

Contas regionais: uma experiência de trabalho em rede

Edmundo Sá Barreto Figueirôa*

Resumo

O objetivo central deste artigo é reforçar a idéia de que a articulação e integração dos órgãos nacionais produtores de estatística é uma necessidade imprescindível, porquanto permitirá a criação de sinergias, a otimização de recursos e a disseminação do conhecimento, consideradas exigências do processo de democratização e descentralização política do País.

Palavras-chave: articulação, integração, trabalho em rede, metodologia homogênea, comparabilidade, Produto Interno Bruto.

Abstract

The central objective of this article is to strengthen the idea that the joint/integration of the producing national agencies of statistics is an essential necessity, as it allows the creation of synergies, the optimization of resources and the dissemination of knowledge, considered requirements of the democratization process and of the Country's politics decentralization.

Key words: joint, integration, work in net, homogeneous methodology, comparability, Gross Domestic Product.

INTRODUÇÃO

O planejamento, nas diversas esferas de governo, exige cada vez mais informações consistentes e que retratem as especificidades locais e regionais de forma adequada, permitindo a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Isso deve ser feito com base em indicadores regionalizados que sejam comparáveis no tempo e no espaço e construídos com base em séries estatísticas contínuas. Esses dados devem retratar a realidade socioeconômica regional e as particularidades e diversidades do espaço territorial brasileiro, o que pressupõe um esforço institucional, compartilhado e complementar, para a criação de um novo sistema de informações regionalizadas.

O Projeto de Contas Regionais, concebido com o objetivo de estimar o Produto Interno Bruto (PIB)¹ dos estados brasileiros, pode ser citado como um dos resultados bem-sucedidos dessa integração institucional, uma vez que foi desenvolvido em parceria entre os diversos órgãos estaduais produtores de estatística e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela coordenação e geração das principais estatísticas do País.

O cálculo do PIB por Unidade da Federação, elaborado com base em uma metodologia homogênea, sob a coordenação do IBGE, corresponde a uma antiga aspiração dos Órgãos Estaduais de Estatística (OEE). Mobilizados em torno desse propósito, representantes dessas instituições acabaram convencendo o IBGE

* Diretor de Estatística e Indicadores da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Mestre em Administração (UFBA) e Professor da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). edmundo@sei.ba.gov.br

¹ Constitui-se no indicador do resultado final da atividade produtiva e expressa a produção, sem duplicações, de todos os produtores residentes. Em outras palavras, o PIB representa a produção que se destina a suprir usos finais, mediante o consumo, acumulação e exportações.

a assumir a responsabilidade de liderar um trabalho de tal envergadura.

O breve relato que se segue, das primeiras e principais experiências de cálculo do PIB regional – particularmente o da Bahia – e de algumas das mais importantes etapas do processo de integração institucional, mostra a difícil trajetória e o curso das ações que resultaram na implementação de um dos maiores e mais profícuos trabalhos em rede realizados no País, na área de indicadores econômicos.

PRIMEIROS PASSOS

Em que pese a necessidade de se precisar a dimensão das economias estaduais e sua representatividade no âmbito da Federação, a inexistência de indicadores estatísticos que refletissem o desempenho das diversas atividades econômicas impediu, durante muito tempo, que tal esforço fosse empreendido.

Foi em 1952 que a Fundação Getúlio Vargas – FGV, apresentou uma primeira estimativa da Renda Nacional por Unidade da Federação, cobrindo o período 1950-1951, elaborada por sua Equipe de Estudos da Renda Nacional. Os resultados a que a instituição chegou permitiram que se conhecesse a participação dos estados na economia brasileira, assim como a renda per capita das Unidades da Federação (UFs) e a contribuição dessas para as finanças públicas do País.

Importante e pioneiro, esse trabalho se limitou a ratear o Produto Interno Bruto (PIB) nacional entre as unidades federativas nos anos citados, tomando como base os principais indicadores econômicos estaduais. Vertical e descendente,² tal modelo utilizado para o cálculo do valor nominal³ do PIB era compatível com o adotado para a execução dos trabalhos, sendo realizado integralmente pela própria FGV, sediada no Rio de Janeiro.

Por sua abrangência nacional, mesmo apresentando algumas limitações, esses indicadores respaldaram análises de caráter econômico, permitindo

² O valor total do PIB brasileiro era totalmente rateado pelas Ufs, por meio de indicadores regionalizados. O método apresentava algumas limitações, pois não captava, integralmente e com grande precisão, determinadas especificidades das economias regionais.

³ Não permitia a leitura do desempenho real do produto.

que se chegasse a uma razoável aproximação da magnitude das economias regionais, sendo, portanto, amplamente utilizados na década de 1950.

Quando o IBGE assumiu a responsabilidade pela elaboração das Contas Nacionais do Brasil, em 1986, passou a ter, também, a atribuição de calcular a renda per capita dos estados. A metodologia adotada para o cálculo dessa renda apoiava-se nas informações extraídas dos Censos Econômicos do IBGE, os quais eram realizados a

cada cinco anos.

Dessa forma, foram divulgadas informações regionais para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985. A opção pela vinculação das estimativas da renda dos estados aos dados censitários deveu-se à necessidade de fornecer, para todas as Unidades da Federação, o mesmo conjunto de informações,

procurando-se, assim, assegurar a homogeneidade do método e a comparabilidade dos dados (IBGE, 2004).

EXPERIÊNCIA NORDESTINA

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com notórias disparidades regionais, a elaboração de estudos sobre as regiões, de forma sistemática e contínua, revela-se uma necessidade premente. Coube à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE,⁴ com sua sede em Recife, empreender uma das primeiras iniciativas no campo da Contabilidade Regional. Compatível com as atribuições da instituição, esse projeto restringia-se à sua área de influência.

Sob a responsabilidade da assessoria técnica da SUDENE, foi formada uma equipe de trabalho que contou com a consultoria de um perito da Organização das Nações Unidas – ONU, entre 1964 e 1967, que passou, posteriormente, a ser representante da Organização dos Estados Americanos – OEA, tendo

⁴ Instituída pela Lei nº 3.962, de 15 de dezembro de 1959, a SUDENE tinha como atribuições promover o desenvolvimento do Nordeste; realizar, direta ou indiretamente, estudos, pesquisas e diagnósticos; e atuar no planejamento e na coordenação dos investimentos federais na região. (SUDENE, 1983).

como atribuição conceber e implementar o sistema simplificado de Contas Regionais do Nordeste (SUDENE, 1983).

Para efetivar esse trabalho, pioneiro em termos de Nordeste, a SUDENE promovia, sistematicamente, a coleta dos dados necessários à elaboração do PIB de cada estado da Região. Os levantamentos realizados nos estados tinham, como suporte legal para a sua execução, um convênio que se tornou conhecido como Agregados Macroeconômicos. Os dados eram coletados por meio de questionários e preenchidos sistematicamente por funcionários dos órgãos estaduais vinculados ao convênio, que se encarregavam de enviá-los ao escritório da Superintendência.

No entanto, mesmo pautando a coleta das informações por critérios estabelecidos pelo órgão, esses técnicos desconheciam os procedimentos utilizados nas etapas subsequentes da pesquisa, assim como os conceitos basilares adotados na estimativa do PIB do seu próprio estado, o que evidenciava fraca integração entre esses profissionais e a equipe técnica sediada em Recife, onde também eram processados os questionários e realizados a sistematização dos dados, os cálculos finais e os ajustes nas estimativas do PIB.

Esse modelo de execução do trabalho era centralizado, desde a formulação dos pressupostos que norteava o levantamento dos dados até a formatação final dos resultados, o que dificultava a difusão do conhecimento entre os técnicos regionais envolvidos no projeto, que não atuavam como equipes de trabalho, mas tão-somente como coletadores de dados. Tal restrição impediu que se formasse, nas Ufs, uma massa crítica de conhecimentos que permitisse a habilitação desses profissionais para o desenvolvimento do cálculo do macroagregado do seu próprio estado, o que indicava a necessidade de formação e capacitação de equipes técnicas com essa finalidade.

Como se sabe, a realização do cálculo do macroindicador no próprio estado permite a construção e a consolidação de uma base de dados que facilita a apreensão, com um grau de precisão maior, dos resultados macroeconômicos e das especificidades regionais, o que representa, para o sistema de planejamento estadual, um instrumental da maior importância para a tomada de decisões.

Em diversos estados do Nordeste, equipes de tra-

balho foram estruturadas para desenvolver o trabalho em todas as suas etapas, sendo notórios os efeitos positivos desse esforço. Além disso, treinamentos sistemáticos foram oferecidos às equipes técnicas e os levantamentos estatísticos – primários e secundários – passaram a ser realizados sob um marco referencial, que possibilitou o ordenamento das estatísticas econômicas regionais.

As informações coletadas eram direcionadas de forma a alimentar um grande e diversificado banco de dados, que se constituía em importante acervo de conhecimentos e foi ampliado, ao longo do trabalho, com o avanço da experiência do corpo técnico.

Entendia-se, portanto, que um esforço dessa magnitude, em que são necessários levantamentos de dados em todos os setores e segmentos da economia, deveria estar desenhado de modo a gerar um volume de estatísticas estaduais capaz de permitir a construção de inúmeros indicadores econômicos.

Fora da área de atuação da SUDENE, e com o mesmo propósito de elaborar os cálculos do PIB localmente e com metodologias próprias, estavam operando equipes permanentes em diversos estados do Brasil, a exemplo de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás, Minas Gerais e Santa Catarina.

Experiência baiana

Na Bahia, o Centro de Planejamento e Estudos – CPE, realizou, em 1956, com sucesso, a primeira avaliação da renda estadual, projeto que lamentavelmente não teve prosseguimento devido às mudanças nas diretrizes da instituição (SORÁ, 1984).

Desvinculando-se do convênio com a SUDENE, em 1984, o Centro de Estatísticas e Informações – CEI, montou sua própria equipe de Contas Regionais, com a finalidade de elaborar os cálculos do PIB no próprio estado. O trabalho foi realizado com o apoio do Instituto Latinoamericano de Planificación Económico Social – ILPES, no âmbito de um convênio de cooperação técnica com a ONU.

Durante mais de dois anos, a equipe de Contas Regionais do CEI manteve-se estudando e discutindo os conceitos e procedimentos que envolvem o cálculo regionalizado, ao tempo em que coletava, sistematizava e efetuava a tabulação e a crítica das informações que seriam utilizadas para a construção dos diversos

indicadores setoriais que alicerçam o cálculo do PIB.

Por requerer uma multiplicidade de informações, a execução do trabalho possibilitou a reorientação técnica dos inúmeros levantamentos estatísticos realizados pelo órgão, que passaram a ser sistematizados de modo a representar, entre outros resultados, a ampla gama de segmentos da economia estadual, assim como a subsidiar a elaboração de estudos de diferentes setores e atividades.

Em 1986, foram apresentadas a metodologia e as primeiras estimativas do PIB⁵ para o período 1975-1985, elaboradas individualmente pelo CEI, passando o órgão a divulgar, periodicamente, o resultado do desempenho anual da economia baiana à luz desse macroindicador.

Observava-se, entretanto, que um problema ainda persistia, relacionado à questão da comparabilidade. Os resultados produzidos pelo CEI e aqueles divulgados pelos estados que já calculavam o seu Produto Interno Bruto não eram perfeitamente comparáveis, posto que tais estimativas, embora alicerçadas nas mesmas recomendações do Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (SNA), eram elaboradas com base em metodologias relativamente distintas. Por outro lado, os procedimentos adotados pelos estados divergiam entre si e em relação ao utilizado pelo IBGE na construção das contas do país, dificultando uma aferição mais precisa da contribuição das economias estaduais para o PIB brasileiro e também do seu posicionamento na estrutura do Agregado.

Havia, portanto, uma grande questão a ser resolvida, que era a necessidade de tornar as grandezas comparáveis entre si e de compatibilizar e estabelecer uma perfeita sintonia entre os resultados regionais e aqueles obtidos pelo IBGE⁶ para o País.

Desse modo, por não haver uma coordenação ge-

ral dos trabalhos – que continuavam sendo pautados por procedimentos distintos – assistia-se a uma proliferação de cálculos elaborados de forma diversa pelas várias instituições. Agravando esse quadro, resultados distintos eram apresentados para um mesmo estado da Federação.

A existência simultânea de até quatro versões do PIB, a exemplo do que ocorria para alguns estados do Nordeste,⁷ era inconcebível, e não apenas do pon-

A existência simultânea de até quatro versões do PIB, a exemplo do que ocorria para alguns estados do Nordeste, era inconcebível, e não apenas do ponto de vista estatístico. Os resultados divulgados, além de distintos, eram muitas vezes acentuadamente divergentes, causando desperdício de recursos do contribuinte e, o que é mais grave, confundindo o usuário da informação

to de vista estatístico. Os resultados divulgados, além de distintos, eram muitas vezes acentuadamente divergentes, causando desperdício de recursos do contribuinte e, o que é mais grave, confundindo o usuário da informação.

Entendia-se, portanto, que essas dificuldades só seriam equacionadas com a presença de um órgão capaz de exercer a coordenação geral dos trabalhos, sendo consensual a indicação do IBGE para assumir a dianteira do processo. Mostrava-se também imprescindível a elaboração de uma metodologia única e homogênea, que embasasse procedimentos de cálculo idênticos e/

ou equivalentes, e que fosse adotada integralmente por todas as UFs, possibilitando a comparabilidade dos resultados regionais entre si e com o nacional.

Em busca da integração

Com o objetivo de deflagrar o processo de discussão, utilizando-se como principais referências as diversas metodologias regionalmente já adotadas e/ou em fase de adoção, foi iniciada uma série de encontros técnicos, com a finalidade de se chegar a um procedimento de cálculo unificado. Tais reuniões contavam com a participação dos Órgãos Estaduais de Estatística – OES, e da comunidade acadêmica interessada no assunto, fazendo-se sempre convites formais ao IBGE, que compareceu a todas as reuni-

ões, sem assumir, contudo, a coordenação dos trabalhos. Quatro grandes e principais encontros nacionais foram realizados, entre os anos de 1984 e 1990, em diferentes estados: Paraná, em 1984; Bahia, em 1986; Rio Grande do Sul, em 1988; e Goiás, em 1990.

Aglutinando os órgãos dos estados que elaboravam as Contas Regionais, esses encontros também tinham como finalidade atrair e mostrar ao órgão central de estatística (IBGE) o quanto era importante a sua participação como coordenador geral desse processo, considerando-se não apenas a sua posição nacional, como a sua valiosa, importante e abrangente base de dados, imprescindível à estruturação de um cálculo uniforme para todas as UFs.

Estava-se diante de uma tarefa de difícil execução, em virtude não apenas do jogo de interesses dos estados e da forte resistência do IBGE em assumir, à época, tal responsabilidade, como, também, de certa resistência a mudanças, especialmente pelas equipes regionais, que teriam que abrir mão de alguns procedimentos de cálculo usualmente adotados, em prol do desenvolvimento de uma metodologia que fosse compatível com o desenho das informações existentes e passível de implementação em todas as Unidades da Federação.

Esse objetivo só foi alcançado em 1992, quando o IBGE, atendendo às demandas dos estados, montou uma equipe de trabalho no Rio de Janeiro, formada por quatro técnicos, os quais, após intenso treinamento, passaram a trabalhar sob a orientação de um consultor do ILPES. Para formalizar e institucionalizar essa participação, foi assinado um convênio entre o IBGE e os Órgãos Estaduais de Estatística e realizada, também no Rio de Janeiro, a primeira rodada de debates metodológicos.

Após o processo de discussão, estruturou-se o primeiro documento que seria utilizado como metodologia básica e que orientaria, sob um marco comum, a execução dos trabalhos nas regiões.

Entretanto, em que pese todo o protocolo para a sua implementação, a exemplo da assinatura de convênios, o projeto não teve continuidade. Questões inter-

nas ligadas ao órgão central impossibilitaram o seu andamento, interrompendo um considerável esforço de estruturação e capacitação de equipes e frustrando as unidades regionais, que há tanto tempo buscavam tal integração.

Somente em maio de 1996, por ocasião da IV CONFEST – Conferência Nacional de Estatística, promovida pelo IBGE no Rio de Janeiro, e depois da efetiva pressão de alguns representantes dos órgãos estaduais,

durante o referido encontro, o órgão central de estatística voltou a assumir, dessa vez efetivamente, a coordenação do processo (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1996).

Para a construção da metodologia unificada que seria utilizada por todos os estados, foram convidados, para reuniões e discussões técnicas, os representantes de todos os Órgãos Estaduais de Estatística. Promoveram-se cursos regionais e nacionais, visando ao treinamento dos técnicos envolvidos e organizaram-se encontros e reuniões técnicas nacionais para o acompa-

nhamento dos trabalhos e implementação da metodologia; a avaliação da consistência temporal, setorial e regional dos resultados; e a efetivação e consolidação dos dados regionais, objetivando-se, com isso, assegurar a sua compatibilização com os resultados das Contas Nacionais (IBGE, 1999).

Esse processo de organização e gestão dos trabalhos possibilitou a elaboração dos cálculos pelas equipes regionais, de modo vertical e ascendente, feitos com base nas informações definidas para uso comum, e disponíveis em cada UF.

Concluída a consolidação dos resultados regionais, procedeu-se à sua compatibilização com o resultado nacional, efetuando-se, posteriormente, os ajustes estatísticos necessários.

Ao final de 1999, na publicação denominada Contas Regionais do Brasil, foi divulgada a primeira edição do Produto Interno Bruto, abrangendo o período 1985-1997, cujas estimativas foram realizadas pelos próprios estados, sob a coordenação do IBGE. Constam do documento os Agregados Macroeconômicos Regionais

Somente em maio de 1996, por ocasião da IV CONFEST – Conferência Nacional de Estatística, promovida pelo IBGE no Rio de Janeiro, e depois da efetiva pressão de alguns representantes dos órgãos estaduais, durante o referido encontro, o órgão central de estatística voltou a assumir, dessa vez efetivamente, a coordenação do processo

⁵ INFORME CONJUNTURAL. PIB Bahia, 1975-1985. Salvador: CEI, v. 6, n. 8, ago. 1986.

⁶ O IBGE recebeu, em 1986, da FGV, a incumbência de produzir o PIB brasileiro.

⁷ No caso da Bahia, existiam versões produzidas pelo CEI, pela SUDENE, pelo IPEA e por um pesquisador da FGV.

(Valor da Produção, Consumo Intermediário e Valor Agregado), além do PIB per capita, da estrutura e da evolução do PIB regional, e da participação de cada UF nos resultados consolidados do País (IBGE, 1999).

Desde então, o trabalho passou a ser realizado em uma grande rede nacional, englobando todas as Unidades da Federação, realizando-se anualmente a sua divulgação, com a participação efetiva de todas as equipes regionais.

A cada ano são agendadas duas reuniões, para disseminar possíveis avanços na metodologia e compatibilizar os resultados das grandezas econômicas das UFs com o resultado da economia nacional, estimado pelo IBGE.

Vale ressaltar que esse esforço não se limitou à realização da Conta de Produção do PIB dos estados. O efeito-demonstração do trabalho e o processo de integração das equipes possibilitaram avanços, que culminaram com a ampliação das ações realizadas em rede, originando novos indicadores, a exemplo da metodologia de cálculo do PIB municipal, cujos primeiros resultados, abrangendo a série anual 1999-2002, foram divulgados em maio de 2005, para todos os municípios do País.

Essa metodologia permitiu a construção de estimativas coerentes do PIB dos municípios, que são comparáveis entre si e estão em consonância com as recomendações internacionais das Nações Unidas, do Banco Mundial, da Comissão das Comunidades Europeias – Eurostat, do Fundo Monetário Internacional – FMI, e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD, reunidas no manual *System of National Accounts*, de 1993.

Estão em andamento as discussões para o desenvolvimento do cálculo da Conta Satélite do Turismo, dentro do marco referencial das Contas Regionais, assim como do cálculo do Produto Interno Bruto, pelas óticas do Consumo e da Renda, completando-se, desse modo, a identidade contábil.

CONCLUSÃO

O exemplo do Projeto de Contas Regionais é uma prova cabal da viabilidade dos trabalhos em rede que, além de criar sinergias, revelam a necessidade e a importância das ações integradas entre os órgãos responsáveis pela produção de estatística. Reforça essa

necessidade a crescente demanda por dados regionalizados, cujo atendimento exige, em especial dos organismos regionais, um grau de detalhamento das informações que permita recortes analíticos e interpretações, só possíveis por meio de indicadores que reflitam as características econômicas, demográficas, ambientais e sociais dos espaços e subespaços, e que é o objeto da análise e da ação efetiva do sistema de planejamento.

Por outro lado, diante da escassez de recursos públicos e da necessidade de informações detalhadas, que permitam agilidade e flexibilidade na tomada de decisões, são necessárias e imprescindíveis ações coordenadas, que diminuam superposições de gastos, nas três esferas de governo e entre os organismos produtores de estatísticas, otimizando, dessa maneira, a alocação das verbas aportadas pelo contribuinte ao erário público.

REFERÊNCIAS

- CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (Ba.). *PIB Bahia, 1975-1997: metodologia e séries retrospectivas*. Salvador, 1992. (Séries especiais CEI).
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4. 1996, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- FIGUEIREDO, Ferdinando de Oliveira. *Metodologia de contas nacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Contas nacionais do Brasil: conceitos e metodologia*. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação, Serviço de Publicações, 1972.
- INFORME CONJUNTURAL. PIB Bahia, 1975-1985. Salvador: CEI, v. 6, n. 8, ago. 1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas regionais: proposta metodológica*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. (mimeo).
- _____. *Contas Regionais do Brasil: 2002 / Coordenação de Contas Nacionais*. – Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Contas Regionais do Brasil, 1985-1997*. Departamento de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 1999.
- SORÁ, Isabel. Richard Stone, Prêmio Nobel de Economia de 1984, e o Sistema de Contas Nacionais. *Informe Conjuntural*. Salvador, CEI, v. 4, n. 11/12, p. 486-493, nov./dez. 1984.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Produto e formação bruta de capital do Nordeste do Brasil: metodologia, 1965-1981*. Recife: SUDENE, 1983.