

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Esclarecimentos prestados pela Diretoria de Pesquisas sobre Estimativas da População dos Municípios

Informa sobre contestações dos Municípios às estimativas dos totais populacionais publicados anualmente, que têm como referência o dia 01/07 do ano.

Ref. Contestação às Estimativas da População dos Municípios - 2021

O IBGE divulga anualmente as Estimativas da População dos Municípios, em cumprimento ao Art. 102 da Lei nº 8.443, de 16.07.1992, para os fins previstos no inciso VI do Art. 1º da referida lei. Em 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 143, de 17.07.2013, estabelecendo que entidade competente do Poder Executivo Federal fará publicar, no Diário Oficial da União - DOU, até o dia 31 de agosto de cada ano, a relação das populações dos Municípios e, até 31 de dezembro, a relação das populações dos Estados e do Distrito Federal.

As Estimativas da População publicadas anualmente são calculadas por meio da aplicação do método matemático denominado AiBi. Esse método utiliza como insumos básicos as populações obtidas das Projeções da População para o Brasil e Unidades da Federação mais recentes, bem como o crescimento populacional de cada Município na última década, delineado pelas respectivas populações recenseadas nos dois últimos Censos Demográficos realizados. Essas populações recenseadas, que servem de base para o cálculo da tendência de crescimento populacional dos Municípios, podem ser ajustadas em consonância com os ajustes da população adotados nas Projeções da População para o Brasil e Unidades da Federação.

Além dos insumos básicos citados, as Estimativas da População dos Municípios incorporam, a cada ano, atualizações da Divisão Político-Administrativa do País que refletem, por sua vez, as alterações dos limites territoriais dos Municípios ocorridas após o último Censo Demográfico.

As Notas Metodológicas com a explicação da metodologia aplicada na obtenção das populações municipais podem ser obtidas em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=notas-tecnicas>

Os anos de 2020 e 2021 têm marcado as populações do mundo inteiro em razão da pandemia da COVID-19. Essa situação também causou o primeiro adiamento do Censo Demográfico, de 2020 para 2021, alterando todo o planejamento de estudos demográficos do IBGE. Em 2021, tivemos novamente o adiamento do Censo Demográfico, devido a cortes orçamentários do Governo Federal, estando prevista a sua realização em 2022.

As Projeções da População das Unidades da Federação, insumo básico para cálculo das Estimativas da População dos Municípios, foram revisadas e publicadas em 2018, com a atualização da componente fecundidade até o ano de 2016. Foi a primeira vez que as Projeções da População foram atualizadas a partir dos registros de nascimentos observados (e ajustados) desde 2010, e, não, por meio de métodos indiretos de cálculos demográficos, resultado da melhoria da captação e da cobertura dos sistemas de registros de nascimento. Não obstante, foi necessário estimar fatores de ajustes diferenciados para cada Estado para corrigir possíveis sub-registros. No caso dos óbitos, ainda é necessário utilizar metodologias demográficas indiretas para correção dos dados, também devido ao sub-registro.

Desde março de 2020, o país tem sido afetado pela pandemia da COVID-19 com elevação direta dos óbitos, notadamente entre os idosos. O efeito nos óbitos foi ainda maior no primeiro semestre de 2021, ano ainda em curso. Além da elevação dos óbitos, observou-se redução no número de nascimentos entre o final do ano de 2020 e início de 2021, segundo os dados preliminares disponibilizados pelo Ministério da Saúde. O aumento das mortes e a redução dos nascimentos tenderá a reduzir os totais populacionais das Unidades da Federação em relação aos totais previstos na Projeção da População, Revisão 2018. Também é possível que os saldos migratórios entre as Unidades da Federação nos anos afetados sejam diferentes daqueles utilizados na Projeção da População, em sua última revisão. Portanto, a pandemia tem impactado a população não somente em relação aos óbitos, mas em todas as outras Componentes da Dinâmica Demográfica.

Refazer uma Projeção da População para o Brasil e para as 27 Unidades da Federação em meio a uma crise de mortalidade não é aconselhável, contudo, uma vez que os dados básicos ainda estão sendo definidos. O processo de se reestimar a população do Brasil e das Unidades da Federação é complexo e requer tratamento dos registros vitais (em razão, por exemplo, de sub-registro e de erros de declaração das idades). Adicionalmente, é necessário definir tendências migratórias, sendo certo que, sem a nova Contagem da População ou na ausência de registros que permitam averiguar com alguma certeza a direção dos fluxos e os saldos migratórios, a tarefa se torna impossível de ser executada com algum grau de confiança.

O IBGE publica anualmente as Estimativas da População para o ano corrente e, dadas as limitações para se reestimar a população para o Brasil e a sua desagregação nas 26 Unidades da Federação e Distrito Federal para o ano ainda em curso e especialmente afetado pela pandemia, as Estimativas da População dos Municípios foram calculadas utilizando a última revisão das Projeções da População e não incorporam os efeitos da pandemia da COVID-19. A metodologia de desagregação das populações estaduais nas populações municipais foi mantida como nos anos anteriores, utilizando-se a tendência de crescimento dos municípios delineada entre os Censos 2000 e 2010 e o crescimento das Unidades da Federação, como apontado pelas Projeções da População, Revisão 2018.

As Projeções da População são insumos para as Estimativas da População municipais e são instrumento para avaliar, principalmente, as implicações de médio e longo prazo de um determinado contexto demográfico sobre a população. A pandemia tem implicações imediatas, que podem também afetar a dinâmica de longo prazo, mas ainda são necessárias análises mais profundas sobre o contexto que está por vir no pós-pandemia, além da necessidade de novos dados, que virão.

O quantitativo populacional atualizado dos Municípios será conhecido quando da realização do próximo Censo Demográfico, previsto para ter início em 1º de junho de 2022, cujos dados também serão fundamentais para a atualização das Projeções da População.

Elencamos a seguir as dúvidas mais comumente reportadas ao IBGE em relação às Estimativas da População dos Municípios e os esclarecimentos necessários para sua melhor compreensão:

a) Adiamento do Censo Demográfico para 2022

A obrigatoriedade de realização dos Censos Demográficos encontra-se definida na Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991, que estabelece que a periodicidade dessas operações não pode exceder a dez anos. O IBGE realizou o último Censo em 2010 e estava em preparação para a realização do Censo 2020 quando eclodiu no País a crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19, forçando o IBGE a adiar a operação para 2021.

A não aprovação, pelo Congresso Nacional, do orçamento pleiteado pelo IBGE para executar a operação censitária em 2021 tornou incerta a sua realização. O assunto foi levado ao STF e, por meio do Parecer de Força Executória nº 006067/2021/SGCT/AGU, de 24.05.2021, o IBGE foi comunicado da decisão do Plenário do STF que proferiu a seguinte decisão:

“O tribunal, por maioria, confirmou parcialmente a medida liminar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), determinando a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo demográfico do IBGE no exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022), observados os parâmetros técnicos preconizados pelo IBGE, devendo a União adotar todas as medidas legais necessárias para viabilizar a pesquisa censitária, inclusive no que se refere à previsão de créditos orçamentários para a realização das despesas públicas, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão (...)”. (Processo Judicial: 0052770-46.2021.1.00.0000, Autuação no STF: ACO 3508)

Dada essa decisão, o IBGE vem mantendo os entendimentos necessários com o Ministério da Economia e adotando as medidas cabíveis para realizar o Censo Demográfico em 2022. O Instituto reitera seu compromisso de realizar o próximo Censo Demográfico no próximo ano.

b) Queda de população com consequente queda de coeficiente de FPM

Com referência ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, informamos que o único e exclusivo envolvimento do IBGE é o encaminhamento dos resultados das Estimativas da População ao Tribunal de Contas da União – TCU. O IBGE não tem qualquer ingerência sobre decisões relativas ao cálculo de distribuição de cotas do Fundo.

A título de informação, esclarecemos que a Lei Complementar nº 165, de 3 de janeiro de 2019, determina 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.*

c) Utilização dos registros vitais (nascimentos e óbitos) nas Estimativas da População dos Municípios, como indicativo do crescimento vegetativo da população

Em 2018, o IBGE utilizou informações obtidas nas Estatísticas do Registro Civil e no Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC do Ministério da Saúde sobre os registros de nascimento, como insumo na elaboração das Projeções da População das Unidades da Federação. Isso foi possível pela constatação da melhora da qualidade e da cobertura dos registros nos Estados nas últimas décadas. Não obstante, foi necessário estimar fatores de ajustes diferenciados para cada Estado para corrigir possíveis sub-registros. No caso dos óbitos, ainda é necessário utilizar metodologias demográficas indiretas para correção dos dados, também devido ao sub-registro. No entanto, nas Estimativas da População dos Municípios os registros de nascimentos e de óbitos não são utilizados, devido aos diferentes níveis de sub-registros, em muitos casos, não mensuráveis.

Ressaltamos, também, que somente os dados de nascimentos e de óbitos, analisados em conjunto não produzem a estimativa populacional. Um aumento do número de nascimentos superior ao de óbitos não indica, necessariamente, um aumento real da população, uma vez que a população de uma determinada área, em determinado momento no tempo, é o resultado de um estoque populacional inicial, ao qual é adicionado o balanço entre os nascimentos e os óbitos ocorridos no respectivo intervalo de tempo, além do saldo migratório observado no mesmo período. Como não há disponibilidade de registros administrativos que permitam a mensuração direta do volume e dos fluxos dos movimentos migratórios nos Municípios e as pesquisas sobre a migração para o nível municipal se restringem aos Censos Demográficos ou às Contagens da População, torna-se necessária a utilização de métodos matemáticos e/ou demográficos para a estimativa da população total dos Municípios.

d) Utilização dos registros administrativos (número de eleitores; matrículas escolares; cadastro único; bolsa família; ligações de água e de luz; inscrições em cadastros de contribuintes etc.)

O IBGE não utiliza informações de registros administrativos no cálculo das Estimativas da População dos Municípios. Embora importantes do ponto de vista da gestão de serviços públicos, esses registros não foram criados para contar pessoas residentes de determinada localidade, em determinado ponto no tempo.

Para que possam ser utilizados com finalidade estatística, especificamente como referência para aferir a evolução populacional é necessário: avaliar a qualidade dos registros/cadastros por meio da crítica e da consistência dos dados; proceder com a limpeza das bases ou imputações necessárias; avaliar o grau de cobertura desses registros; e, por fim, proceder à harmonização dos conceitos utilizados, visando ao uso desses dados em modelos estatísticos específicos para se estimar populações de pequenas áreas. Nesse sentido, o IBGE vem, por um lado, envidando esforços na busca de parcerias, por meio de Acordos de Cooperação Técnica junto aos órgãos responsáveis por esses registros para, em conjunto, trabalhar essas bases de dados, buscando adequá-las ao uso estatístico; e, por outro, avançando no estudo de metodologias estatísticas e/ou demográficas que façam uso dessas informações para estimar populações de pequenas áreas.

Ademais, é importante acrescentar que aumentos do número de registros em cadastros diversos do Município não estão, necessariamente, correlacionados com um aumento real da população residente. Uma melhora na cobertura dos registros, bem como mudanças na estrutura etária da população podem ocasionar um aumento no número de eventos registrados. Como exemplo, um incremento do número de crianças ingressando em fase escolar pode aumentar o número de alunos matriculados. A melhoria da cobertura do sistema de registros de ligações de água pode majorar o número de domicílios registrados em uma base de dados, sem, no entanto, ter ocorrido um aumento populacional no local.

Uma hipótese do efeito demográfico sobre a constituição de novos domicílios são os filhos que, ao se tornarem adultos, tendem a formar novas famílias, o que pode ocasionar um aumento do número de domicílios, com novas ligações de luz e de água, sem, no entanto, gerar incremento na população. Todas essas questões têm sido consideradas nos estudos sobre estimativas populacionais por meio de registros, sendo certo que estes são ainda inconclusivos quanto à possibilidade do uso de registros para a estimativa anual das populações municipais¹.

e) **Margem de erro das Estimativas**

O Método das Componentes Demográficas utilizado pelo IBGE na construção das Projeções da População e o método matemático de tendência do crescimento utilizado no cálculo das Estimativas da População dos Municípios são por construção, determinísticos, não sendo possível o cálculo de margem de erro das populações.

f) **Existência de assentamentos rurais, agronegócios, crescimento industrial e/ou comercial, royalties do petróleo, novos loteamentos residenciais e loteamentos ocupados, grandes obras de infraestrutura, instalação de fábricas, universidades, presídios, entre outros, que levam a movimentos migratórios e, conseqüentemente, aumentam a população do Município após o Censo 2010**

Apenas por ocasião das operações censitárias o IBGE levanta as populações de todos os Municípios brasileiros. No período intercensitário, as populações municipais são estimadas por modelo matemático, que tem como principal insumo a tendência de crescimento da população delineada pelas populações recenseadas nos dois últimos Censos Demográficos. Novos empreendimentos que, porventura, venham a alterar as tendências já observadas de crescimento dos Municípios só serão considerados para cálculo de nova tendência no próximo recenseamento ou contagem populacional.

g) **Realização de uma nova operação censitária no Município**

Por razões de ordem técnica, logística e operacional e por questões metodológicas, o Censo Demográfico deve realizar a coleta de informações em um mesmo período, em todos os Municípios brasileiros.

¹ Ver por exemplo: Barros, L. F.; Cavenaghi, S.; Amaral, S.; Registros administrativos e imagens noturnas de satélite: alternativas para a realização de estimativas populacionais subnacionais? Disponível em <http://www.alapop.org/Congreso2018/PDF/00108m.pdf>. Acesso em 15/08/2019

Assim, garante-se que os resultados do levantamento da população desses Municípios tenham uma base de comparação. Além disso, para se certificar de que não haja dupla contagem da população, a data de referência deve ser única. No caso do Censo Demográfico 2010, a data foi 1º de agosto de 2010.

h) Análise da série histórica das Estimativas da População dos Municípios

A fórmula de cálculo das Estimativas da População dos Municípios utiliza como insumos básicos as populações obtidas das Projeções da População para o Brasil e as Unidades da Federação mais recentes, bem como o crescimento populacional de cada Município na última década, delineado pelas respectivas populações recenseadas nos dois últimos Censos Demográficos realizados.

Além dos insumos básicos citados, as Estimativas da População dos Municípios incorporam, a cada ano, atualizações da Divisão Político-Administrativa do País que refletem, por sua vez, as alterações dos limites territoriais dos Municípios ocorridas após o último Censo Demográfico.

Assim, a comparação temporal das Estimativas da População dos Municípios divulgadas pelo IBGE deve levar em consideração a revisão das Projeções da População que serviram de base de cálculo e se houve alteração de limite territorial no Município, garantindo, desse modo, que a comparação seja feita sob a mesma base de cálculo e mesma base territorial.

i) Aumentos populacionais acarretados pela pandemia de COVID-19, em razão da flexibilização do local de trabalho, entre outros motivos:

A população de uma localidade engloba os moradores residentes naquela parcela do território. Por advento da pandemia de COVID-19, alterações momentâneas na vida das pessoas podem alterar a população presente em um determinado Município. Deve-se, no entanto, atentar para a diferença entre população presente e população residente.

População residente é aquela com caráter definitivo, enquadrada no conceito de morador e que é captada pelos Censos Demográficos. De acordo com a definição do Censo Demográfico, morador residente é aquele que:

- a) tem o domicílio como local habitual de residência e nele se encontrava na data de referência do Censo Demográfico;
- b) embora ausente na data de referência do Censo Demográfico, tem o domicílio como local habitual de residência, desde que a ausência não seja superior a 12 meses pelos motivos que veremos a seguir:
 - b.1) viagem a passeio, a serviço, a negócios, de estudos etc.;
 - b.2) afastamento de sua comunidade tradicional por motivo de caça, pesca, extração vegetal, trabalho na roça, participação em festas ou rituais;
 - b.3) internação em estabelecimento de ensino ou hospedagem em outro domicílio, pensionato, república de estudantes, visando a facilitar a frequência à escola durante o ano letivo;
 - b.4) detenção sem sentença definitiva declarada;
 - b.5) internação temporária em hospital ou estabelecimento similar.

Em anos intercensitários, as populações são estimadas pela tendência de crescimento dos Municípios, delineadas pelas duas últimas operações censitárias (ou contagens populacionais). Alterações na população residente (conforme definição cima) que se distanciem das alterações calculadas pela tendência de crescimento dos Municípios entre os últimos dois Censos Demográficos ou Contagens da População só são detectadas por meio de outra operação censitária ou contagem populacional. O próximo Censo Demográfico está programado para ter início em 1º de junho de 2022 e tem como um dos seus objetivos atualizar os quantitativos populacionais de todos os Municípios brasileiros.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2021



Cimar Azeredo Pereira
Diretor de Pesquisas