

CENSO AGROPECUÁRIO DE 2017 – formação de uma agenda política *AGRICULTURAL CENSUS OF 2017 – policy agenda setting*

Marcus Peixoto
Senado Federal
marcus.peixoto@senado.leg.br

Grupo de Trabalho GT11. Elaboração e análise de política agrícola e políticas públicas de desenvolvimento rural

Resumo

Os Censos Agropecuários no Brasil, essenciais às pesquisas no âmbito das Ciências Sociais rurais começaram a ser realizados decenalmente de 1920 a 1970, e quinquenalmente até 1985, por mandamento legal. Desde então a não alocação pelos governos federais de recursos para o IBGE no Orçamento Geral da União (OGU) tem obrigado a realização dos Censos a cada 10 anos, em 1995/96, 2006 e 2017. Entretanto, em 2016 a reação da comunidade científica, organizada na SOBER, foi essencial para sensibilizar parlamentares da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal a aprovarem emenda ao projeto de lei orçamentária anual de 2017 de R\$1,15 bilhão. Por fim o Congresso Nacional aprovou R\$505 milhões no OGU que viabilizaram a execução do Censo Agropecuário 2017. Embora tenham sido feitos cortes no questionário e nos gastos de execução, garantiu-se a continuidade das pesquisas com dados atualizados, sendo esse processo um importante exemplo de formação de agenda política.

Palavras-chave: censo agropecuário – IBGE – orçamento federal – Congresso Nacional

Abstract

The Agricultural Censuses in Brazil, essential for research in the field of rural Social Sciences, began to be carried out every ten years from 1920 to 1970, and every five years until 1985, by legal mandate. Since then, the non-allocation by the federal governments of resources to the IBGE in the General Budget of the Union (OGU) has forced Censuses to be carried out every 10 years, in 1995/96, 2006 and 2017. However, in 2016 the reaction of the scientific community, organized at SOBER, was essential to sensitize parliamentarians of the Commission for Agriculture and Agrarian Reform of the Federal Senate to approve an amendment to the 2017 annual budget bill of R\$1.15 billion. Finally, the National Congress approved R\$505 million in the OGU, which made it possible to carry out the 2017 Agricultural Census. Although cuts were made in the questionnaire and in the execution costs, the continuity of research with updated data was guaranteed, this process being an important example of forming a policy agenda.

Key words: agricultural censos – IBGE – federal budget – National Congress

1. Introdução

Entre as competências da União estabelecidas no art. 21 da Constituição Federal (CF) de 1988 está a de “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional” (inciso XV). E ainda, conforme o art. 22, compete privativamente à União legislar sobre “sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais” (XVIII).

Não há na CF dispositivo sobre a mais importante pesquisa estatística do País, o Censo Demográfico. No entanto, recepcionado pela CF, o Decreto-Lei (DL) nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, autorizou o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" (IBGE) que, conforme art. 1º, “na condição de órgão central, coordenará as atividades do sistema estatístico nacional, bem como as de natureza geográfica e cartográfica, realizando levantamentos e estudos”. O mesmo DL institui o Plano Nacional de Estatística e o

Plano Nacional de Geografia e Cartografia Terrestre, a serem formulados em conformidade com a legislação de diretrizes e bases da espécie, e definidos por ato do Poder Executivo, compreendendo o conjunto de informações e levantamentos necessários ao conhecimento da realidade econômica, social, cultural e física do país.

Em seu art. 24, o Decreto-Lei nº 161, de 1967, determina que “o Orçamento da União consignará dotação global que permita a execução dos planos e programas de responsabilidade da Fundação IBGE, aprovados pelos órgãos competentes”. O § 2º desse mesmo art. 24 garante ainda que “os encargos financeiros necessários à realização dos Recenseamentos Gerais do País serão cobertos por dotações específicas consignadas a Fundação IBGE no orçamento da União”.

A Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991, *dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos*, realizados pelo IBGE, revogou a Lei nº 4.789, de 1965, e em seu art 1º determina que “a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos, realizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), será fixada por ato do Poder Executivo, não podendo exceder a dez anos a dos Censos Demográficos e a cinco anos a dos Censos Econômicos”.

Segundo essa Lei, Censo Demográfico refere-se a dados de população e domicílios; e Censo Econômico compreende as modalidades agropecuário, industrial, comercial e de serviços. O art. 2º da Lei determina que a Fundação IBGE é a responsável pela realização dos censos. Portanto, para a realização dos censos econômicos a cada 05 anos, o seu cumprimento depende da alocação prévia no Orçamento Geral da União (OGU) de recursos para a sua preparação nos anos que antecedem a realização o censo e, sobretudo, no ano da sua execução.

Conforme Florido (2001¹), “problemas políticos e administrativos em evidência na época, acabaram por determinar o adiamento dos Censos Demográfico e Econômico, que passariam a ter, como referência, o ano de 1991 e não mais o de 1990”, configurando um flagrante desrespeito do Governo Federal e do Congresso Nacional à legislação vigente supramencionada. Em setembro de 1991 foram iniciadas as coletas de dados do Censo Demográfico, mas o Governo Federal retirou os recursos destinados à realização do Censo Agropecuário. Após anos seguidos sem previsão orçamentária, e com ajustes metodológicos e com a mudança de ano civil para ano safra (o que, entretanto, impede a comparação com edições anteriores) foi possível realizar uma nova coleta, do Censo Agropecuário 1996, onze anos depois do Censo de 1985. Os resultados definitivos só foram divulgados em 1999. Em 2000 foi realizado novo Censo Demográfico, mas novas restrições orçamentárias impediram a realização de censo agropecuário em 2001, conforme determina a Lei nº 8.184, de 1991.

Finalmente recursos previstos no OGU possibilitaram a realização do Censo Agropecuário de 2006, quando a referência dos dados voltou a ser o ano civil, e foi usado pela primeira vez um equipamento eletrônico de coleta de dados - PDA (Personal Digital Assistant), um feito inédito entre os países até então, que substituiu os questionários em papel e coletou as coordenadas geográficas dos estabelecimentos agropecuários, transmitidos para um computador central no Rio de Janeiro. Pela primeira vez foram pesquisadas informações sobre a atividade econômica realizada pela agricultura e empreendimentos familiares rurais no País, assim considerados conforme os critérios definidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Lei da Agricultura Familiar).

Os dados do Censo Agropecuário de 2006, cujos resultados preliminares, divulgados em 2009, e os definitivos em 2012, foram exaustivamente dissecados e estudados pela

¹ FLORIDO. Antonio C. S. **Breve histórico dos censos agropecuários**. Rio de Janeiro: IBGE [2001?] – data provável. 33p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7693/1/TD_2277.pdf. Acesso em 11/04/2023.

comunidade científica, permitindo a extração de informações e a análise da trajetória do desenvolvimento das atividades agropecuárias e florestais, e do próprio desenvolvimento rural, comparativamente aos dados dos censos anteriores, o último realizado 10 anos antes.

Em obediência à periodicidade quinquenal definida na Lei nº 8.184, de 1991, nova coleta deveria ter sido feita em 2011, um ano antes da divulgação dos resultados definitivos do Censo Agropecuário, e um ano após o Censo Demográfico de 2010. Novamente, a insuficiência de recursos no OGU impediu o planejamento e execução da coleta.

A aguda crise econômica e fiscal já se prenunciava em 2014, quando o IBGE anunciou que não disporia de recursos para a realização da contagem populacional intercensitária e preparação do Censo Agropecuário, em 2015, e coleta em 2016. O adiamento das pesquisas censitárias (que coletam informações de toda a população, não só de uma amostra) decorreu de um corte de R\$ 562 milhões no orçamento do IBGE para 2015, já que o Instituto havia apresentado uma proposta de R\$ 766 milhões em despesas com pesquisas, mas apenas R\$ 204 milhões foram incluídos no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) 2015 pelo Ministério do Planejamento².

No processo orçamentário de 2015, de tramitação do PLOA 2016, mais uma vez Governo Federal e Congresso Nacional não previram os recursos para preparação do Censo Agropecuário em 2016, e sua realização em 2017. O IBGE necessitava de R\$ 330,8 milhões para realizar a preparação da pesquisa ainda em 2016, mas a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, aprovada pelo Congresso Nacional, reduziu esse montante a R\$ 266,8 milhões. Assim, em 18 de abril de 2016 o IBGE anunciou que não mais realizaria o censo em 2017, cujo custo total seria de R\$ 1,687 bilhão³.

A comunidade científica formada por pesquisadores das Ciências Sociais rurais, então organizada no âmbito da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER) e começou a se articular e imaginar que tipo de ação política poderia ser desenvolvida. Associado da Sober, Marcus Peixoto, consultor legislativo do Senado Federal, na área de Economia e Agricultura, propôs à Diretoria da Sober o encaminhamento de uma carta à Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), do Senado Federal, Senadora Ana Amélia. Redigida a várias mãos, a carta, intitulada “O Censo Agropecuário na Era da Informação e das Mudanças Climáticas – manifesto da SOBER pela revisão do cancelamento do Censo Agropecuário 2016”, foi assinada pelo Prof. Dr. Sergio Schneider, Vice-presidente da ALASRU (Associação Latino Americana da Sociologia Rural), pelo Prof. da UFV Dr. Marcelo José Braga, Presidente da SOBER, e pelo Dr. José Eustáquio Ribeiro Vieira Filho, Diretor Secretário da SOBER e Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e então entregue em 22/04/2016 em mãos à Presidente da CRA.

Com argumentos sólidos em favor da realização do Censo, a carta motivou a Senadora Ana Amélia a apresentar o Requerimento da CRA nº 32, de 2016⁴, de realização de audiência pública para debater o cancelamento do Censo, tendo como convidados o Presidente e o Diretor Secretário da Sober, o Gerente do Censo Agropecuário do IBGE, Antonio Carlos Simões Florido, e o pesquisador da Embrapa Zander Soares de Navarro. Pelo Requerimento da CRA nº 43, de 2016, foi acrescentado entre os palestrantes o Sr. Alberto Ercílio Broch, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

² Estadão Conteúdo. Corte de 73% no orçamento do IBGE vai impedir coleta de dados censitários, 02/09/2014. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/corte-de-73-no-orcamento-do-ibge-vai-impedir-coleta-de-dados-censitarios-ecyju41on0t7vwqu9qs5nvbi/>. Acesso em 11/04/2023.

³ ESTADÃO CONTEÚDO. Corte no orçamento inviabiliza Censo Agropecuário em 2017, diz IBGE. 18/04/2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/corte-no-orcamento-inviabiliza-censo-agropecuário-em-2017-diz-ibge/>. Acesso em 11/04/2023.

⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125811>. Acesso em 11/04/2023.

Aprovados os requerimentos ainda em maio de 2016, por conta do conturbado processo político relativo ao *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, duas audiências foram realizadas somente em outubro, já no contexto dos debates sobre as emendas ao PLOA 2017. A primeira audiência foi realizada somente com o então Presidente do IBGE, Paulo Rabello de Castro, em 06/10/2016, que apresentou uma defesa enfática do Instituto e da realização do Censo⁵. Antes mesmo da realização em 20/10/2016 da segunda audiência pública com os demais convidados⁶, em 19/10/2016 foi realizada reunião da CRA para apreciação das Emendas da Comissão ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 18, de 2016 (Mensagem nº 472/2016, da Presidência da República), o PLOA 2017, que "estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017", perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). As emendas tiveram relatório apresentado pelo Senador Roberto Muniz que foi aprovado e, dentre as emendas acatadas estava a Emenda 1: ação 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário, no subtítulo atípico Censo Agropecuário 2017 - Nacional, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no valor de R\$ 1.156.090.961,00⁷ (proposta pela Emenda 83, do Senador Waldemir Moka, e Emenda 54, da Senadora Ana Amélia).

No mês seguinte, em 09/11/2016, foi criada a Frente Parlamentar Mista da Geografia Estatística e Meio Agroambiental – Frente GEMA⁸, com adesão⁹ de 220 deputados e 35 senadores, coordenada pelo Deputado Carlos Melles, que foi essencial durante 2017, no apoio à preparação e realização da pesquisa do Censo¹⁰, e atuou até o final de 2018.

Ao final do processo orçamentário do PLOA 2017, o relator geral do Orçamento, Senador Eduardo Braga sugeriu e a CMO aprovou o montante de R\$505 milhões para o IBGE que, complementados com os R\$330 milhões propostos pelo Governo no PLOA 2017, garantiram recursos suficientes para realizar o Censo Agropecuário em 2017.

Entretanto, o orçamento ideal mínimo projetado para o Censo era de R\$1,3 bilhão, o que obrigou o IBGE a promover uma revisão do Projeto para adequação ao orçamento disponível. Foi feita uma simplificação do questionário, com redução do tempo médio de entrevista de 90 para 40 minutos; aumento no período de coleta de três para cinco meses; redução no número de contratados de 62.400 para 18.800 recenseadores, de 12.500 para 4.850 supervisores, de 5.100 para 1.250 agentes municipais; redução na quantidade de equipamentos de coleta; e redução de Postos de Coleta de 5.100 para 1.376. A Infraestrutura da Coleta contou com as 27 Unidades Estaduais e 548 Agências municipais do IBGE, e com 864 Coordenações Regionais¹¹. Os resultados definitivos foram divulgados pelo IBGE em 2019¹².

⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?0&reuniao=5442&codcol=1307>. Acesso em 11/04/2023.

⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?5&reuniao=5517&codcol=1307>. Acesso em 11/04/2023.

⁷ Ao contrário das emendas individuais, as emendas de comissão não têm limite de valor.

⁸ Detalhes da criação da Frente GEMA e seu estatuto estão disponíveis em:

https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53731-integra.pdf. Acesso em 11/04/2023.

⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53731>. Acesso em 11/04/2023.

¹⁰ FPA. **Integrantes da FPA participam de lançamento do Censo Agropecuário 2017**. 27 de setembro de 2017. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2017/09/27/integrantes-da-fpa-participam-de-lancamento-do-censo-agropecuario-2017/>. Acesso em 11/04/2023.

¹¹ GARCIA, Maria Vilma S. **Censo Agropecuário - Coletiva de imprensa de pré-lançamento**. 03 de abril de 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/abe201ccb26470f0bba6246b0b24bf8f.04. Acesso em 11/04/2023.

¹² Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>.