

NOTA TÉCNICA SOBRE A NATUREZA DAS ATIVIDADES DO IBGE COMO TÍPICAS DE ESTADO¹

INTRODUÇÃO

Esta nota é fruto da iniciativa de parte de servidores do IBGE, em meio à crise institucional que o órgão vivencia, de aprofundar e qualificar o debate sobre o papel, a função e a missão de uma instituição nacional produtora de estatísticas e dados geoestatísticos oficiais. Essa crise institucional na qual o IBGE se encontra imerso ficou evidente e veio a público em razão das decisões da atual gestão do IBGE em buscar alternativas extraorçamentárias para o financiamento das atividades do órgão.

O estopim foi a criação de uma fundação pública de direito privado sem conhecimento das partes legítimas, interessadas e afetadas por essa proposta. Essa criação não foi debatida com o parlamento e nem com o corpo técnico do órgão. Sua instituição se resumiu a trâmites e argumentos legais, **sem uma análise aprofundada sobre a adequação** do que se propõe a ser uma simples **ferramenta de captação de recursos alternativos às características e salvaguardas técnicas necessárias à integridade da missão institucional do IBGE**.

No bojo da fundação de direito privado, além da ameaça à autonomia técnica e à credibilidade pública do IBGE, também vieram ao conhecimento do corpo técnico outras decisões que impactam sensivelmente a natureza e operacionalização das atividades do órgão como, por exemplo, a decisão de tornar o IBGE uma entidade de ciência e tecnologia, sem amplo debate e ação alheia a qualquer atribuição estatutária, ao know-how ou ao histórico da instituição.

Outra decisão repentina foi a criação de uma política de transferência de inovações, algo que se distancia da missão do IBGE em função da instituição não ter por missão inovar de forma escalável e reproduzível externamente. A inovação, visando o aperfeiçoamento de processos de produção e aumento da eficiência, sempre esteve presente nas atividades do IBGE na medida das disponibilidades orçamentárias a ele destinadas.

¹ Nota técnica proposta pelo Coletivo Unir para Reconstruir.

Também foi apresentado um acordo de cooperação técnica com o SERPRO com a justificativa de viabilizar a modernização tecnológica e soberania de dados, além da mudança (dita temporária) das principais diretorias finalísticas do IBGE para um prédio do SERPRO cujo contrato de locação suscitam dúvidas quanto à segurança jurídica, no que tange à prestação de serviços, e aos seus custos, das mais diversas naturezas.

Não é objetivo aprofundar esse tópico. Mas a fundação de direito privado tem o potencial de assumir atividades importantes desempenhadas pelo IBGE sem a devida destinação legal e abre margem para preocupações com critérios de governança futura de indicações para ocupar cargos criados sem limitação para a Fundação.

Essas decisões suscitam preocupações quanto ao seu embasamento pois foram tomadas de forma deliberada, sem evidência de fundamentação técnica sólida amplamente discutida, e sem tempo hábil para análise transparente sobre o impacto aos recursos materiais e humanos afetados.

A gestão pública precisa estar alicerçada em evidências e um gestor público está sujeito a princípios constitucionais e administrativos consideravelmente diferentes da gestão privada. Mais importante ainda, **a gestão de uma instituição pública com a amplitude, complexidade e diversidade de atividades e capilaridade geográfica do IBGE, requer conhecimento, experiência e habilidades específicas de gestão operacional e um perfil administrativo balanceado entre características, como por exemplo, proatividade e conservadorismo, liderança e autoridade, poder de decisão e ambiente participativo.**

A percepção entre conjuntos de profissionais das diferentes áreas temáticas do IBGE, é de que o subfinanciamento orçamentário do órgão foi usado como justificativa para a viabilização de um projeto², com discurso que versa sobre modernização do IBGE e soberania de dados, mas que foi apresentado de uma forma que guarda pouca coerência com a segurança necessária para a preservação da história e das atividades que alicerçam a missão institucional do IBGE, principalmente as atividades de levantamento de dados estatísticos e geocientíficos fidedignos, autônomos, com credibilidade e garantindo o sigilo estatístico aos informantes.

² Polêmico e, portanto, longe de ser unânime ou aceito de forma majoritária.

Compreende-se que, apesar da crise ter sido deflagrada pelas ações da atual gestão, seu **principal determinante** está na restrição orçamentária no escopo do **conflito distributivo político e na perda de sensibilidade à importância de uma entidade produtora de estatística oficial**.

Quadro 1 - Perda de valor real do orçamento do IBGE, variação percentual.

	PAGO (A)	PAGO ATUALIZADO ³ ATÉ 2024 (B)	Variação % Pago de 2024 para atualização (C)
2000	883.644.764,87	3.949.857.479,15	-36,5
2001	567.678.786,65	2.394.547.452,64	4,8
2002	579.687.175,39	2.271.013.739,49	10,4
2003	607.839.056,59	1.930.021.747,04	30,0
2004	597.154.836,03	2.018.648.794,42	24,3
2005	685.006.960,89	2.027.777.509,12	23,7
2006	857.652.355,02	2.402.164.274,00	4,4
2007	1.427.644.216,11	3.876.897.172,57	-35,3
2008	1.248.227.883,93	3.244.951.055,48	-22,7
2009	1.480.221.126,25	3.633.665.193,40	-31,0
2010	2.657.657.969,38	6.254.483.530,24	-59,9
2011	1.540.238.480,04	3.422.499.286,89	-26,7
2012	1.586.509.737,93	3.310.156.532,56	-24,2
2013	1.868.469.042,45	3.683.340.470,23	-31,9
2014	1.977.705.999,89	3.681.126.323,36	-31,9
2015	2.102.859.391,45	3.678.296.901,14	-31,8
2016	2.266.869.122,68	3.582.886.774,14	-30,0
2017	2.758.614.710,47	4.102.090.879,33	-38,9
2018	2.664.515.639,97	3.848.629.927,84	-34,8
2019	2.344.189.579,98	3.263.566.787,01	-23,1
2020	2.333.978.917,15	3.115.091.135,04	-19,5
2021	2.330.777.919,73	2.976.290.528,62	-15,7
2022	3.972.173.711,22	4.608.643.889,57	-45,6
2023	2.687.765.586,81	2.947.757.076,16	-14,9
2024	2.508.327.218,03		

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento

³ A atualização foi realizada de forma cumulativa a partir dos índices anuais do IPCA tendo como ano base o de 2024.

No Quadro 1⁴ observa-se a perda de valor real do orçamento do IBGE a partir do ano de 2008. A coluna C mostra a relação entre o valor nominal do orçamento de 2024 (coluna A) e os valores dos respectivos anos atualizados até 2024 (coluna B). Verifica-se que o orçamento de 2024, no valor de R\$ 2.508.327.218,03 perde poder de compra a partir do ano de 2007. Todavia, não se deve considerar o ano de 2007, assim como os anos de 2000, 2010, 2017 e 2022, dado que nesses anos foram realizadas operações censitárias e são anos atípicos do ponto de vista de necessidades orçamentárias.

Além disso, o valor nominal do orçamento de 2024 é 22,70% menor que o orçamento do ano de 2008 corrigido até 2024. A partir desse ano, o orçamento de 2024 foi sistematicamente menor que o orçamento corrigido (base 2024) dos anos seguintes.

Embora restrições orçamentárias afetem a toda a administração pública, há argumentos adiante que o IBGE não pode estar sujeito a uma linearidade ou discricionariedade absoluta de restrições/cortes orçamentários. A formalização do IBGE como instituição típica e permanente de Estado fortalece a defesa de orçamentos robustos para a instituição, baseada, também, em critérios técnicos e não apenas na correlação de forças políticas.

1- OBJETIVO

Prover uma visão sistêmica sobre a natureza da gestão administrativa, técnica e orçamentária, da atividade de produção de estatísticas socioeconômicas e geocientíficas oficiais, com o intuito de **qualificar em definitivo a criticidade da aprovação da PEC 27/2021⁵.**

Propõe-se essa abordagem inicial, que trata da natureza e especificidades das atividades do IBGE, por entender que o debate sobre o mérito é o ponto de partida para a construção da estratégia de enquadramento nos ritos do processo legislativo.

⁴www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

⁵ Embora a PEC também inclua o IPEA e o INEP na definição de instituições permanentes de Estado, essa nota aborda somente a perspectiva das atividades desempenhadas pelo IBGE.

2- SISTEMA GEOESTATÍSTICO OFICIAL/BRASILEIRO

Na Constituição Federal de 1988, o sistema geoestatístico brasileiro encontra-se referenciado no Título III, que trata da organização do Estado, Capítulo II, sobre a União, Art. 21, competências da União, Inciso XV, que define a responsabilidade de organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia; e no Art. 22, competências privativas da União, Inciso XVIII, que trata da competência de legislar sobre o sistema estatístico, o sistema cartográfico e o sistema de geologia nacionais.

José dos Santos Carvalho Filho⁶ conceitua autarquia como a pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas de Estado, somente realizadas por entidades de direito público. As fundações autárquicas representam a personificação de um serviço retirado da Administração Direta para **desempenhar uma função específica com maior autonomia em relação ao poder central**.

O IBGE⁷ é um exemplo de fundação autárquica que parte da organização do Estado e do poder político exercido pela União, **destinado ao exercício da função administrativa em sentido estrito**⁸, como uma entidade que recebe a titularidade e a execução de uma capacidade administrativa específica, exclusiva e com autoadministração.

A finalidade específica do IBGE é disciplinada por lei. Suas competências estão descritas na Lei 5.878/1973. O Art. 2º estabelece o objetivo básico do IBGE em assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, “**visando⁹ especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional**”. Trata-se de atividades de natureza objetiva, material ou funcional, do tipo serviço público, pois satisfaz uma necessidade coletiva. **O plano de trabalho circunscreve-se em essência de**

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997

⁷ A jurisprudência do STF e STJ considera que as fundações públicas que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem ao regime administrativo previsto são fundações de direito público, sendo espécie do gênero autarquia.

⁸ O sentido estrito da administração pública não abrange a função política materializada e expressa em um plano de governo ou relacionada a um governo específico.

⁹ Observa-se que a finalidade do uso das informações produzidas pelo órgão é subsidiar e não diretamente o planejamento e a promoção do desenvolvimento socioeconômico ou a transferência de tecnologia como objetivo de indução do desenvolvimento.

continuidade, e sua autonomia é em relação à função política vinculada às decisões de cada plano de governo.

As metodologias de trabalho do IBGE são referenciadas e compartilhadas no âmbito de um sistema internacional de instituições produtoras de informações estatísticas e geocientíficas oficiais e não se subordinam aos interesses de um plano de governo específico. Isto é, não devem mudar em função de um espectro ideológico¹⁰.

As informações e estatísticas produzidas pelo IBGE são estratégicas, pois embasam a substância do conhecimento nacional e da tomada de decisão em todos os âmbitos na nação: governo, academia, empresas, indivíduos e sociedade civil.

Em relação **ao financiamento** das atividades, a lei 5.878 de 1973, que criou o IBGE, prevê no Art. 11 que seu orçamento seja composto por:

- **Dotações consignadas no orçamento da União;**
- Receitas de operações técnicas e financeiras;
- Receitas de contratos e convênios para a realização de trabalhos, estudos, levantamentos e pesquisas;
- Outros bens e recursos de origem interna e externa, de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.

Já o Art. 8º esclarece que a **previsão da possibilidade de acordos e convênios** com entidades públicas e privadas, preservados o sigilo e uso das informações e os interesses da segurança nacional, tem o **objetivo de viabilizar a cooperação técnica e não obter financiamento para as atividades do órgão**.

Pela escala de valores¹¹ necessários para viabilizar a descomunal mobilização para coleta diária das informações em todo o território nacional¹², é importante questionar qual ente teria condições financeiras e comprometimento absoluto e contínuo com o interesse público coletivo de forma

¹⁰ Nesse sentido, são estatísticas imparciais/técnicas e **podem** ser usadas em diversos modelos ideológicos de organização social e econômica. A ideologia se refere ao modelo ou narrativa utilizada e suas respectivas formas de interrelacionar as estatísticas produzidas.

¹¹ Admitindo-se que seriam várias fontes/convênios para uma mesma pesquisa, não seria uma gestão de difícil e complexa operacionalização dos procedimentos legais necessários ao estabelecimento de convênio e instrumentos congêneres?

¹² O IBGE possui uma rede de coleta com 27 superintendências estaduais e mais de 500 agências em todo o país. Além disso, conta com cerca de 3.500 servidores efetivos (nível intermediário e superior) e cerca de 6 mil trabalhadores com vínculo temporário pela lei 8745/93.

a não interferir na metodologia da pesquisa para financiar pesquisas de suma importância como os Censos populacionais e agropecuários, a PNAD-Contínua, o IPCA, o PIB etc.?

É fundamental sinalizar que no **Art. 12, da mesma lei 5.878 de 1973**, é prevista a criação do Fundo Nacional de Geografia e Estatística (FNGE), de natureza contábil, destinado a reunir os recursos públicos necessários, com o IBGE sendo definido como o administrador deste fundo, **ainda não regulamentado**.

A **autonomia orçamentária do IBGE** pode, então, ter como ponto de partida a regulamentação do Fundo Nacional de Geografia e Estatística. Essa regulamentação certamente passa pela implementação da dotação consignada pelo orçamento da União, amparada no âmbito da teoria dos poderes constitucionais implícitos.

3- IMPORTÂNCIA E ESPECIFICIDADES DO IBGE

O IBGE é reconhecido pela sua excelência em divulgar, a cada ano, mais de **200 conjuntos de produtos, de indicadores conjunturais, pesquisas estruturais, produtos de geociência**, dentre outros dados, estudos e estatísticas para alicerçar e viabilizar a **administração do país**.

Esses estudos e estatísticas retratam a realidade do país e suas informações são subsídios para os mais diversos setores e instituições da sociedade brasileira, dentre elas:

- Banco Central do Brasil;
- Ministérios e Secretarias de Governo federal, estaduais e municipais;
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA;
- Tribunal de Contas da União - TCU;
- Fundação Osvaldo Cruz - FIOCRUZ, Universidades e Centros de Pesquisa;
- Consultorias Econômicas, Agências e Instituições de fomento (BNDES, SEBRAE etc.);
- Organizações Internacionais como Banco Mundial – ONU;
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD;
- Infraestrutura Nacional de Dados Especiais – INDE;
- Sistema de Referência Geodésico para as Américas – SIRGAS

- Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis- ANP, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Incumbido do papel de órgão central do Sistema Estatístico e Geodésico Nacional, é um dos **poucos institutos do mundo a atuar simultaneamente nas áreas de informações estatísticas e de geocientíficas**. Essa atuação fornece informações geoespaciais que permitem evoluir na interpretação de dados e séries estatísticas combinadas com as características geográficas do continental território brasileiro.

É o IBGE que oferece à sociedade uma visão global da economia, retratando a produção, consumo, acumulação e riqueza, operando o **Sistema de Contas Nacionais**, que inclui o cálculo do Produto Interno Bruto, o qual se baseia, principalmente, em informações conjunturais e estruturais coletadas e produzidas pelo órgão.

Também realiza o cálculo dos índices de inflação (**INPC, IPCA e SINAPI**). O Índice de Preços ao Consumidor Amplo - **IPCA** é o **índice oficial do país** e é base para decisões de política monetária e para correção monetária dos mais diversos tipos de contratos.

O Censo Demográfico, realizado a cada 10 anos, e outras grandes operações, como o Censo Agropecuário, para além dos elementos macroeconômicos já citados, **impactam de forma direta no pacto federativo**, em especial nas economias dos municípios, onde o exemplo mais eloquente é o **FPM – Fundo de Participação dos Municípios, distribuído sob a luz dos dados populacionais**.

É interessante notar que a qualidade dos dados populacionais produzidos pelo IBGE é determinante para a correta distribuição do FPM segundo os critérios definidos pela LEI COMPLEMENTAR Nº 91, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1997, a qual dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.

Observa-se que a relação entre a série histórica do orçamento do IBGE e o montante de recursos que são distribuídos tendo como base as pesquisas domiciliares do IBGE (PNAD Contínua e Censos), além das projeções populacionais, é mínima e tem uma trajetória de queda ao longo das duas últimas décadas. Costuma-se atribuir esse fato apenas ao ganho de produtividade na execução das atividades. Porém, a verdade é que essa tendência resultou na fragilização das condições de trabalho e operacionalização das pesquisas em campo.

Quadro 2 – Representação proporcional do orçamento destinado ao IBGE em relação ao FPM – em (%)

	Orçamento IBGE	Repasso Total Anual FPM	Proporção Orçamento/FPM
	PAGO - Valor Nominal	Valor Nominal	
2000	406.076.645,55	12.816.400.875,72	3,2%
2001	460.067.334,08	15.023.859.591,20	3,1%
2002	503.276.673,50	18.594.706.469,17	2,7%
2003	522.673.652,57	19.342.890.965,63	2,7%
2004	597.154.836,03	21.321.985.259,98	2,8%
2005	685.006.960,89	26.675.875.945,32	2,6%
2006	857.652.355,02	29.502.772.204,00	2,9%
2007	1.427.644.216,11	33.934.881.729,93	4,2%
2008	1.248.227.883,93	42.301.648.168,16	3,0%
2009	1.480.221.126,25	40.001.030.827,12	3,7%
2010	2.657.657.969,38	43.068.937.166,68	6,2%
2011	1.540.238.480,04	53.097.363.070,56	2,9%
2012	1.586.509.737,93	54.746.846.968,82	2,9%
2013	1.868.469.042,45	58.878.035.229,07	3,2%
2014	1.977.705.999,89	64.158.174.315,75	3,1%
2015	2.102.859.391,45	68.398.980.853,00	3,1%
2016	2.266.869.122,68	79.910.745.230,15	2,8%
2017	2.758.614.710,47	77.634.613.205,52	3,6%
2018	2.664.515.639,97	83.010.505.468,44	3,2%
2019	2.344.189.579,98	90.409.487.778,56	2,6%
2020	2.333.978.917,15	86.655.069.125,94	2,7%
2021	2.330.777.919,73	115.939.647.779,17	2,0%
2022	3.972.173.711,22	146.329.502.667,32	2,7%
2023	2.687.765.586,81	152.043.875.519,99	1,8%
2024	2.508.327.218,03	177.034.137.398,90	1,4%

Fonte: Secretaria Tesouro Nacional-STN/ Coordenação Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais-COINT

O IBGE também é o coordenador da coleta e sistematização de dados sobre **previsão e acompanhamento de safras (LSPA)**, junto às diversas empresas de assistência técnica e Extensão Rural e a outras organizações/conselhos de produção agrícola. O **impacto desses dados orienta ações relativas à segurança alimentar e alcança as negociações de commodities**.

É de se destacar que, em conformidade com o previsto na Lei nº 7.525/86 e no Decreto Lei nº 93.189/86, o IBGE é responsável por relatar e atualizar a **Relação dos Beneficiários dos Royalties do Petróleo** (e gás natural) relacionados a poços em produção na plataforma continental, que totalizaram em 2024 R\$ 117.940.802.045,36¹³, dentre estados, municípios e depósitos judiciais.

Ressalta-se ainda a **organização do sistema geodésico**, que fornece **elementos paramétricos orientadores de projetos de infraestrutura e de engenharia** em saneamento básico, sistemas viários (rodovias, ferrovias e hidrovias), energia, telecomunicações, mineração, barragens e represas, **sendo item obrigatório em diversas normas, editais públicos e privados**, além de instrumentalizar desenvolvimentos tecnológicos nos setores industrial e do agronegócio.

Ainda que possa ser considerado prescindível, é importante acrescentar na enumeração, a coleta de dados e a produção de estatísticas básicas que abrangem as mais diversas dimensões da vida em sociedade por meio de pesquisas como:

- Pesquisa Industrial Anual - **PIA** e Produção Industrial Mensal – **PIM - PF**;
- Pesquisa Anual da Indústria da Construção - **PAIC**;
- Pesquisa Anual do Comércio - **PAC** e Pesquisa Mensal do Comércio - **PMC**;
- Pesquisa Anual do Serviços - **PAS** e Pesquisa Mensal de Serviços - **PMS**;
- Índice de Preços ao Produtor - **IPP**;
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - **PNAD Contínua**, a qual aborda temas como trabalho, renda, educação, condições de vida etc.;
- Pesquisa de Orçamentos Familiares - **POF**;
- Pesquisa Nacional de Saúde - **PNS**;
- Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde - **PNDS**;
- Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - **PNSB**;

¹³ O orçamento pago do IBGE em 2024 representa apenas 2,12% desse total de Royalties relacionado aos poços na plataforma continental e que o IBGE participa do processo de identificação dos beneficiários.

- Pesquisa Nacional de Saúde Escolar - **PENSE**;
- Pesquisa de Informações Básicas municipais - **MUNIC** e Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - **ESTADIC**;
- Pesquisa de Inovação - **PINTEC**.

É incontestável concluir que **a gestão da política econômica nacional e a tomada de decisão de investimentos privados nacionais e estrangeiros é, em grande parte, balizada pelos dados fornecidos pelo IBGE**. Isso acontece à medida em que se disponibilizam as estatísticas sociodemográficas; os dados sobre a localização de matérias primas e insumos; os dados do mercado de trabalho, da qualificação da mão de obra e do nível de formalização das atividades produtivas e empregatícias; os dados sobre a disponibilidade e carência de infraestrutura urbana e de habitação; e os dados da estrutura de rendimentos e despesas das famílias; os dados geodésicos oficiais e demais informações geográficas necessárias ao planejamento, execução e interoperabilidade entre obras de grande porte; dentre outras informações imprescindíveis ao país.

O IBGE é uma instituição única, não apenas por sua abrangência geográfica, diversidade temática e capilaridade, ou em razão de **não poder existir dois órgãos¹⁴ produtores de índices oficiais de inflação, contas nacionais e** demais geoestatísticas supracitadas etc. Isso ocorre, principalmente, pela **complexidade e unicidade metodológica** de suas atividades, as quais não são observadas em outras instituições públicas ou privadas que também realizam coleta de dados por meio de técnicas de *survey* (inquérito) como, por exemplo, FGV e FIPE e, também, por ser necessário a adoção de um único sistema geodésico que seja válido em todo o território nacional.

A própria **obrigatoriedade da prestação da informação ao IBGE**, por parte de todos os indivíduos e empresas localizados no Brasil, dita esta característica ímpar, que tem como objetivo **alcance universal de coleta e a precisão única** de suas estatísticas.

Os dados e informações produzidos pelo IBGE são bens públicos que atendem ao interesse público, abstrato e difuso, conforme descrito em sua missão institucional. Ou seja, nossa **metodologia é guiada por esse interesse público coletivo e difuso**, e não por necessidades específicas de desenvolvimento relacionados a determinados setores.

¹⁴ Embora possam existir vários hospitais, escolas, entidades de ciência e tecnologia, universidades etc.

As atividades de coleta e produção de geoestatísticas estão no início da cadeia de tomada de decisão e produção de valor e riqueza nacional. É lícito defender que a garantia da qualidade de execução metodológica, a comparabilidade no tempo e no espaço, a precisão das estatísticas produzidas, a manutenção da periodicidade das séries históricas e a abrangência temática não sejam apresentados como custos e sim como investimentos que terão efeitos poupadões de insumos e otimização de recursos financeiros¹⁵.

Essas atividades precisam ser financiadas ininterruptamente, satisfatoriamente, e imponderavelmente pelo Estado, até mesmo em um potencial contexto de Estado Mínimo ou Estado Necessário; do contrário, perdem todos os cidadãos e todo o setor econômico, sincronamente.

4 - OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

É fato que vivenciamos, em todas as dimensões de uma sociedade, um momento disruptivo gerado pela revolução digital. Como todo processo evolutivo e de transição paradigmática, existem riscos e oportunidades que precisam ser observados, analisados e compreendidos para que se possa adotar uma estratégia de atuação diante das implicações desse processo nas atividades realizadas por cada indivíduo, grupo social, organização e seus respectivos propósitos, missões, funções etc.

As transformações conceituais engendradas pela revolução tecnológica ainda estão sendo amadurecidas no âmbito de toda a academia e outras instituições promotoras do pensamento científico. Isso torna mais urgente considerar os efeitos dessas transformações sobre as questões orçamentárias e administrativas do que os efeitos relacionados às questões metodológicas das estatísticas oficiais.

4.1- OPORTUNIDADE

Um impacto importante, que se reveste de uma oportunidade, está relacionado ao fato de que o IBGE tem como produto de trabalho um banco de dados e informações que adquirem valor econômico em termos de riqueza socialmente produzida. Não é valor de comercialização, pois os dados são bens públicos, mas de formação bruta de capital fixo de toda a nação. Já existe debate no âmbito das Nações Unidas de se considerar esse valor no cálculo do PIB dos países.

¹⁵ Na verdade, nem todos os benefícios das atividades do IBGE estão, no atual estado das artes, passíveis de serem medidos.

À luz desse fato, podemos argumentar que o posicionamento do IBGE em relação a pauta orçamentária precisa ser revisitado e sua autonomia fortalecida. É concebível que seus recursos orçamentários possam, desde já, ser priorizados, também, porque estão na iminência de serem considerados investimento e não gasto de custeio.

O cálculo do PIB dos países, de acordo com regras internacionais convencionadas no âmbito da ONU pela SNA-2008, registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos em ativos fixos, a qual é denominada Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Esses investimentos podem ser em ativos tangíveis e intangíveis.

Os ativos intangíveis referem-se aos produtos de propriedade intelectual (PPI). Estes têm origem nos resultados de pesquisa, desenvolvimento, investigação ou inovação, cujo conhecimento gerado pode ser comercializado ou utilizado para próprio uso.

No tocante à precificação da FBCF, o SNA-2008 recomenda que os ativos fixos novos sejam avaliados a preços de aquisição, enquanto os produzidos por conta própria sejam avaliados por seus preços de base estimados ou pelos seus custos de produção, a exemplo do que ocorre com outras produções não mercantis no Sistema de Contas Nacionais - SCN.

Dentre outras definições de ativos intangíveis, destaca-se P&D, exploração e avaliação mineral, software e banco de dados.

Para o enquadramento do IBGE, importam as seguintes categorias:

- A) P&D - consiste no valor dos gastos em trabalho criativo que são conduzidos de forma sistemática visando o aumento de estoque de conhecimento, incluindo conhecimento da cultura e sociedade, e o uso desse estoque de conhecimento para novas aplicações;
- B) Banco de dados - consiste em arquivos de dados organizados de tal forma que permitam acesso e uso efetivo das informações.

Pelo SNA-2008, baseado no Manual Frascati – metodologia proposta para pesquisa e desenvolvimento experimental -, o produto do IBGE não é considerado P&D pois é atividade de coleta. Assim, fica claro que ele entrará no ativo intangível Banco de dados, o qual ainda não está incluso efetivamente no cálculo da FBCF por não existir consenso sobre a forma de mensuração.

Essa perspectiva, sinaliza que a questão trata de uma mudança de paradigma e que é importante nos antecipar na valorização do nosso banco de dados, zelar pela conservação da regularidade das séries históricas e aperfeiçoamento das metodologias, e resgate das condições de trabalho e produção dos dados.

Mesmo que investimentos não estejam fora do escopo da política de ajuste fiscal, ressaltamos que não se trata de um investimento qualquer. É **investimento no tipo de capital** que vem se tornando o **centro dinâmico da economia mundial** e é capaz de **gerar eficiência** no restante das cadeias de produção e de **otimizar recursos financeiros de forma sistêmica**.

O IBGE representa mais do que uma atividade da administração pública direta que foi especializada. É uma **atividade de Estado revestida de importância capital** para o planejamento e desenvolvimento socioeconômico do país, **incluindo o uso incomputável nas decisões da esfera privada**.

É **imprescindível destacar** que as estatísticas do IBGE, além de serem subsidiarem o trabalho do Poder Executivo, também são **diuturnamente demandadas e usufruídas** pelo Poder **Legislativo**, Poder **Judiciário**, assim como, pelo **Ministério Público e Tribunais de Contas**.

Estando sob a subordinação do Poder Executivo, mais especificamente do Ministério do Planejamento e Orçamento **a defesa do orçamento** do IBGE é **realizada sob a lente** desse Ministério, **a qual prioriza a necessidade** de liderar e dar o exemplo em relação aos procedimentos de **restrições orçamentárias**. Na linha dos parágrafos anteriores, ressaltamos que os efeitos desse enquadramento impactam também os demais poderes e instituições autônomas da nação e não apenas o Poder Executivo.

Assim sendo, defendemos que a **autonomia orçamentária** permitirá ao **IBGE defender diretamente e fundamentar tecnicamente seu orçamento junto ao processo legislativo de elaboração da Lei Orçamentária Anual**.

4.2- AMEAÇA

Outro impacto importante é a possibilidade de **aplicação de novas tecnologias** na execução de suas atividades, como inteligência artificial e algoritmos de mineração de dados. **Esse impacto deverá se prolongar no tempo** dado que deverá também receber a influência dos novos modelos conceituais a serem elaborados para estudar e representar os fenômenos socioeconômicos nesta nova configuração civilizatória¹⁶.

¹⁶As instituições produtoras de estatísticas oficiais não são o *lócus* da gênese de desenvolvimento desses modelos. São gestados naturalmente e amadurecidos nos ambientes acadêmico e sociopolítico até se tornarem socialmente aceitos. Apenas nesse estágio de consolidação são incorporados às atividades de produção de estatísticas oficiais, embora possa existir um processo de retroalimentação entre essas instâncias.

Assim como a agricultura não deixou de existir com a revolução industrial, a atividade de produção de bens tangíveis e de serviços menos intensivos em conhecimento acumulado não desaparecerão. Desta forma, continuará sendo importante manter metodologias, formas e procedimentos de coleta que atendam a essa dimensão da realidade com configuração diversa, heterogênea e mais complexa do que homogênea e de baixa complexidade.

O IBGE não deve servir apenas aos setores produtivos de valor econômico, priorizando o espelho de atividades dinâmicas. **Ele tem como missão retratar, de forma inclusiva, todos os fenômenos e esferas da realidade do país¹⁷.**

Nesse sentido, é **imprescindível salvaguardar e blindar o levantamento de dados em campo como parâmetro de realidade** para descortinar essa dimensão que se ergue sobre a base de funcionamento da economia e da vida real/tangível em sociedade. Afinal, as promessas e os impactos da inteligência artificial e aprendizado de máquina estão longe de serem consenso¹⁸.

Essas transformações tornam-se uma ameaça quando são apresentadas ideias como a criação do Sistema Nacional de Geoestatísticas e Dados – SINGED, que oferece um risco estrutural à missão institucional do IBGE, caso não conte com a devida maturação técnica. É salutar e premente um **parecer oficial** da equipe técnica permanente do órgão.

Em diversas ocasiões fartamente documentadas, foi externalizada **uma percepção de que o IBGE leva 10 anos para realizar um Censo e o Big Data faz um Censo por dia¹⁹**. Tal declaração reflete uma compreensão reduzida da complexidade operacional e das exigências metodológicas que envolvem a realização de um Censo oficial.

Mesmo com o volume de dados e a diversidade do chamado Big Data, ressalta-se que os possíveis indicadores a serem construídos nesse espaço serão, no máximo, **substitutos imperfeitos das estatísticas oficiais**. Isso ocorre porque existem aspectos que favorecem a singularidade das estatísticas oficiais, como precisão, consistência metodológica, comparabilidade e interpretabilidade. Embora

¹⁷ Até porque os setores dinâmicos podem mudar de acordo com o contexto e com o tempo. É preciso garantir a existência de uma base de dados/série-histórica para viabilizar a comparabilidade e até mesmo a identificação no padrão da dinâmica.

¹⁸ Glauco Arrix informa que estudos realizados sobre o impacto da inteligência artificial generativa não reforçam a hipótese de que essa tecnologia prescinda de supervisão humana. Além disso, não se observa redução significativa da oferta de emprego em consequência da aplicação de IA, nem nos países desenvolvidos, que já estão mais avançados nessas pesquisas com inteligência artificial (<https://www.youtube.com/live/jXwO0Ot2R8A?si=ERDdqaK0OzXe41CQ>).

¹⁹ <https://www.youtube.com/live/56zYT2NoyOs?si=m8Eksqu8pdXh8Kbb>

exista uma faixa de interseção entre a economia digital e a economia real e, mesmo que a primeira esteja em expansão em relação à segunda, **os dados encontrados no Big Data são “não estruturados”**, possuindo diversos atributos que dificultam sua harmonização²⁰.

A interseção de espaços digitais potencializa a existência de dupla contagem, dificultando a definição precisa do universo ao qual os dados se referem e, consequentemente, impedindo que os dados amostrais possuam ponderação conhecida. Além disso, é preciso ter em mente que os **objetivos das estatísticas oficiais diferem substancialmente dos objetivos do Big Data**.

Para as *Big Techs*, o principal objetivo é viabilizar a indicação, recomendação, direcionamento e *microtargeting* de conteúdos no momento e contexto apropriado para influenciar perfis de indivíduos de forma personalizada e em tempo real. É importante também destacar que a grande maioria dos dados captados furtivamente pelas *Big Techs* em plataformas digitais não é objeto de regulação e coordenação de um sistema de estatísticas oficiais, embora seja uma questão de ordem pública a ser enfrentada por um conjunto de instituições.

Além de estar fora do escopo de uma instituição produtora de informações estatísticas e geocientíficas oficiais, **a proposta de construção do SINGED (como forma de garantir soberania de dados frente às Big Techs)** ou a modernização metodológica e tecnológica do banco de dados do IBGE, **não pode ser efetivada sem um amplo estudo reflexivo capaz de garantir a coerência e a integridade das atividades junto a missão do IBGE²¹**.

Com base nessa experiência, é proposto um processo sucessório alternativo ao atualmente previsto na Constituição. **É fulcral que a indicação tenha como principal embasamento critérios técnicos e não apenas critérios políticos.** Esse processo precisa ter uma lógica que distancie a atuação da direção do órgão da necessidade de se alinhar a um mandato de governo específico de, e sim dentro de um contexto de um projeto de Estado que envolva os demais Poderes da República. Desta forma, **a direção do órgão poderá focar menos na própria manutenção de sua indicação, e mais na autonomia técnica e no plano de**

²⁰ Deve-se ainda considerar a crescente dificuldade de discernimento sobre a origem e fontes das informações no espaço digital, tanto em relação à veracidade (*fake News*), quanto em relação à geração informacional da inteligência artificial com alta probabilidade de restringir a variabilidade das informações disponíveis e gerar informações sem sentido (alucinações).

²¹ A modernização não é um valor absoluto. Ela precisa ser conscientemente problematizada e escolhida de acordo com cada contexto e aplicação.

trabalho de longo prazo, dentro dos critérios internacionais relacionados às instituições produtoras de estatísticas geocientíficas oficiais.

5 - PROPOSTA

É com base nesse diagnóstico que se busca auxílio ante a instituição que carrega a possibilidade de realizar as mudanças institucionais e constitucionais. Essas mudanças são fundamentais para garantir que o IBGE atue com a independência necessária e esteja blindado das ameaças ao cumprimento de sua missão enquanto de órgão de Estado.

**Causa perplexidade,
que o único produtor de geoestatísticas oficiais, ainda não disponha de
mecanismos legais que assegurem sua estabilidade administrativa e
autonomia orçamentária e operacional.**

Para garantir a **continuidade das séries históricas**, bem como, as **atualizações metodológicas e tecnológicas** necessárias à manutenção da **qualidade e tempestividade** dos dados produzidos pelo IBGE, defende-se que seja retomado e priorizado o debate para que **seja urgentemente aprovada a PEC 027/21** que propõe a formalização do IBGE como órgão permanente de Estado dotado de autonomia funcional, técnica, administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial e demais previsões necessárias de regulamentação.

O objetivo primordial é viabilizar sua **aprovAÇÃO DE FORMA CÉLERE** sob pena de um **apagão geoestatístico**²².

Para tanto, **seguimos à disposição para quaisquer esclarecimentos** e oportunidades de aprofundar o debate em reuniões, audiências públicas e quaisquer outras formas de discussão de assunto tão caro à sociedade brasileira.

²² <https://blogdoibre.fgv.br/posts/brasil-enfrenta-risco-de-apagao-estatistico>

Assinando:

1- Colaboradores da Elaboração:

- Ângelo Demetrius Guilherme – Gerência de Geodésia e Cartografia – SES/GO;
- Carlos Eduardo Lambert de Almeida – Diretoria de Informática – RJ;
- Carlos Maurício Cavalcante – SES/CE
- Daniel Marcos Resende Dutra – SES/MG;
- Denise Guichard Freire – Diretoria de Pesquisas - RJ;
- Eduardo Michalzechen Liberal Xavier – Diretoria de Geociências – RJ;
- Erika Delania Veríssimo de Andrade – SES/PE;
- Fabiana Conceição Figueiredo – Diretoria de Pesquisas -RJ;
- Fabiane Lucena Cavalcante – Diretoria de Geociências – RJ;
- Gisella Colares Gomes SES/CE;
- Greice Damião de Assis – Aposentada – RJ;
- Guilherme Guimarães Moreira – SES/MG;
- Jose Aramando Cavalcante – SES/CE;
- Luciene Aparecida Ferreira de Barros Longo – Diretoria de Pesquisas – RJ;
- Patrícia O. Borges e Sousa – SES – MA;
- Paulo Diogo Rodrigues Leão – RJ;
- Rita de Cássia Alencar – SES/CE;
- Sandra Bessa – SES/CE;

2- Servidores Apoiadores

- Aliete Wanderley Albernaz – Aposentada – SES/GO
- Andressa Coelho Maxnuck Soares – Diretoria de Pesquisas – RJ
- Ângela Maria Aguiar Cipriano - Aposentada - SES/GO
- Antônio Carlos Rodrigues da Silva - SES/GO
- Bernardo Cristóvão Colombo da Cunha - Aposentado - SES/GO
- Carlos Augusto Canedo -SES/GO
- Carmen Barbosa Lemos – SES/GO
- Cecília de Oliveira Gomes Santiago – SES/MG
- Claudiomar Ferreira Castro - Aposentado – SES/GO
- Dilmar de Jesus Cavalcante - Aposentado - SES/GO
- Elisene Meireles - Aposentado – SES/GO
- Elizabeth Marques Moreira - Aposentada - SES/GO
- Eurípides Luis Pereira – Aposentado – SES/GO
- Humberto Silva Augusto – SES/MG
- Izabel Guimarães Marri - Diretoria de Pesquisas – RJ

- Jorge Aidar Silvestre - SES/GO
- Juliana Dias Alves – SES/MG
- Lázaro Alves Pereira - Aposentado - SES/GO
- Leandro Okamoto da Silva - Diretoria de Pesquisas - RJ
- Leonardo Pereira Ramos – SES/MG
- Lucas Coelho Sobrinho – Gerência de Geodésia e Cartografia – SES/GO
- Luciano Gonçalves de Castro e Silva – Diretoria de Pesquisas – RJ
- Luiz Guilherme da MOTA Pereira - Aposentado - SES/GO
- Marcelo de Sousa Dantas - Diretoria de Pesquisas – RJ
- Marcio Mitsuo Minamiguchi - Diretoria de Pesquisas-RJ
- Maria Cecília de Santana Parreiras – SES/MG
- Maria da Conceição Mastins – Aposentada -SES/GO
- Maria das Neves Pinheiro da Silva – Aposentada – RJ
- Maria Helena de Almeida – Aposentada - RJ
- Maria Suely Ribeiro Silva Ladeira – SES/MG
- Marla Barroso França - Diretoria de Pesquisas/RJ
- Marina Luzia Rosa Ludegero – Aposentada - SES/GO
- Marta Helena Mendes de Queiroz - Aposentada - SES /GO
- Max Conde da Fonseca – DTI /RJ
- Ordália de Fátima Almeida - Aposentada - SES/GO
- Rossana Patitucci Franco – Aposentada - RJ
- Yris Nara da Silva Santos - Temporário - SES/GO

3- Núcleos Sindicais

- Núcleo Ceará – ASSIBGE
- Núcleo Goiás – ASSIBGE
- Núcleo Minas Gerais – ASSIBGE