

ESTATÍSTICAS AGROPECUÁRIAS: desafios da regulação e produção ***AGRICULTURAL STATISTICS: challenges in regulation and production***

Marcus Peixoto

Senado Federal

marcus.peixoto@senado.leg.br

Guilherme Soria Bastos Filho

Fundação Getulio Vargas – Centro de Estudos do Agronegócio

guilherme.bastos@fgv.br

Grupo de Trabalho (GT): 11. Elaboração e análise de política agrícola e políticas públicas de desenvolvimento rural

Resumo

O sombreamento da produção de estatísticas e geoinformação pelos governos e instituições privadas resulta em dados divergentes e gera incertezas para setor agropecuário. A coleta, tratamento, armazenamento, integração e disponibilização de dados e registros administrativos confiáveis e tempestivos são cruciais para pesquisas, o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável. Outros países desempenham bem esses processos, mas ainda não é o caso brasileiro.

Palavras-chave: estatística – geoinformação – registros administrativos - agropecuária

Abstract

The shadowing of the production of statistics and geoinformation by governments and private institutions results in divergent data and creates uncertainty for the agricultural sector. The collection, processing, storage, integration and availability of reliable and timely data and administrative records are crucial for research, planning, monitoring and evaluation of public policies for sustainable rural development. Other countries perform these processes well, but this is not the case in Brazil.

Key words: statistics - geoinformation - administrative records - agriculture

1. Introdução

O art. 21 da Constituição Federal (CF) de 1988 diz que compete à União “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional”. E pelo art. 22, XVIII, da CF, compete privativamente à União legislar sobre sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais. A Emenda Constitucional nº 109/2021, introduziu o § 16 no art. 37 e determina que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. No entanto, a legislação sobre esses serviços oficiais remonta às décadas de 60 e 70 passadas, quando não existia Internet nem a atual sociedade da informação, organizada em redes, e os níveis de informatização dos sistemas eram quase inexistentes.

A Lei nº 6.183/1974, que dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, dá à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a responsabilidade da produção direta de informações e a coordenação, a orientação e o desenvolvimento, em todo o território nacional, das atividades técnicas, e o Decreto-lei nº 243/1967, que fixa as Diretrizes e Bases da Cartografia Brasileira e organiza o Sistema Cartográfico Nacional, foram recepcionados pela atual CF, mas estão distantes dos desafios regulatórios atuais e dos atuais padrões dos sistemas internacionais de estatística e geoinformação (UGEDA, 2017).

No âmbito infralegal, o Decreto nº 8.777/ 2016, instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA que se integram à Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, instituída pelo Decreto nº 9.319/2018 (que também criou o Sistema Nacional para a Transformação Digital); e à Política Nacional de Governo

Aberto, atualizada pelo Decreto nº 10.160/2019. A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, abrigada no Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais, denominado “Sistema de Informações Geográficas do Brasil”, foi instituída pelo Decreto nº 6.666/2008. Entretanto, estas são políticas de governo e alcançam apenas o Poder Executivo Federal. Seu debate não passou pelo Congresso Nacional e, portanto, não são políticas de Estado, que devem submeter os demais poderes e instâncias federativas. Não obstante, quase toda informação estatística hoje é georreferenciada ou georreferenciável, proporcionando uma poderosa ferramenta de análise da evolução da realidade socioeconômica e ambiental, mas ainda pouco utilizada.

A previsão constitucional ou legal da integração automática e obrigatória dos diversos sistemas de oficiais de informação estatística e geográfica, dos registros administrativos e cadastros, permitiria poupar escassos recursos públicos na coleta, tratamento, armazenamento e compartilhamento dos dados, e facilitar o acesso pela sociedade, resguardados os níveis de sigilo (estatístico, bancário, fiscal, etc.) estabelecidos na legislação federal. Normas complementares, com a estabelecida pela Lei nº 13.709, de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), garantem a segurança do conjunto de dados oficiais.

Avaliações de impacto legislativo e de políticas públicas necessitam de dados oficiais idôneos e aptos a reconstruir o cenário de incidência do ato normativo, e que permitam a projeção e construção dos cenários futuros esperados, a elaboração confiável de metas e a harmonização entre legislações e políticas públicas. Essa premissa vale também para as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, e por meio de pesquisa legislativa e em bibliografia na Internet se pretende desenvolver o estudo sobre caso brasileiro e os *benchmarks* internacionais sobre o tema.

2. Responsabilidades institucionais na produção de dados estatísticos e geoinformação para a agropecuária

A Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991, inclusive, dispõe sobre a periodicidade dos Censos Demográficos e dos Censos Econômicos¹ que não podem exceder a cinco anos. Mas por falta de previsão orçamentária, o Censo Agropecuário não tem sido realizado a cada cinco anos, o que traz prejuízos para o acompanhamento da evolução do setor. O IBGE possui ainda diversas outras pesquisas que fornecem dados sobre atividades econômicas rurais, mas não é o único órgão estatal a produzir estatísticas importantes para o setor agropecuário, no âmbito do Governo Federal. A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), também produz séries estatísticas de mercado (comercialização de hortigranjeiros no atacado, preços agropecuários), custos de produção, evolução da safra de grãos, cana-de-açúcar e café, abastecimento (estoques públicos, operações de comercialização, vendas em balcão), armazenagem e logística (frete). Ambos, IBGE e Conab, produzem também geoinformação, por meio de mapas diversos e imagens de satélite, e os dados estatísticos produzidos em grande parte são (ou podem ser) georreferenciados, o que propicia ferramentas poderosas para as análises.

IBGE e Conab, são entidades federais importantes e principais produtoras de dados estatísticos e geográficos para a agropecuária, mas não são as únicas. Outras entidades federais produzem dados estatísticos, geoinformação e registros administrativos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) no Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), que também é responsável pelo Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). Há ainda Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), responsável pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a CEAGESP, o CEASA-Minas, e o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), que junto a outras secretarias do Ministério da Agricultura, Pecuária (MAPA) são responsáveis por centenas

¹ Conforme a Lei, Censos Econômicos seriam o agropecuário, o industrial, o comercial e de serviços, mas só o primeiro é realizado, de fato.

de sistemas de informação. E há ainda o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) com diversos desafios na produção de dados sobre esse importante setor.

Outros ministérios possuem sistemas de informação e bases de dados também importantes, como o Ministério do Turismo, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR), Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, que abriga o CadÚnico), Ministério das Minas e Energia (MME), e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), também produzem dados importantes. Imagens de satélite são produzidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Dados de crédito rural e Proagro têm como responsável o Banco Central (BCB). Portanto, diversos órgãos e ministérios possuem vários registros administrativos abrigados em sistemas de informação. Muitos têm previsão legal, outros foram instituídos apenas em normas infralegais (decretos presidenciais, portarias ministeriais, etc.), ou não têm sequer amparo normativo.

Mas dados estatísticos, geoinformação e registros administrativos também existem no âmbito dos estados, Distrito Federal, municípios e suas entidades, o que resulta numa infinidade de sistemas de informações, em sua maioria não automaticamente integrados ou interoperáveis, a não ser como resultado de processos burocráticos de cooperação interinstitucional, que demandam articulações e negociações complexas e às vezes com vigência curta ou instável.

Há superposição de esforços de coleta dos dados, resultado em desperdício de recursos públicos. A tempestividade, qualidade e confiabilidade das informações é objeto de constante questionamento. Em outros casos, unidades e conceitos de análise, como CPF e CNPJ, imóveis rurais, propriedades e posses, estabelecimentos agropecuários, frequentemente resultam em estatísticas com disparidade e/ou incomparabilidade de dados oficiais. Um exemplo de disparidade são os dados de safra de soja, produzidos pelo IBGE e Conab, e ainda mais em comparação com dados produzidos pelo setor privado.

Há o ainda o enorme desafio da disponibilização e acesso aos dados de forma tempestiva e oportuna para a sociedade, em particular para os pesquisadores e setor privado (que delas depende para tomadas de decisão). No caso do IBGE, por exemplo, a fim de resguardar o sigilo estatístico estabelecido na Lei nº 5.534, de 1968, o acesso a microdados tem de ser feito presencialmente numa única sala de sigilo (sala de acesso a dados restritos - SAR), o que restringe ou encarece enormemente as pesquisas.

3. Estatísticas agropecuárias em outros países

Para pensar as mudanças legais no caso brasileiro, é importante conhecer e avaliar os marcos legais, a estrutura institucional/governamental, o sistema de coleta e divulgação das estatísticas e geoinformação agropecuárias em outros países, principalmente dos que concorrem com o Brasil no comércio internacional, como EUA, Argentina, Austrália, bloco da União Europeia (Portugal, Espanha, França, Alemanha, Itália, Holanda). Aspectos a considerar, entre outros, são as responsabilidades institucionais, fontes e formas de financiamento, quais produtos e temas são pesquisados, se e como é realizado o censo agropecuário. A capacidade estatística de um país é, sem dúvida, um reflexo de seu nível de desenvolvimento (CLARK *et al*, 2020).

Na Argentina a coleta primária dos dados é feita pelo Ministério da Agricultura, mas divulgada pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina - INDEC. Na Austrália a coleta e divulgação são feitas pelo Australian Bureau of Statistics (ABS). No Canadá a agência nacional Statistics Canada é a responsável pela Field Crop Reporting Series. Nos EUA o Departamento Agricultura (USDA) é composto por 29 agências e escritórios com quase 100.000 empregados. O National Agricultural Statistics Service – NASS, é a agência responsável pelas estatísticas agropecuárias incluindo o Censo, e 450 pesquisas sobre 200 diferentes commodities. Mas há outros órgãos que dão suporte às análises e inteligência, como o Office of the Chief Economist (OCE), Economic Research Service (ERS) e Farm Service Agency (FSA).

Na Alemanha o Federal Institute for Agriculture and Food faz a coleta dos dados primários de agricultura e alimentação e o The Federal Statistical Office, a divulgação. A partir de 2017, as estatísticas são divulgadas pelo Federal Information Centre for Agriculture. Na Itália a coleta é feita pelo Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, e a divulgação pelo Istituto Nazionale di Statistica. Em Portugal, o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural faz a coleta dos dados e o Instituto Nacional de Estatística sua divulgação. Na França a coleta é feita pelo Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, enquanto o Institut national de la statistique et des études économiques é responsável pela divulgação. E na Espanha é o Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación o responsável pela coleta, e o Instituto Nacional de Estadística pela divulgação dos dados, no âmbito de um Plan Estadístico Nacional (PEN).

A produção de informação padronizada conforme as orientações da Conferência Internacional de Estatísticas Agropecuárias² (ICAS, na sigla em inglês) e no âmbito das 169 metas dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável³ (ODS) aumentam a necessidade de reorganização do sistema nacional de informações oficiais, estatísticas, geográficas e cadastrais.

4. Possíveis caminhos

A complexidade da agropecuária brasileira, somada às exigências de uma produção socialmente responsável e sustentável, demanda um trabalho multidisciplinar, com a concatenação de diversas bases de dados de fonte oficial e privada, sobre temas e variáveis. É fundamental o estabelecimento de marcos legais atualizados, que determinem a coordenação e articulação de sistemas interoperáveis e compartilhamento bases de dados, via novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). É necessário integrar em uma ou mais plataformas governamentais de dados cadastrais, estatísticos (georreferenciados) e geoinformação.

O IBGE está patrocinando o debate sobre a criação de um novo “Sistema Nacional de Geociências, Estatística e de Dados (SINGED)”, e já recebeu apoio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES)⁴, que com 39 entidades filiadas, se dedica a congregar as instituições brasileiras que desenvolvem atividades de planejamento, pesquisas sociais, econômicas, geoambientais e de estatística.

A comunicade científica, da qual a SOBER faz parte, tem um papel importante a cumprir nesse debate sobre a necessidade de uma regulação adequada do sistema um papel fundamental. O Governo federal pode promover a integração das estatísticas e geoinformação agropecuárias em sua esfera de atuação, com a chancela do Congresso Nacional. A regulação geral do tema, no entanto, deve alcançar outros grandes temas, como educação, saúde, saneamento, segurança pública, meio ambiente, desenvolvimento urbano, etc. e por isso o debate deve ser articulado junto a outras organizações da sociedade.

Referências Bibliográficas

- OLINTO, Roberto. **A necessidade de uma modernização no sistema nacional de estatísticas**. Rio de Janeiro: IBRE. 26/06/2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/necessidade-de-uma-modernizacao-no-sistema-nacional-de-estatisticas>. Acesso em: 03/04/2024.
- CLARK, X., ZAROR, D., MEJÍA, J.. **Marcos legales estadísticos em América Latina: Realidades, mejores prácticas y recomendaciones**. Documento para discusión nº IBD-DP-761. BID. Dez 2020. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/marcos-legales-estadisticos-en-america-latina-realidades-mejores-practicas-y-recomendaciones>. Acesso em: 03/04/2024.
- UGEDA, Luiz. **Direito Administrativo Geográfico - Fundamentos na Geografia e na Cartografia oficial do Brasil**. Brasília: Instituto Geodireito Editora, 424p. ISBN 8564533022, 9788564533028

² Mais informações em: <http://www.fao.org/food-agriculture-statistics/resources/events/icas/en/>.

³ Mais informações em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 03/04/2024.

⁴ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39603-anipes-realiza-encontro-nacional-em-marica-rj-e-aprova-apoio-ao-singed>. Acesso em: 03/04/2024.