideravelmente a caracterização socioeconômica da população, dos domicílios e entorno da moradia.” (JANNUZZI, 2018, p. 04).

⁸ Ainda sobre o histórico, Memória IBGE - Censos Demográficos, disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/censos-demograficos.html>.

No que toca à periodicidade, os censos demográficos têm sido decenais em quase todo o mundo, e o foram no Brasil desde 1890, com as exceções de 1910, 1930 e 1990. A importância de se respeitar o intervalo decenal é inquestionável entre os especialistas, pois a recomposição de uma população nacional com base em censos posteriores ou anteriores não é tarefa trivial, nem em países com população estável. (memoria.ibge.gov.br).

O Censo de 1970 é visto como marco divisório na história dos censos demográficos no país, seja no tocante à organização, à riqueza de detalhes ou à confiabilidade do resultado. Os Censos seguintes, 1980 e 1991, ampliaram o campo de investigação dos censos anteriores, embora as dificuldades enfrentadas, principalmente pelo Censo de 1991, que fora adiado em razão das crises fiscais e políticas da época (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005).

O período que antecedeu e aquele que se seguiu ao 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. O IBGE estimulou e propiciou essa discussão com amplos setores sociais, da qual resultaram, inicialmente, a reformulação de alguns itens constantes do questionário de 1991 e a incorporação de novos no Censo de 2000. (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005, p. 293).

A publicação do IBGE de 2010, intitulado “por que fazer o Censo de 2010?” traz algumas passagens importantes para entender o papel dos dados produzidos para às políticas públicas. Como para acompanhar a evolução da ocupação do território e planejar o seu desenvolvimento sustentável, visto que “é fundamental conhecer a distribuição territorial das pessoas e dos domicílios e suas principais características de modo a avaliar possíveis riscos humanos e ambientais.” (IBGE, 2010, p. 02).

As informações obtidas pelo Censo, além de outras pesquisas realizadas pelo IBGE e registros administrativos, sobre a população são essenciais para elaborar projeções e estimativas populacionais, permitindo observar a evolução da população. Além de um retrato da população brasileira em determinada época ou período histórico, as informações sobre a população são utilizadas para distribuição das verbas federais aos fundos estaduais e municipais e para definir o número de cargos políticos do sistema proporcional (IBGE, 2010).

A publicação destaca a importância do Censo para os governantes e gestores, pois “oferece informações vitais para aqueles que têm a responsabilidade da gestão e planejamento local e útil aos cidadãos e às instituições para avaliar as políticas implementadas.” (IBGE, 2010, p. 04).

Acerca do relevante papel histórico do recenseamento no Brasil, o professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE, Paulo Jannuzzi (2018, p. 01) afirma que “O Brasil seria diferente do que é hoje se não fossem as informações produzidas pelo IBGE e por outras instituições do Sistema Estatístico Nacional.” e explica que

Não há como não reconhecer que parte das conquistas republicanas de universalização da educação básica, do acesso à água, redução da pobreza, promoção do desenvolvimento regional, ampliação da cobertura do emprego formal e da previdência pelo vasto território brasileiro deve-se à disponibilidade de informação estatística de boa qualidade e cobertura levantada pelo IBGE e outras instituições como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, os departamentos de estatísticas e pesquisas dos Ministérios e órgãos subnacionais de planejamento e estatística. (JANNUZZI, 2018, p. 01).

No mesmo texto, alertava para a urgência do debate acerca do mérito e dificuldades de financiamento do Censo 2020:

Trata-se de um debate que precisa ser realizado com perspectiva histórica e pluralidade de visões acerca do uso da informação estatística para o Estado e sociedade no país. Não são pouco gravosas as consequências da eventual descontinuidade de séries históricas de longa data ou a decisão de adiar a captação de dados acerca de novas questões da agenda social no país. (JANNUZZI, 2018, p. 02).

Não é preciso ir longe para se entender a importância das estatísticas públicas⁹ do Censo Demográfico na formulação de políticas públicas nos três níveis de governo, pois permitem “a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica.” (JANNUZZI, 2018, p. 03).

Os Censos constituem fonte quase que exclusiva de informação para planejamento e formulação de políticas em âmbitos local e microlocal, uma vez que os cadastros e registros administrativos públicos na esfera municipal apresentam problemas de atualização e confiabilidade, não têm cobertura espacial ou populacional muito abrangente ou ainda não dispõem de referenciamento geográfico. Em alguns países mais ricos, de população de algumas dezenas de milhões, em que a cobertura dos registros de nascimentos, casamentos, mobilidade residencial e óbitos é universal, os levantamentos censitários vêm sendo abandonados. Esse não é certamente o caso do Brasil de 2020. (JANNUZZI, 2018, p. 05).

Em 2020, durante a XIX Reunião do Comitê Executivo da Conferência Estatística das Américas (CEA) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), as autoridades dos escritórios nacionais de estatística da América Latina e do Caribe reconheceram o papel das estatísticas oficiais na elaboração de políticas públicas para mitigar os efeitos da emergência sanitária provocada pelo coronavírus (COVID-19) e na reativação econômica pós-pandemia (www.cepal.org, 2020).

Em situações como a Pandemia da COVID-19 é imprescindível ter-se dados confiáveis da tragédia/crise, ter a informação sobre quem está sendo afetado, quem são os vulneráveis, quais as práticas/ações que surtem mais efeito, por exemplo.

Em países em desenvolvimento a demanda pelo Estado se dá de forma mais “específica, reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade.” (BUCCI, 2013, p. 23).

Em um país com as dimensões continentais e estrutura federativa como o Brasil, políticas e programas devem ser desenhados para atender às demandas sociais, mas precisam estar adequados à estrutura de gestão existente. Propostas meritórias de programas, com desenhos lógicos consistentes “em tese”, podem ser inviabilizadas pelos problemas de implementação decorrentes de baixa capacidade de gestão de agentes encarregados da operação em um dos “nós críticos” do programa, em municípios, estados ou departamentos de um determinado Ministério. (JANNUZZI, 2018, p. 05).

As estatísticas públicas mostram-se fundamentais ao prognóstico/diagnóstico e identificação dos problemas públicos no Brasil, elas “ajudam pautar agendas políticas, qualificar debates públicos e subsidiar decisões técnico-políticas.” (JANNUZZI, 2018, p. 09), “nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das estatísticas, das informações sobre o ‘estado do Estado’.” (JANNUZZI, 2018, p. 09).

⁹ Indicadores de renda e pobreza, de acesso domiciliar a saneamento básico, energia elétrica e pavimentação, de ocupação, subocupação e desemprego de chefes de família, de evasão e atraso escolar de crianças, de analfabetismo de adultos, de mortalidade de jovens negros, de migração e deslocamentos para escola e local de trabalho são essenciais para o dimensionamento de demandas sociais, proposição de políticas e programas e para orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços (JANNUZZI, 2018, p. 03).

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 demandam sistemas mais complexos – ou mais modestos – de informação estatística. (JANNUZZI, 2018, p. 09).

A partir das fases do ciclo das políticas públicas apresentado na sessão anterior, destaca-se a importância dos dados e informações do Censo IBGE, na formulação por exemplo, “realização de estudos multidisciplinares, verificar os setores ou regiões que apresentam maiores carências, ou os grupos que apresentam maior grau de vulnerabilidade a justificar um tratamento diferenciado ou uma intervenção imediata.” (DUARTE, 2013, p. 26).

As estatísticas públicas auxiliam no dimensionamento da população e de suas demandas, na avaliação dos níveis de bem-estar, na investigação das desigualdades sociais e na avaliação de ações ou omissões governamentais em políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas, em última análise, são instrumentos de efetivação de direitos fundamentais, concretizando aos cidadãos a liberdade e a igualdade material, bem como a dignidade humana. Assim, são instrumentos de efetivação da ordem social proposta pela Constituição Federal de 1988.

Para o presente trabalho, entende-se política pública a partir do conceito proposto por Maria Paula Dallari Bucci: como programa de ação governamental resultante de um processo ou do conjunto de processos.

Buscou-se ao longo do texto abordar a complexidade dos processos que envolvem as fases/ciclo das políticas públicas, bem como comprovar a hipótese inicialmente proposta de que as informações/estatísticas do Censo demográfico são subsídio fundamental ao prognóstico/diagnóstico do ciclo das políticas públicas no Brasil.

O Censo Demográfico aponta à agenda de problemas/demandas da sociedade e do governo do momento de sua realização, além de explicitar novas demandas de políticas públicas ou possibilitar a avaliação das já implementadas. No Brasil, ele constitui fonte quase exclusiva de informação para planejamento e formulação de políticas, especialmente em âmbitos local e/ou municipal.

Como apontado na Ação Cível Originária (ACO) 3508, a coleta e o estudo dos dados do Censo demográfico são uma importante ferramenta-base para a elaboração de políticas públicas que atendam às necessidades da população nas três esferas de governo. Ainda, a não realização do Censo possibilita o risco do apagamento de estatísticas relacionadas à raça, gênero, habitação, concentração de renda, indicadores de pobreza com impacto frontal no enfrentamento às desigualdades sociais presentes no Brasil.

Em sede de tutela antecipada, o Supremo Tribunal Federal destacou a função basilar do direito à informação para o Poder Público formular e implementar políticas públicas, pois por meio de dados e estudos, governantes podem analisar a realidade de cada região, buscando soluções que atendam a diversidade regional, considerando a extensão do território e o pluralismo do Brasil.

Deste modo, importante se mostra o censo democrático a fim de que as políticas públicas sejam então direcionadas a atender o interesse público, garantindo-se assim os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e avanços. **CS Online – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 29, ano 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Tutela antecipada na ação cível originária 3.508**. Distrito Federal. Rel. Marco Aurélio. Julgada em 28 abr. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Política Pública em Dez Passos, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>. Acesso em: 10 jul. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Autoridades reconhecem o papel das estatísticas oficiais na elaboração de políticas públicas para mitigar os efeitos da COVID-19 e para a reativação pós-pandemia**. Publicado em 27 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/noticias/autoridades-reconhecem-o-papel-estatisticas-oficiais-elaboracao-politicas-publicas-mitigar>. Acesso em: 10 jul. 2021.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (orgs). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Por que fazer o Censo de 2010?** Diretoria de Pesquisas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Histórico dos Censos**. Disponível em: <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/historico-dos-censos/panorama-introductorio.html>. Acesso em: 10 jul. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Revista Brasileira de Estudos de População [online]**, v. 35, n. 01, 2018. ISSN 1980-5519. DOI: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0055>. Acesso em: 27 jun. 2021.

OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto de; SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. O IBGE e as pesquisas populacionais. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, vol 22., n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v22n2/v22n2a06.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

NUNES, Andréia R. Schneider. Políticas públicas. In NERY, Nelson Jr. ABOUD, George; FREIRE, André Luiz. **Direitos Difusos e coletivos**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo VI [recurso eletrônico]. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO. **Governo aciona STF para que União não suspenda o Censo Demográfico 2021**. Publicado em 27 abr. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/2021/04/27/governo-aciona-stf-para-que-uniao-nao-suspenda-o-censo-demografico-2021/>. Acesso em 10 jul. 2021.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SECHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul./dez, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.