

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

ANA LÍDIA SANTANA SCHROEDER

**DIREITO E POLÍTICA DOS DADOS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DA  
GOVERNANÇA DO IBGE**

SÃO PAULO

2021

ANA LÍDIA SANTANA SCHROEDER

**DIREITO E POLÍTICA DOS DADOS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DA  
GOVERNANÇA DO IBGE**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito e Desenvolvimento pelo Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

Campo do Conhecimento: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Orientador: Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro

SÃO PAULO

2021

Schroeder, Ana Lúdia Santana.

Direito e política dos dados : uma análise institucional da governança do IBGE/  
Ana Lúdia Santana Schroeder. - 2021.  
135 f.

Orientador: Mario Gomes Schapiro.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Autonomia. 2. Burocracia. 3. Relações interorganizacionais. 4. Direito e política. 5. IBGE. I. Schapiro, Mario Gomes. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 340.12

ANA LÍDIA SANTANA SCHROEDER

**DIREITO E POLÍTICA DOS DADOS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DA  
GOVERNANÇA DO IBGE**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito e Desenvolvimento pelo Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Campo do Conhecimento: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Data de Aprovação: 18/06/2021.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro (Orientador) – FGV  
Direito SP

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gabriela Spanghero Lotta – FGV EASP - SP

---

Prof. Dr. Iagê Zendron Miola – UNIFESP - EPPEN

Ao meu amado pai, Bomfin,  
com quem gostaria de compartilhar essa nossa conquista.  
“Por muito tempo achei que a ausência é falta. E lastimava, ignorante, a falta. Hoje não a lastimo. Não há falta na ausência. A ausência é um estar em mim. E sinto-a, branca, tão pegada, aconchegada nos meus braços, que rio e danço e invento exclamações alegres, porque a ausência, essa ausência assimilada, ninguém a rouba mais de mim” (Carlos Drummond de Andrade).

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus.

À minha mãe e aos meus pais Bomfin e João pela dupla jornada de trabalho ao longo da minha infância, por todo o trabalho, que chamamos hoje de “braçal”, que aprenderam a fazer com meu avô e com meus tios. Vim de uma família de pedreiros, marceneiros, faxineiros e domésticas, que construíram todo um caminho para que hoje eu pudesse estar aqui, escrevendo uma dissertação de mestrado. Essa realização é mais deles do que minha.

Ao meu melhor amigo e parceiro de vida, Fernando, pelo amor e cuidado de todos os dias, por ser o meu lar.

Às minhas amigas Beatriz Soares, Beatriz Rodrigues e Natasha Almeida pelo incentivo, apoio e pelo entusiasmo em acompanhar essa fase da minha vida.

Às minhas amigas queridas e amadas, presentes que levo do mestrado para a vida, Larissa, Viviane e Taisa, pelo amor, incentivo, parceria, conselhos e presença constante. Ao meu amigo Luiz, por todas as revisões, comentários, reflexões, indicações de leitura, sugestões, buscas e incentivo. Por sua amizade, generosidade e companheirismo, sou imensamente grata. Às(aos) minhas(eus) colegas de turma, por todos os ensinamentos e apoio. Essa jornada não poderia ser melhor compartilhada.

Aos meus professores e professoras por compartilharem conhecimento, por provocarem reflexões e desconfortos essenciais para o meu crescimento, em especial, Luciana Gross, Marta Machado e José Garcez.

Ao meu orientador, por quem cultivo grande admiração, por me acolher, me inspirar, e por acreditar nesta pesquisa.

Aos professores Dra. Gabriela Lotta e Dr. Iagê Miola, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação.

À Fundação Getúlio Vargas, pelo apoio financeiro por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

Este é mais um momento da minha trajetória no qual olho para mim e penso: “não era nem para eu estar aqui”. Não era mesmo, mas graças às políticas públicas de ampliação de acesso ao ensino superior, confundimos as estatísticas.

Sabemos exatamente quantas pessoas há no País, quanto ganhamos, que idade temos, de qual cor ou raça somos, sexo, profissão, quais são e onde estão as mazelas brasileiras, onde avançamos, onde retrocedemos, quanto produzimos, quanto valemos, quantos são casados, solteiros, viúvos, separados, quantos filhos tem cada casal, em que tipo de casa moramos, quem concentra mais renda e quem sobrevive com muito pouco. Sabemos quantos estão na escola, quem ainda não sabe ler e os que já conseguiram chegar à universidade. Podemos descrever de que maneira se organizam nossas famílias e a situação de suas finanças. Sabemos quantas crianças estão trabalhando, quantos trabalham sem qualquer proteção social, quantos são explorados. Sabemos o tamanho do nosso agronegócio, do mercado de trabalho, da indústria, das estradas, das fazendas, das florestas, os preços de cada produto ou serviço em cada parte do País. Sabemos a distância longa que temos que percorrer para sermos uma sociedade justa e de bem-estar social. E tudo isso ao alcance de um clique, um movimento do mouse, no fascinante Brasil, que sai das tabelas, gráficos, mapas e análises, oferecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (ALMEIDA, 2016).

## **RESUMO**

A presente dissertação tem o propósito de contribuir para o debate sobre autonomia burocrática, por meio de um estudo de caso longitudinal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 1988 e 2018, no qual investigaremos como o direito é um importante constituidor da autonomia burocrática do serviço estatístico nacional. A literatura aponta que os principais motivos da autonomia burocrática são seu potencial de especialização, o monopólio de informação, e a preservação das políticas públicas dos interesses e paixões políticas de curto prazo. Em seu turno, a literatura sobre as instituições nacionais de estatísticas afirma que a autonomia da burocracia estatística é essencial para a credibilidade e integridade do serviço estatístico nacional. Em ambos os casos, o exercício de conceitualização da autonomia burocrática tem evidenciado seu caráter relacional, imprimindo esforços em explorar em relação ao que e a quem a burocracia pode ser autônoma. Nesta pesquisa, acrescentamos a esse debate a percepção de que a burocracia pode ser autônoma em relação a algo ou a alguém a partir de quatro possibilidades de conformação da autonomia burocrática pelo direito decorrentes de duas variáveis: a autonomia normativa e a autonomia factual. Tendo por base os marcos analíticos propostos por Seltzer (1994) e o exame da trajetória normativa do IBGE, observamos que embora o regime jurídico do IBGE não institua a autonomia do serviço estatístico brasileiro, o IBGE tem atuado com uma autonomia factual, que é impactada de acordo com a conjuntura política. Além disso, que sua credibilidade e integridade têm sido conformadas por normas elaboradas no âmbito da própria instituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** desenho institucional, direito e política, direito e política estatística, autonomia burocrática, política e estatística; IBGE; integridade estatística.



## **ABSTRACT**

This dissertation aims to contribute to the debate on bureaucratic autonomy through a longitudinal case study of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) between 1988 and 2018, in which we investigate how law is an important constituent of the bureaucratic autonomy of the national statistical service. Literature indicates that the main reasons for bureaucratic autonomy are its potential for specialization, the monopoly of information, and the preservation of public policies from short-term political interests and passions. In turn, the literature on national statistical institutes states that its bureaucratic autonomy is essential for the credibility and integrity of the national statistical service. In both cases, the exercise of conceptualizing bureaucratic autonomy has pointed to its relational character, making efforts to explore in relation to what and to whom the bureaucracy can be autonomous. In this research, we add to this debate the idea that there are four possibilities from which bureaucracy can be autonomous in relation to something or someone, arising from two variables: normative autonomy and factual autonomy. Based on the analytical frameworks proposed by Seltzer (1994) and on the analysis of the normative trajectory of IBGE, we observe that although IBGE's legal regime does not institute the autonomy of the Brazilian statistical service, IBGE has acted with factual autonomy, which is impacted according to the political scenario. Furthermore, its credibility and integrity have been shaped by norms established within the scope of the institution itself.

**KEYWORDS:** institutional design; law and politics; law and statistical policy; bureaucratic autonomy; politics and statistics; IBGE; statistical integrity.

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> – Resumo TDF .....	27
<b>QUADRO 2</b> - Conformações que o direito pode dar à autonomia burocrática .....	50
<b>QUADRO 3</b> - Definições da personalidade jurídica do IBGE por estatuto .....	75
<b>QUADRO 4</b> – Código de boas práticas das estatísticas do IBGE .....	85
<b>QUADRO 5</b> - <b>Correspondência</b> entre os Princípios do Código de Boas Práticas do IBGE e os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais .....	87
<b>QUADRO 6</b> - Presidentes do IBGE .....	94
<b>QUADRO 7</b> - Conselho Técnico .....	112
<b>QUADRO 8</b> - Conselho Curador .....	113
<b>QUADRO 9</b> - Conselho Diretor .....	114

## **LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1</b> - Projeto de Lei Orçamentária Anual x Lei Orçamentária Anual (2003 - 2018)	
.....	91
<b>GRÁFICO 2</b> - Execução Orçamentária do IBGE (2000-2018) .....	92

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>PERCURSO METODOLÓGICO.....</b>	<b>21</b>
<i>a.</i> Autonomia Normativa .....	24
<i>b.</i> Autonomia Factual.....	28
Uma nota sobre a importância do "G" e porque ele não será contemplado nesta pesquisa .....	31
<b>1. DIREITO E POSSÍVEIS CONFORMAÇÕES DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA .....</b>	<b>32</b>
1.1. Conceituando a autonomia burocrática .....	34
<i>1.1.1 Condições para a autonomia da burocracia .....</i>	<i>37</i>
1.2. A autonomia burocrática como fonte de integridade e credibilidade das instituições nacionais de estatística .....	41
1.3. O papel do direito na autonomia burocrática .....	50
<i>1.3.1. O regime jurídico da autonomia burocrática do serviço estatístico nacional .....</i>	<i>53</i>
<i>1.3.2. A autonomia burocrática factual do serviço estatístico nacional .....</i>	<i>57</i>
1.3.2.1 Trilha de fortalecimento da integridade da instituição nacional de estatística .....	57
<i>1.3.3. Estratégias para minar a autonomia factual do serviço estatístico .....</i>	<i>60</i>
<b>2. A FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: AUTONOMIA NORMATIVA E AUTONOMIA FACTUAL .....</b>	<b>67</b>
2.1. O regime jurídico do serviço estatístico brasileiro .....	67
2.2. A natureza jurídica e a autonomia pelo direito .....	72
2.3. A construção da autonomia factual do IBGE .....	79
I. Longa tradição de integridade estatística .....	79
II. Jornalismo sem censura e ativo .....	79
III. Programação pré-anunciada das datas de lançamento .....	81

IV. Sistema de serviço público sólido .....	82
V. Localização do serviço estatístico dentro da estrutura governamental .....	82
VI. Estatura e status contratual do chefe do serviço de estatística .....	83
VII. Suporte internacional .....	84
2.4. Testes e intentos contra a autonomia do IBGE .....	88
I. Alterações na missão da instituição responsável pelas estatísticas oficiais .....	88
II. Redução, restrição orçamentária ou fomento ao autofinanciamento, de modo que a instituição passe a comercializar serviços à financiadores cujos os interesses podem orientar o trabalho agência .....	89
III. Ataques de autoridades políticas ao funcionalismo, exacerbação do número de funcionários de nomeação política e nomeação de chefes estatísticos sem a qualificação necessária .....	92
IV. Supressão ou expansão de séries e campos estatísticos de acordo com os interesses do governo de evidenciar ou ocultar determinadas informações relacionadas às questões sociais, econômicas e demográficas.....	96
V. Termos, nomenclatura, definição de conceitos e metodologia usados na coleta, compilação e disseminação de estatísticas são os alicerces do serviço de estatística, sendo às vezes alvo de manipulação política .....	97
VI. A extensão e o momento da liberação dos dados .....	98
VII. Ameaça à confidencialidade dos dados .....	99
VIII. Campanha ativa para desacreditar a produção, métodos ou equipe de serviços estatísticos .....	100
2.5. O poder judiciário e a autonomia do IBGE: farejando a judicialização das estatísticas oficiais .....	101
<b>3. LIMITES E POTENCIALIDADES DOS ASPECTOS FORMAIS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO IBGE .....</b>	<b>105</b>
3.1. Sistema Estatístico Nacional .....	106
3.2. Órgãos Colegiados .....	111
3.3. Fundo Nacional de Geografia e Estatística (FNGE) .....	115

3.4. Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) .....	118
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>129</b>

## INTRODUÇÃO

As instituições nacionais de estatísticas<sup>1</sup> são os órgãos responsáveis pela produção de estatísticas oficiais, que constituem um elemento indispensável no sistema de informação de uma sociedade democrática - no âmbito da qual o cidadão pode exercer seu direito de manter-se informado -, e proporcionam informação sobre as esferas econômica, demográfica, social e ambiental, para o governo, para a comunidade empresarial e para o público em geral (ONU, 1994). As estatísticas oficiais orientam a tomada de decisão, fomentam o debate nacional, fundamentam pesquisas dentro e fora do governo, evidenciam as mudanças em andamento, permitem comparações entre períodos de tempo e áreas geográficas, possibilitam o monitoramento da atividade governamental e a avaliação do trabalho do governo. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a principal provedora de informações geográficas e estatísticas do Brasil, o que lhe confere o atributo de Instituição Nacional de Estatística.

A credibilidade e a integridade do serviço estatístico nacional estão intrinsecamente condicionadas pelo seu desenho institucional e pela sua autonomia em relação ao controle político. Entretanto, embora o valor de uma instituição elaboradora de estatísticas oficiais autônoma seja reconhecido, sua autonomia profissional recebe pouca atenção, exceto durante tentativas de interferência política em dados específicos, nas metodologias estatísticas, nos momentos e conteúdos de publicações que informam o impacto da performance no governo na realidade nacional - por exemplo, se o país está mais ou menos pobre, se as pessoas estão ou não empregadas. Quando há sinais de interferência política nas estatísticas oficiais o debate sobre a autonomia do serviço estatístico nacional tem espaço na pauta.

Um caso recente, dentro do período histórico estudado nesta pesquisa, ocorreu em dezembro de 2004 quando o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva disse que a fome no Brasil não poderia ser medida por institutos de pesquisa. Isso porque a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE demonstrou a existência de mais adultos com excesso do que com déficit de peso no Brasil, e que a pobreza no país não se manifestava por meio da fome, mas em termos de qualidade de vida e de desigualdade de rendimentos. Na época, o Programa Fome Zero era uma das principais iniciativas do governo.

---

<sup>1</sup> Essas instituições também são nomeadas de Escritórios Nacionais de Estatística, Departamentos Nacionais de Estatística, Organismos Nacionais de Estatística, Organizações Nacionais de Estatística, Agência de Estatística e Institutos Nacionais de Estatística.

No mês seguinte, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Portaria nº 15 de 25 de janeiro de 2005 que determinava que os resultados de indicadores estruturais do IBGE fossem encaminhados com no mínimo 48 horas de antecedência ao referido Ministério antes da publicação, e fixou horário para a disponibilização das pesquisas à imprensa. Essa portaria repercutiu na mídia, e foi interpretada como tentativa de censura e intervenção política.

Diante disso, houve o pedido de liminar realizado pelo procurador Márcio Schusterschitz da Silva Araújo, que foi concedido pela juíza federal Luciana Souza Sanchez, da 10ª Vara Federal Cível de São Paulo. Em sua ação, o procurador apontou que o estabelecimento de uma fase de pré-divulgação dos dados poderia trazer o risco de ser percebido como censura, como um novo contorno para a expressão "*the king can do no wrong*", na medida em que permitiria que o governo formulasse justificativas ou argumentações em defesa de uma decisão política ou administrativa, e que as mesmas fossem utilizadas como diretrizes de narrativa na divulgação da pesquisa ou em resposta aos resultados evidenciados por ela (O GLOBO, 2005)<sup>2</sup>.

Neste contexto, o ex-presidente do IBGE, Simon Schwartzmann, declarou em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo (2004)<sup>3</sup> que a polêmica criada pelas declarações do então presidente Lula deveria ser uma janela de oportunidade para se discutir a autonomia do IBGE, da mesma forma que se discute a autonomia do Banco Central para fins de fortalecimento da credibilidade do governo na área econômica, e que o fato de o IBGE não ter nenhuma autonomia propiciava situações como aquela.

A autonomia é parte importante da credibilidade do serviço estatístico nacional, e pelas recomendações das organizações internacionais e experiências de serviços estatísticos de outros países, deve ser formalizada por uma legislação específica. Há, portanto, a premissa de que o direito é constituidor da autonomia burocrática do serviço estatístico nacional. Tendo em vista tal expectativa sobre a garantia institucional<sup>4</sup> da autonomia do serviço estatístico nacional,

---

<sup>2</sup> O GLOBO. **MP recorre contra tentativa de censura ao IBGE**. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/388367/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>3</sup> O ESTADO DE SÃO PAULO. PAULO. **IBGE deve ser autônomo, como o BC: Para o ex-presidente do instituto, Simon Schwartzmann, falta de autonomia estimula críticas como as feitas por Lula**. 2004. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/IBGE%20atuonomo.htm>. Acesso em: 07 abr. 2019.

<sup>4</sup> Por "garantia institucional", "autonomia institucionalizada", e "institucionalização da autonomia", entendemos a existência de uma sistema de regras sociais compartilhadas, de regras de caráter legal que são apoiadas pelos poder e autoridade do Estado (HODGSON, 2015, p. 13).



é oportuno pensarmos os papéis que o direito pode exercer na conformação da autonomia burocrática de uma instituição.

Quando nesta pesquisa mobilizamos o conceito de "papéis do direito" nos referimos à: i) concepção formalista de que o direito são leis, decretos e atos normativos, são as normas claras e formais; e ii) concepção de que o direito é a aplicação, a percepção e o vivenciamento de normas formais e escritas ou informais e não-escritas. Respectivamente, o “*law in books*” e o “*law in action*”, ou seja, o direito nos livros e o direito em ação.

Hodgson (2015, p. 9) defende que o direito não deve ser visto como epifenomenal, mas como parte constitutiva da realidade social, constituída por regras e relações. Algumas regras sociais são legais e estatutárias por natureza. Por outro lado, existem leis e direitos que não são aplicados ou executados na prática ou até o são, mas não bem executados, e nestes casos não se viabilizam como regras sociais.

*But, when the rule of law prevails and laws are enforced, these become powerful social rules. They are backed by authority and have the perceived legitimacy of sovereign power. Transgressors face possible punishment. Much of the de jure then becomes de facto.*

*Taking law seriously does not mean ignoring rules and practices that are undefined in law. The “informal” norms of culture and convention also matter greatly. When law is nonexistent or ineffective, they are everything. And, even when law is strong, there are zones of discretion where much else is important. The fact that legal rules determine far from everything does not mean that law can be ignored.*

***Law is not treated here as set of statements or statutes in dusty books. Laws are made meaningful and have effect within legal institutions, including those of legislation, judgment, and enforcement. The legal focus here is on institutional facts, not proclamations alone (grifo nosso).***

O institucionalismo legal apresenta três concepções ontológicas sobre o direito. Uma concepção aborda as interações que engendram e sustentam interpretações, significados, entendimentos, regras e fatos institucionais, sobre as quais significados e interpretações são obrigações e direitos legais. A segunda concepção refere-se ao direito entendido como resultado da intervenção do Estado e de interesses privados, dos quais decorrem regras e estruturas da sociedade capitalista moderna. A terceira concepção, e a que empregamos nesta pesquisa, é a de que o direito não se resume à uma expressão das relações de poder, mas é parte constitutiva da estrutura de poder institucionalizada e um dos principais meios de exercício do poder. Para além de leis e normas escritas, o direito é a atividade de órgãos da administração pública, do judiciário, do legislativo (HODGSON, 2015), e como os movimentos e grupos de interesse recorrerem aos tribunais para contestar a lei ou a interpretação jurídica atual (ALISSON, 2015).

Os manuais de organizações internacionais sobre instituições nacionais de estatísticas trazem uma valorização considerável do "*law in book*" (regras formais que normatizam as relações, segundo os livros), de uma autonomia institucionalizada, o que mostra a confiança depositada na autoridade da lei escrita, e sua preferência em relação às regras que são obedecidas em nome do costume, conformismo ou hábito.

O IBGE não tem sua autonomia institucionalizada pelo direito, ou seja, em seu desenho institucional a burocracia não conta com uma autonomia normativa, e isso, ao longo de sua trajetória, tem significado que os níveis de autonomia burocrática oscilam de acordo com a conjuntura. Essa autonomia factual do IBGE, concedida politicamente, tem sido testada pelo tempo, e mesmo diante desse desenho institucional pendular, e ante tentativas e iniciativas de interferência política, o IBGE invoca a crença em sua autonomia<sup>5</sup>, e tem se empenhado em fortalecer sua integridade, credibilidade e autonomia para além da norma escrita.

Por mais que a institucionalização da autonomia burocrática pelo direito seja desejável e denote credibilidade no caso das instituições nacionais de estatísticas oficiais, existem meios para comprometê-la. Seltzer (1994) elenca algumas possibilidades que podem impedir que a autonomia normativa da burocracia também seja factual: a realização de campanhas ativas por políticos para descredibilizar as políticas públicas da instituição, restrições orçamentárias, a ausência de incentivos para que as informações necessárias para a produção de estatísticas sejam fornecidas, as regras de contratação e demissão do funcionalismo, e outros que serão abordados ao longo deste trabalho. Ainda assim, a autonomia burocrática normativa poderia trazer mais previsibilidade e estabilidade para a prática institucional do serviço estatístico nacional, ou seja, definido que o serviço estatístico opera sem autonomia burocrática haveria clareza acerca dos mecanismos de monitoramento e controle necessários à credibilidade e integridade das estatísticas oficiais.

Entendemos que a autonomia burocrática é então conformada pelo direito nos livros e pelo direito em ação, resultando em uma autonomia normativa e/ou factual. Pelo direito nos livros, quando a autonomia burocrática é garantida institucional e formalmente, por meio de regras claras, dispositivos legais e normativos que configuram um desenho institucional que propicia e estabelece a autonomia da burocracia, havendo então uma autonomia normativa. O direito em ação, enquanto regras/normas que efetivamente conformam a autonomia

---

<sup>5</sup>Diante de alterações no cronograma da Pnad Contínua em 2014, Simon Schwartzman, presidente do IBGE entre 1994 e 1998 disse: "Tradicionalmente, o IBGE sempre foi independente. Mas, quando tem de suspender uma divulgação em momento político de campanha eleitoral, levanta suspeitas. À mulher de César, não basta ser virtuosa, é preciso parecer virtuosa".

burocrática, sendo elas formais ou não, refere-se à como tais regras são aplicadas na prática, e como empiricamente as atividades normativa e legislativa permeiam a atuação da burocracia, possibilitando, ou não, uma autonomia burocrática factual.

Nesta pesquisa não pretendemos analisar questões de constitucionalismo, juristocracia e efeitos da revisão judicial, mas tomaremos emprestada a concepção de que há uma distância entre o que está escrito/formalizado e o que é praticado, e sobre como mesmo havendo normas e disposições legais formais, elas estão sujeitas às interpretações dos atores políticos. Isto é importante para a presente pesquisa justamente porque o nível de institucionalidade da política estatística é entendido como de suma importância para a credibilidade do serviço estatístico e para a integridade das estatísticas oficiais. Entretanto, ter um conjunto de normas e disposições legais que propiciem integridade, credibilidade e autonomia em relação ao controle político para a instituição nacional de estatística não é suficiente. É importante que na prática institucional do serviço estatístico haja autonomia, credibilidade e integridade. Quando analisamos uma norma que envolve a instituição nacional de estatística, e não diretamente sua autonomia, o “como” essa norma é praticada confere ou compromete a autonomia e a credibilidade do serviço estatístico.

O “*law in books*” se diferencia do “*law in action*” porque o “*law has always been and no doubt will always continue to be, "in a process of becoming." It must be "as variable as man himself."* [...] *Law would be neglecting one of its most important functions if it ceased to meet the demands of this ceaseless evolution.*”. Pound afirma que independentemente do que dizem as leis e normas jurídicas formais, os homens farão o que decidirem fazer. “*The forms may be kept, but the substance will find some fiction or some interpretation, or some court of equity or some practice of equitable application, to sanction change*” (POUND, 1910, p.22).

O descompasso entre o direito nos livros e o direito em ação também pode ser consequência: do distanciamento entre o pensamento social, econômico e filosófico atual, e o pensamento jurídico da norma formal; da rigidez da elaboração da legislação, que não dá margem suficiente para a ação judicial diante de casos individuais; dos defeitos da máquina administrativa (POUND, 1910, p. 24). Mas ao contrário do que pode parecer, esse descompasso pode não ser um problema, porque é necessário reconhecer que a jurisprudência não é autossuficiente, “*for the written word remains, but man changes*” (POUND, 1910, p.36).

A expectativa sobre a existência de legislação específica que garanta a autonomia de instituições nacionais de estatística está fundamentada na premissa de que esse arranjo traz

maior estabilidade e previsibilidade, de que o direito, do ponto de vista formal, é uma variável importante da acuidade dos desenhos institucionais.

Idealmente, uma instituição nacional de estatística teria maiores possibilidades de funcionamento adequado se o seu desenho institucional garantisse a autonomia burocrática por meio do direito, e que essa autonomia fosse amplamente reconhecida e respeitada por todos os atores sociais. Não obstante, o objetivo desta pesquisa não se restringe à descrição ou prescrição de cenários ideais, mas pretende analisar, na prática, a autonomia do IBGE.

No primeiro capítulo desta dissertação, apresentamos a revisão da literatura sobre a autonomia burocrática, elencando os motivos, trazidos pela literatura, para a autonomia burocrática (potencial de especialização e do monopólio de informação, além do que diante de uma burocracia controlada politicamente, as políticas públicas estariam sujeitas à interesses e paixões políticas de curto prazo), as condições necessárias à ela e os mecanismos dos quais decorre (delegação presidencial ou congressional de poder administrativo formal, capacidade técnica e profissional, legitimidade e reputação). Em seguida, descrevemos a abordagem da literatura sobre instituições nacionais de estatística para a autonomia burocrática, segundo a qual a autonomia do serviço estatístico nacional confere às estatísticas oficiais mais credibilidade e integridade. Isto feito, defendemos que a autonomia burocrática pode ser normativa e/ou factual, para então trazermos as recomendações presentes nos manuais das organizações internacionais para o regime jurídico do serviço estatístico nacional, e apresentarmos o que são consideradas evidências da autonomia factual de uma instituição nacional de estatísticas oficiais.

O segundo capítulo é dedicado à descrição do regime jurídico do IBGE, que embora tenha estabelecido o IBGE como coordenador do Sistema Estatístico Nacional, a criação do Fundo Nacional de Geografia e Estatístico, tenha determinado a obrigatoriedade da prestação de dados da sociedade civil e de outros público ao IBGE, e definido a confidencialidade dos dados, não confere autonomia técnica ao serviço estatístico brasileiro, muito menos um mandato predeterminado para o dirigente da instituição. Em seguida, relatamos como o IBGE construiu sua autonomia factual, e momentos nos quais essa autonomia foi testada.

No terceiro capítulo, exploraremos os limites e as possibilidades do desenho institucional do IBGE no que se refere ao Sistema Estatístico Nacional, à governança do IBGE por seus órgãos colegiados, e ao seu financiamento.

## PERCURSO METODOLÓGICO

Na presente seção abordaremos os aspectos metodológicos desta pesquisa, com o objetivo de investigar como o direito constitui a autonomia burocrática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Trata-se de uma pesquisa que tem como método de investigação empírica o estudo de caso típico (SEAWRIGHT; GERRING, 2008) longitudinal, que contemplará o período entre 1988 e 2018, também foi utilizado o método de análise documental (CELLARD, 2008) de arquivos públicos e de documentos públicos não arquivados (pesquisas e ensaios de publicações periódicas).

Segundo Seawright e Gerring (2008), um estudo de caso é definido como: *“the intensive (qualitative or quantitative) analysis of a single unit or a small number of units (the cases), where the researcher’s goal is to understand a larger class of similar units (a population of cases)”* (p. 296). Os estudos de caso objetivam a elucidação de características de uma população mais ampla, e o caso escolhido tem o desafio de representar uma população de casos que muitas vezes é maior do que o próprio caso (SEAWRIGHT; GERRING, 2008).

Nesta pesquisa a população de casos são as instituições nacionais de estatísticas oficiais, e o IBGE é o caso que nos permite refletir sobre a constituição do desenho institucional - a partir de arranjos formais e informais - de organizações responsáveis pelo serviço estatístico de países em desenvolvimento, tornando-o um caso verdadeiramente representativo.

Um caso típico tem a característica de ser explicado por um modelo existente, que permite ao pesquisador, a partir do caminho causal específico sugerido pela teoria existente, investigar a compatibilidade de padrões aplicando-os ao caso, para validá-los ou não. O arcabouço teórico e analítico que orienta o estudo de caso desta pesquisa é composto pela revisão da literatura sobre a autonomia burocrática, direito e política, e a literatura sobre instituições nacionais de estatística.

*Otherwise, the researcher may try to show that the causal mechanisms are different than those that had been previously stipulated. Or he or she may argue that there are no plausible causal mechanisms connecting this independent variable with this particular outcome. In the latter case, a typical case research design may provide disconfirming evidence of a general causal proposition* (SEAWRIGHT; GERRING, 2008, p. 299).

Tendo em vista o papel que os casos de fundo desempenham na análise do estudo caso (SEAWRIGHT; GERRING, 2008), mobilizamos também a literatura e documentos de organismos internacionais sobre as instituições nacionais de estatística, e sobre o regime jurídico para o seu pleno e adequado funcionamento.

Ao contrário do dissenso da literatura mais ampla sobre controle político e autonomia burocrática, os documentos internacionais e a literatura especializada apontam que a autonomia das instituições nacionais de estatística é imprescindível para a credibilidade e integridade das mesmas, e principalmente, que essa autonomia deve ser formal. Além disso, para organizações desta natureza há experiências, recomendações e expectativas em termos de como e sobre o que se deve legislar, na medida em que uma base legal adequada é fundamental para a produção de estatísticas oficiais de alta qualidade e confiabilidade (ONU, 2016).

Isto posto, pressupomos quatro possibilidades para a conformação da autonomia burocrática do IBGE: 1) O IBGE tem sua autonomia garantida pelo direito, uma autonomia formal, uma autonomia escrita, e essa autonomia pode ser verificada em sua prática institucional, ou seja, o IBGE é autônomo pelo direito e de fato; 2) Mesmo tendo sua autonomia determinada legalmente, a mesma não se materializa em sua prática institucional, ou seja, o IBGE é autônomo pelo direito, mas não é de fato; 3) Não há garantias formais de autonomia para o IBGE, mas a prática institucional aponta para uma autonomia não-formal, não-escrita, ou seja, o IBGE não é autônomo pelo direito, mas é de fato, e: 4) O IBGE não tem sua autonomia garantida legalmente, e sua prática institucional aponta para o controle político, ou seja, o IBGE não é autônomo.

Para compreender como a autonomia burocrática é conformada no “*law in books*”, representado pelas leis e pelos atos normativos, na definição formal da autonomia e de seus limites, e da capacidade estatística de instituição nacional responsável pelas estatísticas oficiais, foram analisadas cerca de 250 normas jurídicas, entre Decretos-Lei, Decretos e Leis, do período entre 1934 a 2018 sobre o IBGE e a Política Pública de Estatística no Brasil, a fim de compreender como o direito, do ponto de vista formal, determina o desenho institucional do IBGE e a dinâmica entre a autonomia burocrática e controle político do serviço estatístico brasileiro. O motivo de analisarmos as normas jurídicas anteriores à 1988 é que parte considerável do regime jurídico do serviço estatístico brasileiro foi construído antes da Nova República, e foi preservado após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A análise da autonomia factual do IBGE contou com a utilização dos marcos analíticos propostos por Seltzer (1994)<sup>6</sup>, por meio dos quais mapeamos elementos que podem conferir ou

---

<sup>6</sup> William Seltzer: Pesquisador Sênior e Presidente do Comitê de Ética Profissional da American Statistical Association. BA, Chicago. Consultor, Tribunal Criminal Internacional da ONU para Ruanda (1996), Diretor da Divisão de Estatísticas das Nações Unidas (1986-94), Chefe de Estatísticas Demográficas e Sociais da Divisão de Estatísticas da ONU (1974-86).

comprometer a autonomia burocrática, o que significa o fortalecimento da credibilidade do serviço estatístico ou minar a integridade da instituição nacional de estatísticas oficiais, respectivamente. Também consideramos as respostas do poder judiciário diante de tentativas de controle político das estatísticas oficiais e do IBGE.

De acordo com a literatura sobre controle político e autonomia burocrática há quatro dimensões para o exercício de ambos: a nomeação de funcionários, o controle orçamentário, o monitoramento e a legislação. Tais mecanismos são contemplados nos parâmetros propostos pelos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), pela literatura sobre as instituições nacionais de estatística e as estatísticas oficiais, e pelo marco analítico de Seltzer (1994), que sintetiza todos esses elementos.

No que se refere aos materiais utilizados nesta pesquisa, os principais documentos foram: *Manual de Organización Estadística* (1981), *Manual de Organización Estadística* (2004), *Generic Law on Official Statistics* (Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais) (2016), *Working Paper Series n°6* (Department for Economic and Social Information and Policy Analysis - DESIPA), a Resolução 68/261 da Assembleia Geral aprovada em 29 de Janeiro de 2014 sobre os princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, a Resolução 64/267 da Assembleia Geral relativa ao Dia Mundial da Estatística, a Resolução 2005/13 do Conselho Econômico e Social referente ao Programa Mundial de Censos Populacionais e Habitacionais de 2010, e a Resolução 2013/21 do Conselho Econômico e Social sobre Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais.

Os Manuais das Organizações de Estatística da ONU são de 1981 e 2004, sendo que o segundo não é uma atualização do primeiro, havendo em ambos informações complementares, e por esse motivo os dois foram utilizados.

A Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais (2016), que foi desenvolvida para países do Leste Europeu, do Cáucaso e Ásia Central<sup>7</sup>, em um processo colaborativo, tem por objetivo "*provide a strong reference for developing a solid legal basis for the functioning of a National Statistical System and the production of high quality official statistics*" (ONU, 2016, p. 7), e destaca que sua implementação deve ser ajustada às circunstâncias nacionais e complementada com legislação secundária, diretrizes ou regras para sua implementação.

---

<sup>7</sup> Os países envolvidos são: Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, República da Moldávia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

### *a. Autonomia Normativa*

A capacidade estatística nacional está condicionada à existência de uma estrutura legal que promova a autonomia técnica e financeira da instituição nacional de estatística (DARGENT, et al., 2018). Ou seja, o que se legisla em termos de política estatística importa, sendo esse o cerne das recomendações e expectativas presentes nos manuais internacionais sobre instituições responsáveis pela elaboração de estatísticas oficiais e da Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais. Esses documentos trazem detalhes sobre o que um regime jurídico relativo às estatísticas oficiais deve contemplar.

De acordo com os manuais internacionais sobre as instituições nacionais de estatística e a Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais, por meio do regime jurídico sobre as estatísticas oficiais devem ser definidos: 1) Quem são os principais atores, seus direitos e responsabilidades; 2) O conjunto de órgãos com os quais a instituição responsável pelas estatísticas oficiais irá se relacionar; 3) Em países com arranjos federativos, a lei determina que a instituição nacional de estatística seja o organismo coordenador técnico do Sistema Nacional de Estatística de todas as unidades (inclusive as subnacionais) de estatísticas. Em um sistema descentralizado, a lei deve conter disposições que reconheçam a necessidade de coordenação estatística, sua definição e diretrizes para sua implementação. 4) Os incentivos para que indivíduos respondam às pesquisas realizadas pela instituição nacional de estatística, e as sanções para os casos nos quais há recusa; 5) O direito e as condições de acesso aos dados produzidos por outros órgãos públicos que sejam importantes para o desenvolvimento de estatísticas pela instituição responsável pelas estatísticas oficiais; 6) Que as atividades estatísticas desenvolvidas pela instituição nacional de estatística devem respeitar o princípio da independência profissional (a mesma independência deve ser assegurada para os profissionais das unidades de estatística subnacionais) (ONU, 2004).

Assim, as legislações e atos normativos sobre as instituições nacionais de estatística estabelecem o regime jurídico para o desenvolvimento, a produção e a divulgação de estatísticas oficiais, determinando quais instituições compõem o Sistema Nacional de Estatísticas, os usuários das estatísticas oficiais (seus deveres e direitos), e dispõem sobre o Conselho Nacional de Estatística. A principal autoridade do Sistema Nacional de Estatística, a instituição nacional de estatística, deve ser definida em legislação como um órgão profissionalmente independente, organizado sob a autoridade do Primeiro Ministro ou Presidente de um país. Em outros modelos organizacionais, a legislação define a instituição nacional de estatística como um órgão estatal autônomo com seu próprio órgão supremo de



governança, o Conselho Nacional de Estatística, composto por representantes (outros produtores de estatísticas oficiais) (ONU, 2016, p. 8).

Igualmente importante quanto o que deve ser legislado sobre as estatísticas oficiais, é o que de fato é legislado, e sua aplicação. Por isso, ambicionamos ao longo desta pesquisa compreender o que se decidiu normatizar a respeito das estatísticas oficiais e do IBGE no período entre 1934 e 2018. Embora a pesquisa compreenda uma análise do IBGE entre 1988 e 2018, o atual regime jurídico do IBGE preservou e se fundamenta nas leis e decretos anteriores ao período democrático. Neste recorte, foram mapeadas e analisadas 250 legislações e atos normativos sobre o IBGE e a estatísticas oficiais deste período, com a utilização do método da “Teorização Fundamentada em Dados” (TFD), a partir da leitura de Cappi (2017) sobre sua aplicação no campo da pesquisa empírica em direito.

A adoção do método justifica-se por nos permitir a organização da realidade empírica observada, por ser especialmente indicado para o estudo de trajetórias - que neste caso é a trajetória da institucionalização do IBGE e da Política Estatística no Brasil - e de funcionamento de organizações (CAPPI, 2017, p. 402).

Embora a TFD renuncie ao "intento de trabalhar por verificação de uma ou mais hipóteses preestabelecidas a partir de um marco teórico dado", destacamos que "a observação é sempre guiada por uma pré-leitura "teórica" da realidade" (CAPPI, 2017, p. 397).

A prática analítica da TFD compreende três etapas fundamentais: 1) a codificação aberta, 2) codificação axial e 3) a codificação seletiva.

A codificação é uma operação de análise através da qual o(a) pesquisador(a) divide, conceitualiza e categoriza os dados empíricos que ele selecionou anteriormente – o seu corpus empírico –, podendo estabelecer, por sua vez, novas relações, de caráter teórico, entre os resultados dessas operações analíticas (CAPPI, 2017, pp. 405-406).

Na codificação aberta ocorre a formulação de conceitos (códigos) mais abstratos - que traduzem a operação analítica - e enraizados - "que traduzem uma relação estreita aos dados" - que categorizam os elementos da realidade empírica observada, podendo partir de termos já adotados na realidade empírica que se observa (CAPPI, 2017, p. 406).

A codificação axial envolve a "comparação das categorias abstraídas dos dados empíricos, bem como de suas propriedades e dimensões, para começar a elaborar uma articulação teórica entre elas, devendo ser confirmada pelo retorno às observações iniciais" (STRAUSS & CORBIN, 2008, pp. 123-142, apud CAPPI, 2017, p. 407).

Em seu turno, a codificação seletiva é a base, é o que fundamenta as demais codificações, por meio dela é possível integrar uma proposta teórica em torno de uma narrativa central. Nesse momento da codificação ficam evidentes as "relações significativas e recorrentes entre categorias (e suas dimensões) válidas para o conjunto de dados empíricos observados" (CAPPI, 2017, p. 408).

O *corpus* empírico desta análise correspondeu a cerca de 250 atos normativos e legislativos (Decretos-Lei, Decretos e Leis) do período entre 1934 a 2018 sobre o IBGE e a Política Pública de Estatística no Brasil. O recorte temporal decorre do marco da institucionalização da política estatística brasileira, que ocorreu com a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE) pelo Decreto no 24.609, de 6 de julho de 1934, que também fixou disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos.

A tabulação foi informada pela publicação "Coletânea da Legislação do IBGE" (2016) e pela plataforma LexML - Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Após registrar e definir o *corpus* empírico, a codificação aberta foi orientada por quatro códigos: "Estrutura", "Funcionamento", "Política Pública de Estatística" e "Território". Tratando de legislações e atos normativos, em grande parte dos casos, os códigos tornaram-se mistos, e a ordem na qual foram empregados sinalizou a finalidade que recebe maior atenção entre as quatro supracitadas.

A comparação entre os dados nos levou às codificações axiais que foram organizadas de acordo com os códigos da etapa anterior, recebendo os seguintes conteúdos:

#### A. Estrutura

- Funcionalismo: abrange regras e decisões sobre a remuneração, criação, extinção e remanejamento de cargos entre os órgãos públicos;
- Organização Administrativa: envolve a criação, transferência e as alterações de serviços e estruturas operacionalizadores, além de indicar quem são os principais atores, seus direitos e responsabilidades, e o conjunto de órgãos com os quais a instituição nacional de estatística se relacionará;
- Patrimônio: considera transferências de bens imóveis do/para o IBGE.

#### B. Funcionamento

- Orçamento: abertura de crédito suplementar, decisões sobre orçamento anual, isenção de impostos de importação e sobre produtos industrializados para a realização de recenseamento, e outras determinações de impacto orçamentário.

- Extensão de Prazo: abrange as legislações que prorrogam prazos para implementação de decisões ou outras providências;
- Reunião do Conselho: decisões sobre as reuniões das Assembleias Gerais dos Conselhos Nacionais de Estatística e Geografia.

#### C. Política Pública de Estatística

- Fomento ao Registro de Informações ou Criação de Índices: disposições acerca do fomento ao registro de informações de diversas áreas (indústria, agropecuária, por exemplo) com o objetivo de subsidiar estatísticas econômicas e sociais, além de determinar que o IBGE crie índices específicos (Índice de Preços de Imóveis no Brasil, por exemplo).
- Profissional Estatístico: determinações sobre o exercício da profissão.
- Obrigatoriedade: disposições que determinam os incentivos para a prestação de informação.

#### D. Território

- Políticas de Planejamento Territorial: referentes às políticas que tinham como objetivo organizar e configurar o território nacional.

A codificação seletiva teve como lente as recomendações dos Manuais de Organização Estatística da ONU, que registram o papel das legislações nesse campo. Nela, relacionamos números cardinais a conteúdos que devem ser definidos no regime jurídico das estatísticas oficiais.

QUADRO 1 - RESUMO TDF

Aberta	Axial	Seletiva
Estrutura	Funcionalismo	(1) Quem são os principais atores, seus direitos e responsabilidade  (2) O conjunto de órgãos com os quais a instituição responsável pelas estatísticas oficiais irá se relacionar
	Organização Administrativa	
	Patrimônio	
Funcionamento	Incentivos Financeiros	(3) Em países com arranjos federativos, a lei

	Orçamento	determina que a instituição nacional de estatística seja o organismo coordenador técnico do Sistema Nacional de Estatística de todas as unidades (inclusive as subnacionais) de estatísticas. Em um sistema descentralizado, a lei deve conter disposições que reconheçam a necessidade de coordenação estatística, sua definição e diretrizes para sua implementação
	Extensão de Prazo	
	Reuniões do Conselho	
Política Pública de Estatística	Censos	(4) Os incentivos para que indivíduos respondam às pesquisas realizadas pela instituição nacional de estatística, e as sanções para os casos nos quais há recusa  (5) O direito e as condições de acesso à dados produzidos por outros órgãos públicos que sejam importantes para o desenvolvimento de estatísticas pela instituição responsável pelas estatísticas oficiais  (6) Que as atividades estatísticas desenvolvidas pela instituição nacional de estatística devem respeitar o princípio da independência profissional (a mesma independência deve ser assegurada para os profissionais das unidades de estatística subnacionais)
	Fomento ao Registro de Informações ou Criação de Índices	
	Profissional Estatístico	
	Obrigatoriedade	
Território	Políticas de Planejamento Territorial	

### ***b. Autonomia Factual***

Tendo ou não sua autonomia conformada por leis ou decretos, as instituições nacionais responsáveis pela produção de estatísticas oficiais podem ter sua integridade e independência fortalecidas ou enfraquecidas por meio de outras estratégias, que foram sumarizadas nos marcos analíticos propostos por Seltzer (1994). O que é ou não conformado pelo regime

jurídico das estatísticas oficiais determina as possibilidades de estratégias de fortalecimento ou extenuação da credibilidade e independência da instituição nacional de estatística.

As dimensões abaixo listadas são os modos empregados politicamente para minar a integridade de uma serviço estatístico (SELTZER, 1994): 1) Alterações na missão da instituição responsável pelas estatísticas oficiais; 2) Redução, restrição orçamentária ou fomento ao autofinanciamento, de modo que a instituição passe a comercializar serviços à financiadores cujos os interesses podem orientar e comprometer o trabalho da agência; 3) Sobre o funcionalismo, autoridades políticas podem: atacar funcionários que simbolizem a integridade e a independência do serviço mais fortemente; exacerbar o número de funcionários de nomeação política; nomear chefes estatísticos sem a qualificação necessária. 4) Supressão ou expansão de séries e campos estatísticos de acordo com os interesses do governo de evidenciar ou ocultar determinadas informações sociais, econômicas e demográficas; 5) Definição de conceitos e metodologia usados na coleta, compilação e disseminação de estatísticas são os alicerces do serviço de estatística, sendo às vezes algo de manipulação política. 6) Existe uma grande preocupação pública e política em torno dos termos e nomenclaturas utilizados pelo serviço estatístico, e casos nos quais a agência de estatística é impedida pelo processo político de identificar separadamente algum grupo ou região nos dados. 7) Alteração de números e dados específicos. 8) O momento de liberação dos dados que podem impactar reeleições, de modo que se forem positivos, as autoridades podem forçar a antecipação da publicação, se forem negativos, podem tentar atrasar a publicação. 9) Ameaça à confidencialidade dos dados. 10) Uso das instituições nacionais de pesquisa para a análise política ou para outros trabalhos políticos. 11) Campanha ativa para desacreditar a produção, métodos ou equipe de serviços estatísticos.

Seltzer (1994) apresenta também um marco analítico de fatores que tendem a fortalecer a integridade da instituição responsável pelas estatísticas oficiais, dos quais empregaremos os seguintes: 1) Longa tradição de integridade estatística; 2) Fortes vínculos entre a comunidade de usuários e a comunidade de produtores estatísticos; 3) Jornalismo sem censura; 4) Programação pré-anunciada das datas de lançamento das estatísticas produzidas; 5) Sociedade Profissional Estatística ativa; 6) Sistema de serviço público sólido; 7) Localização do serviço estatístico dentro da estrutura governamental (Ministério) do mais alto nível hierárquico, de relevância e credibilidade; 8) Estatura e status contratual do chefe do serviço de estatística e; 9) Suporte internacional.

Os marcos analíticos de Seltzer (1994) serão detalhados ao longo desta pesquisa.

A utilização dos marcos analíticos supracitados foi informada, pela análise de leis, decretos-lei e decretos sobre o IBGE e as estatísticas oficiais, por reportagens, por relatórios institucionais e internacionais sobre a instituição, e principalmente pelas publicações no âmbito da memória institucional do IBGE, dentre as quais destacam-se: História das Estatísticas Brasileira (SENRA, 2006; SENRA, 2009); A Criação do IBGE no Contexto da Centralização Política do Estado Novo (PENHA, 1993); IBGE: um retrato histórico (GONÇALVES, 1995) e; O Desafio de Retratar o País (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016).

Este último foi produzido como parte das comemorações do aniversário de oitenta anos do IBGE, para o qual foram entrevistados os profissionais que presidiram o IBGE a partir da Nova República (1985), quais sejam: Edmar Lisboa Bacha (1985-1986), Edson de Oliveira Nunes (1986-1988), Charles Curt Mueller (1988-1990), Eduardo Augusto Guimarães (1990-1992), Eurico de Andrade Neves Borba (1992-1993), Silvio Augusto Minciotti (1993-1994), Simon Schwartzman (1994-1998), Sérgio Besserman Vianna (1999-2003), Eduardo Pereira Nunes (2003-2011) e Wasmália Socorro Barata Bivar (2011-2016).

Para as entrevistas, seguiu-se um roteiro básico, organizado por seções temáticas e, nelas, uma série de perguntas sem o prévio conhecimento dos entrevistados. Este roteiro foi flexível, conforme o desenrolar da entrevista, ora levando a novas perguntas, ora fechando perguntas previstas. Ainda que tenham sido pressionados com frequência a esclarecer situações e afirmações pouco claras em suas falas, nenhum deles se sentiu constrangido, retraído ou reticente – ao menos nenhum reclamou. Isso pode ser observado na transcrição das entrevistas, onde buscou-se preservar a fala original do entrevistado, valorizando o seu conteúdo memorialístico, sujeito a falhas e lacunas. Todos conheceram a versão final de suas entrevistas antes da impressão, fizeram poucas intervenções e são os responsáveis pelas opiniões e interpretações emitidas (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p.18).

As gestões de Paulo Rabello de Castro (2016-2017) e Roberto Luís Olinto Ramos (2016-2019) foram acompanhadas por meio da análise de entrevistas, documentos institucionais e documentos públicos oficiais.

Optou-se pela não realização de entrevistas com funcionários e ex-presidentes do IBGE porque as questões trazidas pela presente pesquisa foram respondidas na coletânea de entrevistas supracitadas, em entrevistas a jornais e revistas, e pelos documentos institucionais do IBGE. Observamos que o conhecimento produzido sobre o IBGE se deu de forma bastante endógena, havendo nela o protagonismo de servidores e ex-presidentes, que ao longo de várias publicações reafirmam pontos de vista.

Os dados orçamentários foram obtidos pela Lei de Acesso à Informação, pelo pedido protocolado sob o número 03006.000814/2020-34, por meio dos quais objetivamos estudar a

regra orçamentária da instituição, a dimensão das despesas obrigatórias e discricionárias, histórico de contingenciamentos, eventuais participações do Poder Legislativo, por meio de recursos extra orçamentários oriundos de emendas parlamentares), e valores de receitas próprias decorrentes de "autofinanciamento" (se a instituição foi contratada para a entrega de produtos para outras instituições e foi remunerada por isso, recursos advindo de eventos/locações, por exemplo).

O pedido contemplava as seguintes informações, compreendendo o período de 1988 a 2018: 1) valor do orçamento previsto e aprovado em LOA; 2) valor do orçamento contingenciado; 3) valor do orçamento executado; 4) valor de recursos extra orçamentários (emendas parlamentares); 5) valor de receitas próprias decorrentes de "autofinanciamento" (se a instituição foi contratada para a entrega de produtos para outras instituições e foi remunerada por isso, recursos advindo de eventos/locações, por exemplo); 6) identificação de despesas; 7) identificação da origem dos recursos. Os dados informados foram: relatórios de gestão de 2003 a 2018, e Leis Orçamentárias Anuais de 1990 a 2018.

### **Uma nota sobre a importância do "G" e porque ele não será contemplado nesta pesquisa**

No princípio era o caos! Reinavam a desordem e a confusão no quadro territorial brasileiro. Nenhuma norma racionalizadora se impunha, em meio ao tumulto, no sentido de uma razoável caracterização dos âmbitos geográficos. O Brasil não tinha, dessa maneira, a medida exata de sua grandeza física, porque lhe faltavam os elementos indispensáveis à perfeita definição de sua imagem. Por conta do desconhecimento do quadro territorial em detalhes, os levantamentos estatísticos quase sempre resultavam em fracasso. A própria administração pública brasileira, nos três planos de sua constituição - federal, estadual e municipal -, deparava-se com uma questão de fundamental importância que era a do desconhecimento da ubiquação e condições topográficas de sua área de jurisdição. O problema dos limites interestaduais e intermunicipais criou sérios entraves à harmonia de interesses e à boa marcha dos negócios do governo do País. Tamanhas e tão profundas irregularidades que tanto dificultavam o conhecimento de numerosos aspectos da realidade brasileira estiveram, assim, a exigir soluções, em nome da defesa e segurança do País (OBSERVADOR LIV, 1940, p. 129).

Ressaltamos que a dimensão geográfica que não havia no Instituto Nacional de Estatística (INE), foi fundamental para o IBGE tornar-se uma instituição consistente, pois a “formação territorial” brasileira teve um peso significativo na armação da política nacional” (MORAES, apud PENHA, 1994, p. 42).

A dimensão estatística trouxe para as unidades geográficas a possibilidade de retratar as desigualdades dos eventos sociais. A combinação entre estatística e geografia trouxe ao IBGE a potencialidade de retratar as dinâmicas sociais e políticas no território, possibilitou a interpretação crítica do território, e permitiu concretude espacial às estatísticas. Pelas

dimensões estatística e geográfica o IBGE pode retratar quem, o que, onde, para quem, e porquê.

Entretanto, pelo recorte deste trabalho descrevemos e analisamos a autonomia burocrática do IBGE mobilizando a literatura sobre estatísticas oficiais e as instituições responsáveis por elas, e por isso não nos aprofundaremos nas questões da dimensão geográfica do IBGE.

## **1. DIREITO E POSSÍVEIS CONFORMAÇÕES DA AUTONOMIA BUROCRÁTICA**

Temos como premissa que se completamente autônoma, a burocracia pode tomar decisões que influenciam as políticas públicas em uma direção oposta às preferências de políticos eleitos em uma democracia representativa. Se destituída de qualquer autonomia, a burocracia será controlada politicamente e as políticas públicas serão comprometidas pelos interesses e paixões políticas.

Entendendo que a autonomia burocrática é um conceito relacional, nesta pesquisa objetivamos o seu estudo em relação ao controle político, em torno do qual não nos aprofundaremos por não ser o foco desta pesquisa, mas, a seguir, sintetizamos as principais discussões.

O controle político sobre a burocracia encontra em regimes democráticos seu principal *leitmotiv*, considerando a tenuidade da relação entre o funcionamento da burocracia e o funcionamento da democracia, posto que se por um lado o aparato burocrático é "responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político", por outro "o desenvolvimento da burocracia pode apresentar uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre assuntos de governo" (OLIVIERI, 2011, p. 1411).

Dentre as principais razões para o controle político sobre a burocracia estão o déficit de responsabilização e de representatividade democrática de burocratas não eleitos, quando estes decidem de acordo com suas preferências e desconsiderando ou até mesmo decidindo contra as preferências de políticos eleitos.

Nas democracias modernas, o insulamento burocrático é um imperativo, no âmbito da qual a burocracia "emerge como um ator com autonomia em relação aos governantes" (MELO, 2001, p. 59), ocasionando um déficit de responsabilização, que se acentua quando tomadores de decisão tem alto grau de autonomia e alto grau de insulamento e a capacidade de controle social no sistema político é escassa. A burocracia detém o poder do conhecimento, da



especialidade e da superioridade profissional, havendo na administração burocrática uma forte tendência à exclusão do público (WEBER, 1999, p. 225).

A autonomia decisória da burocracia é deficitária em termos de representatividade quando decisões sobre a direção das políticas públicas são colocadas nas mãos de outros agentes, que não são os legisladores ou os membros do Poder Executivo eleitos. Quando uma agência governamental é capturada por interesses privados (sejam eles dos próprios burocratas, sejam eles de grupos particulares de interesse), de uma minoria em detrimento do interesse geral ou da maioria, o controle político sobre a burocracia é o “principal remédio para uma anomalia da representação democrática dos diversos interesses sociais”(OLIVIERI, 2011, p. 1411).

Esse controle político pode ser exercido pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por meio da nomeação de funcionários, do controle orçamentário, do monitoramento, da legislação, e das restrições judiciais procedimentais e substantivas em torno de processos administrativos.

No caso de instituições nacionais de estatísticas, a autonomia burocrática é entendida como primordial para a credibilidade e integridade do serviço estatístico. A experiência de outros países e as recomendações das organizações internacionais informam a importância do direito na constituição desta autonomia.

Isto posto, neste capítulo faremos a revisão da literatura sobre a importância de uma burocracia autônoma, bem como as condições necessárias à autonomia burocrática, para então sintetizarmos algumas interpretações do conceito de autonomia burocrática a partir de sua legitimidade e reputação, de sua capacidade técnica e profissional, de sua independência com relação à política, e de sua capacidade de influenciar a tomada de decisão, considerando a autonomia burocrática como autonomia da organização<sup>8</sup>.

Em seguida, apresentamos as discussões sobre a autonomia dos serviços estatísticos nacionais, e as expectativas sobre o papel do direito enquanto constituidor desta autonomia, apontando os elementos que são primordiais no regime jurídico das estatísticas oficiais.

---

<sup>8</sup> Para Abers e Santiago (2017, p. 186) “autonomia individual é interconectada com a autonomia organizacional”.

Concluímos este capítulo defendendo que para além das concepções e atributos da autonomia burocrática trazidas pela literatura, a autonomia burocrática pode ser definida normativa e factualmente.

### **1.1. Conceituando a autonomia burocrática**

Segundo Hasan (2018), a definição conceitual de autonomia burocrática pode ser categorizada em três abordagens: 1) Abordagem a partir da definição do Agente-Principal; 2) Abordagem a partir da concepção de autonomia como a capacidade de moldar as preferências de outros atores; 3) Abordagem a partir de conceitos multidimensionais.

A primeira categoria se concentra em abordar a autonomia burocrática a partir da interação formal entre as agências burocráticas e seus dirigentes políticos, sendo a autonomia burocrática definida como a capacidade de ratificar políticas sem ser ofuscada por outros atores políticos, de implementar resultados que divergem das preferências políticas externas, sem que tais ações sejam impedidas ou passíveis de punição.

Na segunda categoria, a autonomia burocrática é a capacidade de moldar e interferir nas preferências de atores políticos, e realizando suas preferências independentemente das preferências de outros atores e interesses políticos. As ações de uma burocracia autônoma devem ser materializadas em resultados eficazes. Além disso, por essa lente, uma burocracia autônoma é capaz de convencer uma rede diversificada de cidadãos e líderes políticos a fim de obter legitimidade política.

A terceira categoria comporta duas percepções sobre a autonomia burocrática: “autonomia como nível de competências de tomada de decisão” e “autonomia como isenção de restrições ao uso real de competências de tomada de decisão”. No primeiro caso, temos a ausência relativa de restrição *ex ante* sobre o comportamento da organização, e no segundo caso, temos ausência relativa de restrições *ex post* e de punições, com a burocracia contando com autonomia financeira. Esta é concepção de autonomia empregada nesta pesquisa.

A autonomia como nível de competências de tomada de decisão compreende a autonomia gerencial (por exemplo, entradas e alocação de recursos internamente) e autonomia sobre suas políticas públicas. Em seu turno, a autonomia como isenção de restrições ao uso real de competências de tomada de decisão conta com quatro atributos: 1) autonomia estrutural - indica a magnitude do isolamento que a instituição possui das interferências políticas -; 2) autonomia financeira - capacidade de ter fontes de receita independentes e seguras, e seu potencial para assumir a responsabilidade por sua performance, tais atributos reduzem os

meios pelos quais a burocracia pode ser controlada politicamente -; 3) autonomia legal - institucionalização da alocação de competências de tomada de decisão protegida formal e juridicamente e; 4) autonomia contra intervencionismos - liberdade da instituição em relação à supervisão *ex post* e punição por políticos/funcionários eleitos.

Dentre as possíveis categorias de conceitualização da autonomia burocrática supracitadas, há a percepção de que a autonomia burocrática está condicionada à legitimidade da organização, à sua reputação e à capacidade de articular coalizões e redes de apoio político e social. As agências com reputação estabelecida em bases de poder independentes poderiam alterar os termos da delegação legislativa, iniciar e gerenciar programas sem autorização estatutária, inovar programas regularmente sem a orientação de autoridades eleitas. A autonomia burocrática prevalece quando uma agência politicamente diferenciada adota uma ação auto consistente, ou seja, em consonância com suas próprias preferências, que divergem das preferências de políticos e organizações de interesse, em relação a qual os mesmos não podem ou não desejarão derrubar ou restringir no futuro (CARPENTER, 2001, pp. 15-17).

*Yet the dominant form of bureaucratic autonomy exists not when agencies can take any action at will but when they can change the agendas and preferences of politicians and the organized public. Political legitimacy allows agencies to change minds through experimentation, rhetoric, and coalition building (CARPENTER, 2001, p. 15).*

Embora por vezes sejam tratadas como sinônimos, Carpenter diferencia a discricionariedade da autonomia burocrática afirmando que raramente a autonomia da burocracia se dará via decreto, sendo definida pela legitimidade e não em termos contratuais. Uma agência autônoma pode alterar os termos da delegação que lhes dá poder e as diretrizes legais para nomeação de seus diretores. Porquanto, a discricionariedade compreenderia um arranjo contratual entre políticos e burocratas, no âmbito do qual uma agência tem margem de manobra para interpretar e fazer cumprir a lei dentro de certos limites (CARPENTER, 2001, p. 17).

Lotta e Santiago (2018) apresentam as seguintes possibilidades de diferenciação entre os conceitos de autonomia e discricionariedade burocrática. A autonomia pode ser do tipo organizacional, estando relacionada à habilidade coletiva da burocracia de realizar objetivos seja como resultado do insulamento burocrático, seja devido sua inserção social, reconhecimento e reputação diante de atores sociais, e do tipo individual, que estaria relacionada aos impactos da ação dos burocratas, e de suas habilidades de influenciar a mentalidade e o comportamento de outros atores. A discricionariedade burocrática pode se manifestar enquanto ação - variedade de comportamento decorrente das diferentes

interpretações dos burocratas sobre as regras e modos de implementar políticas públicas - e espaço para ação - contexto de atuação da burocracia determinado por elementos contratuais.

Em complemento, Hasan (2018, p.3) defende que *“autonomy is a rich concept that entails both independent goal formation and the capacity to translate goals into outcomes. On the other hand, discretion refers to the magnitude of scope an actor has within a given sphere of decision-making”*.

O autor retoma a origem do conceito que deriva de duas palavras gregas *auto* (auto em português e *self* em inglês) e *nomos* (lei em português e *law* em inglês). Os dicionários consultados pelo autor definem a autonomia como o controle ou governo de um país, organização ou grupo por si mesmo, e não pelos outros (Dicionário Collins), e a autonomia como o direito de uma organização ou país de ser independente e de governar a si mesmo (Dicionário de Cambridge).

Para Hammond e Knott (1996) a autonomia de agência consiste em seu diretor poder escolher qualquer uma das várias políticas diferentes e mudar de uma para a outra, sem a interferência do Presidente e do Congresso. *“The key to understanding agency autonomy, then, is whether there exist any policies that the president and Congress cannot upset if chosen by the director”* (1996, p. 141).

A autonomia burocrática seria para Fukuyama (2013, p. 351) um dos elementos para avaliar a qualidade da governança, e estaria relacionada com a capacidade da burocracia, ao afirmar que *“the higher the capacity of a bureaucracy, then, the more autonomy one would want to grant them”* (FUKUYAMA, 2013, p. 361).

A autonomia consiste no poder da burocracia de moldar metas e definir tarefas independentemente dos desejos do *principal* (FUKUYAMA, 2013, p. 353). Um nível adequado de autonomia não quer dizer que os burocratas devem ser isolados de suas sociedades ou tomar decisões contrárias às demandas dos cidadãos. Pelo contrário, se a função da burocracia é oferecer serviços de qualidade, a mesma precisaria de *feedback* e críticas dos cidadãos aos quais serve. Uma burocracia com um grau de autonomia adequado é capaz de engajar a colaboração do setor privado e de organizações da sociedade civil na prestação de serviços (FUKUYAMA, 2013, p. 357).

*Autonomy, properly speaking, refers to the manner in which the political principal issues mandates to the bureaucrats who act as its agent. No bureaucracy has the authority to define its own mandates, regardless of whether the regime is democratic or authoritarian. But there are a wide variety of ways in which mandates can be issued. Ideally, the principal should set a broad mandate to the agent [...] But the principal can also issue many other mandates as well regarding the way in which to*

*carry out the broad mandate [...] In other cases the principal can issue mandates regarding the bureaucracy's recruitment and promotion of personnel, requiring that they hire certain individuals, or else setting detailed rules for personnel management [...] Autonomy therefore is inversely related to the number and nature of the mandates issued by the principal. The fewer and more general the mandates, the greater autonomy the bureaucracy possesses. A completely autonomous bureaucracy gets no mandates at all but sets its own goals independently of the political principal. Conversely, a non- autonomous or subordinated bureaucracy is micromanaged by the principal, which establishes detailed rules that the agent must follow (FUKUYAMA, 2013, p.357).*

O autor alerta que sem autonomia a burocracia está condicionada a subordinação completa, limitada pelas regras detalhadamente estabelecidas pelo *political principal*. Os casos de subordinação excessiva ocorrem em sistemas políticos clientelistas, sendo uma das piores manifestações a perda de controle sobre o recrutamento e as promoções internas para as autoridades políticas, tendo como resultado um corpo de funcionários públicos inteiramente nomeados por políticos. Não obstante, com autonomia completa a governança também seria comprometida, porque a burocracia escaparia de qualquer controle político, estabelecendo seus procedimentos internos e seus objetivos (FUKUYAMA, 2013, p. 358).

Na concepção de Abers e Santiago (2017, p.185) a autonomia é a capacidade de influenciar o processo decisório, de forma direta, quando o ator tem “capacidade de tomar a decisão ou implementá-la por conta própria, sem depender de outros atores”, ou, de forma indireta, quando o ator tem “capacidade de influenciar atores-chaves no processo decisório”.

#### *1.1.1 Condições para a autonomia da burocracia*

Os controles externos sobre a burocracia são limitados, seja pela fragmentação de poder do Poder que exerce o controle político - no caso do sistema norte-americano, entre o Congresso e o Poder Executivo -, seja pela habilidade da burocracia em desenvolver e nutrir fontes de poder independentes das instituições de *accountability* (LONG, 1952 apud EISNER E MEIER, 1990, p. 271), bem como pela sua discricionariedade em decidir sobre o uso dos recursos orçamentários.

Hammond e Knott (1996, p. 121) explicam que uma agência pode ser autônoma por três razões:

*Indifference by the president and Congress toward the agency's policy domain; information asymmetries between the agency and those who would control it; and conflicts among the multiple principals who have authority over the agency. We consider each of these reasons in turn.*

Pode haver certa indiferença dos poderes Executivo e Legislativo quando os mesmos não se importam com as políticas públicas da agência, sendo essas de pouco interesse para os eleitores, havendo, portanto, pouco retorno eleitoral que compense o esforço em supervisionar

tais políticas públicas (HAMMOND E KNOTT, 1996, p. 122). Entretanto, os autores afirmam que mesmo que os atores sejam verdadeiramente indiferentes à política pública da agência, sempre haverá um incentivo para o uso da autoridade, que seria a possibilidade de barganhar em prol de outra questão sobre a qual se importem. Ceder o controle de um problema a outros atores sem receber nada em troca seria irracional. Os autores alertam para o fato de se confundir a indiferença com a inviabilidade política de investir muito tempo importando-se com as políticas públicas da agência diante da impossibilidade política de se obter alguma melhoria na agência (HAMMOND E KNOTT, 1996, p. 159).

As assimetrias informacionais permitem que as agências busquem seus objetivos, mesmo quando os mesmos são contrários aos do Presidente e do Congresso. A assimetria pode se dar no âmbito da informação, com a “*hidden information*” e no âmbito da ação, com a “*hidden action*”. No primeiro caso, as agências podem controlar informações secretas ou ter conhecimentos técnicos que os poderes Executivo e Legislativo não possuem. No segundo caso, as agências podem realizar ações que não são facilmente observáveis pelos Presidente e pelo Congresso (HAMMOND E KNOTT, 1996, p. 122).

Mesmo que o Presidente e o Congresso se importem e estejam informados sobre as políticas públicas da agência, a agência pode equilibrar as divergências de interesses presidenciais e congressuais, ganhando para si alguma independência de ambos. Diante de um impasse congressual-presidencial, a agência pode adiar uma opinião em detrimento de outra ou equilibrar as exigências concorrentes dos Poderes Executivo e Legislativo, aproveitando esse desarranjo entre os poderes para perseguir seus próprios interesses (HAMMOND E KNOTT, 1996, p. 122).

Embora haja problemas práticos e normativos decorrentes da relação entre os limites do controle político e da capacidade da burocracia de agir como força independente na formulação de políticas públicas, a literatura indica a impossibilidade de se fazer políticas públicas eficazes sem a discricionariedade de burocratas não eleitos (EISNER E MEIER, 1990, p. 269).

O insulamento burocrático - insular as *policies* da *politics*<sup>9</sup> – seria desejável por afastar as decisões substantivas da influência de fatores políticos de curto prazo, de modo a insular o

---

<sup>9</sup> A literatura sobre “policy analysis” diferencia a política em três dimensões:

“ - a dimensão institucional ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;

processo de recrutamento de elites burocráticas, bem como delegar decisões, segundo Schumpeter (1975, p. 293 apud MELO, 2001, p. 60):

Não é suficiente que a burocracia deva ser eficiente na administração corrente e competente na assessoria. Ela também deve ser suficientemente forte para guiar e, se necessário, instruir os políticos que dirigem os ministérios. Para poder fazer isso, ela deve estar em posição de criar princípios próprios e ser suficientemente independente para afirmá-los. Ela deve ser um poder em si mesma.

Se por um lado a discricionariedade da burocracia seria deletéria para a democracia, a arena política existente na democracia mostra-se um risco à racionalidade técnica da burocracia - e à própria política pública -, que se não insulada pode ser contaminada pelas paixões políticas e ceder às pressões de curto prazo da dinâmica eleitoral e dos grupos de interesse (MELO, 2001).

Não obstante, no cenário brasileiro a relação entre autonomia burocrática e democracia não é tão marcante quanto no contexto norte-americano, em razão de política e burocracia serem vistas em termos opostos, nos quais a burocracia seria neutra e a política seria cooptada e instrumentalizada pelas elites. Dessa forma, "a autonomia dos burocratas aparece como a comprovação de certo grau de autonomia do Estado, e não como uma ameaça aos legítimos interesses da sociedade" (OLIVIERI, 2011, p. 1412), decorrendo disso a indiferença no que se refere aos controles políticos sobre a burocracia no Brasil.

As razões pelas quais o Poder Executivo e o Poder Legislativo delegam poderes são distintas. A delegação presidencial, que compreende a renúncia do governante de tomar certas decisões, ocorre por três motivos. O primeiro deles, seria para proteger a si mesmo das paixões, das mudanças de preferência e da inconsistência temporal, "removendo certas opções do conjunto do factível, tornando-as mais onerosas ou apenas tardiamente disponíveis, e isolando-se do conhecimento da existência dessas opções" (ELSTER, 2009, p.11). Isso é o que Elster chama de "amarrar as próprias mãos".

O segundo motivo, apresentado por Elster (1994) ao analisar as abordagens sobre bancos e cortes constitucional, consiste no fato de que o insulamento dos mesmos pode decorrer não apenas da intenção de lhes conferir independência de pressões políticas, mas também da fuga das responsabilidades por parte de governos para os casos de insucesso dessas instituições.

---

- no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

- a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas" (FREY, 2009, pp. 216-217).

A delegação de poder à burocracia pode também ser uma estratégia dos políticos em exercício de proteger suas políticas públicas das intervenções dos políticos seguintes, o que Elster nomeia de “amarrar as mãos dos outros”. Os políticos eleitos estão sempre sob a incerteza da reeleição, e isso pode inspirá-los a exercer mais a delegação de poder à burocracia.

Entretanto, a consequência da independência de tais instituições é levantada pelo autor no que se refere à possibilidade de cooptação ideológica das mesmas, ou seja, de bancos independentes poderem gerar desemprego e de os tribunais resistirem às reformas necessárias. Elster (1994, p.70) apresenta a criação "*checks on the checks-to constitutionalize protection against self-protecting devices*" como uma maneira de reter os benefícios da independência dessas instituições sem seus efeitos colaterais.

A delegação de poder à burocracia tem o potencial de aumentar a eficiência criando barreiras entre os atores mais sujeitos aos riscos morais. "*Moral hazard refers to a self-interested incentive to do something that detracts from the efficiency of the social organization*" (MILLER, 2000, p. 290). O autor aponta que o Estado é caracterizado pela produção de bens públicos e pela competição em torno dos benefícios excedentes gerados pela criação desses bens, e embora o comportamento moralmente perigoso possa prejudicar a eficiência dos processos que geram benefícios, não há processo que aloque tais benefícios e elimine o risco moral. Miller afirma que o Estado possui duas faces: a benigna, que consistiria no fato de a criação do Estado facilitar a provisão de bens públicos, que de outra forma não existiriam e; a maligna, que consiste no fato de que a existência do Estado permite um grau de exploração hierárquica que seria impossível em formas anteriores de sociedade. Disso decorre a necessidade de projetar instituições governamentais que fortaleçam os aspectos benignos do Estado, limitando sua capacidade de exploração.

*This being the case, we live in a world of second-best trade offs. In particular, I claim, bureaucracy plays a role--in this second-best world--in the credible constraint of particularistic rent seeking that must inevitably tend to undermine the efficient provision of public goods (MILLER, 2000, p. 290).*

O Poder Legislativo delegaria poderes nas áreas em que os custos da delegação forem menores do que os custos políticos de decisões impopulares tomadas pelos Congressistas, sobretudo em questões que demandam mais informações e expertise. Em países em desenvolvimento, a capacidade da burocracia também seria uma variável relevante que influenciaria o grau de autonomia que o Congresso estaria disposto a conferir (HUBER E MCCARTY 2001, apud MELO, 2001, p. 63).



Se considerarmos que a qualidade de um governo é o resultado de uma interação entre capacidade e autonomia, em países com capacidade burocrática baixa é preferível limitar a discricionariedade da burocracia com regras. Já em países nos quais há capacidade burocrática, ou seja, há um alto grau de profissionalização da burocracia, deve-se conceder-lhes autonomia, reduzindo regras para fomentar um comportamento inovador (FUKUYAMA, 2013, p. 360).

A autonomia burocrática está condicionada a três realizações históricas, segundo Carpenter (2001, p. 14). Em primeiro lugar, as burocracias autônomas são politicamente diferenciadas dos atores que buscam controlá-las, tendo interesses, ideologias e preferências únicas, que divergem dos interesses políticos e dos grupos de interesse. Em segundo, para ser autônoma, a burocracia deve desenvolver capacidades organizacionais únicas de analisar, planejar, criar, modificar e administrar com eficiência os novos programas, resolver problemas e evitar a corrupção. Em terceiro, a autonomia burocrática exige legitimidade política e uma reputação organizacional forte incorporada em uma base de poder independente.

*Autonomy first requires demonstrated capacity, the belief by political authorities and citizens that agencies can provide benefits, plans, and solutions to national problems found nowhere else in the regime. These beliefs must also be grounded in multiple networks through which agency entrepreneurs can build program coalitions around the policies they favor. Legitimacy is the foundation of bureaucratic autonomy in democratic regimes (CARPENTER, 2001, p. 14).*

Uma burocracia autônoma precisa dispor de “*bureaucratic entrepreneurs*” capazes de articular amplas coalizões para transformar suas inovações em leis, de modo a institucionalizar suas políticas públicas garantindo sua continuidade e estabilidade. As burocracias autônomas estão inseridas em redes políticas e sociais que reduzem sua dependência de funcionários eleitos, sendo capazes de demonstrar suas capacidades e vender suas ideias para a mídia e um conjunto diversificado de grupos de interesse. Embora sejam influenciadas por inúmeros interesses econômicos, sociais e políticos, não são cooptadas e controladas por nenhum deles (CARPENTER, 2001, p. 15).

## **1.2. A autonomia burocrática como fonte de integridade e credibilidade das instituições nacionais de estatística**

A reflexão acerca da autonomia burocrática das instituições nacionais de estatística oficiais deve ser feita à luz dos princípios que regem esse tipo de política pública. A coleta, a produção, a análise e a divulgação das estatísticas oficiais devem ser orientados pelos

Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais<sup>10</sup>, que foram aprovados em 1994<sup>11</sup> pela Comissão de Estatística da ONU, reafirmados em 2013 pela Conselho Econômico e Social da ONU, segundo resolução 2013/21<sup>12</sup> de 24 de julho, e endossados pela Assembleia Geral da ONU na Resolução 68/261 de 29 de janeiro de 2014, quais sejam:

***Principio 1: Relevancia, imparcialidad y acceso equitativo***

*Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública.*

***Principio 2: Patrones profesionales, principios científicos y ética***

*Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos.*

***Principio 3: Responsabilidad y transparencia***

*Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística.*

***Principio 4: Prevención del mal uso***

*Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.*

***Principio 5: Fuentes de estadísticas oficiales***

*Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que impondrá a los encuestados.*

---

<sup>10</sup> Segundo a Divisão de Estatísticas da ONU, tornou-se necessária a existência deste conjunto de princípios no final da década de 1980, quando países da Europa Central estavam na transição entre economias planificadas para democracias orientadas para o mercado. Neste contexto, era de suma importância que os sistemas estatísticos nacionais dos países da Europa Central fossem capazes de elaborar dados confiáveis a partir de certos padrões profissionais e científicos. Em decorrência disto, a Conferência de Estatísticos Europeus desenvolveu e adotou os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais em 1991 (CES/702), que foram posteriormente adotados em 1992 pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa como decisão C(47). Os princípios foram globalmente referendados e reconhecidos por estatísticos após um processo de consulta internacional. Em 2011 a Comissão de Estatísticas reconheceu que os princípios continuavam relevantes, e não propuseram nenhuma revisão, havendo apenas uma revisão do preâmbulo. Em 2013, por sugestão da Comissão de Estatísticas, o Conselho Econômico e Social aprovou um projeto de resolução sobre os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, e recomendou que a Assembleia Geral da ONU endossasse os mesmos. Tal recomendação foi acatada por meio da Resolução 68/261 de 29 de janeiro de 2014.

<sup>11</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento No. 9 (E/1994/29)*. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/statcom/1994-special-session/documents/statcom-1994-special-report-S.pdf>>. Acesso em: 19 de fev. 2020.

<sup>12</sup> *Resolución aprobada por el Consejo Económico y Social el 24 de julio de 2013 - 2013/21. Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/FP-Rev2013-S.pdf>> Acesso em 19 de fev. 2020.

### **Principio 6: Confidencialidad**

*Los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.*

### **Principio 7: Legislación**

*Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos.*

### **Principio 8: Coordinación nacional**

*La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico.*

### **Principio 9: Uso de patrones internacionales**

*La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial.*

### **Principio 10: Cooperación internacional**

*La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.*

As resoluções de 2013 e 2014 guardam em seus preâmbulos destaque à imprescindibilidade da independência profissionais da instituição responsável pelas estatísticas oficiais nacionais:

*Teniendo presente también que la confianza esencial del público en la integridad de los sistemas estadísticos oficiales y la credibilidad que este otorga a las estadísticas dependen en gran medida del respeto de los valores y principios fundamentales que son la base de toda sociedad que procura entenderse a sí misma y respetar los derechos de sus miembros y que, en este contexto, son cruciales la independencia profesional y la rendición de cuentas de los organismos de estadística.*

Para além de contemplarem em seus preâmbulos a relevância da independência profissional, as resoluções orientam que os princípios e valores do trabalho do qual decorrem as estatísticas oficiais sejam garantidos legalmente, apontando a expectativa da formalização pelo direito da escolha institucional pela autonomia burocrática:

*Destacando que, para ser efectivos, los valores y principios fundamentales que rigen la labor estadística deben ser garantizados por los marcos jurídicos e institucionales y respetados en todos los niveles políticos y por todos los interesados en los sistemas nacionales de estadística.*

Tais princípios podem ser especificados e ampliados em um código nacional de práticas para estatísticas oficiais, pactuado entre os responsáveis pela produção estatística nacional<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Os Princípios Fundamentais inspiraram outras iniciativas internacionais em prol da integridade de dados e estatísticas oficiais, quais sejam:

- Os padrões do International Financial Statistics para a disseminação de dados econômicos e financeiros Special Data Dissemination Standard (SDDS); General Data Dissemination System (GDDS), Data Quality Assessment Framework (DQAF). Ver: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/45/Standards-for-Data-Dissemination> <https://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/50554/IMF-Data-Quality-Assessment-Framework>

No escopo da Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais (ONU, 2016) a autonomia profissional também é abordada como princípio.

A confiabilidade e a integridade das instituições nacionais de estatística, e por consequência das estatísticas oficiais produzidas, dependem de um conjunto de valores e fundamentos, dentre os quais estão a autonomia, a relevância, a credibilidade, bem como o respeito pelos direitos dos informantes (ONU, 2004, p. 5).

Quando a instituição nacional de estatística atua com autonomia, as estatísticas oficiais se distanciam da interferência política nos métodos de coleta, no conteúdo e no momento de publicização dos dados, tornando-os mais confiáveis. Além disso, instituições nacionais de estatísticas autônomas seriam mais propensas a prestar contas não somente ao governo do vigente, mas também aos usuários do serviço (TREWIN, 2018).

Øien (1991) defende que a suspeita de distorção da retratação da realidade pelas estatísticas oficiais por interesses políticos pode, mesmo que tal distorção não ocorra de fato, minar a confiança do público nas estatísticas oficiais. *"Thus, one may argue, an official statistical organization needs an independent status to be able to fulfil its purpose"* (p. 16). O autor também afirma a importância de as instituições nacionais responsáveis pelas estatísticas oficiais serem dirigidas por pessoas que não tenham vínculos políticos e que tenham conhecimentos técnicos suficientes para o exercício da função. Mas o autor apresenta um contraponto, e salienta imprescindibilidade da proporcionalidade entre a autonomia burocrática e sua responsabilidade política:

*On the other hand, one may argue that some of the key decisions concerning official statistics must be based on ideas on social mechanisms and goals, ideas which will be closely linked to basic political ideas. If a group of politically unbiased people is appointed to be the caretakers of official statistics, their decisions may be based on personal prejudices and idiosyncrasies which also may tend to distort the representation of reality. In a parliamentary system of democracy it is the duty of the Cabinet to use the government to promote the welfare of the people, and the Cabinet is responsible to Parliament for all its decisions. What then can be safer than to leave the major decisions concerning official statistics in the hands of the Cabinet? It seems to me that, in the matter of power and autonomy given to the statistical organization, a difficult balance between independence for the organization and political responsibility must be attained (ØIEN, 1991, p.16).*

- 
- European Union: European Statistics Code of Practice. Ver: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/european-statistics-code-of-practice>
  - African Charter for Statistics. Ver: <https://au.int/en/treaties/african-charter-statistics>

Além disso, se a autonomia implicar em distanciamento entre a instituição nacional de estatística e o governo, seus produtos e serviços podem não ser tão relevantes para as necessidades atuais, e a instituição pode não ter visibilidade adequada dos principais desafios do Governo - usuário mais importante das estatísticas oficiais -, além de poder encontrar dificuldades para o financiamento de suas atividades.

Trewin (2018) elenca possíveis arranjos institucionais que possibilitam a autonomia da agência nacional de estatística, sem que isso signifique um insulamento deletério, quais sejam: 1) ser administrativamente vinculada à um Ministério influente na máquina pública, sendo que o mesmo deve compreender e respeitar a necessidade de uma agência de estatísticas oficiais autônoma; 2) estar próximo geograficamente dos principais usuários governamentais, pois ainda que isso não seja necessário para as atividades de produção de estatística, é valioso estar próximo às atividades mais importantes exercidas pelos usuários governamentais das estatísticas oficiais; 3) contar com uma legislação que determine seu papel, seu funcionamento, suas atribuições e sua governança.

Em países em desenvolvimento, a instituição nacional de estatística geralmente está vinculada administrativamente ao ministério do órgão responsável pelo planejamento, mas não deve estar subordinada tecnicamente a ele, pois embora deva fornecer dados para subsidiá-lo, também deve fornecer dados para revisar e supervisionar a implementação dos planos elaborados pelo órgão de planejamento. O chefe do serviço estatístico pode reportar ao ministro, direta ou indiretamente, suas informações orçamentárias e administrativas, mas não deve fazê-lo nos estatísticos, pois precisa ser profissionalmente autônomo. *"Esto significa, entre otras cosas, que el jefe del servicio nacional de estadística debe sacar publicaciones por su propia cuenta, sin presentarselas a un ministro para su aprobación"* (ONU, 1981, p. 24)

No que se refere à localização geográfica, o Manual da Organização Estatística da ONU, demonstra que há um valor simbólico em um distanciamento físico da instituição nacional de estatística sobre sua autonomia:

***La independencia profesional del servicio nacional de estadística es la misma que la del poder judicial, esto es, ningún órgano superior puede injerirse en sus actividades profesionales. Para que esto quede bien claro, quizá sea preferible que la oficina central de estadística (o el órgano central de coordinación de un servicio descentralizado) esté ubicada físicamente fuera de los edificios ministeriales*** (ONU, 1981, p. 24, grifo nosso).

A autonomia de uma instituição nacional responsável pela elaboração de estatísticas oficiais implica que seus burocratas estatísticos possam determinar os métodos estatísticos utilizados na coleta de dados, as datas de publicação e o conteúdo das publicações. Ter

autonomia para definir as datas de publicação dos dados e ter um calendário com datas predeterminadas para lançamento e publicação dos dados é importante por ser uma maneira de evitar pressões políticas para alterar o momento de lançamento das publicações em conveniência do governo. Para os casos de alteração de data de publicação em decorrência de atrasos da instituição nacional de estatísticas oficiais, a recomendação é que sejam fornecidas explicações públicas para não haver suspeita de intervenção governamental (TREWIN, 2018, p. 167).

É valioso que a instituição nacional de estatística autônoma tenha um relacionamento forte e positivo com a mídia, que pode ser uma defensora poderosa diante de pressões injustas em torno das estatísticas oficiais. Além de divulgadora das estatísticas oficiais, tal qual o Estado, a mídia também se constitui importante usuária das estatísticas oficiais, por isso possivelmente entende a relevância de uma instituição autônoma responsável pela elaboração das estatísticas nacionais oficiais (TREWIN, 2018, p. 167).

Para além de orientarem a tomada de decisão, o planejamento, fomentarem o debate nacional, fundamentarem pesquisas dentro do governo e fora dele, as estatísticas oficiais também evidenciam as mudanças em andamento, permitem comparações entre períodos de tempo e áreas geográficas, possibilitam o monitoramento da atividade governamental e a avaliação do trabalho do governo por meio do impacto das políticas e ações públicas. Neste sentido, a existência de uma agência que opera com estatísticos autônomos pode não ser desejada, tendo em vista que promove a mensuração dos problemas e sucessos das políticas (TREWIN, 2018, p.165).

*Up-to-date, valid and reliable statistics are essential for the management of a democratic society. In pre- and non-democratic societies information and hence statistics was part of the political power base of the rulers, kings, princes, dictators or colonising powers. The people had no access to statistical information. The democratisation of regimes changed the role of official statistics. They were now considered public goods and were shared with the population and are means of verification of governmental compliance with policies. Information is power: who owns information owns power. Political leaders, including parliamentarians, statisticians and the public at large are well advised to consider the injunction of an American statistician on the role of statistics on governance and world peace (MALAGUERRA; MACDONALD, 2016, p. 761).*

Os principais contextos de tentativas de captação política das estatísticas oficiais elencados por Trewin (2018) são: 1) pressões políticas por modificações nas estatísticas de desempenho do governo<sup>14</sup>; 2) a intervenção do governo nos métodos usados para compilação

---

<sup>14</sup> Como exemplo, o caso da dívida pública da Grécia. Ver: RAUCH, B. et al. Fact and Fiction in EU-Governmental Economic Data. German Economic Review, [s. l.], n. 3, p. 243, 2011. Disponível em:

das estatísticas<sup>15</sup>; 3) interferências nas classificações de grandes transações entre os setores público e privado, influenciando o valor da dívida pública; 4) Alterações na data de publicação de estatísticas para um momento político mais conveniente; 5) Restrições da mídia; 6) Orçamento limitado.

Diante desses cenários de captura da credibilidade das estatísticas oficiais, Trewin (2018) sugere: 1) a busca de opiniões e apoio de instituições de estatística de outros países materializados em relatórios que possam dar visibilidade ao governo das implicações negativas de condutas intervencionistas, indicando que da globalização decorre o uso das estatísticas oficiais internacionalmente, e que desvirtua-las pode influenciar a credibilidade do governo intervencionista no mercado financeiro; 2) que a mídia seja acionada; 3) a ameaça de renúncia ou a renúncia do chefe estatístico e; 4) a consulta à especialistas externos à instituição, nos casos de manipulação de dados de finanças públicas e contabilidade governamental.

Importa ainda ressaltar que não há o pressuposto de que esses burocratas estatísticos são isentos de inclinações políticas. Martin (1981) aponta para a diferença entre a prática estatística dentro e fora do governo. No primeiro caso, as estatísticas são vistas como um produto, ou seja, os dados são coletados e disseminados para o uso de terceiros. As estatísticas são utilizadas para significar matrizes ordenadas de dados. No segundo caso, as estatísticas são consideradas uma ciência ou metodologia.

*What is different about statistics considered as product rather than as method? Let us look at the process of producing and summarizing large data sets for the use of others, the principal function common to large government statistics bureaus. In one sense, producing statistics as an end product is a narrower concept than applying statistical methodology across a whole range of problems; any one bureau of statistics or similar organization usually focuses on only one class or kind of subject matter area. In another sense, it is broader. It encompasses not only statistical methodology as a tool, but the whole gamut of activities that must be performed in producing statistics for the use of others-planning, collecting, analyzing, and disseminating data. The practice of many of these functions is not based primarily on statistical science or methodology, but is an art based on a mixture of intuition, experience, and judgment, as well as scientific evidence or procedures (MARTIN, 1981, p. 1).*

---

<http://search.ebscohost.com.sbxproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=edsgao&AN=edsgcl.260555444&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 25 ago. 2020.

<sup>15</sup> Como exemplo, podemos citar o caso do *Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)* da Argentina, que entre 2007 e 2015 passou por severas intervenções governamentais que afetaram sua credibilidade, dentre as quais interferência no método de cálculo do Índice de Preço do Consumidor.

Ver: MINOLDO, María Sol; BORN, Diego. Claroscuros de 9 años con datos bajo sospecha : Encuesta Permanente de Hogares-EPH 2007-2015. 2019. Disponível em: [http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/claroscuros/claroscuros\\_\\_minoldo-born.pdf](http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/claroscuros/claroscuros__minoldo-born.pdf). Acesso em: 03 maio 2020.

Segundo a autora, a aplicação da metodologia estatística é apenas uma parte do processo de trabalho de um burocrata estatístico, e a noção de estatísticas imparciais contrasta com a visão de estatísticas coletadas para um propósito específico de atender necessidades e problemas particulares. Jenkins (2018) questionando o processo de elaboração das estatísticas oficiais defende que, ao contrário do que normalmente a literatura sobre as estatísticas oficiais aborda, as estatísticas oficiais são “*made objects which serve particular purposes and are designed in particular way*”(p.882).

*The official statistic is treated not as a reading of reality, one particular pattern which can be imposed on the world, but as a surrogate of reality itself. There is limited mileage in arguing that official statistics are representations of reality rather than reality itself, or rehashing arguments about the limitations of empiricism (JENKINS, 2018, p.882).*

Jenkins menciona a classificação de Hand (2004) sobre dois aspectos das estatísticas: representacional e pragmático.

*[...] the former is a matter of empirical isomorphism, that the numerical system imposed by the statistician must map on in some way to the things being observed; the latter, though, is a matter of choice, that the numerical system must serve the purpose of its creator. What this article hopes to do is explore the relation between these two aspects, to suggest that the representational is, itself, pragmatic. What is counted as a 'good' or an 'accurate' representation is determined by the needs of the agents who are constructing it. Importantly, these needs sometimes have little to do with the phenomena which the official **statistic** seeks to record (JENKINS, 2018, p.882).*

Afastando a concepção de pura neutralidade técnica do processo de elaboração das estatísticas oficiais, o autor ressalta que o mesmo é social, sendo realizado por indivíduos interagindo uns com os outros, e com as estruturas nas quais estão inseridos. Por meio da análise do programa “*Measuring National Well-being*” do Reino Unido, o autor aponta que embora o processo representacional de criação das estatísticas oficiais seja um problema técnico de mapeamento de propriedades numéricas das coisas, a criação de um programa de medição resulta da maneira pela qual os problemas técnicos foram identificados, estruturados e resolvidos, e que isso depende da compreensão de um grupo de indivíduos. “*Technical disputes about the nature of well-being are experienced as personal disputes, ideas and concepts embodied as individuals and social groups*” (JENKINS, 2018, p. 886).

Martin (1981, p. 2) defende que o reconhecimento e uso das estatísticas oficiais para planejamento, monitoramento e tomada de decisão trouxe a visão das informações estatísticas como poder, imputando ao governo e aos burocratas estatísticos o desafio de definir a alocação adequada da instituição nacional de estatística dentro da máquina pública, pois é de extrema



importância que os burocratas estatísticos lidem com os grupos de análise política para terem visibilidade das questões de interesse dos tomadores de decisão, e que interajam com pesquisadores e usuários externos. Entretanto, de tais interações e localização dentro da máquina pública decorre o desafio de endereçar o impacto na coleta, operação e sistematização de dados.

Para calibrar a dinâmica entre estatística como produto e estatística como metodologia, Martin (1981) sugere atenção às necessidades do principal usuário das estatísticas oficiais seja acompanhada de determinados cuidados.

Diante das demandas imediatistas por informações estatísticas de qualidade por parte dos formuladores de políticas e outros usuários, as instituições nacionais de estatísticas devem ter clareza da impossibilidade de se obter respostas imediatas e fáceis sobre qualquer necessidade destes usuários, e de que é necessário estabelecer prioridades entre desenvolver novos dados ou melhorar a precisão de séries contínua, entre o uso de recursos na análise, teste de qualidade das operações atuais ou na ampliação da divulgação de resultados, sendo importante.

O burocrata estatístico tem ainda o desafio de conciliar a estatística enquanto produto e ciência na atividade de conceituação dos dados, e esse desafio é exemplificado por Martin (1981) nas estatísticas de emprego<sup>16</sup> e desemprego e de etnia<sup>17</sup>, pois ambas requerem considerável esforço de diálogo contínuo, experimentação e testes entre estatístico e especialistas no assunto.

As estatísticas polivalentes coletadas pelas instituições nacionais de estatística são de natureza descritiva, e o momento da coleta é uma prática e não necessariamente uma busca por verdades científicas. Ainda assim, as mesmas são utilizadas para orientar pesquisas científicas ou auxiliar no desenvolvimento de novos conhecimentos.

---

<sup>16</sup> Durante o primeiro mandato presidencial de Jair Bolsonaro, o representante do poder executivo federal questionou a metodologia do IBGE para mensurar o desemprego. Ver: VEJA. Após crítica de Bolsonaro, IBGE defende metodologia para medir desemprego: depois de o presidente dizer que índice 'parece feito para enganar', órgão afirma que metodologia segue normas internacionais e se diz 'aberto a sugestões'. Depois de o presidente dizer que índice 'parece feito para enganar', órgão afirma que metodologia segue normas internacionais e se diz 'aberto a sugestões'. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/apos-critica-de-bolsonaro-ibge-defende-metodologia-para-medir-desemprego/>. Acesso em: 02 abr. 2019.

<sup>17</sup> Em 2019 durante o primeiro mandato presidencial de Donald Trump o censo norte-americano lidou com desafios em relação à intervenção política no conceito de etnia. Ver: DIPLOMATIQUE, Le Monde Brasil. “Qual é sua raça?”. 2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/qual-e-sua-raca/>. Acesso em: 02 jun. 2019.

### 1.3. O papel do direito na autonomia burocrática

Conforme apontado nas seções anteriores, a autonomia burocrática pode ser conceituada em diversas dimensões, e há diferentes motivos e causas para a existência de uma burocracia autônoma, sobretudo no caso de serviços estatísticos nacionais. Com isto em vista, nesta pesquisa acrescentamos ao debate a premissa de que o direito é constituidor da autonomia burocrática.

Há quatro conformações que o direito pode dar à autonomia burocrática: 1) a burocracia pode ser autônoma pelo direito, e de fato, ou seja, ter autonomia normativa e ter autonomia factual, e portanto ser autônoma; 2) a burocracia pode ser autônoma pelo direito, mas não de fato, ou seja, ter autonomia normativa, mas não factual; 3) a burocracia pode não ser autônoma pelo direito, mas ser de fato, ou seja, não deter autonomia normativa, mas possuir autonomia factual; 4) a burocracia pode não ser autônoma pelo direito, e nem de fato, ou seja, não deter autonomia normativa e factual, e portanto não ser autônoma.

QUADRO 2 - Conformações que o direito pode dar à autonomia burocrática

Autonomia Burocrática			
Autonomia Normativa	SIM	Autonomia é formalmente assegurada e é empiricamente verificada	Autonomia é formalmente assegurada, mas <b>NÃO</b> é verificada empiricamente
	NÃO	Autonomia <b>NÃO</b> é formalmente assegurada, mas é empiricamente verificada	Autonomia <b>NÃO</b> é formalmente assegurada e <b>NÃO</b> é verificada empiricamente
		SIM	NÃO
Autonomia Factual			

Fonte: Elaboração própria.

Da autonomia normativa decorre a realização burocrática e sua força propulsora, independentemente da vontade e do vínculo governamental e político. A autonomia normativa é dotada de legitimidade e poder simbólico. Se a autonomia normativa não estiver acompanhada da autonomia factual a burocracia não se realiza, mas tem a capacidade de reivindicação, de recorrer a um discurso de reforço sobre como a política pública deveria ser

ou como a instituição deveria funcionar, conferindo, porquanto, efeitos de segunda ordem à instituição.

A autonomia factual embora não proporcione à burocracia a capacidade de escalar o modo de formulação e implementação da política pública independente do contexto político, e não seja dotada de atemporalidade, pode revestir a burocracia da capacidade, mesmo que instável, de fazer acontecer a política pública em sua melhor forma. Uma burocracia autônoma de fato, mas não normativamente, pode se legitimar por outros meios, que serão discutidos ao longo deste trabalho, bem como pode amparar seu discurso em outra base que não a norma. Entretanto, essa burocracia terá que se esforçar mais para fundamentar suas reivindicações, para construir e manter sua legitimidade, e sempre será passível de questionamentos sobre se está ou não operando com autonomia.

Para nos aprofundarmos nesta discussão, podemos mencionar a apresentação da natureza e da estrutura das Constituições, feita por Elster (2019, p. 129), que aponta algumas diferenças entre as Constituições escritas e as Constituições não-escritas (Convenções Constitucionais e Meta Constituições), e aplicarmos para os casos nos quais as instituições têm sua autonomia definida formalmente por leis e decretos e nos casos em que a autonomia não é institucionalizada por esse conjunto de regras formais. A Constituição escrita seria aquela garantida pelo direito, e a Constituição não-escrita seria aquela concedida politicamente, sendo que a primeira é feita, e a segunda surge ou se desenvolve. Para o caso de violação à Constituição escrita, podemos ter como resultado sanções legais, enquanto as violações à Constituição não-escrita podem ter como consequência sanções políticas (derrota eleitoral ou protestos).

A Constituição não-escrita seria, então, um caso no qual há precedentes que se consolidam em regras mais ou menos restritivas, de modo a garanti-la, havendo sério risco político para os casos de tentativa de desidratá-la. Esse modelo de Constituição consiste em um pré-compromisso, cujo grau de regularidade e previsibilidade pode apresentar variações dependendo de conjecturas políticas, podendo ser assegurada por legislação ordinária ou por convenção constitucional (ELSTER, 2009, p. 132). Em seu turno, a Constituição escrita se configura em um pré-compromisso constitucional por meio do qual é possível contrabalançar a paixão, superar a inconsistência temporal e promover a eficiência, podendo a Constituição projetar que eventuais alterações sejam lentas e complicadas. A eficácia de um pré-compromisso está em sua capacidade de proteção contra interferência da maioria atual,

colocando obstáculos contra majoritários às paixões da maioria e proteção contra o comportamento impulsivo (ELSTER, 2009).

É possível que a Constituição não-escrita, em um primeiro momento, denote certa fragilidade justamente pela distinção que fazemos entre o Direito e a Política. Wechsler (1959 apud Post, 2010, pp. 1325-1326) distinguia Direito e Política da seguinte forma: o primeiro consiste na razão (uma decisão legal e não política seria baseada inteiramente em princípios) e em decisões orientadas, e a segunda na vontade arbitrária e no poder, e em decisões orientada por resultados imediatos.

Para Post (2010) é muito difícil imaginar um comportamento humano totalmente irracional, sendo questionável conceber a política como mera vontade, de modo que a razão e o princípio importariam tanto na política quanto importam para o direito. A distinção feita por Wechsler sobre a política enquanto apenas uma arena de preferências destituídas de razão, seria para Post reducionista.

Não obstante, a neutralidade e a estabilidade da Constituição escrita também poderiam ser questionadas, visto que o Direito pode ser um local disfarçado para a luta contínua entre preferências, e no âmbito do qual as decisões geram consequências. Na medida em que concebemos uma visão de contraste entre razão e vontade, o direito pode tornar-se inconcebível do ponto de vista da política, e a política pode ser tida pelo direito como algo contaminado (POST, 2010, p.1328).

A política, a burocracia e o direito são formas distintas de ordem social, e conformar a autonomia pela política ou pelo direito nos indica a existência de dissenso ou consenso, respectivamente, em torno de sua necessidade e viabilidade. A Constituição escrita, conformada pelo Direito, indicaria consenso. Já a Constituição não-escrita, conformada pela política, indicaria a falta de consenso. Isso porque o direito pressupõe o acordo, enquanto a política pressupõe o desacordo, de modo que em nossa sociedade a promulgação de um estatuto garantiria a presunção de um acordo (POST, 2010, pp. 1340-1341).

Se a premissa de Post for aplicada na reflexão sobre a importância do direito para a autonomia burocrática, podemos inferir que a autonomia normativa decorre de um consenso e a autonomia factual advém de um dissenso. O consenso pode ser uma ponte para a autonomia factual tornar-se normativa. Na seção 1.3.1 descrevemos no que consiste a autonomia normativa do serviço estatístico nacional.

No caso da burocracia do serviço estatístico nacional, o caminho para a autonomia normativa tornar-se factual é sintetizada no marco analítico proposto por Seltzer, que pode funcionar como uma trilha para o fortalecimento da integridade das instituições nacionais de estatística, e será detalhado na seção 1.3.2.1.

#### *1.3.1. O regime jurídico da autonomia burocrática do serviço estatístico nacional*

O regime jurídico das estatísticas oficiais deve determinar a estrutura organizacional da instituição nacional de estatística e ocupar-se, principalmente, com duas questões: a obrigatoriedade, imposta pelo governo de coleta de dados pela instituição nacional de estatística, e a garantia de que as informações obtidas em respostas de questionários serão confidenciais (ONU, 1981; ONU, 2004). Além disso, há uma premissa de que uma base jurídica forte é fundamental para a produção de estatísticas oficiais de alta qualidade e confiabilidade (ONU, 2016).

Malaguerra e MacDonald (2016) ressaltam a imprescindibilidade das estatísticas oficiais confiáveis à gestão de uma sociedade democrática, que visa o bem-estar geral e a prosperidade. As estatísticas oficiais seriam mais confiáveis e válidas em países que garantem recursos orçamentários e um regime jurídico por meio dos quais o sistema estatístico produziria as informações estatísticas necessárias, sem interferência política, utilizando as melhores metodologias e técnicas disponíveis, além de fontes de informação adequadas, sejam elas indivíduos, empresas ou organizações. O arcabouço legal sobre o sistema estatístico deveria garantir que tais informações fossem utilizadas apenas para fins estatísticos, e que os resultados das pesquisas sejam publicizados e estejam disponíveis a todos os usuários, sem distinção.

As legislações sobre as instituições nacionais de estatística estabelecem o enquadramento jurídico para o desenvolvimento, a produção e a divulgação de estatísticas oficiais, determinando quais instituições compõem o Sistema Nacional de Estatísticas, os usuários das estatísticas oficiais (seus deveres e direitos), e dispõem sobre o Conselho Nacional de Estatística. A principal autoridade do Sistema Nacional de Estatística, a instituição nacional de estatística, deve ser definida em legislação como um órgão profissionalmente autônomo, organizado sob a autoridade do Primeiro Ministro ou Presidente de um país. Em outros modelos organizacionais, a legislação define a instituição nacional de estatística como um órgão estatal autônomo com seu próprio órgão supremo de governança, o Conselho Nacional de Estatística, composto por representantes (outros produtores de estatísticas oficiais) (ONU, 2016, p. 8).

Uma legislação sobre a instituição nacional de estatística deve garantir a independência profissional em relação às autoridades políticas, reguladoras, administrativas, ou de interesses privados, porque isso é primordial para a produção de estatísticas de alta qualidade e confiabilidade para os usuários e respondentes das estatísticas oficiais.

Segundo a Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais (ONU, 2016, p. 4), a independência dos profissionais de estatística também deve ser assegurada, e significa:

*Professional independence, meaning that Producers of Official Statistics shall decide, independently and free from any pressures or interference from political or other external sources, on the development, production and dissemination of statistics, including the selection of data sources, concepts, definitions, methods and classifications to be used, and the timing and content of all forms of dissemination. Producers of Official Statistics, in their respective areas of competence, may comment publicly on statistical issues and any misuse of official statistics.*

Políticos e formuladores de políticas devem reconhecer a autoridade do Sistema Nacional de Estatística para divulgar informações sem autorização prévia, assim como devem reconhecer a autoridade do dirigente ou da equipe da instituição nacional de estatística, para falar sobre as estatísticas oficiais para o governo e para o público em geral.

*Professional independence requires a strong legal position of the National Statistical Office and Other Producers of Official Statistics, appropriate administrative arrangements, use of scientific methods and internationally agreed standards, openness of operations and commitment to quality. Professional independence should not be seen as a principle that limits cooperation; on the contrary, it requires close consultations with users, data providers and other stakeholders to ensure that official statistics maintain their relevance (ONU, 2016, pp. 22-23)*

A autonomia profissional confere aos produtores de estatísticas oficiais o poder de decidir de forma independente acerca do desenvolvimento, da produção e da disseminação de estatísticas, o que inclui a seleção de fontes de dados, os conceitos, as definições, os métodos, as classificações utilizadas, o calendário e o conteúdo de todas as formas de divulgação. Além disso, os produtores de estatísticas devem, por lei, em suas respectivas áreas de competência, poder comentar publicamente sobre questões estatísticas e qualquer uso indevido das estatísticas oficiais (ONU, 2016, p. 4).

No que se refere ao dirigente da instituição nacional de estatística, o regime jurídico deve determinar o responsável por sua indicação (Presidente ou Primeiro Ministro), e ordená-lo a um mandato com período predeterminado, passível de renovação, mas não de rescisão. A exoneração antes do vencimento do mandato só pode ocorrer se o dirigente renunciar por vontade própria ou se houver uma decisão judicial que o declare incapaz ou com capacidade limitada para executar seu trabalho. Ao dirigente da instituição nacional de estatística compete promover a independência profissional do organismo (ONU, 2016, p. 6).

É imprescindível que a legislação discipline a obrigatoriedade de resposta a fim de garantir uma cobertura suficiente de informações daqueles cujos dados são necessários, mas que não cooperariam voluntariamente, principalmente no que é relativo aos dados de empresas privadas, tendo em vista que o fornecimento de dados acarreta custos que não podem ser transmitidos ao consumidor (ONU, 1981, p. 41).

*La obligatoriedad es especialmente necesaria en levantamiento de censos que impliquen total. Los censos de población y habitación, de tenencia de tierras agrícolas y de establecimientos no agrícolas, no lograrían uno de sus principales objetivos, esto es suministrar estadísticas respecto de zonas pequeñas del país, si no se pudiera imponer la obligación de suministrar datos. La experiencia demuestra en medida más que suficiente esta conclusión; en casi todos los países existen algunas personas que se negarían a cooperar si no fuera obligatorio. A fin de impedir que aumente su número, es posible que un organismo estadístico tenga incluso que llevarlos a los tribunales. En la realización de encuestas por muestreo que requieren la plena cobertura de determinados grupos (por ejemplo, todas las empresas por encima de un tamaño determinado), es posible que la respuesta haya de ser obligatoria (ONU, 1981, p. 41.).*

No que se refere ao setor produtivo, as instituições nacionais de estatística lidam com a questão da normalização dos dados, já que a coleta de dados das empresas pode diferir conceitualmente e na aplicação de classificações. Essa normalização pode ser realizada por meio de legislação específica à atividade exercida pela empresa (leis gerais sobre contabilidade, leis fiscais, leis sobre instituições financeiras, por exemplo) ou por intermédio de uma norma que ordene a instituição nacional de estatística a determinar modelos e métodos de coleta e preenchimento de informação. Essa determinação legal desonera o serviço estatístico de ter que barganhar com empresas a coerência do Sistema Estatístico Nacional (ONU, 1981; ONU, 2004).

Para além de dados de cidadãos ou setores específicos da sociedade, é importante que a legislação assegure a coleta de dados administrativos de outros órgãos da administração pública, sendo possível que os mesmos realizem a coleta de modo independente e retornem os dados à Instituição Nacional de Estatística (ONU, 1981).

Um regime jurídico que organize o fluxo informacional pode ser ainda mais importante em países cujo serviço nacional de estatística é descentralizado, não em um contexto no qual o serviço de estatística necessita de dados do Ministério do qual pertença, mas nos casos nos quais é indispensável a utilização de dados administrativos de outro ministério que conta com outro serviço de estatística.

Tão imprescindível quanto à obrigatoriedade é que as legislações sobre Política Estatística ocupem-se com a confidencialidade das respostas individuais, assegurando

legalmente a "garantia de imunidade" para cada pessoa que fornece informação, na ausência de uma garantia como essa, a instituição pode ser forçada por órgãos superiores à violar a confidencialidade dos respondentes. A legislação deve garantir que os dados dos provedores de informação sejam utilizados para fins exclusivamente estatísticos, também proibindo o acesso aos dados para fins não-estatísticos, evitando que respostas individuais sejam disponibilizadas para rivais comerciais, jornalistas, políticos, investigadores ou autoridades públicas (ONU, 2016, p.23). Essas disposições legais devem ser complementadas com práticas administrativas que visem preservar o caráter confidencial das informações, desde a coleta até a divulgação (ONU, 1981, p. 42).

A legislação estatística deve atentar-se à privacidade dos entrevistados, ou seja, deve garantir aos respondentes proteção de interferências excessivas em sua vida privada por meio de questões consideradas demasiadamente invasivas. Não obstante, o limite do que pode ser perguntado varia de sociedade para sociedade, no tempo, no momento político e cultural. Considerando que *"la experiencia indica que esas leyes pueden tener efectos perjudiciales para las estadísticas oficiales"*, recomenda-se que os organismos estatísticos desempenhem um papel ativo de influenciar leis sobre proteção da privacidade (ONU, 1981, p. 43). Essas legislações garantem que todos os dados devem estar disponíveis para revisão pela pessoa que deu a resposta, permitindo que a mesma exija a correção de dados incorretos, o que para um organismo de estatística é totalmente indesejável já que *"desde el punto de vista de los archivos estadísticos de microdatos, en los cuales la exactitud de cada respuesta tiene pertinencia desde el punto de vista de la mediana cuadrada total de error de las medidas sumarias consiguientes"* (ONU, 1981, p. 43), além de que a necessidade de não haver nenhum erro na coleta de estatística, tornaria o processo muito mais custoso.

O modelo proposto pela Lei Genérica sobre Estatísticas Oficiais têm como principais elementos (ONU, 2016, p. 8): a definição de estatísticas oficiais, distinguindo-as de informações administrativas; a definição e delimitação de Produtores de Estatísticas Oficiais; o princípio da independência profissional das organizações e entidades organizadoras que produzem estatísticas oficiais; a prerrogativa da Instituição Nacional de Estatística como principal produtora de estatísticas oficiais e coordenadora do Sistema Nacional de Estatística; a programação operacional e estratégica, com foco nas necessidades existentes e emergentes dos usuários dos dados (Governo, Empresas, Organizações Internacionais, por exemplo); autorização para coletar e acessar dados administrativos de outras fontes de dados; os princípios e procedimentos para o tratamento de dados estatísticos confidenciais; o ordenamento acerca



do gerenciamento da qualidade, levando em consideração a perspectiva dos usuários das estatísticas oficiais; e os princípios para divulgação de estatísticas oficiais a todos os grupos de usuários relevantes.

### *1.3.2. A autonomia burocrática factual do serviço estatístico nacional*

Seltzer (1994) analisa a dinâmica entre estatística e política a partir de três dimensões, quais sejam: autonomia, dependência e interação. O autor propõe uma ferramenta para ajudar a separar as questões e preocupações decorrentes da concepção de "manipulação política das estatísticas oficiais". Essa ferramenta compreende dois marcos analíticos: "fatores que tendem a fortalecer a integridade estatística" e "modos de minar a credibilidade de um serviço estatístico nacional". O primeiro marco analítico de Seltzer é o que consideramos como uma trilha para a autonomia factual. O segundo marco analítico proposto por Seltzer será explorado na seção 1.3.3.

O autor aponta que examinar cada uma dessas áreas nos permite entender os limites entre direção política ou metodológica adequada, a fronteira entre a direção política adequada ou o aprimoramento metodológico e a manipulação inadequada do sistema estatístico ou estatístico (SELTZER, 1994, p.2).

#### *1.3.2.1 Trilha de fortalecimento da integridade da instituição nacional de estatística*

##### **I. Longa tradição de integridade estatística**

Diante de novos governantes e de um novo dirigente, a instituição nacional de estatística pode amparar-se em seu histórico institucional, em sua tradição, e a partir dela preservar sua integridade. Para fazer uso dessa tradição, a mesma precisa estar bem documentada, e essa documentação deve contemplar tanto os seus sucessos quanto suas fragilidades (SELTZER, 1994, pp.13-14).

##### **II. Fortes vínculos entre a comunidade de usuários estatísticos e a comunidade de produtores**

O reconhecimento por parte de usuarios dos setores público e privado de que o serviço estatístico oferecido é socialmente útil reduz a probabilidade de ataques políticos à integridade das estatísticas oficiais, mas caso ocorram tais usuários tentarão conter o ataque, desde que a instituição nacional de estatísticas: 1) produza dados relevantes e confiáveis, e que seus usuários reconheçam isso; 2) tenha meios (conselhos ou comissões) de consultar com regularidade seu usuários, para que seja possível captar a percepção dos mesmos sobre seus

serviços e produtos; 3) conte com usuários cujos interesses estão bem organizados e fixados em estatísticas eficazes e imparciais (1994).

### **III. Jornalismo sem censura e ativo**

Segundo Seltzer (1994), jornais, revistas, programas de rádio, noticiários televisionados e matérias na internet são fortes disseminadores da informação estatística, e muitas vezes é por meio deles que o público em geral e também líderes políticos têm acesso aos resultados dos trabalhos da instituição nacional de estatística. Entretanto, esse público tem necessidades específicas que demandam a adaptação dos resultados estatísticos para o serviço jornalístico, em um fluxo consistente dos resultados relevantes.

Não obstante, o serviço estatístico deve limitar-se a responder aos incentivos da mídia de análise de dados, mas não deve fazer conclusões políticas a partir deles.

Se a instituição nacional de estatística estiver sob ataque político, a mídia poderá desempenhar um papel importante ao divulgar eventuais tentativas de manipulação política, e sobretudo, o uso de informações do serviço estatístico pela mídia, aumenta os custos políticos da interferência.

### **IV. Programação pré-anunciada das datas de lançamento**

Seltzer (1994, p.15) considera que estabelecer um calendário com datas para as publicações é uma etapa simples para promover a credibilidade do serviço estatístico. Essa estratégia é importante porque permite aos usuários planejar o uso dos dados (por exemplo, as decisões de mercado) e inibe as tentativas de supressão política de séries estatísticas desfavoráveis.

No entanto, existem dois desafios para a implementação desta medida: 1) o serviço estatístico deve ser capaz de cumprir o cronograma publicizado e; 2) em alguns países, existe a exigência de aprovação ministerial para a divulgação dos dados, o que fere os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais.

### **V. Sociedade estatística profissional ativa, abrangendo estatísticos no governo, na academia, e na indústria**

As sociedades profissionais nacionais podem desempenhar um importante papel na promoção da integridade estatística e na credibilidade do serviço estatístico, por meio da criação de uma identidade profissional, do fomento aos valores científicos e normativos da profissão, e da viabilização de oportunidades fora do âmbito burocrático do governo de levantar questões que considerem tentativas de manipulação política e ideológicas das estatísticas

oficiais. Essa sociedade estatística profissional pode atuar de forma muito significativa e acertada se identificar alguma relação entre o momento de revisão metodológica e momentos políticos críticos (eleições ou a aprovação de alguma agenda crítica, por exemplo).

#### **VI. Sistema de serviço público sólido**

Embora não se aprofunde, Seltzer (1994, p.16) afirma que um sistema de serviço público sólido para a instituição nacional de estatísticas oficiais consiste em garantir proteção do funcionalismo aos eventuais assédios políticos e em promover maior profissionalismo técnico.

#### **VII. Localização do serviço estatístico dentro da estrutura governamental**

Seltzer considera que essa dimensão é importante, mas não é determinante para a capacidade do serviço estatístico de funcionar sem interferências indevidas em sua operação e na liberação de resultados, é mais desejável que o líder político responsável pelo ministério ao qual o serviço estatístico está vinculado entenda e respeite o serviço estatístico. O autor acredita na importância de o dirigente da instituição nacional de estatística não ter contato direto com o ministro, pois desta forma ficaria mais difícil estabelecer vínculos que propiciem espaços para a manipulação política.

Os manuais da ONU sobre as organizações de estatística mencionam que estar geograficamente distante dos centros de poder pode ser benéfico para a autonomia das instituições nacionais de estatística.

#### **VIII. Estatura e status contratual do chefe do serviço de estatística**

A estrutura do chefe do serviço estatístico em termos de competência profissional, capacidade gerencial, força política e independência têm grande impacto na percepção pública sobre o serviço estatístico e seus resultados. Entretanto, mais do que deter tais competências e habilidades, a estatura do dirigente da instituição nacional de estatística é definida pelo processo de nomeação e pela existência de um mandato.

Seltzer (1994, p.19) traz como exemplo o caso do presidente da instituição nacional de estatísticas dos Estados Unidos, cujo processo de nomeação compreende a indicação pelo Presidente da República e a confirmação pelo Senado, e que o mesmo é quase sempre substituído um ano após as trocas de governo. Em outros países, a estatura do chefe do serviço estatístico é ainda mais frágil, pois está atrelada à permanência de um ministro. Há também países, como o Reino Unido e o Canadá, que entendem esse cargo como altamente técnico, e o exclui da dinâmica de rotação política, conferindo-lhe um mandato indefinido, e é isso que

se espera para que o dirigente do serviço estatístico tenha uma boa estatura e status contratual. Existem também países, como é o caso da Austrália e dos Estados Unidos, que conferem ao chefe do serviço estatístico um mandato fixo, que por vezes, transcende a eleição seguinte à sua nomeação, e nos casos em que se deseja removê-los de sua função é necessário viabilizá-la por meio do congresso ou parlamento.

As nomeações políticas podem significar alta taxa de rotatividade e mandatos curtos, o que pode comprometer as entregas da instituição, e o mais adequado para garantir estatura e status contratual adequado ao chefe do serviço estatístico é um mandato que não coincida com o do Presidente da República, e que as estruturas lhe permitam não ser forçado a renunciar durante as trocas de governo.

## **IX. Suporte internacional**

Para além de contar com o apoio dos usuários do serviço estatístico, da comunidade nacional de estatísticos, e de ter longa tradição de integridade estatística, é valioso contar com o suporte internacional, que se dá por meio da documentação de especialistas sobre as experiências do serviço estatístico nacional, que pode ser mobilizada diante de um ataque político.

O suporte internacional também se manifesta através do fornecimento de evidências sobre o modelo ideal de funcionamento de serviços estatísticos internacionais, da existência de normas pactuadas e praticadas por outros países. Desse modo, as instituições nacionais de estatística podem contar com referenciais no momento de construção de seus desenhos institucionais ou quando houver qualquer desarranjo em seu modelo de trabalho em decorrência de intervenções políticas indesejáveis.

### *1.3.3. Estratégias para minar a autonomia factual do serviço estatístico*

A burocracia pode ou não ser normativamente autônoma, bem como não ser autônoma factualmente, e o segundo marco analítico proposto por Seltzer nos permite mapear as principais características de uma burocracia estatística não autônoma e como identificador ataques à autonomia burocrática do serviço estatístico.

As ameaças à independência e à integridade operam a partir de, ou, através de estruturas governamentais oficiais, civis ou militares. Obviamente, nem todas as ameaças à integridade surgem do próprio governo. Quando ocorrem através de estruturas governamentais, as ameaças podem decorrer de temores da imprensa, de interesses privados poderosos, de subgrupos populacionais ou interesses regionais, de interesses privados externos, de outros governos ou

agências internacionais. Em muitas situações, essas forças influenciam as autoridades governamentais, que podem empreender esforços em comprometer a autonomia do serviço estatístico nacional.

#### **I. Alterações na missão da instituição responsável pelas estatísticas oficiais**

Normalmente a discussão sobre a missão de uma instituição nacional de estatística gira em torno de fornecer dados ao governo ou fornecer dados para o uso público e privado. A fronteira entre ambos os arranjos e a dominação política é frágil. Seltzer relata a experiência do Reino Unido durante a gestão de Margaret Thatcher, que em 1989 limitou o *Office for National Statistics of the United Kingdom* a uma missão mais partidária (essa alteração já foi revertida) (SELTZER, 1994).

O problema não está em contemplar na missão da instituição o papel de fornecer os dados necessários ao governante, mas quando este é o seu principal objetivo, pode implicar em perda da credibilidade a longo prazo.

As alterações na missão da instituição nacional de estatística devem encontrar o equilíbrio entre a capacidade de responder ao debate e necessidades políticas do atual governo, e sobretudo, devem ter como principal objetivo garantir que todos os resultados do serviço estatístico nacional atendam à todos os principais atores do debate político, e não apenas do atual governo.

#### **II. Redução, restrição orçamentária ou fomento ao autofinanciamento, de modo que a instituição passe a comercializar serviços à financiadores cujos os interesses podem orientar o trabalho agência**

O serviço estatístico nacional pode ser comprometido por reduções e restrições orçamentárias, quando governos, organizações internacionais e outros atores relevantes e com potencial de articulação não estão satisfeitas com o seu trabalho. As restrições podem ser direcionadas a todo o programa estatístico ou a algum componente específico, como é o de barreiras orçamentárias para a realização de censos.

Seltzer (1994) aponta para o debate sobre o grau desejável de autofinanciamento do programa estatístico, na medida em que o mesmo pode impactar a autonomia da instituição nacional de estatística. Quando as estatísticas são entendidas como um bem público, e o nível de autofinanciamento precisa ser controlado, o serviço estatístico está sujeito ao controle político e ao processo político de aprovação orçamentária. Em seu turno, um serviço estatístico altamente autofinanciado fica sujeito às agendas de ministérios ou usuários do setor privado

que possuem mais recursos. Para além desse dilema, há também um potencial conflito sobre a propriedade dos produtos autofinanciados, ficando em aberto a questão: O produto se torna propriedade do financiador ou a agência de estatística pode divulgá-lo mais amplamente?

O autor menciona a política adotada pelo Statistics Netherlands, que inseriu em sua estratégia de autofinanciamento a autonomia de publicar os resultados de qualquer pesquisa especial realizada para um financiador externo, e salienta que tal medida pode afugentar o mercado de clientes.

### **III.** Ataques de autoridades políticas ao funcionalismo, exacerbação do número de funcionários de nomeação política e nomeação de chefes estatísticos sem a qualificação necessária

Segundo Seltzer (1994), um método comum de ameaçar a integridade e a autonomia profissional de um serviço estatístico é atacar funcionários que pareçam simbolizar essa integridade e autonomia mais fortemente, demitindo ou forçando demissões. Nas situações em que o funcionalismo está protegido contra a demissão arbitrária por uma forte tradição ou lei do serviço público, os ataques costumam se concentrar nos funcionários mais antigos, porque estes seriam mais vulneráveis do que seus colegas mais jovens sob as regras do serviço público.

Ao contrário do que se poderia pressupor, o autor defende que as demissões políticas são mais deletérias para a credibilidade do serviço estatístico do que as nomeações políticas para uma posição técnica, considerando que independentemente da natureza de suas opiniões políticas, o trabalho do serviço estatístico deveria ser de natureza técnica. Acrescentamos a isso a premissa de que não há evidências sobre a ausência de preferências políticas nos servidores de carreira que exercem tais funções técnicas.

Entretanto, caso as nomeações políticas não sejam qualificadas tecnicamente, a credibilidade do serviço estatístico pode ser altamente impactada nos seguintes contextos: no caso de agências de estatística menores, uma ou duas posições ocupadas por incompetentes técnicos pode comprometer significativamente a eficiência institucional e; quando ocorre a nomeação de pessoas não qualificadas para cargos com grande responsabilidade técnica.

Por fim, a nomeação do dirigente chefe da instituição nacional de estatística também pode comprometer a credibilidade dos serviços estatísticos. Para Seltzer o

perfil ideal deve ser forte tecnicamente, habilidoso politicamente, eficiente no gerenciamento, e respeitado profissionalmente por políticos, jornalistas e técnicos. Claramente, há um *trade-off* entre essas virtudes, a depender do tamanho do serviço estatístico. O autor acredita que em países menores, com pequenos escritórios de estatística, seria importante não comprometer a capacidade técnica do serviço, porque é possível que o dirigente tenha que se desdobrar como especialista no assunto. Para os casos de países maiores, e com grandes instituições de estatísticas oficiais, os especialistas no assunto, na maioria dos campos, serão mais especialistas do que o chefe do serviço estatístico, em seus respectivos campos de competência. Logo, nesses casos, as outras habilidades devem receber mais valor

- IV.** Supressão ou expansão de séries e campos estatísticos de acordo com os interesses do governo de evidenciar ou ocultar determinadas informações relacionadas às questões sociais, econômicas e demográficas

Um governo pode declarar prioridade para uma determinada área, como por exemplo, a pobreza, e quando isso ocorre o serviço estatístico espera receber pedidos de dados relacionados ao tema por outros órgãos governamentais, pela comunidade acadêmica e de pesquisa, pela imprensa e pelo público em geral. Em outro caso, o governo pode decidir por suprimir uma determinada informação estatística quando desprioriza uma agenda importante, como por exemplo, o meio ambiente. A expansão ou supressão de séries e campos estatísticos pode ser tanto facilitada, quanto dificultada, através, por exemplo, de cortes orçamentários, de novas alocações orçamentárias, e do estabelecimento de novas prioridades políticas. Não obstante, as instituições nacionais de estatística devem ter a capacidade de se antecipar às tendências que envolvem as preocupações dos usuários (SELZTER, 1994).

- V.** Definição de conceitos e metodologia usados na coleta, compilação e disseminação de estatísticas são os alicerces do serviço de estatística, sendo às vezes alvo de manipulação política

A definição de conceitos usados na coleta, compilação e disseminação das estatísticas oficiais são a fortaleza de um serviço estatístico. Por isso, tais definições, conceitos e métodos são alvo de manipulação política.

É desejável que os conceitos e métodos sejam continuamente revisados e debatidos, porque mostram que sua existência respeita as mudanças dos fenômenos que mensuram.

Entretanto, esses momentos podem ser sequestrados por interesses políticos e utilizados para fins de repressão e perseguição, sobretudo nos casos nos quais se adicionam questões sobre raça. Seltzer (1994) menciona a iniciativa do governo de Vichy (França), que em 1940 adicionou uma série de perguntas sobre raça a várias pesquisas estatísticas. A revisão de métodos e conceitos também pode ser empregada para a indução de políticas governamentais, e como exemplo disso, Seltzer aponta o caso do governo da União Soviética em 1980, que realizou uma campanha ativa contra o álcool, e isso fez com que as atividades produtivas relacionadas ao mesmo caíssem consideravelmente, o que impactou o índice geral de produção industrial. Como solução, por uma decisão política, todas as atividades relacionadas à produção de álcool foram removidas do índice.

As metodologias para a estruturação e análise de estatísticas são igualmente passíveis de politização:

*For example, two widely quoted economic indicators, compiled and released monthly in many countries, are the inflation rate and the unemployment rate. Much public policy, many private contracts, and a considerable number of political careers depend on these monthly measurements. As a result, economists and statisticians spend considerable time in trying to refine definitions and concepts used in measuring these variables. Such research may and should yield proposals for improved ways of collecting, processing, analyzing or disseminating data on these subjects. For instance, as the median age at labor force entry rises, should the lower age boundary of the labor force and hence of the unemployed rise? Should the "discouraged unemployed" be counted as "unemployed" or "not in the labor force"? Decisions on issues like these will change the reported unemployment rate, which can have important political implications (SELTZER, 1994, p.6).*

Ainda em termos metodológicos, a manipulação política também pode ocorrer: na escolha do ano base para comparações de dados econômicos, sociais ou ambientais, ao longo do tempo; no uso não-estatístico de definições e classificações estatísticas, e neste caso a pressão política se dá no próprio processo de classificação ou na alocação de uma entidade específica em uma determinada classificação, como foi o caso do Statistics Netherlands (SN): *"came under pressure when one Ministry established a government subsidy scheme open only to enterprises with a specific SN activity code"* (de VIREN, 1994, p. 326 apud SELTZER, 1994, p. 7).

*Basically, three options are available to the statistical agency for dealing with these disputes: 1) go along with the views of the residual minority, and risk contravening the larger body of technical opinion and the unhappiness of the majority of users; 2) satisfy everyone by making data available in terms of multiple concepts, quite feasible unless multiple concepts means adding unreasonably to the cost and respondent burden of data collections; 3) follow the broad consensus of technical and user views, again quite feasible if adequate consultation took place prior to the decision so as to be confident that a clear consensus does exist. [...] Also important is a tradition of professionalism, impartiality, and responsiveness to a wide range of user communities (SELTZER, 1994, p.7).*



Seltzer alerta que quando as estatísticas são geradas como subprodutos de um sistema administrativo as mudanças de conceitos e definições geralmente estão à mercê das mudanças no próprio sistema administrativas, que ocorrem com pouca ou nenhuma consideração de seu impacto estatístico.

## **VI. Termos e Nomenclaturas**

Os termos e nomenclaturas recebem atenção do serviço de estatística no que se refere às definições necessárias para a obtenção de dados ou análises que os usuários desejam e na nomenclatura com a qual os entrevistados e os usuários sintam-se confortáveis. É nesta dimensão que Seltzer (1994) aborda questões sobre raça nos censos, como foi o caso do México, que por uma decisão política, não permitiu a identificação da população mestiça ou indígena separadamente em suas estatísticas oficiais.

## **VII. Alteração de números e dados específicos**

As experiências relatadas por Seltzer (1994) são de países do Leste Europeu que tiveram seus serviços estatísticos fortemente pressionados para apresentar, da melhor maneira possível, os dados de desenvolvimento social e econômico, levando à falsificação total dos dados, à supressão de estatísticas indesejadas ou à apresentação dos dados de maneira enganosas e pouco informativas.

## **VIII. A extensão e o momento da liberação dos dados**

A credibilidade do serviço estatístico também pode ser minada quando ocorre a supressão de dados que são vistos como ameaçadores à segurança do Estado ou quando os resultados são percebidos como prejudiciais para àqueles que estão no poder. Segundo Seltzer, os líderes políticos descompromissados com a democracia podem incorporar o primeiro motivo no segundo.

A intervenção política no momento de liberação dos dados é muito comum, e se materializa nos esforços para publicizá-los no momento mais oportuno politicamente, antes ou depois de eleições, por exemplo. Seltzer acredita que este comportamento levanta questões sobre a manipulação dos dados, minando a credibilidade de todas as estatísticas do governo, incluindo aquelas que lhe são favoráveis.

É importante destacar que, para além dos políticos, outros atores podem tentar influenciar na liberação de dados específicos, como é o caso das séries econômicas, devido ao seu impacto no mercado financeiro e de commodities.

Seltzer (1994, p. 10) destaca que em países com integridade profissional e autonomia do sistema estatístico oficial, as decisões sobre a divulgação de estatísticas são de responsabilidade exclusiva da instituição nacional de estatística, e que isso deve ser determinado em lei ou por uma política firmemente estabelecida.

#### **IX. Ameaça à confidencialidade dos dados**

Segundo Seltzer (1994), garantir a proteção de dados dos respondentes diferencia as instituições nacionais de estatística de outros órgãos governamentais. Os respondentes não devem estar sujeitos a nenhuma coerção em decorrência de suas respostas nos questionários do censo, e os estatísticos contam com essa garantia para obter a cooperação dos respondentes. O princípio da confidencialidade é definido claramente no manual das Nações Unidas sobre as instituições nacionais de estatística, nos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, em vários códigos de ética e nas leis de muitos países.

A legislação geralmente exige respostas verdadeiras nessas situações e as mentiras podem ser punidas com multas e prisão. Entretanto, o impacto de impor legalmente respostas verdadeiras a cada pergunta feita a cada entrevistado é baixo e os custos de execução são tão altos que historicamente evoluiu para uma abordagem cooperativa, a fim de promover uma resposta completa e verdadeira.

Seltzer exemplifica a importância e a sensibilidade dessa dimensão com o caso do diretor do *Bureau of the Census* dos Estados Unidos, que na década de 1990, foi citado por desrespeito ao tribunal por se recusar a entregar os materiais confidenciais do censo.

#### **X. Uso da agência estatística para análise política ou outro trabalho político**

O fio condutor dessa dimensão é a discussão sobre a natureza e o escopo do trabalho analítico realizado pelas instituições nacionais de estatística. A fronteira entre análises relevantes e advocacia política não é bem delimitada.

As instituições nacionais de estatística não devem avaliar o desempenho de gabinetes e ministérios; devem ter atenção sobre como se posiciona quando é acionada pela mídia; não devem se envaidecer quando tiverem sua força e capacidade organizacional reconhecidas fora de seu campo de atuação, aceitando projetos que não são de cunho estatístico altamente prioritário.

**XI. Campanha ativa para desacreditar a produção, métodos ou equipe de serviços estatísticos**

As estatísticas oficiais nem sempre transmitem a mensagem desejada pela classe política, o que pode comprometer os próximos passos eleitorais, e diante disso a primeira reação pode ser a de desacreditar o mensageiro.

**2. A FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: AUTONOMIA NORMATIVA E AUTONOMIA FACTUAL**

Havia toda uma ideia constitutiva de que **a Casa era parte da construção do Brasil moderno**, daquele espírito getuliano, de que vamos construir um novo Brasil e as instituições de Estado vão ser modernizadas. **O IBGE era parte daquilo. Vamos conhecer o Brasil. Vamos dar o Brasil a conhecer aos brasileiros.** Então, tinha uma mística nesse sentido. **O IBGE é a instituição que faz o Brasil conhecido dos brasileiros.** (Edmar Lisboa Bacha, em entrevista ao livro de comemoração dos 80 anos do IBGE)

O IBGE é a instituição nacional de estatísticas oficiais no Brasil, e ao longo de mais de oito décadas de existência passou por muitas adaptações, momentos de crise e de reconhecimento, documentando de forma extensiva sua história. Tendo isso em vista, e que o objetivo desta pesquisa é estudar a autonomia burocrática que o IBGE construiu em sua trajetória, destacaremos episódios que nos permitem refletir sobre a constituição da autonomia burocrática do serviço estatístico brasileiro.

**2.1. O regime jurídico do serviço estatístico brasileiro**

Os predecessores do que viriam a ser o aparelho estatístico e o regime jurídico das estatísticas oficiais se dão ainda no Período Imperial, compreendendo dispositivos legais ou regulamentares que ocupavam-se mais intencionalmente em determinar a obrigatoriedade de arrolamentos populacionais para fins militares e eleitorais, e os responsáveis por fazê-los.

Durante o Governo Provisório, houve duas tentativas de criação de uma normativa específica para o serviço estatístico brasileiro. Em 22 de maio de 1931, Heitor Eloy Alvim Pessoa, que atuava na Diretoria Geral de Estatística, encaminhou ao seu superior, Bulhões Carvalho, que era subordinado a Teixeira de Freitas, um ofício advogando pela criação da Lei da Estatística.

Neste momento, havia uma comissão responsável por reformar a legislação brasileira, Heitor Eloy Alvim Pessoa advogou por uma Lei de Estatística, que tinha como foco a obrigação de produção de informações estatísticas com regularidade. A partir dessa sugestão, Teixeira de Freitas, em 05 de fevereiro de 1932, elaborou uma proposta de Estatuto Orgânico de Estatística Brasileira, e enviou ao Ministro Francisco Campo, propondo um quadro completamente novo para as atividades estatísticas brasileiras, que considerava a junção das atividades estatísticas e geográficas, que permaneceriam autônomas, e principalmente a criação de um sistema "*sui generis*", que seria o Instituto Nacional de Estatística e Geografia. As tentativas não tiveram o resultado esperado (SENRA, 2006).

No Governo Provisório (1930-1934) e no Estado Novo (1937-1945), o regime jurídico da política estatística brasileira deixa de ocupar-se apenas com a regulamentação da contagem populacional para inclinar-se ao desenho institucional de um sistema estatístico nacional centralizado. Por meio do Decreto nº 24.609, de 6 de Julho de 1934, que criou-se o Instituto Nacional de Estatística (INE) pelo Decreto nº 24.609, de 6 de Julho de 1934 - que em 1938 teria sua denominação alterada para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística pelo Decreto-Lei nº 218 - objetivando estabelecer de modo permanente e sistemático um serviço centralizado de estatísticas oficiais produzidas por instituições públicas e privadas. O regime jurídico das estatísticas oficiais determinava que fossem desenvolvidas de acordo com padrões técnicos já estabelecidos internacionalmente, e a partir das necessidades e contingências da realidade brasileira, conforme o parágrafo único do art. 1º, e, principalmente, estabelecia a autonomia técnica e a autonomia administrativa limitada do serviço estatístico brasileiro, conforme disposto no art. 2º.

Os atos normativos do Poder Executivo determinaram a: 1) Governança da Política Estatística - por meio da regulamentação do Convenção Nacional de Estatística<sup>18</sup>, do Conselho Nacional de Estatística<sup>19</sup>, do Conselho Nacional de Geografia (incorporando-o ao INE) a criação do IBGE; 2) Política Pública de Estatísticas Oficiais - estabelecendo o dever de determinadores setores cederam informações para a elaboração de estatísticas oficiais setoriais e definindo o regimento de tais serviços estatísticos no campo da estatística militar, das

---

<sup>18</sup> Entendida como a espinha dorsal do sistema estatística brasileiro, a carta magna da coordenação estatística nacional, "a Convenção Nacional de Estatística constituiu um instrumento de acordo interadministrativo entre a União e os estados, territórios, municípios ou entidades privadas, visando a colocar, gradativamente, sob a influência unificadora do Instituto, a totalidade dos esforços e recursos que os poderes públicos e a iniciativa particular já estivessem dedicando ou viessem a dedicar a fins da estatística nacional (GONÇALVES, 1995, p. 28)

<sup>19</sup> Responsável por orientar e direcionar as atividades do INE, o Conselho Nacional de Estatística era uma entidade colegiada, dotada de autonomia técnica e administrativa (GONÇALVES, 1995, p. 29)

estatísticas econômicas e financeiras, das estatísticas de previdência e trabalho, da estatística demográfica, moral e política, da estatística de educação e saúde, e da estatística de produção agrícola e instituindo a obrigatoriedade prestação de informações para fins estatísticos; 3) Realização do VI Recenseamento Geral do Brasil; 4) Formas de Financiamento da Atividade Estatística - créditos suplementares e especiais; 5) Política Territorial e Geográfica - dispondo sobre a divisão geográfica e territorial do Brasil.

O regime jurídico do Período Democrático (1946-1964) além de propor nova (des) organização para o IBGE, também atuou-se juridicamente sobre a realização do ressecamento, a política territorial e geográfica (fixando normas para a uniformização da cartografia brasileira), e a regulamentação de serviços estatísticos setoriais<sup>20</sup> (militar, educação e cultura, saúde). No que se refere à governança do IBGE, o regime jurídico foi de enfraquecimento de sua credibilidade e autonomia, havendo interferência na realização das assembleias gerais do Conselho Nacional de Estatística, e a criação duas comissões: 1) a comissão para estudar o sistema estatístico brasileiro<sup>21</sup> e emitir parecer sobre seu sistema técnico administrativo e a qualidade e exatidão das estatísticas e; 2) a Comissão de Supervisão dos Órgãos Autônomos<sup>22</sup> (IBGE, Comissão do Vale de São Francisco, Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, e Superintendência do Plano de Valorização econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País), composta pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, seu Presidente, o chefe do Gabinete, o Diretor-Geral do Departamento do interior e da Justiça e o Diretor-Geral do Departamento de Administração do mesmo Ministério.

Não obstante, em termos de aparelho estatal, foram criadas instituições importantes, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (1951), a Petrobrás (1953), e a Elobras (1961).

---

<sup>20</sup>BRASIL. Decreto nº 38.599, de 17 de janeiro de 1956. Aprova o Regulamento de Estatística para fins Militares. Rio de Janeiro.

BRASIL. Decreto nº 38.661, de 26 de janeiro de 1956. Aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Educação e Cultura. Rio de Janeiro.

BRASIL. Decreto nº 52.811, de 11 de novembro de 1963. Aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Saúde, do Ministério da Saúde. Brasília.

<sup>21</sup>BRASIL. Decreto nº 30.399, de 16 de janeiro de 1952. Designa comissão para estudar o sistema estatístico brasileiro e emitir parecer a respeito. Rio de Janeiro.

<sup>22</sup>BRASIL. Decreto nº 45.039, de 05 de dezembro de 1958. Cria a Comissão de Supervisão de Órgãos Autônomos e dá outras providências. Rio de Janeiro.

BRASIL. Decreto nº 37, de 12 de outubro de 1961. Dispõe sobre a Comissão de Supervisão de Órgãos Autônomos e dá outras providências. Brasília.

Durante a Ditadura Militar (1964-1985) ocorreram três importantes marcos legislativos<sup>23</sup>: 1) o IBGE teve seu primeiro estatuto, único que lhe conferiu autonomia, e o sancionamento da Lei, que dispõe sobre a Fundação; 2) foi legislada a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas, ainda em vigor; 3) criou-se formalmente os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais.

No que tange a produção de estatísticas, houve a aprovação do regimento das estatísticas Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, do Plano Nacional de Estatísticas Básicas, do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geografia, além da criação de uma comissão especial de planejamento, controle e avaliação das estatísticas agropecuárias, composta por representantes do Ministério da Agricultura e servidores do IBGE.

No que é relativo a política de território e geografia, foi estabelecida a divisão regional do Brasil para fins estatísticos, e as instruções gerais reguladoras das normas técnicas da cartografia nacional.

Também houve disposições sobre a realização do VII, VIII, IX Recenseamento Geral do Brasil, de formas de financiamento da atividade estatística, como a autorização de operação externa de financiamento do censo (empréstimo no valor de US\$5.800,000.00 com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), a disponibilização de crédito especial e suplementar ao orçamento, e a isenção de impostos de importação e sobre produtos industrializados aos bens destinados ao Censo.

Sobre a questão administrativa, organizou-se o quadro de pessoal do Conselho Nacional de Estatística, Conselho Nacional de Geografia e Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, fixou valores de gratificação para o funcionalismo.

Na atual Nova República, iniciada em 1985, nossa análise descritiva abarca os atos normativos e legislativos até 2018, para além das atividades normativas padrões dos períodos

---

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967. Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Brasília.

anteriores sobre a realização de recenseamentos, houve a criação da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA) pelo decreto nº 1.264, de 11 de outubro de 1994, a qual compete, segundo o art. 2º do decreto nº 3.500, de 9 de junho de 2000:

- I - assessorar o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão na supervisão do Sistema Estatístico Nacional - SEN, atuando especialmente no estabelecimento e monitoramento de normas e padronização do Sistema de Classificação das Estatísticas Nacionais;
- II - examinar e aprovar as classificações;
- III - expedir ato formalizando as classificações;
- IV - atuar como curadora do Sistema de Classificação.

Embora haja representações de muitos ministérios, e também do IBGE, não há especificações sobre as habilidades técnicas dos membros da CONCLA, apenas há a possibilidade de constituição de subcomissões técnicas, cujos membros, segundo o art. 4 "deverão ser especialistas nas áreas temáticas para as quais estiverem voltadas".

Sobre a política de registro de informações e elaboração de estatísticas, o regime jurídico do período dispôs sobre a realização do Censo Econômico de 1985 (Agropecuário, Industrial, Comercial e dos Serviços), que objetivou verificar a estrutura econômica do País, a partir do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas. Outra criação importante foi o Sistema Nacional de Informações de Pesca e Aquicultura (SIN-PES), cujo objetivo é coletar, agregar, processar, analisar, intercambiar e disseminar informações sobre o setor pesqueiro nacional. Neste período criou-se o Índice de Imóveis,

No âmbito da política de território e geografia, houve reativação da Comissão Nacional Cartografia (CONCAR), com coordenação do IBGE, responsável pelas diretrizes e bases da cartografia brasileira.

A legislação estatística brasileira está amparada no regime jurídico da ditadura militar (Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967 e Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973), o que pode gerar certo estranhamento, tendo em vista eventuais expectativas sobre o impacto que o espírito de uma Nova República e que a Constituição Federal de 1988 poderiam trazer instituições tão importantes para o funcionamento da democracia, como é o caso do IBGE. O IBGE que conhecemos hoje foi esboçado neste período, mas sob a gestão de Isaac Kerstenetzky, reconhecida pela autonomia e qualidade técnica em relação ao controle político do poder executivo (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 178).

Observamos que a Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, que instituiu o IBGE não se ocupa em assegurar-lhe autonomia técnica normativa, mas conformava o IBGE como uma

instituição técnica responsável por “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional”. Já dava indícios de que o IBGE seria uma instituição do Brasil e não do governo.

## **2.2. A natureza jurídica e a autonomia pelo direito**

De acordo com o art. 1º do Decreto nº 24.609 de 06 de julho de 1934, o INE, depois IBGE, seria uma entidade de natureza federativa, cujo fim era a articulação e cooperação entre a união, estados, municípios e a iniciativa privada, para promover e fazer executar ou orientar tecnicamente o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais. Segundo Gonçalves (1995, p. 37):

A multiplicidade de atribuições exigiu a expedição de normas, aprovadas sob a forma de resoluções pelos órgãos deliberativos do CNE e do CNG, focalizando não só aspectos técnicos e de articulação do sistema federativo previstos em seu diploma criador, como puramente democráticos.

Esse complexo corpo de normas regulamentares ou supletivas da legislação federal decorreu, em grande parte, da tese de que o IBGE constituía uma instituição *sui generis* e não deveria ficar sujeito às leis e regulamentos federais destinados ao serviço público federal centralizado ou descentralizado.

Gonçalves (1995) relata que a natureza jurídica da instituição tornou-se alvo de questionamentos e apreciações após a Constituição de 18 de setembro de 1946, que colocou em cheque a validade de decretos-leis e resoluções. Também causava estranhamento o fato de o IBGE expedir atos de fixação de vencimentos e salários, criação ou transformação de cargos e funções, e de alterações da relação jurídica de servidores. Para além destes fatores, havia dissenso em relação à legalidade e constitucionalidade da taxa/cota da estatística.

Themístocles Brandão Cavalcanti, em 1942, emitiu seu primeiro parecer, entendendo que não poderia o IBGE ser enquadrado entre órgãos autárquicos ou paraestatais. Reafirmou em 1948, que se tratava de uma “uma instituição federal, não porém de uma autarquia, não um serviço de personalidade jurídica, mas um órgão técnico diretamente submetido ao Presidente da República” (GONÇALVES, 1995, p. 37).

Em 1942, pelo Decreto-Lei nº 4.181 de 16 de março, no inciso I do art. 11, o IBGE é definido como entidade paraestatal autônoma. Segundo Meireles (1962), uma entidade paraestatal é pessoa jurídica de direito privado, que exerce função pública atípica, delegada, permitida e autorizada pelo Estado, justapondo-se a ele. A entidade paraestatal pode contar com os privilégios administrativos do Estado, desde que os mesmos lhe sejam conferidos por lei especial. Sua criação está condicionada ao registro de seu estatuto elaborado de acordo com a lei que autoriza sua criação (p. 20).



O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) posicionou-se em duas diferentes direções acerca da natureza jurídica do IBGE. Em 1946 emitiu parecer, aprovado pelo Presidente da República, afirmando que o IBGE era uma autarquia. Três anos depois, em 1949, O DASP negou a natureza autárquica do IBGE, devido sua citação nas leis orçamentárias da União como órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

No Processo P.R. nº 38.008-56, o Presidente da República solicitou parecer da Consultoria Geral sobre a natureza jurídica, a fim de entender se tratava-se de uma instituição autárquica, sujeita às normas gerais estabelecidas para as demais autarquias federais, ou o IBGE era uma instituição *sui generis* da administração pública centralizada, com a competência específica dos seus dois conselhos dirigentes. O processo menciona ainda a revisão de posicionamento de Temístocles Brandão Cavalcanti, quando este tornou-se Consultor Geral da República, no qual reconhece o caráter descentralizado do IBGE (Processo P.R. nº 38.008-56, p. 468).

Para os fins deste trabalho importa compreender a relação entre a natureza jurídica do IBGE e sua autonomia, que de acordo com o parecer de Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República, expedido em 1 de setembro de 1956, constante no Processo P.R. nº 38.008-56, pp. 469- 470:

O IBGE tem sido considerado, com justiça, como autarquia: criação do Estado para exercer funções próprias do Estado, na frase de D' Alessio.

Daí, porém, não decorre a absoluta independência do órgão.

[...]

Em nosso país, verifica-se uma tendência no sentido de restringirem-se os poderes das autarquias, submetendo-as progressivamente ao regime dos serviços públicos centralizados [...].

Em nome do regime presidencial, o presidente da República é o responsável pela Administração Pública, pela eficiência dos serviços públicos, de sorte que se lhe não pode contestar o poder de emitir normas regulamentares, de observância obrigatória por parte dos administradores das autarquias.

O parecer conclui pela natureza autárquica do IBGE, estando este sujeito ao controle e às normas regulamentares expedidas pelo Presidente da República.

Em 1967, pelo Decreto-Lei nº 161 de 13 de fevereiro, em seu art. 1º, o IBGE deixa de ser considerado uma autarquia, e passa ser Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE), vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica:

a qual, na condição de órgão central, coordenará as atividades do sistema estatístico nacional, bem como as de natureza geográfica e cartográfica,

realizando levantamentos e estudos naqueles campos, na forma da presente lei.

§ 1º A Fundação IBGE gozará de autonomia administrativa e financeira, e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, dos seus atos constitutivos.

§ 2º A União será representada, nos atos de instituição da entidade, pelo Ministro de Estado designado pelo Presidente da República.

§ 3º A Fundação IBGE reger-se-á por Estatutos aprovados por decreto.

O primeiro estatuto do IBGE foi aprovado pelo decreto nº 61.126, de 02 de agosto de 1967, e reconheceu a Fundação IBGE como órgão central do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Geográfico-Cartográfico Nacional. No art. 2º a Fundação IBGE é reconhecida como entidade autônoma, sujeita à supervisão do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral. No art. 9º alínea c são reconhecidos como órgãos autônomos o Instituto Brasileiro de Estatística, o Instituto Brasileiro de Geografia e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, cuja autonomia é reforçada pelos parágrafos primeiro e segundo:

§ 1º Os órgãos da Fundação gozarão da autonomia indispensável ao pleno desempenho de suas funções (Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, art. 7º).

§ 2º O Conselho Diretor poderá criar outros órgãos autônomos necessários à realização dos objetivos da Fundação, além dos previstos neste artigo.

Os estatutos subsequentes aprovados pelo decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975, decreto nº 95.823, de 14 de março de 198, decreto nº 3.272, de 3 de dezembro de 1999, e decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003, não mais indicaram a autonomia da Fundação IBGE, apenas a autonomia didática da Escola Nacional de Ciências e Estatística, e reforçaram o IBGE enquanto Fundação. Não obstante, tais estatutos mencionam o Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, de instituição do IBGE, que no parágrafo 1º do art. 1º estabelece que: "A Fundação IBGE gozará de autonomia administrativa e financeira, e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil de Pessoas jurídicas, dos seus atos constitutivos". Para além da não alteração deste artigo, manteve-se o art. 7º e seu o parágrafo único:

art. 7º A Fundação IBGE terá organização compatível com a diferenciação e especificidade de suas atribuições e atividades, devendo estruturar-se à base de órgãos que gozarão da autonomia indispensável ao cumprimento das respectivas funções.

Parágrafo único. Cada um dos órgãos autônomos integrantes da Fundação IBGE será dirigido por um Diretor-Superintendente.

Embora o Decreto-Lei nº 161, 13 de fevereiro de 1967, que instituiu o IBGE mencione sua autonomia, a Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, que o rege, e os estatutos subsequentes ao de 1967, não mencionam a autonomia do IBGE.

No que é relativo à personalidade jurídica do IBGE as definições normativas foram as seguintes:

#### QUADRO 3 - Definições da personalidade jurídica do IBGE por estatuto

Decreto nº 24.609, de 06 de julho de 1934	Art. 1º Fica criado o Instituto Nacional de Estatística como <b>entidade de natureza federativa</b> , tendo por fim mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República, bem como da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tènicamente, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas ns estatísticas nacionais.
Decreto nº 61.126, de 02 de agosto de 1967	Art. 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE) órgão central do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Geográfico-Cartográfico Nacional rege-se pelo presente Estatuto, na conformidade do Decreto-lei número 161, de 13 de fevereiro de 1967, e é vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.  Art. 2º A Fundação com <b>personalidade jurídica adquirida na forma legal e com jurisdição em todo o território nacional</b> , é <b>entidade autônoma</b> , sujeita à supervisão do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral nos termos do § 2º do artigo 4º e dos artigos 19 e 26 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Art. 1º, § 1º do Decreto-lei nº 161, de 3 de fevereiro de 1967).
Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975	Art. 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, instituída na forma do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, e sujeita à supervisão do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, nos termos do artigo 8º da Lei número 6.036, de 1º de maio de 1974, reger-se pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, pelo presente Estatuto e, subsidiariamente, pela legislação que lhe for aplicável.
Decreto nº 95.823, de 14 de março de 1988	Art. 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, instituída nos termos do Decreto-lei 161, de 13 de fevereiro de 1967, vinculada à Secretaria de Planejamento e Coordenação de Presidência da República para fins de supervisão ministerial, por força do art.8º da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, com duração indeterminada, <b>personalidade jurídica de direito privado</b> e sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado no Rio de Janeiro, rege-se pela Lei 5.878, de 11 de maio de 1973,

	por Este Estatuto e demais disposições que lhe forem aplicáveis.
Decreto nº 3.272, de 3 de dezembro de 1999	<b>Art. 1º</b> A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, <b>fundação pública</b> , vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, instituída nos termos do Decreto-Lei nº 161, de 13 de 1967, com duração indeterminada, e sede e foro na Cidade do Rio de Janeiro, rege-se pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, por este Estatuto e demais disposições que lhe sejam aplicáveis.
Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003	Art. 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, <b>fundação pública</b> , vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, instituída nos termos do Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, com duração indeterminada, e sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, rege-se pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, por este Estatuto e demais disposições que lhe sejam aplicáveis.

Meireles (1962) aponta que as "autarquias são órgãos autônomos da Administração Pública, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público, com patrimônio próprio e atribuições estatais específicas" (p. 20) além de se auto administrarem sob controle estatal. Para o autor, enquanto o conceito de autarquia é administrativo, o de autonomia é político. Uma autarquia autônoma "legisla para si, esta administra-se a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou" (p.20). Embora estejam sujeitas ao controle da entidade estatal à que pertencem, permanecem autônomas em relação à atuação política das entidades maiores as quais se vinculam, não sendo entidade estatal, mas um "desmembramento administrativo do Poder público" (p. 24).

Embora não seja não seja objetivo deste trabalho aprofundar-se em discussões sobre a natureza jurídica das fundações, é importante mencionar que apenas o estatuto aprovado pelo decreto nº 95.823, de 14 de março de 1988 menciona a personalidade jurídica de direito privado do IBGE, não constando nos demais estatutos tal diferenciação.

Carvalho Filho (2016) ao organizar o debate acerca das fundações públicas de direito público e de direito privado, informa a existência de um entendimento de que as primeiras seriam caracterizadas como verdadeiras autarquias, motivo pelo qual são por vezes denominadas fundações autárquicas ou autarquias fundacionais. Assim, uma fundação pública, de personalidade jurídica de direito público, que se reveste dos mesmos elementos que uma autarquia, deve ser denominada autarquia. Porquanto, as fundações públicas seriam sempre de

personalidade jurídica de direito privado, pois o recurso de se criar uma tal personalidade jurídica visa maior flexibilidade no desempenho de atividades sociais.

O único fator do qual se pode extrair pequeno elemento de diferenciação reside na origem dos recursos, admitindo-se que serão fundações estatais de direito público aquelas cujos recursos tiverem previsão própria no orçamento da pessoa federativa e que, por isso mesmo, sejam mantidas por tais verbas, ao passo que de direito privado serão aquelas que sobreviverem basicamente com as redes dos serviços que prestem e com outras doações oriundas de terceiros.

Como nos mais diversos exemplos que se têm verificado, seja em nível federal, seja em nível estadual, distrital e municipal, as fundações governamentais dependem diretamente do orçamento público e subsistem à custa dos recursos públicos oriundos do erário da respectiva pessoa política que as controla, será forçoso reconhecer que, à luz da distinção acima, restaram poucas dentre as fundações públicas que podem ser qualificadas como fundações governamentais de direito privado.<sup>205</sup> Há um outro aspecto diferencial que deverá marcar a distinção entre as duas categorias fundacionais. As fundações governamentais de direito privado são adequadas para a execução de atividades não exclusivas do Estado, ou seja, aquelas que são também desenvolvidas pelo setor privado, como saúde, educação, pesquisa, assistência social, meio ambiente, cultura, desporto, turismo, comunicação e até mesmo previdência complementar do servidor público (art. 40, §§ 14 e 15, da CF). Para funções estatais típicas a fundação deverá ser pessoa de direito público, já que somente esse tipo de entidade detém poder de autoridade (potestade pública), incompatível para pessoas de direito privado (CARVALHO FILHO, 2016, pp. 664-665).

Pelo inciso primeiro do art. 5º do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 a autarquia é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. Em seu turno, as fundações públicas de acordo com Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987 que alterou o art.5º do decreto em questão conceitua a fundação pública como uma:

entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Não obstante o decreto nº 61.126, de 02 de agosto de 1967 considere o IBGE uma fundação autônoma, os demais decretos o coloquem apenas como Fundação, com exceção do decreto nº 95.823, de 14 de março de 1988 que aponta o IBGE como fundação pública de direito privado, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o IBGE como uma autarquia com rótulo de fundação devido seus “objetivos, dirigidos para o planejamento, o desenvolvimento e a segurança nacionais; a origem dos seus recursos financeiros; a vinculação administrativa, a tutela estatal e o contrato orçamento a que está sujeito”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Conflito de Jurisdição nº 6914/RJ. Relator: Ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, D.J.: 06/04/1989, D.P.: 12/05/1989.

A revisão sobre a personalidade jurídica do IBGE à luz das discussões do direito administrativo sobre fundações e autarquias nos mostra que o IBGE não tem sua autonomia normativa, e que mesmo quando a teve, pelo Decreto nº 24.609, de 6 de Julho de 1934, segundo o qual "o instituto agirá com autonomia plena sob o ponto de vista técnico e a limitada autonomia administrativa compatível com a constituição política do país e requerida pela própria natureza da instituição", não o IBGE não foi de fato autônomo, já que teve sua autonomia formal sequestrada pelo decreto nº 37 de 12 de outubro de 1961, que dispunha sobre a Comissão Supervisora de Órgãos Autônomos, dentre os quais estava o IBGE.

Para Simon Schwartzman, era importante que o IBGE não fosse uma repartição pública, mas uma instituição de pesquisa, dotada de flexibilidade gerencial. O ex-presidente do IBGE acredita que a alteração de personalidade jurídica da década de 70 foi deletéria, porque também permitiu que a instituição incorporasse vícios de uma repartição pública (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 266).

Não obstante, historicamente houve preocupações quanto à personalidade jurídica da instituição, mas não há evidências de que a autonomia do IBGE seria vista em sua prática institucional, caso o mesmo fosse uma autarquia e não uma fundação.

Para Simon Schwartzman, “a única garantia da independência do órgão é a boa vontade do governo”, que tende a respeitar os limites da instituição nacional de estatística para não comprometer sua própria credibilidade. Embora seja uma concepção limitadora sobre a capacidade de outros atores de apoio às estatísticas nacionais (imprensa, academia, judiciário, legislativo, sociedade civil), é pertinente a opinião que:

[...] seria importante que o Instituto fosse mais independente; que o cargo do Presidente tivesse um mandato, uma aprovação pelo Senado ou por outro órgão; que não fosse simplesmente uma nomeação demissível a qualquer momento; que houvesse um Conselho Técnico que tivesse capacidade de servir como uma espécie assim de colchão, de proteção, entre o governo e o Instituto; que determinadas questões técnicas, mais complicadas, passassem por um Conselho, que finalmente aconselharia o Presidente e o governo, que intermediasse essa relação, com representantes da sociedade civil, com representantes da área acadêmica, com representantes do governo (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 273).

Schwartzman acredita que não é seguro confiar na maturidade de um país sobre como as instituições devem funcionar: “Acho que você tem que ter instituições constituídas para garantir autonomia e a transparência da instituição de pesquisa” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 275). Em seu ponto de vista, a autonomia do IBGE deveria estar atrelada a um regime jurídico que explicitasse as regras de publicação dos dados, que trouxesse transparência para a produção e disseminação de estatísticas, e que determinasse a existência

de um Conselho Técnico de forte reputação, que intermediasse a relação a relação entre o IBGE e o governo, que protegesse a instituição de ameaças internas e externas.

Sérgio Besserman, presidente do IBGE entre 1999 e 2003, também destaca a fragilidade das instituições no Brasil, e diferencia órgãos do Estado e órgãos do governo, colocando o IBGE no primeiro grupo:

No Brasil, somos uma democracia de baixa qualidade. Nem todos os órgãos de Estado são sempre devidamente respeitados. O IBGE tem tido, de um lado, a felicidade; de outro lado, a grandeza e a solidez para segurar a sua independência ao longo de décadas. Mas essa distinção entre Estado e governo seria mais clara num país com democracia de qualidade maior. Então, nunca sofri interferência nenhuma (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 305).

Quando Besserman se refere à independência do IBGE, denota todo um esforço institucional que o serviço estatístico brasileiro emprega para preservar essa autonomia não normativa, reafirmando toda a incerteza da perenidade deste tipo de autonomia.

### **2.3. A construção da autonomia factual do IBGE**

Considerando que o IBGE não tem autonomia normativa, analisaremos como o serviço estatístico nacional tem, por meio trajetória institucional, construído sua autonomia factual. Para isso, mobilizamos alguns elementos do marco analítico de Seltzer mencionado na seção 1.3.2.1 deste trabalho, que foram adotados pelo IBGE desde 1988.

#### **I. Longa tradição de integridade estatística**

O IBGE é uma instituição que construiu de forma bastante estruturada sua longa tradição de integridade estatística, principalmente por meio da página virtual "IBGE - Memória", criada em 1986, com o objetivo de divulgar publicações, vídeos, instrumentos de pesquisa, sínteses históricas, depoimentos e demais mais produtos institucionais construídos pelos servidores do IBGE. A instituição mostra por meio da documentação de sua história a excelência em retratar-se a si mesma, enquanto retrata também o Brasil.

#### **II. Jornalismo sem censura e ativo**

Um exemplo de como a mídia pode atuar contra tentativas de enfraquecimento institucional pode ser dado sobre a gestão de Eduardo Pereira Nunes, quando o governo não disponibilizou orçamento para a realização do Censo Agropecuário 2006 e da Contagem da População 2007, e o então presidente foi entrevistado pela jornalista Tatiana Nascimento. O resultado disso foi que diante desta pressão, o governo se comprometeu a viabilizar ambos os Censos (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 361-363).

Por outro lado, há também durante a gestão de Eduardo Pereira Nunes um episódio em 2007, no qual a mídia, o jornal O Estado de S. Paulo, divulgou que havia vazamento de informação do IBGE sobre o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o mercado financeiro, o que poderia comprometer a credibilidade e a reputação da instituição. Após uma reunião frustrada entre o IBGE e o jornal, cujo objetivo era apurar a informação noticiada, e convencido de que se tratava de um boato, o então Presidente do IBGE solicitou que a Procuradoria do IBGE enviasse uma interpelação judicial ao jornal O Estado de S. Paulo, e uma intimação ao Banco Central e à Comissão de Valores Mobiliários. A interpelação judicial para o jornal tinha o objetivo de obter indícios de que esse vazamento ocorreu, para que o IBGE tivesse de onde partir na apuração. A intimação ao Banco Central e à Comissão de Valores Mobiliários objetivava identificar indício de mudança de comportamento de quem obteve e cedeu a informação privilegiada. Do jornal O Estado de S. Paulo, nunca obtiveram nenhuma informação, e do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários houve o retorno de que não identificaram nenhuma alteração de comportamento suspeita de funcionários do IBGE (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 395-395).

Nesta ocasião, o IBGE criou um canal de denúncia por e-mail vinculado à Procuradoria ([proibge@ibge.org.br](mailto:proibge@ibge.org.br)). Em resposta ao boato, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernard, declarou: “O mercado é movido por apostas, boatos e interpretações. O IBGE é uma instituição idônea que produz, com qualidade, informações sobre indicadores econômicos” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 395).

Este caso é importante porque denota o caráter relacional da autonomia (autonomia em relação ao que e a quem?), e que tentativas de enfraquecimento de instituições nacionais de estatística nem sempre virão de dentro do governo.

Ao longo de sua trajetória, o IBGE tem construído bons laços de relacionamento com a imprensa, sobretudo a partir da gestão de Sérgio Besserman (1999-2003). A compreensão de que para além dos acadêmicos e governantes, os cidadãos também eram “clientes” importantes do serviço estatístico nacional, aproximou o IBGE da mídia, dado o reconhecimento de que é por meio dela que parte considerável dos cidadãos entram em contato com as estatísticas produzidas. Esse entendimento do IBGE acerca do papel da informação na cidadania moderna, levou a instituição a transformar sua forma de divulgar pesquisas para a imprensa, e de relacionar-se com a mídia, que por sua vez ampliou a disseminação das mesmas, facilitou o trabalho dos pesquisadores de campo que passaram a encontrar menos resistência na coleta de



informações individuais, e mais do que isso, esse relacionamento com a mídia corroborou a construção da imagem pública do IBGE (FONSECA, 2009).

O IBGE qualificou sua ponte com a sociedade brasileira, oferecendo momentos formativos para jornalistas sobre suas pesquisas mais complexas (PIB e Censo, por exemplo), e sobre suas principais ferramentas e instrumentos (o Banco Multidimensional de Estatísticas, o Sistema do IBGE de Recuperação Automática e o Estatcart). Dentre as estratégias de comunicação implementadas pelo IBGE em relação à divulgação de suas pesquisas e respostas à mídia, estão a criação de seus releases, de sua listagem de imprensa, das coletivas de imprensa, o embargo (divulgar antecipadamente o material sobre pesquisas estruturais para veículos de comunicação), o clipping, e a regionalização das divulgação visando a aproximação com as imprensas locais (FONSECA, 2009).

### **III. Programação pré-anunciada das datas de lançamento**

Durante a gestão de Sérgio Besserman (1999-2003) houve a adoção do calendário de divulgação das publicações do IBGE, no âmbito do qual no fim de cada ano são publicadas as datas de lançamento das pesquisas do ano seguinte no portal virtual do IBGE, acompanhada da publicação da precedência dos dados (relação de quais autoridades recebem as pesquisas com antecedência, e com quanto tempo de antecedência) (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016).

Essa política foi institucionalizada por meio da Portaria nº 164 de 20 de dezembro de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de “eliminar privilégios, bem assim reduzir ao máximo os vazamentos de informações por parte de políticos, quase sempre sequiosos dos holofotes da comunicação” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 309). Posteriormente, foi alterada pela Portaria nº 355, de 5 de novembro de 2007. Antes da existência dessas portarias, a precedência era acordada com cada Ministro e sua equipe.

Em 2014, em um contexto de divulgação da PNAD Contínua, o IBGE, após manifestação do Senado, percebeu que a Lei Complementar n. 143/2013<sup>25</sup> foi diferentemente interpretada pelo IBGE e pelo Senado. O IBGE havia se programado para divulgar os dados de renda domiciliar per capita em janeiro de 2016 e a Lei Complementar nº 143/2013 demandava tais dados para janeiro de 2015, porque estes eram determinantes para o cálculo do

---

<sup>25</sup> Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Para evitar contestações em prol do FPE, o Conselho Diretor do IBGE entendeu que seria necessário suspender as divulgações da pesquisa, para definir a metodologia de cálculo da renda. A suspensão foi entendida pelos servidores do IBGE como uma tentativa de interferência política, porque se tratava de um período eleitoral. Após os pedidos de exoneração da Coordenadora-Geral da Escola Nacional de Ciências Estatística e da Diretora de Pesquisa, dezoito servidores se manifestaram contrariamente à suspensão da pesquisa, declararam a possibilidade de disponibilizarem seus cargos, e o Sindicato Nacional do IBGE apresentou indicativo de greve. Neste cenário, os técnicos do IBGE se comprometeram com cumprimentos dos prazos e o Conselho Diretor manteve a divulgação da PNAD Contínua (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016).

O calendário de publicações e a relação de precedência são políticas muito importantes para a credibilidade, integridade e autonomia do IBGE, haja vista que a definição das datas de publicações são arenas muito preciosas politicamente, e que estão sempre na mira dos grupos de interesse de dentro e fora do governo.

#### **IV. Sistema de serviço público sólido**

O regime de contratação de servidores do IBGE é o Regime Jurídico Único, estabelecido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que são selecionados por concurso público. O regime estatutário aplicado nas contratações do IBGE assegura a estabilidade, direitos específicos, obrigações e regime disciplinar. Antes disso, os servidores do IBGE eram regidos pela legislação trabalhista. O Presidente do IBGE é nomeado pelo Presidente da República, e não possui mandato predeterminado. Os diretores do IBGE são escolhidos pelo Presidente do IBGE.

Na seção 2.4.3 descreveremos outros arranjos institucionais do IBGE em prol de um sistema de serviço público sólido.

#### **V. Localização do serviço estatístico dentro da estrutura governamental**

Segundo Simon Schwartzman, presidente do IBGE entre 1994-1988, embora em sua gestão tenha gozado de independência e autonomia técnica em relação aos Ministros aos quais esteve subordinado:

A forma pela qual o IBGE está organizado, como órgão administrativo subordinado a um Ministro de Estado, reflete uma concepção antiga, segundo a qual os institutos de estatística seriam apenas um braço do governo federal, destinado à coleta de dados solicitados pelos governantes para o melhor exercício de suas funções. Hoje, no

entanto, sabemos que os institutos nacionais de estatística são instituições públicas, voltadas à produção de informações confiáveis e relevantes para a sociedade como um todo, sociedade da qual o governo federal é só uma parte. O governo federal, como representante legítimo da sociedade, tem a responsabilidade de garantir o funcionamento de seu instituto de estatística e de zelar pela sua qualidade técnica, isenção e independência, sem abrir mão de seu direito de solicitar ao Instituto que produza as informações de que o governo necessita, mas sem confundir esta responsabilidade e este direito com um simples poder de mando (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 253) .

O IBGE esteve diretamente vinculado à Presidência da República até 1964, quando a Secretaria de Planejamento foi criada, e passou a coordenar o IBGE, CNPQ, FINEP, BNDES e IPEA, órgãos estratégicos. Schwartzman acredita que o que essa subordinação trouxe de ponto de atenção foi o isolamento do IBGE, que deveria estar em uma posição central dentro do governo. Uma razão prática pela qual defende-se que o IBGE esteja vinculado diretamente à Presidência da República é pelo uso de registros administrativos que perpassam todos os ministérios (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 277-278).

Além disso, o IBGE divulga dados referentes ao trabalho de outros ministérios, e isso significa que estar vinculado a um ministério pode propiciar mais oportunidades para questionamentos e reclamações, e no limite se a informação estatística colocar em crédito a performance de outros órgãos, os mesmos podem ter mais margem para cooperarem menos com pesquisas futuras.

## **VI. Estatura e status contratual do chefe do serviço de estatística**

No caso do IBGE, o Presidente não tem mandato predeterminado, e pode ser exonerado a qualquer momento pelo Presidente da República. Um ponto positivo na história recente do IBGE é que três, dos quatro últimos presidentes, do período estudado, eram servidores de carreira. Para Eduardo Pereira Nunes, servidor de carreira e ex-presidente do IBGE, há duas vantagens quando o presidente da instituição é um servidor de carreira, uma é o conhecimento técnico e institucional, e a outra é que:

[...] ser do Quadro e do Regime Jurídico Único dá a você uma prerrogativa que o convidado de fora não tem, que é, por ser servidor público, só ceder às pressões se quiser, porque o DAS [cargo de Direção e Assessoramento Superior] pode ser tirado, mas não o cargo. Então, você não precisa ter medo de tomar decisões que desagrade a quem está no poder ou não, porque o seu emprego não está em questão. O que está em questão é o seu DAS. Nunca valeria a pena – para mim, é muito pouco – abrir mão das minhas ideias, meus ideais, das minhas convicções e dos meus compromissos, por conta de uma comissão. Perdeu o cargo? Vai trabalhar em outro lugar. Foi o que eu fiz (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 404).

A inexistência de mandato para a presidência do IBGE imputou à instituição dirigentes com mandatos consideravelmente curtos. Por fim, no caso do IBGE observamos que: 1) Não

é possível inferir causalidade entre a saída de presidentes e as trocas de ministros; 2) Há presidentes do IBGE que tinham relações pessoais com os ministros aos quais estavam vinculados, o que não foi visto como um fator determinante para maior ou menor autonomia de gestão; 3) Tão importante quanto poder e habilidade para fazer política para fora da instituição, é conseguir fazê-la para dentro, sobretudo quando consideramos a quantidade e a duração das greves de servidores do IBGE.

## VII. Suporte internacional

O alinhamento, pelo menos normativo, do IBGE às diretrizes internacionais sobre a produção e disseminação de estatísticas existe desde o Decreto nº 24.609, de 6 de Julho de 1934, que criou o INE, que no parágrafo único do art. 1º determinava que as estatísticas oficiais fossem desenvolvidas de acordo com padrões técnicos já estabelecidos internacionalmente.

Além disso, Eduardo Guimarães, enquanto presidente do IBGE, liderou uma missão que objetivava o desenvolvimento de um projeto de integração política e econômica entre os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A missão nasceu em uma reunião no *Statistical Office of the European Communities* (EUROSTA), quando o mesmo foi questionado sobre a viabilidade de um projeto de harmonização das estatísticas oficiais dos países do Mercosul. O trabalho prosperou e resultou em fascículos denominados “Mercosul: Sinopse Estatística”, no âmbito dos quais as instituições nacionais de estatísticas difundiram suas informações em quadros agrupados, nos moldes do que é feito na Europa (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 164).

Em 1994, durante a gestão de Simon Schwartzman, o estado da arte do IBGE foi avaliado pelo *Statistics Canada*, que no período era uma das agências de estatística mais proeminentes, atuando de forma bastante importante na Comissão de Estatística da ONU. Por influência deste trabalho, o IBGE alterou a sua forma de elaborar dados econômicos, substituindo os censos econômicos por um sistema integrado de pesquisas por amostragem, prática adotada países com sistemas estatísticos avançados.

Na gestão de Sérgio Besserman, o IBGE influenciou o Brasil a adotar o Padrão de Disseminação de Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o que qualificou o IBGE como fornecedor de informações para o Banco Central, aumentou a transparência das informações econômicas e financeiras do Brasil, e trouxe mais credibilidade para o IBGE diante da área econômica (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 307). O Padrão de Disseminação de Dados do FMI estabelece regras para a divulgação de estatísticas sobre

produção, desemprego, inflação, população, dados monetários, fiscais e de balanço de pagamentos. Para as pesquisas conjunturais do IBGE essa adoção significou a publicação do calendário de divulgação das pesquisas do ano seguinte no portal do IBGE, no final de cada ano, e a definição de quais autoridades recebem quais pesquisas e com quanto tempo de antecedência (precedência).

Em 2018 o IBGE assinou acordo de cooperação com o México e a União Europeia, visando a inserção internacional do IBGE. O México tem uma atuação relevante nas discussões sobre a integração entre geografia e estatística, sua instituição de estatística também tem a dimensão geográfica (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). O Eurostat tem a proposta da lei de estatística e é avançado na dimensão metodológica<sup>26</sup>.

Outro exemplo importante da inserção no IBGE internacionalmente, é que Wasmália Bivar foi presidente da Comissão de Estatísticas da ONU entre 2016 e 2018, sendo a primeira mulher e a segunda latinoamericana a assumir esta posição.

Ao longo de sua trajetória o IBGE tem construído lastros com a comunidade estatística internacional, se inserindo nas discussões internacionais com protagonismo, adotando e implementando as políticas e boas práticas recomendadas e pactuadas internacionalmente.

Os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais foram absorvidos e aprofundados pelo Código de Boas Práticas do IBGE, que traz inclusive uma série de indicadores para cada princípio.

#### QUADRO 4 – Código de boas práticas das estatísticas do IBGE

<p>Princípio 1 - Independência institucional</p> <p>O IBGE deve ter independência institucional em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, com a finalidade de garantir a credibilidade das estatísticas oficiais</p>
<p>Princípio 2 - Coordenação do Sistema Estatístico Nacional</p> <p>A coordenação das entidades produtoras de estatísticas no âmbito do Sistema Estatístico Nacional permite planejar e executar a atividade estatística nacional de maneira participativa, mantendo um contato estreito e um trabalho conjunto, essencial para melhorar a qualidade, a comparabilidade e a coerência das estatísticas oficiais</p>
<p>Princípio 3 - Mandato estatístico de coleta de dados</p> <p>A atividade estatística nacional deve ter um mandato jurídico claro para coletar as informações destinadas à elaboração de estatísticas oficiais. Por solicitação do IBGE, os governos, as empresas, os domicílios e o público em geral devem, por lei, permitir o acesso a dados destinados à elaboração de estatísticas oficiais ou fornecer os dados requeridos, respeitando o sigilo estatístico.</p>

<sup>26</sup> AGENCIA DE NOTICIAS IBGE. **IBGE assina acordos de cooperação com México e União Europeia.** 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21556-ibge-assina-acordos-de-cooperacao-com-mexico-e-uniao-europeia>. Acesso em: 01 fev. 2020.

<p>Princípio 4 - Confidencialidade estatística</p> <p>O IBGE deve garantir a proteção e a confidencialidade das informações individualizadas com as quais são produzidas as estatísticas oficiais.</p>
<p>Princípio 5 – Uso eficiente dos recursos</p> <p>Os recursos à disposição da atividade estatística devem ser usados de forma eficiente para a geração de estatísticas oficiais.</p>
<p>Princípio 6 - Compromisso com a qualidade</p> <p>O IBGE deve trabalhar, coordenar e cooperar com as demais entidades produtoras de estatísticas no âmbito do Sistema Estatístico Nacional, de acordo com normas, princípios e padrões internacionais.</p>
<p>Princípio 7 - Imparcialidade e objetividade</p> <p>O IBGE deve elaborar e divulgar as estatísticas oficiais respeitando a independência científica, e fazê-lo de forma objetiva, profissional e transparente, de modo a tratar todos os usuários de forma igualitária.</p>
<p>Princípio 8 - Cooperação e participação internacional</p> <p>O IBGE deve cooperar com o intercâmbio de experiências e informações, assim como participar da elaboração conjunta de padrões e atividades estatísticas em nível internacional.</p>
<p>Princípio 9 - Metodologia sólida</p> <p>A produção das estatísticas do IBGE deve estar fundamentada em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.</p>
<p>Princípio 10 - Processos estatísticos adequados</p> <p>O IBGE deve utilizar, em todas as etapas do processo estatístico, procedimentos e ferramentas adequados para garantir a qualidade das estatísticas oficiais.</p>
<p>Princípio 11 - Solicitação de informação não excessiva</p> <p>O IBGE deve fixar suas metas para reduzir, progressivamente, o volume de informações solicitadas, as quais devem estar de acordo com as necessidades dos usuários e não serem excessivas para os informantes.</p>
<p>Princípio 12 - Relação entre custo e eficácia</p> <p>O IBGE deve utilizar os recursos de maneira eficiente, eficaz e efetiva.</p>
<p>Princípio 13 – Relevância</p> <p>O IBGE deve satisfazer as necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.</p>
<p>Princípio 14 - Precisão e acurácia</p> <p>As estatísticas oficiais produzidas pelo IBGE devem refletir a realidade de forma precisa e confiável.</p>
<p>Princípio 15 - Oportunidade e pontualidade</p> <p>O IBGE deve produzir e divulgar estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.</p>
<p>Princípio 16 - Coerência e comparabilidade</p> <p>As estatísticas oficiais produzidas pelo IBGE devem manter a coerência interna e ao longo do tempo, assim como devem ser comparáveis entre regiões e países.</p>
<p>Princípio 17 - Acessibilidade e transparência</p> <p>As estatísticas oficiais devem ser apresentadas de forma clara e compreensível, e divulgadas adequadamente, permitindo o acesso igualitário a todos os usuários.</p>

Fonte: Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE (2013)

O documento explicita ainda a correspondência entre os Princípios do Código de Boas Práticas do IBGE e os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais.

QUADRO 5 - Correspondência entre os Princípios do Código de Boas Práticas do IBGE e os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais

<b>Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE</b>	<b>Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais da ONU</b>
Princípio 1 Independência institucional	Princípio Fundamental 1- Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 3- Responsabilidade e transparência; Princípio Fundamental 4- Prevenção do mau uso dos dados; Princípio Fundamental 7- Legislação
Princípio 2 Coordenação do Sistema Estatístico Nacional	Princípio Fundamental 8 - Coordenação nacional
Princípio 3 Mandato estatístico de coleta de dados	Princípio Fundamental 7 -Legislação
Princípio 4 Confidencialidade estatística	Princípio Fundamental 6 - Confidencialidade; Princípio Fundamental 7 - Legislação
Princípio 5 Uso eficiente dos recursos	Princípio Fundamental 5 - Eficiência
Princípio 6 Compromisso com a qualidade	Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 3 - Responsabilidade e transparência; Princípio Fundamental 9 - Uso de padrões internacionais; Princípio Fundamental 10 - Cooperação internacional.
Princípio 7 Imparcialidade e objetividade	Princípio Fundamental 1 - Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 3 - Responsabilidade e transparência; Princípio Fundamental 9 - Uso de padrões internacionais
Princípio 8 Cooperação e participação internacional	Princípio Fundamental 10 - Cooperação internacional
Princípio 9 Metodologia sólida	Princípio Fundamental 1 - Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 3 - Responsabilidade e transparência; Princípio Fundamental 9 - Uso de padrões internacionais
Princípio 10 Processos estatísticos adequados	Princípio Fundamental 2 Padrões profissionais e ética Princípio Fundamental 9 Uso de padrões internacionais
Princípio 11 Solicitação de informação não excessiva	Princípio Fundamental 5 Eficiência
Princípio 12 Relação entre custo e eficácia	Princípio Fundamental 5 - Eficiência; Princípio Fundamental 8 - Coordenação nacional
Princípio 14 Precisão e acurácia	Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 3 - Responsabilidade e transparência; Princípio Fundamental 5 - Eficiência;

	Princípio Fundamental 9 - Uso de padrões internacionais
Princípio 15 Oportunidade e pontualidade	Princípio Fundamental 1 - Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; Princípio Fundamental 3 - Responsabilidade e transparência; Princípio Fundamental 5 - Eficiência
Princípio 16 Coerência e comparabilidade	Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 5 - Eficiência; Princípio Fundamental 8 - Coordenação nacional
Princípio 17 Acessibilidade e transparência	Princípio Fundamental 1 - Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; Princípio Fundamental 2 - Padrões profissionais e ética; Princípio Fundamental 3 - Responsabilidade e transparência

Fonte: Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE (2013)

## 2.4. Testes e intentos contra a autonomia do IBGE

O IBGE não tem autonomia normativa, mas há evidências de que funciona com autonomia factual, como as supracitadas. Entretanto, quando observamos a trajetória institucional do IBGE é passível de inferência que a manutenção da autonomia factual é uma demanda para o serviço estatístico brasileiro, cuja intensidade oscila de acordo com o momento político.

### I. Alterações na missão da instituição responsável pelas estatísticas oficiais

Historicamente, pelo “direito nos livros”, a missão do IBGE esteve atrelada ao apoio à concretização das agendas do governo, ao fortalecimento das Políticas Nacionais de Estatísticas, Geografia e Cartografia e ao objetivo de subsidiar programas e projetos de desenvolvimento nacional e planejamento social e econômico, por meio do conhecimento sobre a realidade física, humana, econômica e social do Brasil. A atual missão do IBGE, instituída em 1999, é “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania”, transcendendo qualquer espírito governista ou restrito à política pública de estatística.

No período estudado, não houve tentativas de minar a integridade do IBGE por meio de alterações formais de sua missão institucional. Na percepção de Sérgio Besserman, o IBGE tem muita clareza sobre a sua missão, o que ele considera um diferencial em relação às outras instituições: “O IBGE tem essa felicidade. Ele sabe o que ele é. Ele muda de vez em quando.



E ao mesmo tempo ele tem uma missão muito clara”. Mais do que ter uma missão, o ex-presidente acredita que a instituição tem alma e coração, que são sua reputação e credibilidade (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 338).

**II. Redução, restrição orçamentária ou fomento ao autofinanciamento, de modo que a instituição passe a comercializar serviços à financiadores cujos os interesses podem orientar o trabalho agência**

Um governo pode decidir reduzir o orçamento do IBGE por limitações orçamentárias, pelo interesse em não fortalecer as estatísticas oficiais e pela falta de clareza sobre o trabalho da instituição, que frequentemente é acompanhada por questionamentos posteriores sobre a qualidade dos dados (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 118).

O governante que queira impor restrições orçamentárias que comprometam o IBGE ao longo prazo deve ocupar-se limitar recursos para a realização do Censo Demográfico.

E havia a tradição: uma das questões muito interessantes que eu aprendi lá [no IBGE] vinha do pessoal do Censo, porque o Censo sempre foi uma coisa muito importante dentro do IBGE, no passado. O Censo era o grande movimento em torno do qual o IBGE se organizava, e quando o IBGE saía Brasil afora e tratava de produzir. Além disso, ano de Censo era o ano em que vinha dinheiro para poder aparelhar o IBGE para os próximos 10 anos. Então, essa questão do Censo e da Contagem Populacional, pessoa por pessoa, estava muito inscrita na mente daqueles servidores mais antigos, e uma das coisas que o Jessé queria introduzir era a amostragem, como hoje tem a PNAD, por exemplo, tudo feito por amostragem. Havia uma resistência a essa ideia da amostragem, e, portanto, esse era um problema com que você tinha que lidar, fazer reuniões com as pessoas, mostrar qual que era essa questão toda da amostragem versus a contagem. Os ibgeanos mais antigos queriam 100% de certeza, queriam realmente que tudo fosse do jeito do Censo de 1940 (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p.40).

Isso aconteceu no Censo Demográfico 1990, que viria a ser o Censo Demográfico 1991, que será melhor abordado adiante. O mesmo pode ser observado no Censo Demográfico 2000, quando a redução orçamentária de 16 milhões de reais levou ao adiamento de algumas etapas operacionais de programação do Censo (impressão de questionários e testes de software, por exemplo)<sup>27</sup>. Não foram localizados registros sobre os desafios orçamentários do Censo Demográfico 2010. Embora tais restrições orçamentárias possam ter sido desafiadoras para a realização do trabalho do IBGE, não o impediu.

Para Eduardo Augusto Guimarães a restrição orçamentária não era uma forma de o governo minar a autonomia do IBGE:

---

<sup>27</sup> FOLHA DE LONDRINA. **Governo Corta R\$ 16 milhões do orçamento do IBGE e adita etapas do censo 2000**. 1999. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/governo-corta-r-16-milhoes-do-orcamento-do-ibge-e-adia-etapas-do-censo-2000-144974.html>. Acesso em: 02 abr. 2020.

Sempre tivemos pouco dinheiro, mas isso porque o IBGE é uma instituição grande e cara. É mais fácil, custa menos, o governo atender o IPEA do que o IBGE, inclusive do ponto de vista da política de salários. O IBGE é uma instituição grande, o governo tem percepção de seu peso no orçamento, e, possivelmente, é mais atingido nos períodos de contenção de despesas. Eu tenho queixa do governo, de interferência nas nomeações, no Governo Sarney; de inconformismo com resultados da pesquisa, nos Governos Sarney e Collor; de gestão caótica no Governo Collor, mas no meu período, não percebi manejo de recursos financeiros como instrumento de pressão. Por outro lado, tampouco me deparei com a postura: o IBGE é uma instituição muito importante, vamos dar bastante recursos para que eles possam cumprir seu papel. Na verdade, existe pouco interesse dos governos, em geral, pelo IBGE (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 160).

Na gestão de Eduardo Pereira Nunes (2003-2011) o governo não incluiu recursos para a realização do Censo Agrário 2006 (período em que observamos grande expansão do agronegócio no Brasil) e da Contagem da População 2007. Em resposta à uma entrevista sobre a falta desses recursos orçamentários, Nunes disse: “Um governo e um Ministério que não têm conhecimento do seu presente não podem planejar o seu futuro. Então, como pensar no planejamento da economia, da agricultura, da sociedade, da população, se não se sabe nem quantos somos e nem o que produzimos?” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 362). Quando em um momento de profunda transformação nacional, o IBGE é impossibilitado de proporcionar aos brasileiros o conhecimento sobre a realidade, a instituição nacional de estatística sofre uma tentativa de enfraquecimento, sendo ela intencional ou não, o resultado é este.

Consonante a ele, Silvio Minciotti, que foi presidente do IBGE com a missão de agregar uma visão mais mercadológica ao Instituto, tem a percepção de que a dependência financeira em relação à União é era um problema sim (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 216).

No que se refere ao risco do autofinanciamento supramencionado, Olinto Ramos afirma que o fato de o IBGE funciona com base nos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais implica a adoção de códigos de ética e protocolos que garantem que toda instituição gerada por um instituto de pesquisa seja pública, além de não responder à interesses individuais, mas à uma demanda da sociedade.

“Quem vai financiar [as pesquisas] não nos importa muito, desde que os princípios, a lógica da informação pública, a informação como um bem público seja preservada. Nós não vamos vender informação. Nós não vamos vender informação fechada para um cliente. O que nós estamos abertos é a parcerias, a financiamentos, desde que sejam respeitadas as nossas condições” (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2017).

Olinto ainda destacou que muitas das pesquisas realizadas pelo Instituto só foram possíveis por decorrerem de parcerias firmadas com os Ministérios, no âmbito das quais foram postas as regras do IBGE. “Essa é a lógica do instituto de estatística. Parceria para produção

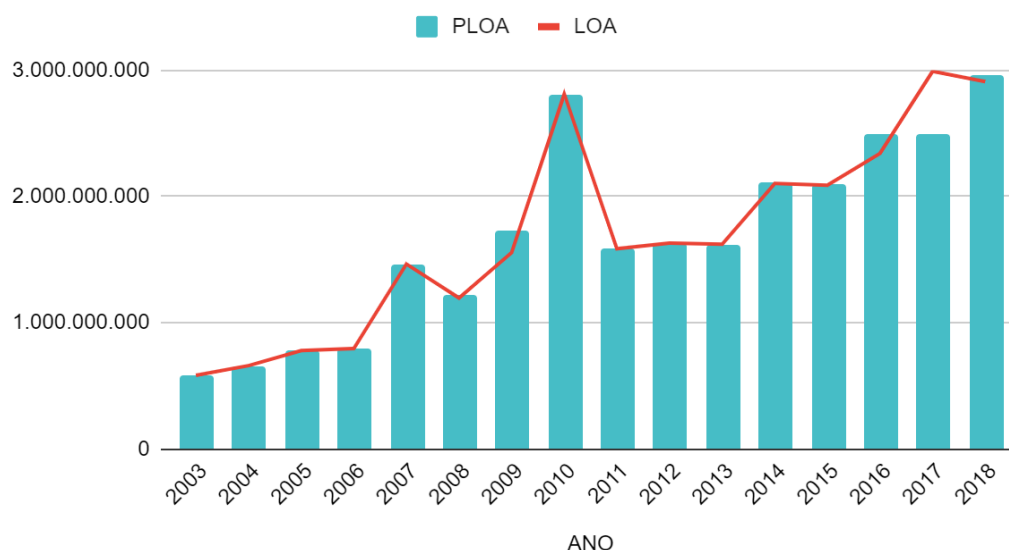
de estatística é bem-vinda. A exclusividade não existe. Nós, como instituto de estatística, temos profundo interesse em sermos financiados” (idem).

Para além da percepção de ex-presidentes sobre o orçamento ser ou não uma estratégia de interferência política no IBGE, quando analisamos o gráfico abaixo é possível verificar que desde 2006 o orçamento tem sido crescente, havendo altas maiores nos períodos de recenseamento demográfico. Ainda assim, é possível observar que com exceção de 2009, 2016 e 2018 a Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) foi atendida pela Lei Orçamentária Anual (LOA), evidenciando que em períodos de realização dos Censos a capacidade de articulação do IBGE é demandada.

Em 2017, por exemplo, o PLOA não contemplou recursos para a execução do Censo Agropecuário, o que levou o IBGE a construir parceria com o Congresso Nacional para a obtenção do recurso necessário por meio de Emenda ao Orçamento de 2017.

GRÁFICO 1 - Projeto de Lei Orçamentária Anual x Lei Orçamentária Anual (2003 - 2018)

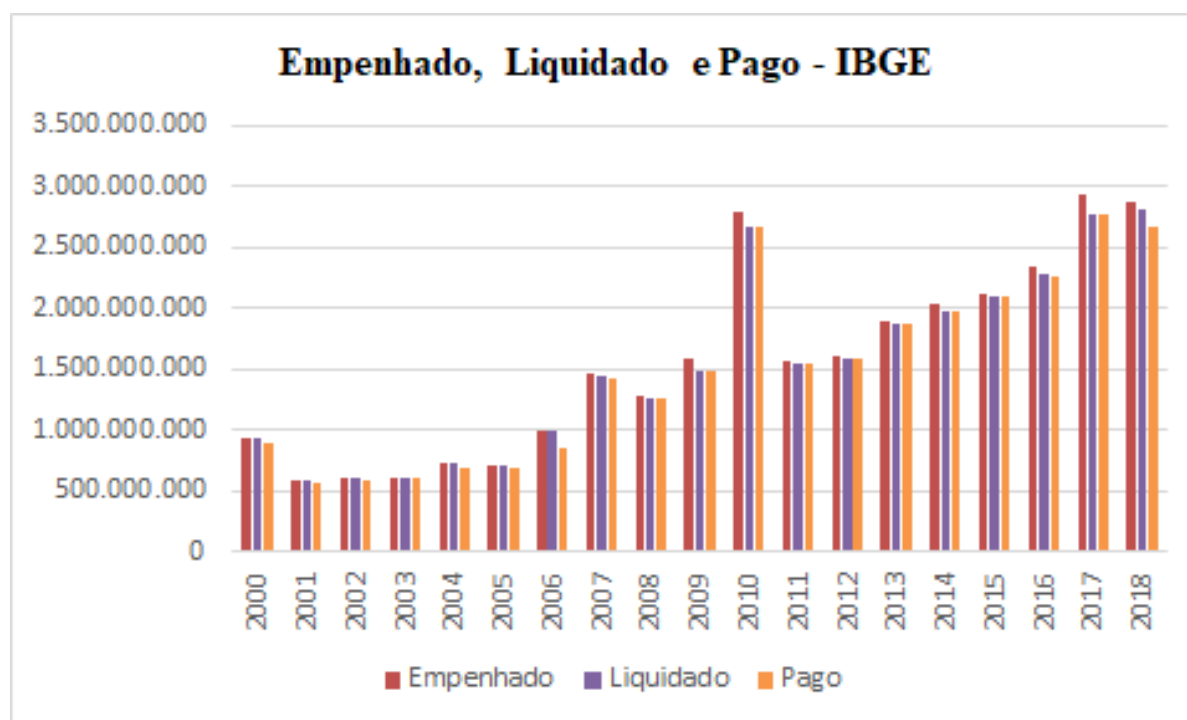
### PLOA e LOA



Fonte: Relatórios de Gestão e Lei Orçamentária Anual

É interessante notar que o IBGE tem uma boa performance no planejamento e na execução de seu orçamento, conforme o gráfico abaixo nos permite inferir.

GRÁFICO 2 - Execução Orçamentária do IBGE (2000-2018)



Fonte: Relatórios de Gestão e Lei Orçamentária Anual

Durante o período estudado, reduções e restrições orçamentárias não foram estratégias para minar a autonomia do IBGE, na percepção de seus ex-dirigentes, mas sinalizam como a instituição se localiza entre as prioridades do governo.

**III.** Ataques de autoridades políticas ao funcionalismo, exacerbação do número de funcionários de nomeação política e nomeação de chefes estatísticos sem a qualificação necessária

Durante a gestão de Charles Mueller, o mesmo relata ter recebido indicações de deputados para os cargos de Chefes das Unidades Estaduais do IBGE (também conhecidos como delegados), mas que nunca foi pressionado pelo Ministério do Planejamento a acolhê-las, embora em algumas oportunidades fossem encaminhados nomes pelo próprio Ministério, havia espaço para avaliação do IBGE sobre o cabimento de tal indicação. Mueller afirma que conseguiu manter, em sua gestão, uma estrutura de delegados alinhada aos propósitos da instituição (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 116).

A nomeação dos Chefes das Unidades Estaduais do IBGE também foi apontada por Eduardo Augusto Guimarães como uma arena para indicações de cunho político, que destaca

que a regra não formal, criada por Edmar Lisboa Bacha em sua gestão, de que apenas funcionários do IBGE poderiam ser Delegados, foi mantida em sua gestão.

Havia, no caso do IBGE no início da Nova República, um arranjo em seu desenho institucional que favorecia o loteamento político da instituição. A cada Censo realizado eram contratados entre 15 e 20 mil funcionários temporários, que trabalhavam conferindo números, supervisionando a coleta e a apuração do Censo. Essas contratações eram por prazo determinado, mas ao fim do contrato, os censitários passavam a compor o quadro permanente do IBGE devido às pressões políticas de deputados que apadrinhavam a permanência dos mesmos, não havia concurso para selecionar o funcionalismo do IBGE. O IBGE neste período contava com um alto número de funcionários, que não tinham perfil para compor a instituição, que passava por um processo de transformações de ordem tecnológica e de metodologia, pessoas capacitadas para contribuir com o desenvolvimento de novas pesquisas, de fazer análise crítica sofisticada das estatísticas oficiais. Com isso em vista, durante o governo de Fernando Collor, o IBGE passou por uma redução do número de funcionários, que embora fosse necessária, assim como a alteração de perfil, fora realizada de forma arbitrária e desestruturada, ocasionando forte tensão dentro da instituição (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 147).

Em seu turno, Simon Schwartzman afirma ter tido completa autonomia para compor a sua equipe e realizar nomeações, mesmo diante de pedidos e ameaças de deputados (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 261).

Eduardo Pereira Nunes relata que em sua gestão não houve tentativa de loteamento político por parte do poder executivo federal, mas que as Unidades Estaduais eram alvos de políticos do legislativo que tentavam emplacar alguns nomes, porque havia a expectativa de alternância dos Chefes das Unidades Estaduais nas mudanças de governo. Além de não ceder, o ex-presidente do IBGE criou uma Resolução do Conselho Curador do IBGE nº 3 de 13 de março de 2003, que determinava os critérios a serem atendidos pelos candidatos: ser funcionário do IBGE, ter experiência e passar por um concurso interno. Não houve a troca de nenhum chefe de unidade, e as vacâncias em outros cargos passaram a ser preenchidas após concurso interno, durante sua gestão (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016).

Na gestão de Wasmália Bivar houve a Resolução do Conselho Diretor do IBGE nº 14 de 09 de junho de 2015, que estabeleceu o processo seletivo interno para os cargos de coordenação das Diretorias e Coordenações Gerais. Além de estender os critérios já

determinados na resolução sobre os chefes das unidades estaduais, a resolução fixou mandato de três anos e a utilização da avaliação de desempenho para a permanência no cargo. Este foi o meio encontrado pela ex-presidente para democratizar a ascensão na carreira e dar transparência ao processo. Além desta resolução, houve também a de nº 27 de 09 de junho de 2015 que concedia mandato de quatro anos aos chefes das unidades estaduais (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016).

Os presidentes do IBGE entre 1988 e 2018 são profissionais com reconhecida formação acadêmica e relevância intelectual para as áreas em que atuaram. Entretanto, em trinta anos passaram pela presidência do IBGE onze presidentes, sendo que até o governo de Fernando Henrique Cardoso, a maior parte deles permaneceu no cargo em média 2 anos. Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso o IBGE teve dois presidentes. O Governo de Luiz Inácio Lula da Silva trouxe duas mudanças: o mesmo presidente durante os dois mandatos, sendo este um servidor de carreira. O mesmo ocorreu nos mandatos de Dilma Rousseff.

#### QUADRO 6 - Presidentes do IBGE

<b>Presidente</b>	<b>Formação</b>	<b>Duração da Gestão</b>
Edson de Oliveira Nunes	Bacharel em Ciências Sociais (1968-1971) e em Direito (1967-1973) pela Universidade Federal Fluminense, Edson Nunes obteve os títulos de Mestre em Ciência Política e Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1977), e Ph.D. em Ciência Política pela University of California (1984).	1986-1988
Charles Curt Mueller	Graduado em Economia pela Faculdade de Economia e Administração, da Universidade de São Paulo (1956-1959), Mueller somou à sua formação acadêmica os títulos de mestre (1969-1971) e doutor (1971-1974) em Economia pela Vanderbilt University, nos Estados Unidos; e pós-doutorado em Economia Agrária pela University of Manchester, na Inglaterra (1980-1981), e em Economia dos Recursos Naturais pela University of Illinois, nos Estados Unidos (1992-1993).	1988-1990
Eduardo Augusto Guimarães	Graduado em Engenharia civil pela Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense (1964-1967), e em Economia pela Faculdade de Economia e Administração da mesma Universidade (1965-1966), obteve título de pós-graduado em Análise Econômica pelo Centro de Treinamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1968-1969); mestre em Ciências de Engenharia da Produção pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1973-1975); e doutor em Economia pela University College London (1975-1980).	1990-1992
Eurico de Andrade Neves Borba	Cursou dois anos de Matemática na antiga Faculdade Nacional de Filosofia (1961-1962), graduando-se, mais tarde, em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em 1965. Nesta Universidade, no período de 1966 a 1970, atuou como professor auxiliar, assistente e associado, diretor do Departamento de Economia, vice-	1992-1993

	decano e decano interino do Centro de Ciências Sociais, e vice-reitor.	
Silvio Augusto Minciotti	Graduado em Química Industrial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1963–1967), e em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (1968-1972). Em 1986, obteve o título de mestre em administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, da Universidade de São Paulo, e, em 1993, o título de doutor também na mesma área e pela mesma Universidade.	1993-1994
Simon Schwartzman	Graduado em Sociologia Política e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (1958-1961), concluiu o mestrado em Sociologia pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, em Santiago do Chile (1963), e o doutorado em Ciências Políticas pela University of California, em Berkeley (1973).	1994-1998
Sérgio Besserman Vianna	Graduou-se em Ciências Econômicas (1981) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde também obteve o título de mestre em Economia, no ano de 1986. Das muitas atividades e funções exercidas, constam de seu currículo os cargos de professor do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense (1983-1986), e economista do Centro de Estudos Monetários e de Economia Internacional, no Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (1986-1987).	1999-2003
Eduardo Pereira Nunes	Graduou-se em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (1976), e obteve o título de Doutor em Ciência Econômica pela Universidade de Campinas – Unicamp (1998), além de Professor titular da Universidade Cândido Mendes.	2003-2011
Wasmália Socorro Barata Bivar	Graduada em Economia (1983) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), possui mestrado em Economia (1991), por essa Universidade, e doutorado também em Economia (1996) pela Università Commerciale Luigi Bocconi, Milão, Itália.	2011-2016
Paulo Rabello de Castro	Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (1971) e em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (1971). É mestre e doutor em Economia pela Universidade de Chicago, onde cursou com os professores Milton Friedman, Gary Becker e T.W. Schultz, todos ganhadores do Prêmio Nobel em Economia.	2016-2017
Roberto Luis Olinto Ramos	Engenheiro de sistemas pela PUC/RJ, com mestrado em Engenharia de Sistemas e doutorado em Engenharia de Produção na COPPE/UFRJ. Ingressou no IBGE em 1980, no Departamento de Estatísticas Derivadas e Estudos Econômicos. N	2017-2019

Fonte: Galeria de Presidentes.

Alguns presidentes, além de terem relevante formação acadêmica, como supramencionado, eram também servidores de carreira. Eduardo Augusto Guimarães antes de ser presidente do IBGE foi diretor de economia (1985-1986) e, após a Reforma Administrativa, diretor de pesquisas (1986-1987). Nunes foi sucedido por outra servidora de carreira, Wasmália Bivar, que ocupou o cargo até o mandato de Dilma Rousseff ser interrompido. Olinto Ramos antes de ser presidente, também estava na casa há um longo tempo, desde 1980. Estes

exemplos mostram que a nomeação do Presidente do IBGE não tem sido utilizada como um mecanismo de enfraquecimento da instituição.

Embora a direção da instituição tenha sido delegada à pessoas extremamente qualificadas tecnicamente, Simon Schwartzman, na época de sua gestão, defendia que o IBGE “tivesse uma cabeça maior, e um corpo menor”. Isso significava diminuir a rede composta por servidores de nível médio, e investir em uma instituição menor, mais enxuta e mais qualificada (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 266). Besserman compartilhava do mesmo incômodo, mas aceitou que os servidores de nível médio tinham o seu papel nas carreiras do Estado (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 320-321).

Os ataques de autoridades políticas ao funcionalismo, exacerbação do número de funcionários de nomeação política e nomeação de chefes estatísticos sem a qualificação necessária não são mecanismos empregados politicamente para controlar o IBGE, e diante de tentativas de nomeação política para as Unidades Estaduais, o IBGE construiu uma tradição, que posteriormente foi formalizada, de blindar tais cargos, garantindo que fossem ocupados por pessoas técnicas e servidoras de carreira com boa performance.

#### **IV. Supressão ou expansão de séries e campos estatísticos de acordo com os interesses do governo de evidenciar ou ocultar determinadas informações relacionadas às questões sociais, econômicas e demográficas**

Para efetivar a razão de sua existência, umas das atividades estatísticas mais importantes do IBGE é o Censo Demográfico e a Contagem Populacional. No período estudado por esta pesquisa, o IBGE realizou três censos demográficos (1991, 2000 e 2010).

O Censo Demográfico realizado em 1991 é fruto do adiamento do Censo Demográfico de 1990, cuja justificativa foi a insuficiência de recursos orçamentários, mas segundo Eduardo Augusto Guimarães haviam outras questões de contexto (o início do mandato de Fernando Collor, as reformas que o governo se empenhava para fazer no funcionalismo público, a mudança do regime de contratação dos servidores do IBGE para Regime Jurídico Único, a greve dos servidores públicos, por exemplo) e também uma certa intransigência do Secretário de Administração Federal (João Eduardo Cerdeira Santana) sobre a contratação de pessoal para a realização do Censo Demográfico, acompanhada de uma possível indiferença do Ministério da Economia, ao qual o IBGE estava vinculado, sobre a realização do Censo Demográfico. Todos estes fatos se impuseram como riscos à qualidade técnica do Censo Demográfico de 1990-1991. O Brasil enfrentava o “caos decisório e o vazio de jurisprudência” (SENRA;



FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 136), os efeitos negativos do Plano Collor, e uma nova greve de funcionários, tendo o pessoal sindical recolhido e desaparecido com os questionários do Censo já preenchidos, e foi com este pano de fundo que se realizou o primeiro Censo após a Constituição Federal de 1988.

É importante lançarmos luz para o modo relatado pelo então Presidente do IBGE, Eduardo Augusto Guimarães, que João Santana utilizou para bloquear a realização do Censo Demográfico: questionou o Tribunal de Contas da União sobre a forma de contratação dos funcionários que seriam selecionados para realizarem o Censo Demográfico - seleção (mais célere, tendo em vista a corrida contra o tempo) ou concurso público. O IBGE ficou paralizado até a decisão do Tribunal de Contas (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016).

Inviabilizar a realização de Censos Demográficos, seja dificultando a contratação de pessoal, seja restringindo orçamento, é uma estratégia de suprimir séries e campos estatísticos. Um governo que tenha algum temor de retratar sua gestão, seja por questões econômicas, sociais e de saúde pública, empreenderá esforços para impossibilitar a realização de censos demográficos.

- V. Termos, nomenclatura, definição de conceitos e metodologia usados na coleta, compilação e disseminação de estatísticas são os alicerces do serviço de estatística, sendo às vezes alvo de manipulação política

A definição de conceitos e metodologia usados na coleta, compilação e disseminação de estatísticas, enquanto alicerces do serviço de estatística, e alvo de manipulação política, também podem ser mecanismos de fortalecimento da instituição nacional de estatística. Um exemplo disso é que em 2018 o IBGE realizou consulta pública com representantes quilombolas e indígenas sobre o Censo Demográfico 2020, pois seria a primeira vez que os quilombolas seriam investigados. Foram discutidas a proposta teórica, metodológica, operacional e geográfica da inserção dos quilombolas na pesquisa. Segundo Marta Antunes, responsável pelo Grupo de Trabalho de Povos e Comunidades Tradicionais do IBGE: “são populações com modo de ser, fazer e estar no mundo diferenciado, então, sem esse processo de consulta, podemos, em vários momentos, infringir regras culturais e sociais dessa população e colocar em risco a operação e a segurança do recenseador” (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2018).

Decidir incluir e envolver quilombolas no recenseamento dá muita visibilidade para a causa, abre uma janela de oportunidade para políticas públicas direcionadas e bem informadas,

e além de tudo, os torna conhecidos. Segundo Sandra Andrade (Coordenação Nacional de Quilombolas): “Hoje, reivindicamos e eles nos perguntam quantos somos, mas não sabemos. Vivemos numa realidade de conflitos, especulações, em algumas comunidades. Temos um pouco de medo, mas, ao mesmo tempo, queremos estar visíveis” (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2018).

É interessante refletirmos no poder que há em retratar ou não uma realidade, em fazer ou não comunidades reconhecidas, em manter o tirar do esquecimento toda uma população. Esse movimento do IBGE quanto aos quilombolas mostra que a instituição tem autonomia em definir termos, conceitos, nomenclatura e a metodologia usados na coleta, compilação e disseminação de estatísticas.

A instituição nacional de estatísticas oficiais brasileiras conta ainda com a Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), criada em 1994, sobre a qual já falamos.

## **VI. A extensão e o momento da liberação dos dados**

Durante a gestão de Sérgio Besserman, enquanto presidente do IBGE, podemos mencionar três momentos nos quais foi questionado sobre a possibilidade de remanejar datas de lançamento das pesquisas. Diante de uma reunião do Fundo Monetário Internacional (FMI), que coincidia com o lançamento das Contas Nacionais, foi questionado sobre a possibilidade de lançar a pesquisa depois da reunião <sup>28</sup>. Em outra ocasião, a reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central seria no dia anterior à divulgação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e para não tomar decisões sem este importante dado, o IBGE foi sondado sobre a possibilidade de “dar uma dica” sobre o IPCA. O IBGE não cedeu a nenhuma das duas tentativas de interferência política.

Conforme mencionamos no início deste trabalho, houve também um episódio entre o final de 2004 e início de 2005, quando em dezembro o IBGE divulgou os dados Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), que chamavam atenção para o problema da obesidade no Brasil, quando a agenda prioritário do governo, seu programa de maior destaque, visava mitigar a fome no Brasil. Em janeiro, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a

---

<sup>28</sup> “[...] a área econômica tinha marcado uma reunião, pois havia uma reunião do FMI [Fundo Monetário Internacional] que coincidia com o lançamento das Contas Nacionais. Então, chega um apelo desesperado dos meus professores da PUC perguntando se não era possível lançar depois. E aí eu respondo, com a mesma linguagem, tudo amigo meu, e com alto respeito pela Academia, todos acadêmicos. Eu faço um apelo desesperado para que, quando eles marcassem as próximas reuniões do FMI, olhassem o calendário do IBGE antes, porque era mais fácil mudar uma reunião do FMI do que o calendário de divulgação” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 305).

Portaria nº 15 de 25 de janeiro de 2005 que determinava que os resultados de indicadores estruturais do IBGE fossem encaminhados com no mínimo 48 horas de antecedência ao referido Ministério antes da publicação, e fixou horário para a disponibilização das pesquisas à imprensa. A portaria repercutiu na mídia, e o pedido de liminar realizado pelo procurador Márcio Schusterschitz da Silva Araújo, foi concedido pela juíza federal Luciana Souza Sanchez, da 10ª Vara Federal Cível de São Paulo. Em sua ação o procurador afirmou:

Introduzir uma fase pré-divulgação é, de alguma forma, buscar novos contornos para a insuperavelmente ultrapassada expressão 'the king can do no wrong' (o rei não pode estar errado), que sustentava a irresponsabilidade civil do Estado. O embargo traz o risco de suspeitas quanto à sua censura ou artificial formulação de justificativas ou argumentações em defesa de tal ou qual decisão política ou administrativa que virá a ser utilizada quando de sua divulgação. Quebra, pois, de toda forma a transparência sobre a atividade governamental" (O GLOBO, 2005).

Os exemplos apresentados mostram que esse é um mecanismo mobilizado para controle político, mas também por grupos de interesse. Como vimos anteriormente, em outros momentos nos quais tivemos tentativas de alterar o momento de liberação dos dados, um ator importante surge frisando a autonomia do IBGE: seus servidores.

## **VII. Ameaça à confidencialidade dos dados**

Em 2017 o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública na Justiça Federal para obrigar o IBGE a fornecer os dados de 45 crianças, que segundo o Censo 2010, não foram registradas nos cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais. O IBGE negou os dados ao Ministério Público Federal e alegou que o sigilo estatístico é garantido pelo Decreto-Lei 161/67 e pela Lei nº 5.534/68. O pedido do MP foi negado em primeiro grau, sob o argumento de que o afastamento do sigilo seria prejudicial à finalidade dos estudos do IBGE. Entretanto, após o MPF recorrer, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região declarou que embora as pesquisas do IBGE fossem importantes para a formulação de políticas públicas, não deveriam se sobrepor aos direitos fundamentais (necessidade de haver Registro Civil de Nascimento de uma criança, que está relacionado aos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana). A decisão foi de reconhecer a excepcionalidade do afastamento do sigilo dos dados do IBGE (Apelação Cível 0005687-25.2012.4.03.6108/SP).

A decisão supracitada foi suspensa por liminar (SL 1.103) do Supremo Tribunal Federal, onde a Ministra Cármen Lúcia alegou a imprescindibilidade do sigilo estatístico às

atividades do IBGE, e que a decisão anterior apresentava potencialidade lesiva à ordem público, por comprometer a confiança dos respondentes das pesquisas do IBGE<sup>29</sup>.

Ameaçar a confidencialidade dos dados é possivelmente uma das estratégias mais letais à credibilidade do serviço estatístico, e este exemplo apresentado pode evidenciar que testar os limites da autonomia burocrática e da integridade das estatísticas oficiais nem sempre é um movimento repleto de intencionalidade.

#### **VIII. Campanha ativa para desacreditar a produção, métodos ou equipe de serviços estatísticos**

Durante o Governo de Fernando Collor, não tivemos momentos públicos questionando a integridade do trabalho do IBGE, mas seu presidente Eduardo Augusto Guimarães relata ter sido chamado pela Ministra da Fazenda para explicar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), quando o índice mensal era muito alto: “eu ouvia reclamações: “Vocês estão calculando errado, olha o índice da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), está muito mais baixo”.

Você frequentemente está de saia justa: você vai explicar para um Ministro da Fazenda – no período Collor, para o Ministro da Economia – cuja política econômica está ruindo, que o índice de preços do IBGE, que está mostrando isso, está certo embora seja diferente do índice da FIPE (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 149-150).

Eduardo Augusto Guimarães acredita que os governantes podem até ter clareza da importância do IBGE, o que não significa que a instituição será priorizada. Há casos nos quais ministros têm interesse na instituição, mas dificilmente a priorizam.

O governo, de uma maneira geral, não dá muita atenção para o IBGE e, em alguns momentos, dá atenção da maneira indevida, por exemplo, quando os resultados divulgados pelo IBGE desagradam – é a irritação com o termômetro, com o mensageiro que dá a má notícia. Desde a época da ditadura, maus resultados têm sido motivo de reclamações. Naquela época, o motivo era o índice de preços; imagino que, depois do Plano Real, possivelmente a taxa de crescimento do PIB ou a taxa de desemprego (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p.160).

Em sua gestão, Simon Schwartzman relata momentos de tentativas para comprometer a credibilidade do IBGE. Em uma conversa informal que antecedeu a gravação de uma entrevista, o Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero (1994) insinuou que o IBGE manipulou ou ocultou o resultado do IPC-r, que divulgava os dados bons, e não publicava dados ruins, e

---

<sup>29</sup> “Assim, o exame preliminar e superficial da causa conduz a reconhecer que o afastamento do sigilo estatístico imposto pela decisão contrastada dispõe de potencialidade lesiva à ordem pública, por abalar a confiança daqueles que prestam as informações aos entrevistadores do IBGE, comprometendo a fidelidade e veracidade dos dados fornecidos e, por conseguinte, a própria finalidade daquele Instituto, a subsidiar a elaboração de políticas públicas em benefício da sociedade” (e-doc. 9).

que os dados do IBGE mostravam uma inflação que não existia mais. A conversa aconteceu perto de uma antena parabólica e acabou sendo transmitida. Em outro momento. Após a repercussão desta fala, o ministro deixou o cargo três dias depois.

No mesmo período, Sérgio Amaral, porta-voz do governo de Fernando Henrique Cardoso disse que: “O IBGE não tinha má reputação, quem não tem uma cara boa é o Brasil”, e o Schwartzman respondeu: “disse: “Os dados nossos são bons. Ruim é o País. Os dados estão mostrando coisas ruins. Não é que a informação seja de má qualidade. A informação é boa, mas de uma situação ruim” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 277).

Quando mencionamos uma campanha ativa para desacreditar o serviço estatístico, seus dados e métodos, somamos a isso uma campanha ativa e permanente, ao menos no Brasil, que envolve burocratas estatísticos e um serviço público. O serviço estatístico e a equipe de estatísticos são igualmente um serviço público e burocratas/servidores públicos, sobre os quais no Brasil já há uma concepção negativa. Isso significa que o serviço estatístico e os burocratas estatísticos têm dois desafios: o de desconstruir esse imaginário comum e o de combater campanhas que sejam nominalmente voltadas a eles, ou seja, este é um mecanismo que está sempre a postos para enfraquecer o IBGE e seus servidores.

## **2.5. O poder judiciário e a autonomia do IBGE: farejando a judicialização das estatísticas oficiais**

Um importante contexto no qual o poder judiciário é provocado a interferir ou fortalecer a autonomia do IBGE é aquele que se refere aos questionamentos e contestações em relação aos dados do IBGE que implicam na quota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>30</sup>. Os dados populacionais levantados pelo IBGE são utilizados pelo Tribunal de Contas da União para realizar o cálculo dos coeficientes do FPM. Toda redução populacional identificada pelo Censo Demográfico e pela Contagem da População realizadas pelo IBGE implicam na redução de recursos a serem recebidos pelos municípios.

Embora não seja objetivo desta pesquisa analisar o conjunto de decisões judiciais sobre o tema, cabe apontar por meio de exemplos os papéis que o direito, na figura das decisões judiciais, pode exercer sobre a autonomia do IBGE e a credibilidade das estatísticas oficiais. Este recorte nos permite verificar como *“how judges interpret and apply constitutional*

---

<sup>30</sup> O Fundo de Participação dos Municípios compreende a transferência redistributiva da União aos municípios do país. Foi instituído pela Constituição Federal de 1967, mas se manteve na Constituição Federal de 1988, previsto no art. 159, I, b e d.

*provisions, and how movements and interest groups turn to courts to protect their rights or to challenge current law and legal interpretation” (ALLISON, 2015, p. 35).*

Em parte considerável dos processos de judicialização em torno do FPM em relação ao IBGE é mencionada a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que garante a validade da contagem populacional realizada pelo IBGE para fins de verificação da quota do FPM, e consequentemente preserva a autonomia, a reputação e a credibilidade do IBGE e das estatísticas nacionais.

**IBGE. PROJEÇÃO POPULACIONAL. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. DIMINUIÇÃO. DESCONSTITUIÇÃO.**

O trabalho desenvolvido pelo IBGE, configura-se como ato administrativo e, neste ponto, tenho entendido que o Poder Judiciário deve limitar-se, tão-somente, a conferir a legalidade, a moralidade e a razoabilidade do ato administrativo, sem jamais substituir, ou interferir em outro Poder. Portanto, a desconstituição da "projeção populacional" elaborada pelo IBGE, somente pode ser feita em Juízo, se existente algum vício no referido procedimento administrativo que possa dar ensejo à violação da ordem jurídica ou dos princípios da moralidade e da razoabilidade.

(TRF4, 3º Turma, AG 2007.04.00.0036177, Relator Des. Federal Vânia Hack de Almeida, D.E. 06/0612007)

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. CENSO. IBGE. VALIDADE ALTERAÇÃO DO COEFICIENTE POPULACIONAL. LC 91/97 E LEI Nº 8.443/92. ÔNUS DA PROVA. ISENÇÃO DE CUSTAS**

1. Os levantamentos populacionais, realizados pelo IBGE, e que influenciam no coeficiente para recebimento da quota do fundo de Participação dos Municípios, não restam descaracterizados com a apresentação, pelo município, de indicadores próprios da densidade populacional, isolados e assistemáticos, carentes de uma eficaz metodologia de interpretação.

2. Não há ilegalidade na aplicação de redutor ao coeficiente da quota do Fundo de Participação dos Municípios, realizada na forma da legislação em vigor (Lei Complementar 91/97), que obedece a dados populacionais oficialmente fornecidos pelo IBGE. Precedentes do STF.

(TRF 4ª Região, Apelação Cível: 200004011404139/PR, DJU DATA:02/10/2002 PÁGINA: 660, Relator (a) TAÍS SCHILLING FERRAZ)

Também levada ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, podemos mencionar a apelação cível nº 2008.70.00.000265-4 na qual a Prefeitura Municipal da Lapa pede que seja declarada a nulidade da contagem populacional realizada pelo IBGE em 2007, que o município considerou equivocada, e pontuou que trazia prejuízos na distribuição das verbas do Fundo de Participação dos Municípios. O município demandava que a União se abstivesse de utilizar a contagem como parâmetro para o cálculo do repasse do FPM, e contestou os dados do IBGE

utilizando dados do DATASUS, da frota de veículos cadastrados, do número de ligações de água e esgoto e da evolução do eleitorado. Por este Tribunal o acórdão proferido foi:

Não merece reforma a sentença recorrida, haja vista não ser possível substituir a atividade estatística do IBGE, instituto que possui reconhecida idoneidade e que se utiliza de igual metodologia de contagem populacional em todos os Municípios, por cálculo unilateral e assistemático promovido pelo autor, tendo por escopo a modificação do coeficiente no FPM.

Ao contrário da decisão acima, temos o exemplo da Ação Ordinária 2007.71.00.047577-3/RS da Prefeitura do Município de Cachoeirinha, que também alegou falha no processo de contagem populacional realizada pelo IBGE no Censo de 2007, com base nos dados da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), da Rio Grande Energia (RGE). A decisão reconheceu a incumbência exclusiva do IBGE sobre a contagem populacional, mas apontou que os dados apresentados pela parte autora poderiam sinalizar eventuais equívocos no processo de recenseamento, trouxe os percentuais de margem de erro (2% e 3%), e determinou que a diferença de valores fosse reservada pela União até a conclusão do julgamento.

Diante de vários casos de litígio em instâncias inferiores, cabe mencionar a decisão de substância sobre o litígio que envolve o FPM e o IBGE. O recurso foi negado pelo Supremo Tribunal Federal (STF, RE 771168 RS, Relator (a) Ministra Cármen Lúcia, DJ-e 09/12/2013), por razões procedimentais, mas é importante de ser destacado por trazer um acórdão que mostra que o entendimento do STF é que os dados do IBGE tem precedência sobre outros dados, tendo em vista que em diversas ações judiciais envolvendo o FPM são utilizados dados de diferentes natureza na tentativa de refutar a produção do IBGE.

Os casos que envolvem ações contra o IBGE em decorrência do Fundo de Participação dos Municípios denotam a eventuais diferenças entre o “*law in action*” e o “*law in books*” da autonomia do IBGE. A Lei Complementar nº 91 de 22 dezembro de 1997 dispõe que as cotas do FPM serão revisadas anualmente com base nos dados oficiais de população produzidos pelo IBGE. Anterior à ela, a Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, trazia no art. 102 que cabia ao IBGE ou uma entidade congênere a publicação em Diário Oficial da União a relação das populações por Estados e Municípios, e no parágrafo 1º abria a possibilidade de os interessados abrirem reclamação ao IBGE, que decidiria conclusivamente. A Lei Complementar nº 143 de 17 de julho de 2013 alterou a redação do art. 102, deixando de especificar que a entidade seria o IBGE, e revogou o parágrafo 1º. A Lei Complementar nº 165, de 3 de Janeiro de 2019 acrescentou o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, indicando

que “A partir de 1º de janeiro de 2019, até que sejam atualizados com base em novo censo demográfico, ficam mantidos, em relação aos Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de estimativa anual do IBGE, os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018”. Porquanto, a norma informe que são os dados do IBGE que subsidiam o FPM, as ações trazem tentativas de fundamentação do cálculo a partir de outros dados, que são considerados por alguns juízes, e desconsiderados por outros.

Há centenas de casos de judicialização contra o IBGE, motivados pelo impacto do Censo Demográfico e da Contagem da População no FPM. Wasmália Bivar apontou que este foi um problema em sua gestão e nas anteriores:

O município, que vê depois o Censo ou a Contagem dar uma população maior do que se estimou, entra com ação contra o IBGE querendo fazer valer o dado do Censo. O município que teve uma estimativa para mais, fica quietinho, mas se eu pegar município que tem para mais [população] e fica com seu dado e município que fica para menos [população] e entra com ação para ter mais acaba que a população do IBGE vira uma coisa sem forma. E isso acontece, não só na minha gestão, mas nas gestões anteriores, e continua acontecendo agora (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 376) .

Embora tenhamos decisões que demarquem a competência do IBGE como produtor das estatísticas oficiais, há decisões que não trazem grande estima à tal competência, o que fragiliza a credibilidade da instituição. Uma resposta institucional dada pelo IBGE à esse desarranjo entre o Censo ou a Contagem e a expectativa de Prefeitos sobre o tamanho de suas populações, foi a criação, no Censo de 2010, das Comissões Estaduais e das Comissões Municipais de Geografia e Estatística, das quais faziam parte representantes do governo, da iniciativa privada e da sociedade local em geral. Essa iniciativa objetivou estabelecer canais de comunicação direta entre o IBGE e as sociedades locais, prestar contas do trabalho do IBGE, e permitir que prefeitos acompanhassem o processo de planejamento e realização do Censo, que influencia na definição de recursos recebidos pelo FPM (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 350).

Tendo em vista que no “*law in action*” desta questão o judiciário pode decidir reafirmando a idoneidade da instituição, destacando que suas atividades configuram-se como atos administrativos, e no pior dos casos, determinando recontagens ou atribuindo maiores ou menores percentuais para as quotas, o IBGE utiliza estratégias como a supracitada para preservar sua autonomia, porque entende a delicadeza e a fragilidade desta situação: conforme relata Wasmália Bivar:

Na minha experiência de Diretora de Pesquisas, aprendi o quanto a distribuição do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) é politicamente forte em questionar os resultados do IBGE. Isso acontece, por exemplo, com as estimativas e projeções populacionais, em que nós temos, volta e meia, que estar nos defendendo



judicialmente, com juízes que determinam que a população do município tal não é tanto; é tanto (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 439).

No caso brasileiro, é possível inferirmos que o poder judiciário exerce um papel importante na garantia da autonomia e credibilidade do IBGE, que até então tem sido mais no sentido de preservar a integridade da instituição nacional de estatística do que o contrário, mas é um fenômeno que merece ser observado e acompanhado com maior intencionalidade.

Por fim, merece destaque a concepção constitucional sobre o IBGE e as estatísticas brasileiras, que são vistas como um meio para determinar o repasse de recursos entre entes federados, e não como um direito de o cidadão manter-se informado sobre o Brasil, sobre sua realidade, e sobre o governo. A integridade e a credibilidade das estatísticas brasileiras implicam em serem ferramentas boas ou não para a alocação de recursos e priorização de agendas, não estando intencionalmente atreladas à garantia do direito de o cidadão exercer sua cidadania.

### **3. LIMITES E POTENCIALIDADES DOS ASPECTOS FORMAIS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO IBGE**

Neste capítulo objetivamos refletir sobre os principais limites do desenho institucional do IBGE, apenas do ponto de vista de seus aspectos formais.

O IBGE tem a prerrogativa de coordenar o Sistema Estatístico Nacional, de contar com o Fundo Nacional de Geografia e Estatística, e de ser fortalecido, bem como incidir sobre a formação de estatísticos brasileiros. Entretanto, o IBGE não exerce o papel de coordenador do Sistema Estatístico Nacional, o Fundo Nacional de Geografia e Estatística nunca foi regulamentado, e não há interação estratégica com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

Embora haja um esforço político e institucional do IBGE para adotar e implementar as Boas Práticas e os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, ambos recomendados pelo Conselho de Estatística da ONU, o distanciamento entre o desenho institucional normativo do IBGE e como a instituição realmente opera, evidencia uma escolha institucional em relação às suas prioridades. Se por um lado, a instituição tem inserção internacional, por outro perde a oportunidade de incidir sobre a formação de estatísticos para dentro e fora do governo, e sobre as estatísticas e dados administrativos produzidos por outras instituições. Garante-se a qualidade das estatísticas do IBGE, mas não necessariamente das estatísticas e dados brasileiros.

### 3.1. Sistema Estatístico Nacional

Segundo a Lei nº 6.183 de 11 de dezembro de 1974, compete ao IBGE a coordenação do Sistema Estatístico Nacional. O art. 2º determina que o Sistema Estatístico Nacional é composto por “todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada, que exerçam atividades estatísticas” sobre a realidade física, econômica e social do País, visando principalmente o planejamento econômico e social e à segurança nacional, e que para isso, recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos.

Art. 5º Os Órgãos e entidades que, nos termos do artigo 2º, integram o Sistema Estatístico Nacional, receberão orientação normativa do IBGE, sem prejuízo da substituição administrativa a que estejam sujeitos.

Art. 6º Ao IBGE compete zelar pelo bom funcionamento do Sistema Estatístico Nacional, cabendo-lhe para isso:

I - Promover reuniões nacionais, com a participação de representantes dos Ministérios, dos Governos Estaduais, de entidades da administração pública indireta, de entidades privadas, produtores ou usuários de informações estatísticas, com vistas à discussão de programas de trabalhos e assuntos técnicos;

II - Apreciar o programa anual das atividades específicas de cada um dos órgãos e entidades integrantes do Sistema, de acordo com instruções a serem expedidas na forma do item VII deste artigo;

III - Prestar assistência aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional, a fim de que as atividades estatísticas exercidas com o objetivo referido no artigo 1º se revistam dos indispensáveis requisitos técnicos e possam servir, de forma adequada, às finalidades a que se destinam, garantindo a mais eficiente utilização dos recursos humanos e materiais do referido Sistema;

IV - Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária da União, em relação aos projetos dos diversos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional;

V - Orientar os órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional na atualização profissional dos seus técnicos, de acordo com as necessidades do Sistema e em consonância com os interesses próprios de cada órgão ou entidade;

VI - Fazer-se representar junto às entidades públicas e privadas a que tiver sido delegada a produção de informações, na forma prevista no artigo 8º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;

VII - Expedir instruções e normas operacionais.

Para exemplificar o desafio que é coordenar ao menos as estatísticas produzidas por outros órgãos da administração pública, elencamos algumas bases de dados nacionais: Geocapes (CAPES), Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), Censo Demográfico, Contagem da População, Estatísticas do Registro Civil, Pesquisa Nacional

de Saneamento Básico (PNSB), Economia Informal Urbana (ECINF), Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), Censo Escolar da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), dados do DataPrev, dados do DATASUS, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – (CAGED), dentre outras.

Para além dessas bases de dados público, existem os dados produzidos por instituições privadas, como é o caso do Instituto Brasileiro de Economia (FGV IBRE) - que desenvolve dados sócio econômicos, financeiros e empresariais - , e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) - que atua com o levantamento de dados primários para a elaboração de índices, tabelas de preços médios e de quantidades de uma série de variáveis econômicas.

Como podemos observar há informações que são produzidas e disseminadas pelo próprio IBGE, mas há também uma série de informações produzidas por outros órgãos públicos, o que na prática significa que o IBGE teria o papel de coordenador (estatísticas vitais e registros administrativos de ministérios) e de produtor de dados e estatísticas nacionais.

Embora seja um bom produtor de dados e estatísticas nacionais, o IBGE não é bem-sucedido na coordenação do Sistema Estatístico Nacional, sendo essa função exercida apenas no papel. Há diversas bases de dados públicas que não contam com nível algum de interoperabilidade, e há pouca intencionalidade do IBGE em apoiar a qualidade e a transparência de dados com base em registros administrativos<sup>31</sup>. Não há definição formal das unidades que compõem o Sistema Estatístico Nacional, sobretudo no que é relativo aos produtores privados, quando acima mencionamos as bases de dados públicos, fazemos com base em buscas descentralizadas.

Pode-se imaginar que o desafio de coordenação do Sistema Estatístico Nacional se relacione à descentralização da execução de políticas sociais, decorrente da Constituição Federal de 1988, que trouxe a demanda por mais dados sociais, econômicos e territoriais. Porém, a incapacidade do IBGE de coordenar o Sistema Estatístico Nacional é histórica, e já fundamentou tentativas de enfraquecimento institucional do serviço estatístico brasileiro, que marcaram as crises e críticas de 1958, 1962 e 1964.

---

<sup>31</sup> Lima relata a falta de envolvimento sistemático do IBGE nas estatísticas criminais, por exemplo. (LIMA, 2008).

Em 1958 durante a realização do Seminário de Estatística, a discussão sobre o IBGE envolveu as seguintes questões: 1) Havia uma grande quantidade de estatísticas sendo elaboradas sobre a mesma temática, e o IBGE não tinha capacidade instalada para coordená-las e desenvolver um regime de colaboração; 2) O IBGE era responsabilizado pelas boas e más estatísticas, mas, em tese, sua função era de coordená-las e não de produzi-las; 3) A descentralização do Sistema de Estatística Nacional impunha ao IBGE dificuldades políticas para a coordenação; 4) A não utilização de pesquisas amostrais e o mesmo nível de priorização de todos temas. As soluções para esses problemas giraram em torno da centralização e da concentração da atividade estatística, e sua federalização. Em resumo, o problema era o fato de o IBGE não coordenar o Sistema Estatístico Nacional, não cumprir a sua razão de existir (SENRA, 2009, pp. 62- 67). Enquanto o IBGE executava campanhas estatísticas, em diversos temas federais, priorizando tudo da mesma forma, e de abrangência territorial completa, órgãos associados elaboradores de estatísticas econômicas, como a FGV, ganhavam força e relevância (SENRA, 2012).

Segundo Senra (2009, pp. 67-70), as críticas ao IBGE de 1962 defendiam uma atividade estatística centralizada e programada, um sistema estatístico planejado, que deveria produzir, de forma centralizada, em um único órgão, as estatísticas brasileiras. Também se defendia a realização de pesquisas primárias por amostra, e da pesquisa em registros e documentos administrativos. Sobre as estatísticas oficiais, haveriam dois grandes grupos de estatísticas: as primárias (censitárias de população, prediais, domiciliares e o censo econômico) e as contínuas (os índices de preços, as transações com o exterior, as contas nacionais e outros tipos de contabilidade social, os índices de produção física, os balanços do sistema monetário, o balanço alimentar, e o comércio por vias internas de cabotagem).

Em 1964 a crítica ao IBGE foi solicitada no âmbito de uma missão de avaliação da atividade estatística brasileira, e foi realizada por Tulio Hostílio Montenegro, ex-funcionário do IBGE, durante a crise da gestão do General Djalma Polli Coelho. A crítica resultante deste trabalho elogiava a concepção teórica do IBGE, mas apontava que o programa estatístico estava aquém dos desafios da realidade, mesmo com a variedade das temáticas abarcadas, - sendo importante ressaltar que as estatísticas econômicas ainda eram insuficientes e deficitárias - não dialogava com os usuários das estatísticas oficiais, não hierarquizava ou priorizava temas, e tinha a dominância do método censitário - por não haver a percepção da necessidade de utilização da amostragem (SENRA, 2008; SENRA, 2009). O IBGE continuava com dificuldades de coordenar o Sistema Estatístico Nacional.

As crises mencionadas também podem apoiar uma possível interpretação sobre a existência de fundações privadas que produzem estatísticas econômicas - de que foram criadas em um contexto de insatisfação com o IBGE -, e que as mesmas agregam mais complexidade para o Sistema Estatístico Nacional. Ainda sobre elas, seria importante revisitar a concepção de que apenas os produtores que recebem auxílio financeiro dos cofres públicos para a elaboração de estatísticas compõem o Sistema Estatístico Nacional, sob coordenação do IBGE, pois de outro modo, eventuais problemas de sobreposição de informações, de inconsistência metodológica, e de interoperabilidade entre dados serão resolvidos.

Cabe também destacar que a existência de dados sobre o mesmo tema elaborado por outras instituições é uma grande oportunidade para governantes que queiram questionar tantos os dados do IBGE quanto à necessidade de existência do IBGE. Há dois elementos que tornam dados e serviços estatísticos relevantes: divulgação e uso. Um governante que queira deslegitimar o IBGE pode simplesmente deixar de usar seus dados ou compará-lo publicamente com dados de instituições privadas

Para o enfrentamento deste problema de coordenação do Sistema Estatístico Nacional, poderíamos mencionar suas possibilidades: 1) o IBGE concretizar o que está disposto em seu regime jurídico e coordenar o Sistema Estatístico Nacional,; 2) a criação de um conselho ou órgão colegiado que coordene todo o Sistema Estatístico Nacional, incluindo o IBGE (ONU, 2016, p. 8).

Repensar o papel do IBGE no Sistema Estatístico Nacional é importante devido ao imperativo de um retorno ao uso de registros públicos de natureza administrativa:

Contudo, por mais que o IBGE atualize seu programa, e mude suas pesquisas, ajustando seus processos (e a PNAD contínua é um bom exemplo), e por mais que releia suas bases (e a elaboração dos Indicadores Sociais, bem assim, dos Indicadores Ambientais são bons exemplos), nunca estará up-to-date em face dessa variegada demanda, pela simples razão de não mais ser possível seguir fazendo registros estatísticos (por censos ou por pesquisas amostrais) indefinidamente, seja por custos, seja porque os informantes são menos acessíveis, ou por cansaço ou por inacessibilidade, dadas as incertezas dos espaços urbanos. Donde o imperativo de um retorno aos registros públicos (de natureza administrativa) que, contudo, estão irremediavelmente, assimilados por ene-produtores, cada qual deles derivando estatísticas a seu bel-prazer, sem preocupação de configurar um sistema harmônico e integrado.

Nesse momento, eis o impasse da atividade estatística brasileira, o de fazer com que esses muitos produtores se ponham em harmonia, e trabalhem de modo integrado, o que exigirá que o IBGE se faça novamente coordenador de um renovado Sistema Estatístico Nacional que, de uma vez por todas, seja retirado de dentro de si, e de novo seja visto de fora, e por fora. Não há mais para assumir que o Sistema Ibgeario de Estatística se confunde com o Sistema Estatístico Nacional, pois hoje em dia este, de novo, se tornou maior que aquele. (SENRA, 2018, pp.19-20).

A preocupação de Senra sobre o atual modelo da instituição nacional de estatísticas oficiais do Brasil foi reforçada em entrevista cedida por Roberto Olinto Ramos, presidente do IBGE entre 2017 e 2019. Segundo ele, o IBGE deve se "adaptar ao que hoje os institutos de estatística do mundo inteiro estão trabalhando, que é usar os registros administrativos na produção de informação" (IBGE, 2017), o que significaria integrar os diferentes órgãos produtores de informação, que por vezes produzem informações que são duplicadas, ou que não são utilizadas, ou que são disponibilizadas.

O IBGE utiliza dados administrativos para suas estatísticas oficiais, e essa é uma tendência com possibilidade de expansão, quando pensamos na necessidade de novos dados e na redução ou na eficiência orçamentária. Um desenho institucional que garanta a credibilidade do IBGE nos próximos anos passa por de fato colocar a instituição para coordenar a produção de dados no Brasil, o que significa incidir na elaboração de dados por outros ministérios. O uso maior e mais estruturado de registros administrativos, no entanto, demanda o bom funcionamento do Sistema Estatístico Nacional, e a real coordenação do IBGE. O regime jurídico do serviço estatístico brasileiro já estabelece a obrigatoriedade do fornecimento de dados de outros órgãos públicos ao IBGE, mas ter acesso não é o suficiente. São necessários o poder e a vontade de estabelecer as melhores metodologias e práticas para elaborá-los.

Olinto Ramos acredita na criação de um Sistema Nacional de Informações, coordenado pelo IBGE, com informação pública e transparente, e com dados integrados em uma mesma rede. Embora tais dados administrativos sejam confiáveis, Olinto Ramos apontou que o desafio está em acessá-los, devido ao sigilo e privacidade dos informantes, mas salientou que "não tem sentido o IBGE bater na porta de uma empresa e perguntar coisas que o governo já pergunta. É uma discussão que deve ser considerada de uma forma mais clara, no sentido de que, se a gente quer melhorar, os feudos não podem ser mantidos" (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE, 2017).

Senra (2018) defende que a implementação de um sistema dessa natureza demandaria a atualização da legislação estatística brasileira, sugerindo algo semelhante ao modelo existente na época do INE, no qual havia um Conselho Superior de Estatísticas composto pelos demais produtores de informações estatísticas, com coordenação descentralizada, e produção autônoma.

O sucesso desta nova tentativa de coordenação estaria fundamentada na longa tradição do IBGE e no respeito e reconhecimento internacional conquistados. Não obstante, um desafio

para o sucesso desta coordenação seria a calibragem entre as dimensões técnico-científica da produção que historicamente têm sido o foco de atuação dos servidores do IBGE, para a dimensão sócio-política, pois "ainda que ambas importem, os focos mudam, e coordenar pressupõe diálogo, disposição de mudar, de aceitar, ponderando propostas diferentes etc" (SENRA, 2018, p.21).

O IBGE, no papel de Coordenador-Geral, terá que levar os coordenadores delegados a seguirem um diretório de conceitos e definições comuns, bem assim, classificações e cadastros únicos, inclusive ajudando a mantê-los atualizados; processos e métodos deverão ter suas utilizações facilitadas e generalizadas, e sempre que preciso cursos serão oferecidos, afora cursos gerais de formação e aperfeiçoamento; normas, princípios e protocolos internacionais já consagrados deverão ser aceitos por todos; as noções de sigilo das informações individuais deverão ser bem assimiladas e rigorosamente comprimidas; os resultados temáticos deverão formar um grande banco de dados comum para o país, aberto a todos os públicos, nacional e internacional; publicações eletrônicas e físicas comuns deverão ser planejadas e executadas; intercâmbio de informações primárias deverá ser acordado, facilitando a realização de pesquisas, desta forma desafogando os informantes; enfim, inúmeras possibilidades poderão ser implementadas (SENRA, 2018, p.21).

Um ponto de atenção que pode ser destacado na proposta de Senra, além de ser fortemente inspirada em um modelo que fracassou, é que este Sistema envolveria instituições produtoras de informação com diferentes personalidades jurídicas, entre autarquias (Banco Central), fundações (IPEA) e ministérios (Saúde - DataSus, MEC - Inep), o que poderia implicar em maior intervenção política e na credibilidade das estatísticas oficiais, tendo em vista que as concepções de controle político e autonomia burocrática de ministérios, por exemplo, se distingue da concepção de autonomia do Banco Central e de instituições nacionais de estatísticas oficiais. Ao mesmo tempo, se os dados produzidos por essas instituições estiverem sob coordenação de um serviço estatístico autônomo, reconhecido por sua integridade e credibilidade, poderão ser menos alcançáveis por interferências políticas.

Essa possível renovação no modelo do serviço estatístico brasileiro pode ser uma janela de oportunidade para que a instituição nacional de estatísticas tenha sua autonomia normativamente assegurada, e para que o IBGE seja colocado como a liderança de um Conselho Nacional /Superior de Estatística, e tão importante quanto isso, que não lhe permita ser maior que o mesmo. Seria o ensejo para a modernização da legislação estatística, que atualmente está amparada no regime jurídico da ditadura militar (Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967 e Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973).

### **3.2. Órgãos Colegiados**

Entre 1988 e 2018 a governança colegiada do IBGE passou por um processo de simplificação. Até 1999 o IBGE contava com 5 órgãos colegiados: o Conselho Técnico, o

Conselho Curador, o Conselho Diretor, as Câmaras Técnicas e o Conselho Consultivo de Chefia Intermediárias, quando então as Câmaras Técnicas e o Conselho Consultivo de Chefias Intermediárias deixaram de existir.

No que se refere ao Conselho Técnico, as principais alterações são a existência de mandato de quatro anos, quando antes havia mandato de dois anos apenas para os representantes sindicais ou de associações e classes e de representantes do pessoal permanente do IBGE, além do requisito de ‘reconhecida representatividade e competência técnica e profissional na área da produção ou utilização de informações estatísticas e geocientíficas’. Ambos as alterações foram introduzidas pelo Decreto nº 3.272, de 3 de dezembro de 1999.

#### QUADRO 7 - Conselho Técnico

<b>CONSELHO TÉCNICO</b>
<p>Art. 8º Ao Conselho Técnico compete:</p> <p>I - formular propostas e pronunciar-se acerca de questões concernentes ao planejamento e à execução das atividades nas áreas de competência da missão institucional da Fundação IBGE, dando publicidade de seus atos e deliberações;</p> <p>II - apreciar a proposta do Conselho Diretor referente aos planos de trabalho anuais e plurianuais, bem como em relação aos respectivos orçamentos, encaminhando suas conclusões e recomendações à Direção da Fundação IBGE;</p> <p>III - apreciar o relatório anual de atividades da Fundação IBGE e a execução de seus planos de trabalho, encaminhando suas conclusões e recomendações à direção da Fundação;</p> <p>IV - apreciar assuntos de natureza técnica que lhe sejam submetidos pelos seus membros, pelo Conselho Diretor, por órgãos governamentais ou instituições da sociedade civil, encaminhando suas conclusões e recomendações à direção da Fundação IBGE; e</p> <p>V - elaborar seu regimento interno.</p>
<p>§ 1º Entre os membros do Conselho, quatro representarão, respectivamente, cada um dos seguintes Ministérios, por indicação de seus titulares:</p> <p>a) do Planejamento, Orçamento e Gestão;</p> <p>b) da Fazenda;</p> <p>c) do Trabalho e Emprego; e</p> <p>d) da Defesa.</p> <p>§ 2º Os membros do Conselho Técnico terão mandato de quatro anos, permitida uma recondução.</p>



§ 3º Os membros do Conselho Técnico tomarão posse perante o Presidente da Fundação IBGE e, somente no caso do § 1º, terão suplentes designados juntamente com os titulares, substituindo-os em suas faltas e impedimentos.

§ 4º Nas suas faltas e impedimentos legais, o Presidente do Conselho será substituído pelo Diretor-Executivo da Fundação IBGE.

§ 5º O Conselho Técnico reunir-se-á, ordinariamente, duas vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu Presidente ou pela maioria de seus membros.

§ 6º As deliberações do Conselho Técnico serão tomadas por maioria de votos dos presentes.

§ 7º Das reuniões do Conselho Técnico poderão participar, sem direito a voto, os diretores da Fundação IBGE e pessoas especialmente convidadas a propósito de temas específicos.

Fonte: Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003, atual estatuto do IBGE.

No que é relativo aos Conselhos Curador e Diretor, não tivemos alterações significativas.

#### QUADRO 8 - Conselho Curador

<b>Conselho Curador</b>
<p>Art. 10. Ao Conselho Curador compete a fiscalização, o acompanhamento e o controle permanente da gestão patrimonial, econômica, orçamentária e financeira da Fundação IBGE, cabendo-lhe:</p> <p>I - apreciar os balancetes periódicos;</p> <p>II - pronunciar-se sobre o balanço e a prestação anual de contas, dando publicidade de seus atos e deliberações;</p> <p>III - examinar ou mandar examinar a contabilidade, o caixa, os valores em depósitos e os relatórios de auditoria;</p> <p>IV - pronunciar-se sobre as propostas de aquisição, oneração, cessão ou alienação de bens imóveis e aceitação de doações com encargos;</p> <p>V - formular representação ao Presidente da Fundação IBGE quanto a irregularidades que, de qualquer forma, chegarem ao seu conhecimento;</p> <p>VI - sugerir ao Presidente da Fundação IBGE medidas e providências que reputar úteis às atividades e ao conceito da entidade;</p> <p>VII - pronunciar-se sobre consultas que lhe forem dirigidas pelo Presidente da Fundação IBGE sobre matéria de sua competência;</p> <p>VIII - elaborar seu regimento interno; e</p> <p>IX - aprovar a nomeação e exoneração do titular da Auditoria Interna.</p>
<p>Art. 11. O Conselho Curador será composto pelo Presidente da Fundação IBGE, que o presidirá, e por cinco</p>

membros de reconhecida competência em assuntos contábeis e financeiros designados pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, a saber:

I - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

II - um representante da Secretaria do Tesouro Nacional indicado pelo titular do Ministério da Fazenda;

III - um representante do Banco Central do Brasil indicado pelo titular do órgão; e

IV - dois representantes do quadro de pessoal permanente da Fundação IBGE, escolhidos de lista composta dos seis nomes mais votados, em pleito de âmbito nacional, vedada a eleição de servidores que exerçam cargos em comissão.

§ 1º É vedada a participação do Presidente do Conselho Curador durante a discussão e votação dos balancetes, balanços e prestação anual de contas, que serão apreciados sob a presidência de um membro eleito **ad hoc** no decorrer da sessão em que a matéria venha a ser examinada.

§ 2º Os membros do Conselho Curador terão mandato de dois anos, admitida a sua recondução, exceto para os representantes previstos no inciso IV, para os quais será admitida uma recondução.

§ 3º Os membros do Conselho Curador tomarão posse perante o Presidente da Fundação IBGE e terão suplentes designados juntamente com os titulares, substituindo-os em suas faltas e impedimentos.

§ 4º O Conselho Curador reunir-se-á ordinariamente, quatro vezes por ano, e extraordinariamente, por convocação do seu Presidente ou da maioria de seus membros.

§ 5º As deliberações do Conselho Curador serão tomadas por maioria simples de votos, presentes no mínimo quatro membros, cabendo ao seu Presidente o voto de qualidade.

Fonte: Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003, atual estatuto do IBGE.

## QUADRO 9 - Conselho Diretor

### Conselho Diretor

Art. 12. Ao Conselho Diretor compete:

I - estabelecer as políticas reitoras da atuação da Fundação IBGE, dando publicidade de seus atos e deliberações;

II - submeter ao Conselho Técnico as propostas do programa de trabalho anual e plurianual e de orçamentos-programa;

III - avaliar periodicamente o desempenho dos diferentes órgãos da Fundação IBGE, estabelecendo metas e recomendações de atuação, a partir das deliberações adotadas;

IV - coordenar a atuação dos órgãos da Fundação IBGE, garantindo sua integração e a adequada repartição dos meios necessários, determinando a adoção de medidas corretivas pertinentes;

V - estabelecer a política de recursos humanos, observadas as diretrizes fixadas pelas autoridades competentes;

VI - estabelecer a distribuição dos cargos em comissão de Gerente e das funções gratificadas que serão alocados às Coordenações e Unidades Estaduais, mantidos os quantitativos fixados no Quadro Demonstrativo

dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Fundação IBGE, bem como definir suas competências;

VII - elaborar o relatório anual de atividades e a execução orçamentária, com o objetivo de estabelecer ações gerenciais;

VIII - elaborar e submeter ao Conselho Curador os balancetes periódicos, o balanço e a prestação anual de contas e as propostas de aquisição, cessão, oneração e alienação de bens imóveis ou de aceitação de doações com encargos;

IX - pronunciar-se sobre a celebração de convênios e outros ajustes similares;

X - encaminhar ao Conselho Técnico propostas para revisão dos planos de trabalho anuais e plurianuais da Fundação IBGE;

XI - pronunciar-se sobre propostas de modificações do estatuto da Fundação IBGE; e

XII - elaborar a proposta do regimento interno da Fundação IBGE e suas alterações.

Art. 13. O Conselho Diretor é composto pelo Presidente da Fundação IBGE, pelos Diretores, pelos Coordenadores-Gerais do Centro de Documentação e Disseminação de Informações e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

§ 1º As deliberações do Conselho Diretor serão tomadas por maioria simples de votos, presentes no mínimo três membros, cabendo ao seu Presidente o voto de qualidade.

§ 2º Caberá ao Presidente da Fundação IBGE a presidência do Conselho Diretor, sendo substituído, em suas faltas e impedimentos legais, pelo Diretor-Executivo.

§ 3º Das reuniões do Conselho Diretor poderão participar, sem direito a voto, pessoas especialmente convidadas a propósito de temas específicos.

Fonte: Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003, atual estatuto do IBGE.

Os órgãos colegiados trazem representantes de outros produtores de estatística para dentro do IBGE, mas não fazem a ponte entre o IBGE e os demais membros do Sistema Estatístico Nacional. Não há representação dos Ministérios da Saúde e da Educação, órgãos que produzem estatísticas importantes sobre o Brasil. Além disso, os ministérios representados estão mais vinculados às funções de planejamento, o que é positivo porque traz ao IBGE a visibilidade sobre as demandas e discussões importantes do governo, mas não acrescentam em sua capacidade de coordenação do Sistema Estatístico Nacional.

### **3.3. Fundo Nacional de Geografia e Estatística (FNGE)**

Criado pela Lei nº 5.878 de 11 de maio de 1973, o Fundo Nacional de Geografia e Estatística, tem natureza contábil, e é destinado a reunir recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das atividades do IBGE, que seria responsável por sua administração.

Entretanto, o FNGE nunca foi regulamentado, embora sua relevância tenha sido reconhecida, conforme o Parecer nº 62 de 1973:

Revestindo o IBGE a personalidade jurídica de "função", cuja definição clássica é de um patrimônio destinado a um fim, vem o Projeto ora em exame ao encontro daquele conceito consagrado no Direito Civil, ao preconizar a criação do Fundo Nacional de Geografia e Estatística. Desde sua instituição como função, pelo Decreto-Lei nº 161, vem o IBGE desenvolvendo suas transcendentais atividades na dependência total de recursos orçamentários nem sempre garantidos com a imprescindível fluidez operacional. Com o Fundo a ser criado, um tipo razoável de sustentação financeira seguro e adequado proporcionará, anualmente, razoável montante de recursos, os quais, conjugados com as dotações orçamentárias, contribuirão de forma consistente para o desenvolvimento mais rápido e extenso dos projetos e programas, ensejando coletas de dados e respectivas apurações em tempo mais útil e com resultados mais seguros (BRASIL 1973).

As limitações orçamentárias, embora não sejam reconhecidas como instrumentos de controle político, no período estudado, pelos Presidentes do IBGE, estão presentes na rotina orçamentária do IBGE, cujos custos fixos em relação aos custos variáveis de produção das estatísticas não são expressivos, mas têm potencial de comprometer a capacidade produtiva da instituição e de desestabilizar a infraestrutura básica (SENRA, 2017, pp.122-123).

Sobre o autofinanciamento da instituição, o discurso de Charles Mueller na III Conferência Nacional de Estatística, realizada em 1989, e descrito por Senra, ainda pode iluminar a reflexão sobre sua viabilidade:

Assim, seguiu dizendo, em face dessa característica da estrutura de custos, somada ao fato de as estatísticas produzidas pelo IBGE serem bens públicos, não se podia (e não se pode) esperar muito do esforço para aumentar a venda de produtos e serviços. Por mais que houvesse margem para gerar receitas próprias, afirma que nem mesmo uma equipe de gênios do marketing conseguiria recuperar uma pequena fração dos custos dos censos pela venda dos produtos deles derivados. E conclui com firmeza, a privatização da instituição estatística não é factível, e a exemplo da Grã-Bretanha, lembrou, onde nem mesmo Mrs. Thatcher conseguiu avançar nessa direção (SENRA, 2017, p 123).

O fato de a estrutura do IBGE e da elaboração das principais pesquisas demandarem um alto orçamento, que nem sempre é disponibilizado, pode ser uma janela de oportunidade para a regulamentação do FNGE. Não obstante, isso também dá a possibilidade de o governo eximir-se cada vez mais de suas responsabilidades com a política estatística brasileira, delegando ao IBGE a função de construir seu autofinanciamento ou de articular emendas parlamentares para a composição de sua receita. Ainda assim, a sustentabilidade financeira do IBGE não estaria garantida.

Por fim, cabe pontuar que a regulamentação do FNGE pode aprender com a experiência da Caixa Estatística Nacional, criada durante o Estado Novo, que consistia em uma contribuição tributária, que acabou ficando conhecida como a Cota da Estatística.

A taxa de estatística, instituída pelo governo de cada município, em forma de selo especial fornecido pelo IBGE, viria a custear as repartições municipais de estatística e a contribuição das municipalidades para os serviços estatísticos nacionais de caráter municipal, bem como os registros, pesquisas e realizações necessários à segurança nacional e relacionados com as atividades do Instituto.

A Caixa Nacional de Estatística Municipal, destinada ao depósito e à movimentação dos recursos provenientes da arrecadação da renda do selo de estatística, outorgada ao IBGE, constituiria um fundo comum para atender às necessidades. Assim, não haveria restrição na aplicação desses recursos, diretamente pelo Conselho Nacional de Estatística, sem qualquer condicionamento à contribuição de cada município" (GONÇALVES, 1995, p. 33)

[...]

O selo de estatística, tributo cobrado como parte principal ou como adicional do imposto sobre diversões, destinado a manter a Caixa Nacional de Estatística Municipal, incidiu sobre os ingressos em casas ou lugares de diversões com qualquer forma pública de entretenimento, ou seja, teatros, cinemas, circos, clubes, salões de radiodifusoras, dancings, cassinos, sociedades, parques, campos e outros locais acessíveis ao público mediante entrada paga. Essa contribuição tributária recebeu a designação de cota de estatística.

As obrigações assumidas pelos governos estaduais e municipais consolidaram o sistema de cooperação interadministrativa assentado na Convenção Nacional de Estatística (GONÇALVES, 1995, p. 34).

No Período Democrático (1946-1964), o espírito centralizar que permeou a criação do IBGE no Estado Novo, em detrimento da independência dos estados e municípios, veio a assombrá-lo por meio do enfraquecimento da Caixa Nacional de Estatística Municipal, na medida em que os estados e municípios judicializaram os recursos. Alguns governos estaduais tornaram desvinculadas suas diretorias de estatística do IBGE, e outros as extinguiram, reduzindo a interlocução do IBGE com os estados. Este foi o período de desterritorialização do IBGE.

Com a perda do Fundo Estatístico não foi possível garantir a normal operação das Agências já instaladas, nem instalar novas nos municípios criados a partir da Constituição de 1946. Daí, na esfera federal, os órgãos que integravam a Junta Executiva Central começaram a reclamar da demora na aplicação dos cadernos definidos nas Campanhas Estatísticas, cabendo lembrar que o modelo era essencialmente municipalista, dado que todas as pesquisas eram censitárias espacialmente, afora terem a mesma prioridade temática.

Além desses aspectos na aplicação dos Cadernos, com a nova situação dos órgãos estaduais de estatística, ou sua extinção ou sua reticência em trabalhar unido ao IBGE, a apuração dos cadernos teve que ser feita, necessariamente, nos órgãos federais, e nem todos estavam habilitados para isso, gerando atrasos. Por mais que o IBGE, em sua Secretaria Geral já estivesse se qualificando em processamento, por um sistema de máquinas Holerith, não conseguia agilidade o bastante para ajudar a todos. Havia, de fato, atrasos na divulgação dos resultados, o que desagradava à sociedade demandante.

Dessa forma, se cumprir o previsto no programa estatístico já estava difícil, mais ainda se tornava atualizar o programa estatístico, como se fazia no passado, a cada Campanha. De modo que foi surgindo uma dupla demanda não atendida, a passada, pelo atraso no processo, e uma nova pela frequente desatualização no programa estatístico. Assim, o ensinamento de Teixeira de Freitas de que a instituição tanto se pautava na tradição, quanto na renovação, se deixara perder, já que não se ajustara

aos novos tempos, apesar dos esforços de muitas pessoas, todas elas imbuídas da mística ibgeana. O IBGE estava defasado. (SENRA, 2018, pp. 13-14).

O relato sobre o primeiro Fundo Estatístico brasileiro nos permite compreender que o funcionamento do mesmo estava atrelado ao Sistema Estatístico Nacional, cujo enfraquecimento também impulsionou seu fim. Para novas discussões sobre a regulamentação do FNGE caberá estabelecer o papel que os produtores privados de estatísticas poderão ter, bem como compreender de que modo o federalismo brasileiro e a descentralização decorrente da Constituição Federal de 1988 podem corroborar seu bom funcionamento.

### **3.4. Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)**

A Escola Nacional de Ciências Estatísticas, que teve como precursora a Escola Brasileira de Estatística, criada em 1953, viu em 1998 a criação de seu curso de Mestrado, e em 2015 recebeu sua primeira turma de doutorado.

A ENCE é vinculada ao IBGE, e pelo Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, tinha a função de atender ao Sistema Estatístico Nacional, e a garantia de que seu corpo docente e discente participasse das atividades de estatística do IBGE. Pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975, a ENCE possui autonomia didática inerente à sua condição de instituição de ensino médio e superior. O Decreto nº 95.823, de 14 de março de 1988, preserva a autonomia didática da ENCE, e amplia suas competências para o planejamento, a orientação, a coordenação, o controle e a execução das atividades de ensino e pesquisa, devendo manter seus cursos relacionados às atividades do IBGE. Embora o estatuto seguinte, estabelecido pelo Decreto nº 97.434, de 5 de janeiro de 1989 não apresente alterações à ENCE, o Decreto nº 3.272, de 3 de dezembro de 1999, mantém sua autonomia didática, e detalha suas competências, o que é mantido pelo estatuto atual estabelecido pelo Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003:

Art. 22. À Escola Nacional de Ciências Estatísticas compete planejar, orientar, coordenar, controlar e executar atividades de ensino e pesquisa em matéria estatística e geográfica, implementando as atividades relacionadas a treinamento, aperfeiçoamento, formação e pesquisa das diferentes áreas da Fundação IBGE, podendo manter cursos de graduação, de pós-graduação e de especialização, tanto para funcionários da Fundação IBGE quanto para o público em geral, observada a legislação educacional vigente.

Considerada uma boa escola, que forma bons estatísticos, sua estrutura já foi questionada em 1953, quando cogitou-se a transferência da ENCE para alguma universidade, desvinculando-a do IBGE, o que não prosperou. Dentre as recomendações da Comissão Externa para Avaliação dos Vínculos da ENCE com o IBGE mencionamos: que a direção da ENCE fosse ocupada por pesquisador renomado, de confiança da Presidência do IBGE, a qual estaria subordinada; que os alunos deveriam estagiar dentro do IBGE, e ter pleno acesso aos

bancos de dados e que; “o corpo docente deveria ser utilizado na definição e na implantação dos necessários programas de formação e capacitação de funcionários” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 47).

O IBGE tem dentro de sua estrutura uma instituição de ensino que pode atuar na qualificação permanente e continuada de seu quadro técnico, mas, segundo Schwartzman enquanto centro de ensino e pesquisa, a ENCE ainda não conquistou o papel de produtora científica e intelectual das estatísticas públicas (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 258). O lento desenvolvimento da ENCE não se deve à falta de pessoas tecnicamente qualificadas, tendo em vista o histórico de servidores do IBGE, que com apoio institucional, faziam doutorado em outros países, e depois manifestaram interesse em desligar-se da instituição porque o IBGE não sabia o que fazer com elas. Schwartzman aponta que contar com uma instituição de ensino dentro do serviço estatístico nacional é uma experiência positiva em outros países:

Comparando com outros lugares, como o Instituto de Estatística da França [Institut National de la Statistique et des Études Économiques - INSEE] e outros países, onde existe uma área de pesquisa e de ensino forte, associada à produção de estatística, eu pensava que o IBGE poderia evoluir neste sentido. Mas no Brasil foi o IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada], na verdade, que se transformou no centro de pesquisa, trabalhando com os dados do IBGE. O IBGE mesmo nunca desenvolveu uma capacidade equivalente de usar os próprios dados para análise, para interpretação, inclusive para criar as suas próprias estatísticas (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 259-260).

Besserman relata que os trabalhos da ENCE são de excelência, mas pouco aproveitados pelo IBGE, porque embora as instituições estejam vinculadas, a ENCE funciona como um órgão separado (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 321).

A ENCE teve um papel importante na formação de técnicos de estatística, que posteriormente avançaram em suas graduações, o que para Eduardo Pereira Nunes fez muita diferença, porque o Brasil “não tinha a estatística avançada”. Para que sua relevância seja reconhecida nos dias atuais, a ENCE deve assumir o papel de uma Escola que forma estatísticos para o Brasil, profissionais que possam atuar em qualquer órgão público, e mais do que isso, em qualquer instituição do Sistema Estatístico Nacional, tendo um papel determinante em seu funcionamento adequado. Nunes relata que:

Esse foi um dos pontos em que me empenhei, e inclusive obtive da parte do próprio Ministério do Planejamento a aprovação para apresentar uma proposta de lei ao governo que criasse a carreira de estatístico dentro do setor público, em que esse estatístico, para entrar no setor público, teria que estudar na ENCE. Saído da ENCE, ele automaticamente já teria aberta a possibilidade de trabalhar em algum órgão público, assim como ocorre nas escolas militares. Quem entra para a carreira militar, ao prosseguir os estudos, galga um estágio superior. Para levar adiante este projeto,

além de incluir este objetivo no Planejamento Estratégico do IBGE, realizamos grandes investimentos em novos professores, equipamentos, computadores e instalações para a ENCE se modernizar (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 397).

Além do potencial em qualificar continuamente o corpo técnico do IBGE, de poder ser uma ponte entre o IBGE e as demais instituições que produzem estatísticas no Brasil, a ENCE pode ter um papel fundamental na constituição de uma sociedade estatística que atue em prol do fortalecimento institucional do IBGE e das estatísticas brasileiras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 1. *A autonomia do IBGE é factual*

O direito, sobretudo em sua dimensão normativa, tem papel fundamental na construção da autonomia factual do IBGE e na conformação de sua credibilidade e integridade, na medida em que atos normativos elaborados no âmbito da própria instituição estabelecem regras e diretrizes para a ocupação de cargos de estratégicos, para a liberação e publicização de dados e pesquisas, por exemplo, e também quando decisões judiciais reforçam o IBGE como fonte de dados e informações estatísticas oficiais.

Entre 1988 e 2018, mesmo sem ter uma autonomia formal, o IBGE funcionou de maneira autônoma em relação ao controle político do Poder Executivo, tendo, portanto, uma autonomia factual, mas não normativa. A autonomia factual da burocracia do IBGE apresenta maior estabilidade no período estudado, mas tem certa precariedade e suscetibilidade quando observamos o período que antecede à Constituição Federal de 1988 e que sucede 2018. A diferença entre a qualidade e a estabilidade da autonomia factual no período estudado em relação aos dois mencionados é que nele não observamos ataques sistemáticos e contínuos, que podem ser percebidos em episódios que antecedem 1988 e que sucedem 2018.

Exemplo disso é que se na seção de “ataques ao funcionalismo”, como forma de minar a credibilidade da instituição nacional de estatística, utilizássemos um pano de fundo anterior à 1988 e posterior à 2018, entenderíamos como essa estratégia já desestabilizou o IBGE. Na gestão do General Djalma Poli Coelho (1951-1952), o mesmo disse à jornalistas que as estatísticas no Brasil eram atrasadas e não confiáveis, resultando no pedido de demissão de servidores e em uma manifestação dos mesmos em defesa do serviço estatístico oficial <sup>32</sup>. Jair

---

<sup>32</sup> Para entender melhor o episódio: Em 1952 dois documentos intitulados, "A Crise do IBGE: Razões dos Demissionários" e "A crise do IBGE - Refutação ao folheto "a questão do Conselho Nacional de Estatística" de autoria do Presidente do Instituto, General Djalma Polli Coelho " explicavam o pedido de demissão de servidores



Bolsonaro, presidente do Brasil 2018-2022, já tentou fragilizar os métodos do IBGE pelo menos duas vezes sobre o indicador de desemprego da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), afirmando “querer que a metodologia para dar o número de desempregados seja alterada no Brasil, porque isso daí é uma farsa”<sup>33</sup>, e em outra ocasião afirmou que o indicador “é uma coisa que não mede a realidade” e que “parecem índices feitos para enganar a população”<sup>34</sup>, e apontou erroneamente que os beneficiários do Bolsa Família ou do auxílio-reclusão eram contabilizados pelo IBGE como desempregados.

Outro caso que reforça que a presente análise sobre a autonomia factual do IBGE não deve ser estendida para além do recorte temporal proposto, é que para o período estudado alterações na missão do IBGE não foram estratégias utilizadas para minar sua integridade. Não houve durante do governo de Jair Bolsonaro atitude explícita de alterar a missão do IBGE, que é de “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania” ou sua principal função de ser o “principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal”. Entretanto, houve a tentativa de integrar o IBGE ao IPEA, que tem como missão “aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”. A ideia do Ministério da Economia, ao qual ambas as instituições estão vinculadas, era criar um laboratório de ideias e estudos da equipe econômica. A proposta não foi bem recebida pela Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE, que declarou que “o IBGE não é órgão de assessoria a governos”, e que a proposta criou desconforto entre os servidores<sup>35</sup>.

A preocupação dos funcionários do IBGE foi posteriormente validada diante das tentativas do Governo Federal de intervir e controlar as atividades de pesquisa do IPEA, quando em março de 2021, os pesquisadores do Instituto foram informados por meio de um ofício (apelidado de “ofício da mordaza”) enviado pelo presidente do órgão, que a divulgação de seus

---

e a resposta da instituição às provocações sobre as estatísticas brasileiras serem caras, atrasadas, e de duvidosa precisão.

<sup>33</sup> FOLHA DE S. PAULO. **Bolsonaro ataca metodologia de desemprego do IBGE**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/bolsonaro-usa-informacoes-incorretas-ao-criticar-indicador-de-desemprego-no-pais.shtml>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>34</sup> GLOBO, O. **Bolsonaro volta a criticar metodologia do IBGE para medir desemprego no país**. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-volta-criticar-metodologia-do-ibge-para-medir-desemprego-no-pais-1-23567270>. Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>35</sup> SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO IBGE. **O IBGE não é órgão de assessoria a governos**. 2020. Disponível em: <https://assibge.org.br/o-ibge-nao-e-orgao-de-assessoria-a-governos/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

estudos e pesquisas estavam condicionados à “aprovação definitiva” da direção, e de que deveriam limitar sua “interação com os órgãos de imprensa”. Além disso, foram intimidados com a determinação de que sofreriam infração disciplinar se descumprissem seus “deveres éticos”<sup>36</sup>.

No período estudado, as tentativas de interferir na autonomia do IBGE por meio da supressão ou expansão de séries e campos estatísticos de acordo com os interesses do governo de evidenciar ou ocultar determinadas informações relacionadas às questões sociais, econômicas e demográficas é tímida ou sem o efeito esperado.

No governo de Jair Bolsonaro, essa estratégia se materializou com o corte de perguntas do censo que seria realizado em 2020.

O censo demográfico brasileiro, principal produto estatístico do IBGE, maior fonte de diagnóstico sobre as condições de vida no Brasil, e importante balizador de políticas públicas, é realizado a partir de dois questionários: o questionário básico é aplicado em todo o país, tinha 37 perguntas e passou a ter 25 e; o questionário amostra que é aplicado em 11% das moradias, escolhidas aleatoriamente, que traz as questões do básico, porém aprofunda as investigações, foi de 108 para 76 perguntas.

Como resultado desta tentativa de “apagão informacional”, deixamos de saber dados sobre: emigração internacional; a renda total de todos os moradores de um domicílio, sendo coletado a partir de então, dados apenas do responsável pelo domicílio e somente pelo questionário amostral, e não havendo mais questões sobre número de horas trabalhadas. Essa mudança tornou impossível obtermos informações sobre outras atividades de trabalho, para além do trabalho principal; características do domicílio (posse de bens como geladeira, automóvel, computador e outros), valor de aluguel, e propriedade do terreno; deslocamento para estudo, mantendo apenas deslocamento para trabalho; nupcialidade, sexo dos filhos nascidos vivos, e perguntas sobre os filhos natimortos.

As principais políticas públicas potencialmente impactadas pela ausência desses dados serão a política habitacional - tendo em vista que o gasto com aluguel é uma variável fundamental para o cálculo do déficit habitacional -, e a assistência social – considerando que não será possível calcular a renda domiciliar e georreferenciar áreas de pobreza e vulnerabilidade para a oferta de serviços especializados.

---

<sup>36</sup> ESTADÃO. **A crise do Ipea**. 2021. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-crise-do-ipea,70003643535>. Acesso em: 11 mar. 2021.

A redução de perguntas do censo demográfico foi incentivada pelo então Ministro da Economia, Paulo Guedes, ao qual o IBGE está vinculado, no momento de posse de Susana Cordeiro, como Presidente do IBGE em 2019, onde o Ministro declarou: “Se perguntar demais vai descobrir coisas que não quer saber”<sup>37</sup>.

Durante o Governo de Jair Bolsonaro políticas de incentivo ao autofinanciamento mostraram sua face perversa pelo menos de duas formas: quando o Ministro da Economia sugeriu que a instituição alienasse imóveis para custear a realização do censo demográfico, e quando disponibilizou em seu orçamento recurso orçamentário insuficiente para a realização do censo demográfico, declarando que pretendia buscar o recurso faltante em emendas parlamentares para complementar o orçamento da pesquisa. No formato original, o censo demográfico brasileiro estava orçado em cerca de R\$ 3 bilhões, com as alterações do formato original, o censo foi orçado em R\$ 2,3 bilhões, e o governo federal reservou R\$ 2 bilhões, ficando a cargo do Poder Legislativo mobilizar R\$ 300 milhões por meio de emendas parlamentares.

No intento de testar a importância do censo demográfico, durante o governo de Jair Bolsonaro houve a abertura de edital de chamamento público para o recebimento de doação de equipamentos (*chips* de triplo corte para uso nos dispositivos móveis de coleta e *minimodens* com *chip*) para sua realização<sup>38</sup>.

Em nossa análise não empregamos as dimensões “Uso da agência estatística para análise política ou outro trabalho político” e “Alteração de números e dados específicos”, porque não foram mobilizadas durante o período estudado como um mecanismo de enfraquecimento institucional do IBGE.

Durante a gestão de Edmar Lisboa Bacha (1986-1988) - sobre a qual há a percepção de mais interferência política no IBGE-, há um episódio emblemático em que as duas dimensões foram acionadas. Diante da instabilidade monetária e a hiperinflação, em 1986 o primeiro pacote econômico de intervenção radical na economia brasileira foi anunciado: o Plano Cruzado, que dentre os elaboradores, estava o Presidente do IBGE, Edmar Bacha, que envolveu técnicos do IBGE na campanha de esclarecimentos à população sobre o Cruzado.

---

<sup>37</sup> FOLHA DE S. PAULO. **Guedes pede redução de questionário do Censo para execução de pesquisa.** 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: 20 dez. 2019.

<sup>38</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Chamamento Público nº 01/2021 - Chips, minimodens e serviço SMP para o IBGE.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/transparencia/doacoes/2021/chamamento-publico-no-01-2021-chips-minimodens-e-servico-smp-para-o-ibge>. Acesso em: 02 fev. 2021.

Simultaneamente, a equipe do IBGE estava coletando preços de produtos, e percebeu que a queda da inflação e o aumento do consumo, impulsionou a falta de mercadorias, que passaram a ser vendidas com ágio. O Governo criou o Cruzadinho, que dentre as medidas, propunha um sistema de empréstimos compulsórios para os consumidores de combustível para veículos automotores e para os adquirentes de automóveis.

Tendo em vista o envolvimento institucional do IBGE no Plano Cruzado e no Cruzadinho, Bacha criou um conselho para acompanhar a elaboração do Índice de Preços, objetivo proteger o IBGE de eventuais questionamentos.

"O governo não queria incluir os empréstimos compulsórios no cálculo do índice de preços, e o Conselho do INPC não concordava com isso. Ele, que chegou a falar sobre uma possível renúncia, ofereceu, então, uma contrapartida para sua permanência no cargo: produzir dois índices – com e sem os compulsórios. O anúncio dessa decisão foi feito pelo Presidente do IBGE, acompanhado do Ministro do Planejamento, João Sayad, numa coletiva para a imprensa, em Brasília" (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 37).

Se por um lado, a instituição garantiu a integridade de parte da informação, por outro, respondeu a tentativa de sequestro político de sua credibilidade com a criação de “seu” Índice de Preços” e de um outro para o Governo, ambos cancelados pela instituição nacional de estatística. Este é um caso no qual o IBGE sofreu duas tentativas de controle político: foi utilizado para fazer campanha para uma política de governo; presenciou a tentativa política de alterar dados específicos.

Por mais que as estratégias de minar a credibilidade do serviço estatístico nacional possam se diferenciar de acordo com a conjuntura política, algumas estratégias perduram ao longo dos anos, embora possam ganhar novos formatos e intensidade. Relatamos ao longo desta pesquisa que um dos cargos mais visados para o loteamento político do IBGE é o de Chefes das Unidades Estaduais. Bacha relata que em sua gestão conseguiu tirar os cargos de diretoria do radar, pois nomeou todos os diretores em seu primeiro dia como presidente, mas que para os cargos de chefia das Unidades Estaduais foi necessário empreender uma batalha.

Naquela época, se chamava Delegado, era coisa séria, um Delegado do IBGE era uma pessoa importante nos estados. E a transição para a democracia se fez a partir da Aliança Democrática, entre o PMDB e o PFL. Havia um acordo que foi assinado, um tratado entre o PMDB e o PFL, em que estava discriminado que partido teria direito a que cargo, em que estado. E entre os cargos que os partidos podiam dispor, de acordo com aquela listagem, estava o Delegado do IBGE. E o que aconteceu foi que, no dia seguinte em que entrei no IBGE, convoquei todos os pares mais nobres da Casa. Já sabia quais eram as pessoas mais influentes, e os fiz sentar numa reunião de 12 horas, e no dia seguinte mandei um telegrama para Brasília indicando quais eram os 27 Delegados Estaduais do IBGE. Ainda tenho esse telegrama, e está muito engraçado. O Athayde foi quem assinou, porque acho que foi via Chefia de Gabinete do Ministério do Planejamento: “Atendendo aos altos propósitos da Aliança Democrática, dentro dos princípios novos informados pela Nova República, estamos

encaminhando, de acordo com o acordo feito e tal, a lista dos indicados”. Isso caiu em Brasília, e foi uma bomba atômica. Me ligaram Marco Maciel, Ulysses Guimarães: “Bacha, você está detonando a Aliança Democrática, você vai acabar com a Nova República”. Eu falei: “Lamento, mas estão nomeados”, e aí tiveram que ir para o Sayad, que me ligou e disse: “Bacha, não vai dar, você vai ter que recuar nessa”. Aí, eu falei: “Eu recuo, mas vamos ter um acordo: só aceito indicação política se for funcionário do IBGE”. O Sayad concordou com isso, se entendeu lá com Sarney, ou sei lá com quem na Presidência da República, que era assim que ia ser, por indicação política, mas tinha que ser funcionário. Ato contínuo, eu do meu lado mandei dizer para todos os meus indicados que arranjassem indicação política, vão a tal e tal político. Nós sabíamos quem eram os Deputados ou Senadores ou Governadores que tinham direito de indicar, e falei: “vocês agora vão a campo e consigam as indicações políticas”. Isso levou seis meses de briga, estado por estado, até conseguirmos finalizar a indicação de quem a gente queria. Em alguns casos, a gente perdeu. Enfim, poucos casos” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, pp. 41-42).

Se pensarmos que as indicações políticas são uma ponte para o controle político dentro da instituição, essa estratégia de Bacha pode ter transformado pontes temporárias em pontes permanentes. Entretanto, essa estratégia também mostra que o IBGE ao entrar na arena política das indicações, acabou criando precursores do que seriam os critérios para a ocupação desses cargos, que nas gestões seguintes foram institucionalizados e ganharam mais qualidade.

## *2. A autonomia é como um mantra para o IBGE*

Quando perguntamos a um ex-presidente ou diretor de uma instituição nacional de estatística se a mesma é autônoma em relação ao controle político, dar uma resposta negativa coloca em xeque toda a integridade das estatísticas oficiais. Pode ainda haver dentro da instituição duas percepções diferentes sobre a autonomia burocrática, porque ela pode ser aplicada apenas a um grupo de burocratas alinhados ao governo.

Embora não seja referente ao período estudado nesta pesquisa, Eurico Borba relata que ao mesmo tempo em que durante o Governo de Médici o IBGE contava com autonomia técnica, mas é possível encontrar publicações na biblioteca do IBGE que nunca foram amplamente divulgadas, como é o caso o do “Estudo das informações não estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados”, cuja a distribuição e circulação foi restrita. Existem argumentos de que as edições limitadas foram publicizadas antes que houvesse um consenso entre grupos de dentro do IBGE sobre o deflator que deveria ser utilizado, e argumentos de que a pesquisa foi censurada pelo comando do IBGE e pelo Governo Federal pois trazia informações qualitativas sobre a miséria brasileira durante o período em que se falava de “milagre econômico” no Brasil (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016 , pp. 180-181 ; CAMARGO, 2009, p.191-192).

Ao longo de sua trajetória o IBGE invoca a crença em sua autonomia, e em contextos adversos embora reconheça as tentativas e interferências políticas, o serviço estatístico brasileiro se percebe autônomo, porque o contrário coloca em xeque toda a credibilidade e a reputação da instituição.

Entre 1988 e 2018 a autonomia do IBGE é um mantra, mas pode ser mitológica no período que antecede e que sucede o recorte temporal desta pesquisa.

### 3. *O IBGE tem clareza de sua missão*

Eduardo Pereira Nunes destaca o que são diferenças do IBGE em relação às outras instituições: clareza de sua missão institucional e funcionários extremamente comprometidos e apaixonados pela instituição (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 405). Há um sentimento muito fraternal quando se fala das relações dos servidores com o IBGE, o ex-presidente Eurico Borba menciona um “sentimento da família ibgeana”, e afirma ver diferença em relação ao que fazem no IBGE das demais instituições: “nós estamos fazendo alguma coisa diferente, diferente de todas as demais instituições do Brasil. Não estou dizendo estatística, não. Estatística é um método” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 202).

A compreensão do que significa a integridade e a reputação do IBGE transcende o que pensam e dizem seus ex-presidentes. O IBGE é uma instituição que parece não dispor de servidores indiferentes, porque há um compromisso individual com a missão da instituição. Em sua trajetória, presidentes mais ou menos fortes (na arena política externa ao IBGE - relacionamento com o presidente, ministros, deputados, tribunais e instituições internacionais) e nas questões políticas internas (relacionamento com servidores) foram importantes para que a tradicional autonomia da instituição se mantivesse. Somando a isso, o IBGE conta com servidores que são atuantes em garantir a autonomia, a integridade e a respeitável reputação da instituição.

### 4. *Desafios da autonomia factual do IBGE*

A reflexão sobre a construção do aparelho e do regime jurídico do serviço estatístico brasileiro, a partir das literaturas supracitadas, aponta para uma escolha institucional de mobilização (e de imobilização) do direito que dá fluidez para as fronteiras do controle político e da autonomia burocrática do IBGE.

Se por um lado a instituição pode ser sequestrada e manipulada politicamente, por outro não há critérios claros de responsabilização para a burocracia nos momentos de delegação política de autonomia. Se o controle político pode minar a integridade e a credibilidade do

serviço estatístico, uma autonomia que não é regulada pode ser questionável quanto à sua legitimidade. É pouco passível de inferência a credibilidade e integridade do serviço estatístico apenas pelo direito, porque a captura política do serviço estatístico também poderia ocorrer pela burocracia estatística normativamente autônoma, o que torna importante os marcos analíticos propostos por Seltzer.

O burocrata estatístico é tão burocrata quanto estatístico, e soma-se a isso no caso do IBGE, uma burocracia com substantivo e adjetivo, que forma o burocrata ibgeano. Relata-se o sentimento de pertencimento à uma “família ibgeana”, de uma instituição no âmbito da qual, segundo Eurico Borba, se faz “alguma coisa diferente, diferente de todas as demais instituições do Brasil. Não estou dizendo estatística, não. Estatística é um método” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 202). O IBGE, para os ibgeanos é uma casa. Há problemas nas paixões de curto prazo de políticos que podem controlar a burocracia e distorcer políticas públicas, mas há desafios em conformar a autonomia de uma instituição que pulsa paixão por si e pelo que faz.

Quando pensamos a burocracia autônoma em relação ao controle político, não desconsideramos as paixões e interesses destes burocratas, nem pressupomos que os mesmos tomarão sempre as melhores decisões sobre as estatísticas oficiais. É um risco conceder autonomia para uma instituição que produz um dos elementos mais poderosos do mundo: a informação.

Mueller ao relatar a experiência de trabalhar e presidir o IBGE apresenta a complexidade do trabalho realizado pela instituição, e salienta a tecnicidade da instituição, afirmando acreditar que há pouca ideologia dentro do trabalho do IBGE, mesmo diante de pressões internas e externas (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 117).

Não há nesta pesquisa a intenção de idealizar o burocrata ibgeano, porque este, como qualquer servidor público ou profissional privado têm interesses e direitos cujo modo de preservação pode afetar a instituição.

Na história do IBGE tivemos algumas greves em razão de questões trabalhistas ( para exemplo disso, 161 dias entre 1990 e 1992), que segundo Eurico Borba, afetaram a imagem do IBGE, e que quase impulsionaram uma proposta de que o IBGE deixasse de ser uma instituição coordenadora das estatísticas oficiais, e passasse a pagar para institutos de pesquisa como Ibope e DataFolha, que se propuseram a realizar censos e pesquisas por um custo menor do que o

apresentado pelo IBGE. Diante deste risco, Eurico Borba argumentou com o Ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira:

No mundo inteiro, organizado e decente, isso é uma função de Estado, não se abre mão da existência de um Instituto Nacional de Estatística; tem legislação específica, tem acordos assinados com a ONU [Nações Unidas]. Não é simplesmente por uma questão conjuntural, de um grupo de baderneiros que impede a entrada dos funcionários, que vai se passar atribuições do IBGE para o Gallup e o DATAFOLHA fazerem as pesquisas (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p.199).

Durante as greves sindicais do governo de Fernando Collor, funcionários grevistas fizeram um mini sequestro dos questionários do Censo, que foram encontrados pela polícia, escondidos em um colégio (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 156). Assim como políticos podem colocar a integridade das estatísticas oficiais em cheque, o mesmo pode acontecer quando burocratas colocam seus interesses acima da qualidade das políticas públicas. As greves que ocorreram entre 1990 e 1992 trouxeram a impressão de que o IBGE não era produtivo e que a instituição não realizava entregas.

Além disso, “as instituições, em geral, são resistentes às mudanças” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p. 158), ou seja, a burocracia pode ser resistente à mudança, e isso pode comprometer a qualidade e a melhoria das políticas públicas. No caso do IBGE, havia uma grande resistência por parte dos técnicos às pesquisas amostrais, que perdurou por um longo período. A necessidade de realização de pesquisas amostrais já embasou a insatisfação com a capacidade do IBGE entre as décadas de 1950 e 1960, e culminou na realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Em entrevista, Edmar Bacha, presidente do IBGE entre 1985 e 1986, relata que:

Havia uma resistência a essa ideia da amostragem, e, portanto, esse era um problema com que você tinha que lidar, fazer reuniões com as pessoas, mostrar qual que era essa questão toda da amostragem versus a contagem. Os ibgeanos mais antigos queriam 100% de certeza, queriam realmente que tudo fosse do jeito do Censo de 1940” (SENRA; FONSECA; MILLIONS, 2016, p.40).

Ainda assim, pelos referenciais internacionais, uma autonomia factual e normativa é fundamental para as capacidades estatísticas nacionais.

Importa ainda mencionar que a personalidade jurídica do IBGE já foi alvo de questionamentos por quem queria um serviço estatístico mais autônomo ou forte e por quem queria um mais passível de controle e vulnerável. Entretanto, ao longo desta pesquisa não foram localizadas evidências sobre o papel da natureza jurídica dessas instituições em sua autonomia. A discussão sobre uma instituição nacional de estatística autônoma não pode ser genérica quanto à personalidade jurídica dessas instituições. Nesse sentido, uma agenda de pesquisa prospectiva seria a de compreender e comparar a natureza jurídica de instituições nacionais de



estatística consideradas autônomas (de direito e de fato), e a de instituições sobre as quais há evidências de manipulação política, como é o caso da argentina<sup>39</sup>. Não foi objetivo desta pesquisa, mas seria oportuno entender se uma Lei de Estatística sustenta a atuação autônoma de uma instituição se a mesma não possuir uma personalidade jurídica adequada.

Para o caso do IBGE, qual seria o impacto em seu desenho institucional se tivesse uma autonomia normativa, se o mesmo tivesse outra personalidade jurídica, uma autonomia institucionalizada pelo direito, e se seu regime jurídico fosse plenamente implementado? Uma Lei de Estatística ou uma personalidade jurídica imbuída de autonomia não são as “balas de prata” da credibilidade do serviço estatístico, mas dariam um contorno mais claro e menos volúvel ao desenho institucional do IBGE.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N.; SANTIAGO, A. O. A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama. In: PAULA, J. M. P. et al. (Orgs.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS IBGE. **Toda informação gerada por um instituto de estatística é pública, afirma presidente do IBGE**. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/10385-toda-informacao-gerada-por-um-instituto-de-estatistica-e-publica-afirma-presidente-do-ibge>. Acesso em: 11 set. 2020.

ALLISON, Christine Rothmayr. Law in Books Versus Law in Action: A Review of the Socio-legal Literature. **Behind a Veil of Ignorance?**, p. 35-54, 2015.

ALMEIDA, Cássia. Prefácio. In: SENRA, Nelson de Castro; FONSECA, Silvia Maia; MILLIONS, Teresa Cristina (org.). **O desafio de retratar o país**: entrevistas com os presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações - Cddi, 2016. p. 9-10.

BANKS, Jeffrey S.; WEINGAST, Barry R. The political control of bureaucracies under asymmetric information. **American Journal of Political Science**, p. 509-524, 1992

---

<sup>39</sup> Para detalhes sobre os efeitos da interferência política no serviço estatístico argentino ver: MINOLDO, María Sol; BORN, Diego. **Claroscuros de 9 años con datos bajo sospecha: Encuesta Permanente de Hogares-EPH 2007-2015**. 2019. Disponível em: [http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/claroscuros/claroscuros\\_\\_minoldo-born.pdf](http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/claroscuros/claroscuros__minoldo-born.pdf). Acesso em: 03 maio 2020.

BECCARIA, Luis. Capacidad estadística: Una propuesta para su medición. **Banco Interamericano de Desarrollo**, 2017.

BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 62. **Da Comissão de Economia, Sobre O Projeto de Lei da Câmara Nº 10, de 1973 (Nº 1.100-B, de 1973, na Origem), Que "Dispõe Sobre A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Ibge, e Dá Outras Providências"**. Brasília, . Disponível em: [http://www.senado.leg.br/PUBLICACOES/anais/pdf/Anais\\_Republica/1973/1973%20Livro%203.pdf](http://www.senado.leg.br/PUBLICACOES/anais/pdf/Anais_Republica/1973/1973%20Livro%203.pdf). Acesso em: 20 dez. 2020.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. Conhecendo os dissidentes: os dados não estruturados do ENDEF e a configuração da pobreza no Brasil. In: SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras: estatísticas formalizadas (c.1972 -2002)**. Vol.4. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2009. p. 168-212.

CAPPI, Ricardo, **A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito**. In: MACHADO, Máira Rocha et al (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 391-422.

CARPENTER, D. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928**. Woodstock: Princeton University Press, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 2019.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CPDOC, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945) Política e Administração. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/InterventoriasDepartamentos>. Acesso em: 02 jul. 2020.

DARGENT, Eduardo; LOTTA, Gabriela; MEJÍA, José Antonio; MONCADA, Gilberto. **A quem importa saber?: a economia política da capacidade estatística na América**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018. 121 p.

EISNER, Marc Allen; MEIER, Kenneth J. Presidential control versus bureaucratic power: Explaining the Reagan revolution in antitrust. **American Journal of Political Science**, p. 269-287, 1990

ELSTER, Jon. Constitutional courts and central banks: suicide prevention or suicide pact. **E. Eur. Const. Rev.**, v. 3, p. 66, 1994.

ELSTER, J. **Ulisses liberto. estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições.** [s. l.]: UNESP, 2009. ISBN 9788571398894.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FONSECA, Silvia Maia. Mídia - uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade. In: SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras: estatísticas formalizadas (c.1972 - 2002).** Vol.4. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2009. p. 492-531.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FUKUYAMA, Francis. **What is governance?**. Governance, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GONÇALVES, Jayci de Mattos Madeiras. **IBGE: um retrato histórico. um retrato histórico.** 1995. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv25506.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.

HAMMOND, Thomas H.; KNOTT, Jack H. Who controls the bureaucracy?: Presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 12, n. 1, p. 119-166, 1996.

HASAN, Sadik. Bureaucratic Autonomy. In: FARAZMAND, Ali (ed.). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance.** Springer Nature Switzerland, 2018.

HODGSON, Geoffrey M. **Conceptualizing capitalism: Institutions, evolution, future.** University of Chicago Press, 2015.

IBGE. **A Crise do IBGE: refutação ao folheto: "a questão do Conselho Nacional de Estatística".** 1952. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv80665\\_v2.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv80665_v2.pdf). Acesso em: 11 nov. 2019

IBGE. **Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE.** 2013. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Informacoes\\_Gerais\\_e\\_Referencia/Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_das\\_Estatisticas\\_do\\_IBGE.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Informacoes_Gerais_e_Referencia/Codigo_de_Boas_Praticas_das_Estatisticas_do_IBGE.pdf). Acesso em: 25 dez. 2020.

IBGE. **Coletânea da Legislação do IBGE**. 2016. Disponível em: [https://memoria.ibge.gov.br/images/pdf/memoria/coletanea\\_legislacao\\_ibge.pdf](https://memoria.ibge.gov.br/images/pdf/memoria/coletanea_legislacao_ibge.pdf). Acesso em: 11 out. 2019.

IBGE. **Entrevista: Roberto Olinto fala sobre o desafio de presidir o IBGE**. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15703-entrevista-roberto-olinto-fala-sobre-o-desafio-de-presidir-o-ibge>. Acesso em: 27 ago. 2020.

JENKINS, Matt. The Social Construction of Official Statistics: The Case of the UK ‘Measuring National Well-being’ Programme. **Social Indicators Research**, v. 143, n. 2, p. 881-899, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 65-69, mar. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002008000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100005&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 22 abr. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000100005>.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e Discricionariedade: Matizando Conceitos-Chave para o Estado de Burocracia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, nº 83, pp.21-42, 2018.

MALAGUERRA, Carlo; MACDONALD, Alphonse L. Statistics as instruments for prosperous, transparent and democratic societies. **Statistical Journal of the IAOS**, v. 32, n. 4, p. 757-762, 2016.

MARTIN, Margaret E. Statistical practice in bureaucracies. **Journal of the American Statistical Association**, v. 76, n. 373, p. 1-8, 1981.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, p. 56-68, 2001.

MEREILES, Hely Lopes. Autarquias e entidades paraestatais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 68, p. 17-49, 1962.

MILLER, Gary. Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 289-328, 2000.

OBSERVADOR LIV. **A campanha geográfica.** O Observador Econômico e Financeiro, Rio de Janeiro, n. 54, p. 129-135, jul. 1940. Disponível em: [http://memoria.bn.br/pdf/123021/per123021\\_1940\\_00054.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/123021/per123021_1940_00054.pdf). Acesso em: 03 abr. 2020.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

ONU, Comisión de Estadística. Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento núm. 9 (E/1994/29). 1994.

ONU. **Manual de Organización Estadística: El Funcionamiento y Organización de una Oficina de Estadística.** 3. ed. Nova Iorque: ONU, 1981.

ONU. **Manual de organización estadística: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística.** 3. ed. Nova Iorque: ONU, 2004.

ONU, The Economic and Social Council. 2010 World Population and Housing Census Programme: ecosoc resolution 2005/13. ECOSOC Resolution 2005/13. 2005. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/68/261>. Acesso em: 07 ago. 2019.

ONU, General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2010: a/res/64/267. A/RES/64/267. 2010. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/68/261>. Acesso em: 07 ago. 2019.

ONU, General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 29 January 2014: a/res/68/261. A/RES/68/261. 2014. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/68/261>. Acesso em: 07 ago. 2019.

ONU, Nações Unidas. **Generic Law on Official Statistics: for Eastern Europe, Caucasus and Central Asia.** New York and Geneva: Unece, 2016. 173 p.

PENHA, Eli Alves. **A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo.** 1993. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=266104&view=detalhes>. Acesso em: 06 maio 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

POST, Robert. Theorizing disagreement: Reconceiving the relationship between law and politics. **California Law Review**, v. 98, n. 4, p. 1319-1350, 2010.

POUND, Roscoe. Law in books and law in action. **Am. L. Rev.**, v. 44, p. 12, 1910.

SELTZER, William. *Politics and Statistics: Independence, Dependence or Interaction?*. **DESIPA Working Paper Series**, n. 6, p.1-37, 1994.

SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras: estatísticas legalizadas (1899 - 1936)**. vol.2. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações do Ibge, 2006.

\_\_\_\_\_. **História das Estatísticas Brasileiras: estatísticas organizadas (1936-1972)**. vol.3. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações do Ibge, 2008.

\_\_\_\_\_. **História das Estatísticas Brasileiras: estatísticas formalizadas (1972-2002)**. vol.4. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações do Ibge, 2009.

SENRA, Nelson; FONSECA, Silvia Maia; MILLIONS, Teresa Cristina (Ed.). **O desafio de retratar o país: entrevistas com os presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015**. IBGE, 2016.

\_\_\_\_\_. **Tradição & Renovação: uma síntese da história do IBGE**. 2. ed. - Rio de Janeiro: IBGE, Centro de documentação e disseminação de informações, 2017. 176 p.

\_\_\_\_\_. **Programa estatístico como base do sistema estatístico**. 2018. Disponível em: [https://www.16snhct.sbhct.org.br/resources/anais/8/1533134737\\_ARQUIVO\\_SBHCSistProgEstatAgosto2018.pdf](https://www.16snhct.sbhct.org.br/resources/anais/8/1533134737_ARQUIVO_SBHCSistProgEstatAgosto2018.pdf). Acesso em: 11 set. 2020.

TREWIN, Dennis. What does an independent official statistical agency mean in practice?. **Statistical Journal of the IAOS**, v. 34, n. 2, p. 165-169, 2018.

TÜRNER, Claudia; PRADO, Mariana. A democracia e o seu impacto nas nomeações dos diretores das agências reguladoras e ministros do STF. **Revista de Direito Administrativo**, v. 250, p. 27-74, 2009.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. **Revisão técnica de Gabriel Cohn-Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo**, 1999.

WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**, p. 801-828, 1991.

XAVIER, José Roberto Franco. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, Máira Rocha et al (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 119-160.

ØIEN, Arne. The Organization, Jurisdiction and Responsibilities of Official Statistical Services. **Journal of the Royal Statistical Society**. Series A (Statistics in Society), vol. 154, no. 1, pp. 15–19, 1991. Disponível em: <JSTOR, [www.jstor.org/stable/2982690](http://www.jstor.org/stable/2982690)>. Acesso em: 15 out. 2019.