

# Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional<sup>1</sup>

Cesar Vaz de Carvalho Junior\*, Edmundo Sá Barreto Figueirôa\*\*  
José Ribeiro Soares Guimarães\*\*\*, Paulo de Martino Jannuzzi\*\*\*\*

## Resumo

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo aprofundamento da revolução tecnológica e informacional, com amplas repercussões nos processos de coleta, produção e disseminação da informação. Paralelamente, o avanço dos processos de democratização da sociedade e de descentralização engendrou um novo, amplo e diversificado leque de demandas por informação no âmbito do Sistema Estatístico Nacional. Por outro lado, a reforma do Estado e a crise fiscal propiciaram restrições orçamentárias de diversas naturezas, que limitaram a capacidade de resposta das instituições públicas, produtoras de informação, no *timing* requerido pelas novas demandas da sociedade – maior aprofundamento e amplitude de escopo temático, informação com maior nível de desagregação territorial, menor espaço de tempo na realização e divulgação dos levantamentos. O objetivo deste trabalho é discutir e apontar os principais desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional, à luz desse complexo contexto de transformações, enfatizando a importância do trabalho em rede e de cooperação entre o coordenador do Sistema, as instituições públicas de planejamento, pesquisa e estatística e os demais órgãos produtores de informação do país.

**Palavras-chave:** Sistema Estatístico Nacional, institutos de estatística, informação, integração.

## Abstract

The last decades of the 20<sup>th</sup> century were marked by a deeper technological and information revolution, with a great impact on processes of collection, production and information disclosure. Simultaneously, the advances of processes with democratization and decentralization generated a new, broad and diversified set of demands for information in the National Statistics System level. On the other hand, the State reform and fiscal crisis caused various budget restrictions limiting the capacity public institutions producing information had to respond within the timing required by the new demands of society – thematic scope with great depth and amplitude, information with a higher level of territorial desegregation, small space in time to carry out and disclose the surveys. This work aims to discuss and point out the main modern challenges of the National Statistics System under the light of this complex transformation context, highlighting the importance of working in a network and granting cooperation between the System coordinator, public institutions responsible for planning, research and statistics, and other organizations producing information regarding the country.

**Key words:** National Statistics System, institute for statistics, information, integration.

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu, MG, 22- 26 de Setembro de 2005.

\* Presidente da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – ANIPES, e Diretor Geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. cesarvaz@sei.ba.gov.br

\*\* Mestre em Administração (UFBA), Diretor de Estatística e Indicadores da SEI e Professor da Universidade Católica do Salvador. edmundo@sei.ba.gov.br

\*\*\* Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, do IBGE, Diretor de Pesquisas da SEI, Membro da Diretoria da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP e Presidente do Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda da Bahia. ribeiro@sei.ba.gov.br

\*\*\*\* Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, do IBGE, Pesquisador CNPq no projeto "Informação estatística no ciclo da formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas no Brasil". pjannuzzi@ibge.gov.br

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende mostrar que a necessidade de mudança no modelo de gestão, nos mecanismos de articulação interinstitucional, na formatação jurídica em prol de uma maior estabilidade e longevidade dos órgãos, na legitimidade e na definição clara da missão dos institutos produtores de estatística não é opcional: é imperativa. Tais atributos são indispensáveis, caso as instituições queiram sobreviver e manter a qualidade de seus produtos e serviços e de seu atendimento e relacionamento com usuários, parceiros e fornecedores.

Nesse sentido, são abordados três aspectos principais: o primeiro objetiva explicitar os elementos indutores dessa imperativa mudança; o segundo, as especificidades desse processo no Brasil; e, por último, volta-se o foco para a necessidade de melhor articulação e trabalho em cooperação entre os órgãos responsáveis pela produção de informação estatística.

## A URGENTE E IMPERATIVA MUDANÇA

A nova ordem mundial, liderada pela chamada globalização, vem promovendo mudanças substantivas nas relações sociais, em todas as esferas, seja na vida pública, na vida privada, nas empresas ou nas relações de trabalho. Nesse sentido, essas transformações impõem rápidas mudanças e adequações na produção e disseminação das estatísticas oficiais.

Importa aqui destacar alguns fenômenos da globalização que guardam estreita relação com a necessidade premente de mudanças nos processos de produção e disseminação das estatísticas oficiais no país.

A terceira revolução industrial, resultante do desenvolvimento das forças produtivas que implementaram um novo paradigma tecnológico, a partir da microeletrônica e dos sistemas em rede, levando à integração, em tempo real, das ações humanas, e conferindo um redesenho e reestruturação do capitalismo mundial, é considerada

um fator que impõe a necessidade de mudanças.

Um dos pontos importantes nessa análise é o fortalecimento da 'aristocracia' financeira, que significou uma relativa hegemonia do mundo financeiro sobre o mundo real – produtor de valores de uso e de troca da riqueza material. Esse mundo 'irreal' (o financeiro) se tornou praticamente independente e possui mecanismos próprios de funcionamento, detendo uma lógica particular e dissociada do mundo

**A nova ordem mundial, liderada pela chamada globalização, vem promovendo mudanças substantivas nas relações sociais, em todas as esferas, seja na vida pública, na vida privada, nas empresas ou nas relações de trabalho. Nesse sentido, essas transformações impõem rápidas mudanças e adequações na produção e disseminação das estatísticas oficiais**

produtor de riquezas materiais, mas que, ao mesmo tempo, com este se relaciona e se entrelaça. São os mercados de capitais, de derivativos, poupanças etc.

O crescimento e fortalecimento do mundo financeiro, por exemplo, estão associados à velocidade do fluxo de informações e ao expressivo volume de recursos que esse segmento econômico controla. Trata-se de um monumental volume de recursos financeiros que, além dos tradicionais – poupanças e ações das famílias e das empresas – também incorpora os fundos de pensões privados e de empresas, e os seguros e aplicações de toda natureza.

Trata-se de um capital extremamente volátil, que se desloca mundialmente em busca da autovalorização, ou seja, busca a sua própria reprodução, não na geração de riqueza material, mas na renda sobre a forma de juros. Nessa busca, os seus principais controladores – as grandes seguradoras, os bancos, as empresas de previdência privada etc. – especulam para a obtenção das mais altas taxas de retorno, amparadas na manutenção da política cambial dos países.

Países pobres e sem suficiente formação de poupança interna para o financiamento dos seus projetos, buscam, nesse segmento, os recursos que necessitam para a promoção do desenvolvimento. A questão é que esse é um dinheiro muito caro e não tem, pela sua própria natureza, como objetivo-fim, o financiamento de atividades produtivas e a ajuda ao desenvolvimento direto da sociedade.

Outros aspectos significativos são: a transição demográfica e, paralelamente, a adoção de políticas econômicas e sociais de corte neoliberal, em substi-

tuição ao estado de bem-estar social. Assim, a globalização ora em curso, e que se evidencia no mundo contemporâneo, é um fenômeno que provoca, como consequência, um novo redesenho e uma nova reestruturação do próprio capitalismo.

Além do significativo volume de recursos sob o controle do citado sistema financeiro, a terceira revolução industrial, no mundo material, tem como novo paradigma o avanço e desenvolvimento da microeletrônica e da telemática.

O desenvolvimento de sistemas conectados em rede foi incorporado amplamente e rapidamente pelo setor financeiro, que se apropriou eficientemente dos avanços nesse campo, em especial pela necessidade de acelerar o seu fluxo de informações, aumentando exponencialmente a velocidade e o número de suas operações e as áreas de atuação, tornando-se um dos mais impulsionados pela globalização, aqui entendida como globalização financeira.

A partir da conexão dos sistemas e equipamentos, sobretudo com o advento da internet, foi possível a integração e automação do citado setor, numa dimensão de tempo real e em nível planetário. As operações de aplicações financeiras podem ser efetuadas de imediato, ou seja, o dinheiro se desloca de um país para outro, com uma rapidez jamais vista.

Diante dessas observações, pode-se inferir sobre duas importantes questões estruturais que vêm forçando as instituições produtoras e disseminadoras das estatísticas oficiais a promover reformas e mudanças na maneira de gerar seus produtos e serviços e de se relacionar com a sociedade, em consonância com a missão que lhe foi conferida.

A primeira questão estrutural diz respeito ao avanço das forças produtivas em decorrência do forte e maciço desenvolvimento tecnológico, principalmente da microeletrônica, que vem impondo novos instrumentos de trabalho e novas tecnologias, implicando novas rotinas, formas, conhecimentos e ferramentas de trabalho e de gestão no relacionamento, com fornecedores e usuários. Os exemplos estão presentes em todas as fases do processo de produção e disse-

minação da informação, indo desde a coleta de dados, tratamento, armazenamento, construção de indicadores, índices e estudos, até a sua divulgação. Os novos instrumentos de trabalho, as diversas configurações dos computadores, o GPS, os bancos de dados, a internet, a mídia digital e em meio magnético, os softwares gráficos, entre outros, possibilitam o aumento da produtividade, a redução no tempo de produção e a disseminação do produto/serviço. Além

disso, diminuem a margem de erro das estatísticas, reforçando a ideia de qualidade, fidedignidade e consistência, em consonância com os princípios elaborados pela Organização das Nações Unidas – ONU, e que devem nortear as ações dos institutos responsáveis pelas estatísticas oficiais no mundo.

Essa nova dinâmica, configurada por esses avanços, conduz à necessidade de diferentes perfis profissionais e à implementação de uma nova cultura de trabalho, com alterações substanciais nas relações sociais, para a produção e disseminação da informação. A força

de trabalho necessita assimilar novos saberes e novas habilidades para uma perfeita interação e integração com os novos processos. Os trabalhos tendem a ser, cada vez mais, executados por profissionais de diferentes áreas, ou seja, é crescente a realização de trabalhos com equipes interdisciplinares. Isso implica, não só uma mudança cultural, mas, também, mudança de natureza estrutural na forma de produzir das instituições, bem como na forma de se relacionar externamente. A possibilidade de trabalho em rede, via computadores, e a integração entre dados espaciais e dados alfanuméricos, são apenas alguns exemplos desse processo.

A segunda questão estrutural, também associada às mudanças em curso, refere-se à presença do Estado na economia. Em quase todo o mundo, o Estado vem sendo forçado a assumir uma nova postura política e administrativa, face à descentralização, às privatizações, à modernização no atendimento às novas exigências dos cidadãos e às novas formas e mecanismos de relacionamento com o setor privado

**Em quase todo o mundo, o Estado vem sendo forçado a assumir uma nova postura política e administrativa, face à descentralização, às privatizações, à modernização no atendimento às novas exigências dos cidadãos e às novas formas e mecanismos de relacionamento com o setor privado e com a população em geral**

e com a população em geral.

Ao adotar uma política de cunho mais liberal, diversos países tiveram que promover uma reestruturação política e institucional do Estado. Juntando-se a isso a crise fiscal e financeira que alguns passaram – o Brasil ainda passa –, defrontam-se com a freqüente escassez de recursos para promover, por exemplo, as modificações necessárias à implementação do processo de modernização da produção e a disseminação de informações nos principais centros produtores de estatísticas oficiais.

No caso do Brasil, como se verá, e, especialmente, em relação aos organismos estaduais, esse fato é gravíssimo. A modernização e o treinamento de pessoal, dentre outras coisas, é lento e, em muitas ocasiões, fica sempre defasado em relação à tecnologia mais recente e à urgência das demandas por informações provenientes da sociedade.

No país, além das questões anteriores alinhadas, acrescentam-se algumas outras que dificultam a possibilidade de uma modernização mais acelerada dos institutos de estatística. Nesse sentido, pode-se listar os seguintes fatores condicionantes: o fato de ser um país continental, com grande diversidade cultural, ambiental, social e econômica; a inexistência de crescimento econômico sustentado, fato este que perdura desde inícios dos anos de 1980; em face do processo de democratização, um aumento expressivo da demanda social por serviços públicos e políticas públicas compensatórias, especialmente em um país onde estruturalmente estas questões são graves – grande proporção de analfabetos e de pobres, elevado número de domicílios com saneamento básico inadequado, péssima distribuição de renda etc.; a descentralização de atividades públicas para municípios, que, em sua grande maioria, não apresentam capacidade de gestão compatível com suas novas atribuições.

Portanto, estas particularidades da sociedade brasileira – democratização, políticas de corte neoliberal, descentralização, baixo crescimento econômico, juntamente com a inserção no processo de globalização impuseram aos institutos de pesquisas a necessidade de mudanças em sua lógica e estratégia operacional da produção e disseminação de informações.

O que se observa é um aumento exponencial da

demanda por informações econômicas, sociais, ambientais e cartográficas por parte de empresários, governo, universidades, sociedade civil organizada e da população em geral. Grande parte destas demandas origina-se das mudanças ocorridas no país, que torria o cidadão mais ciente de seus direitos; da reestruturação produtiva, que implica, por parte dos empresários, na necessidade de informações sobre a demanda da sociedade, a renda, o mercado de trabalho, a infra-estrutura, cenários, etc; vem do governo, pela necessidade de dar satisfação à sociedade de suas ações, a exemplo da preparação de seus Planos Plurianuais – PPA's e de transparência do gasto público.

Ademais, a reforma do Estado, o avanço dos processos de descentralização, a maior pressão social, oriunda de sucessivas crises econômicas, e o conseqüente acúmulo de demandas locais, vêm impulsionando, cada vez mais, o poder municipal a assumir um papel empreendedorista, no sentido de criar novas vertentes de desenvolvimento e geração de recursos para o atendimento dessas demandas.

Assim, é certo afirmar, que a relação entre as instituições de pesquisas e a sociedade vem, no Brasil, em geral, passando por uma nova fase, sendo esse, ainda lento e novo processo de interação, motivado pelos diversos fatores já mencionados.

Quando conjugados eles se potencializam, criam sinergias e reclamam por uma maior e mais urgente descentralização, cooperação e universalização da informação. Percebe-se, portanto, que a democratização da sociedade brasileira vem se implementando na direção de efetivos processos de descentralização, participação social em programas, em orçamentos etc., assim como na direção da transparência e do maior controle do Estado e de suas ações, por parte da sociedade.

Conforme destacam Jannuzzi e Pasquali (1998), a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano em cidades com mais de 20 mil habitantes e de planos plurianuais de investimentos de âmbito local, instituída na Constituição Federal de 1988, foi, também, um passo importante para a disseminação e consolidação da prática de planejamento local. Os autores ainda acrescentam que outros fatores, que também têm contribuído para institucionalizar a formulação de políticas públicas

em bases mais técnicas, têm sido a exigência de avaliação dos impactos ambientais, decorrentes da implantação de grandes projetos, e a necessidade de elaboração de diagnósticos setoriais da realidade local para justificar o repasse de verbas federais de programas sociais.

Diante deste profundo processo de transformações e de novas demandas da sociedade, Albuquerque (1997) destaca como novas funções municipais:

- Promoção do desenvolvimento econômico local;
- Disposições em defesa do meio ambiente;
- Planejamento estratégico municipal;
- Fomento ao associativismo local;
- Articulação estratégica de atores para o fomento produtivo e iniciativas locais de emprego;
- Criação de imagem municipal e reforço da identidade local;
- Iniciativas de mudança cultural e comportamentos a favor do meio ambiente.

Este complexo contexto vem fazendo com que a geração e disseminação periódica de estatísticas municipais passem a assumir um caráter ainda mais relevante no processo de planejamento, inclusive também para subsidiar o processo de monitoramento e avaliação das políticas implementadas.

Na contramão dessa ampliação e diversificação de demanda por informações, vêem-se situações que conspiram para que não ocorra o pronto e adequado atendimento da mesma. Além disso, o problema se agrava, mais ainda, na medida em que não se consegue, sequer, realizar pesquisas básicas, de forma sistemática e com a periodicidade necessária e habitual, principalmente pela não garantia de alocação de recursos para execução das mesmas.

Dois exemplos recentes ilustram a problemática de não realização de levantamentos: A Contagem da População e o Censo Agropecuário, de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A realização da Contagem de População em meados de cada década - entre a realização dos censos

#### Dois exemplos recentes ilustram a problemática de não realização de levantamentos: A Contagem da População e o Censo Agropecuário, de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

demográficos decenais - é de suma importância para a sociedade brasileira. Primeiramente, é o insumo fundamental para correção das estimativas populacionais anuais dos municípios brasileiros, e que serve de base, principalmente, para a partilha do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A não realização da Contagem impede, por exemplo, que se identifique a existência e o volume de fluxos migratórios entre os municípios e, por conseguinte, que se corrijam devidamente as estimativas populacionais, acarretando distorções, por vários anos, na transferência de recursos do FPM. Por outro lado, juntamente com a contagem são levantadas diversas características socioeconômicas da população fundamentais para se aprofundar o conhecimento acerca das condições de vida dos brasileiros, gerando insumos para a elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Em relação ao censo agropecuário assistiu-se o descaso com o setor que tem sustentado por diversos anos seguidos o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, que tem servido para conter preços em períodos altamente inflacionários (âncora verde) e que vem contribuindo, decisivamente, para permitir discursos otimistas em relação à economia.

Dado que o último Censo Agropecuário foi realizado em 1996, é inconcebível a sociedade ficar mais tempo sem informações sobre esse setor, que se moderniza e diversifica velozmente. Sem as referidas informações, é impossível a compreensão dos processos em curso, para os quais não se terá respostas, como a compatibilidade entre a atual ocupação do campo e a reforma agrária; o impacto ambiental, no setor, pelo uso intensivo de novas tecnologias; sobre quais alterações substanciais ocorreram, ao longo desses anos, em relação à questão fundiária; e de que maneira o acréscimo de demanda por novos insumos, máquinas e implementos agrícolas influenciou os demais setores da economia. Nessa mesma linha, não se terá informação, também, acerca da atual estrutura de custos das atividades agrícolas, diante da modernização do campo.

É lamentável e irreversível a perda para a sociedade pela não realização da contagem populacional, as-

sim como do censo agropecuário, na periodicidade e oportunidade adequadas. É importante ressaltar que nestes casos embora se trate de "escassez de recursos financeiros", poder-se-ia fazer uma leitura diferente em relação ao ocorrido. Os recursos existem e em proporções bastante superiores aos necessários à realização dos imprescindíveis levantamentos. O problema é de prioridade e de visão estratégica. Dessa forma, e por falta de garantia na alocação e disponibilização de recursos orçamentários, para o IBGE, o problema, no âmbito da pesquisa, se transforma em um problema de escassez de recursos financeiros. Este descaso com a informação reflete, no mínimo, a falta de planejamento e priorização em relação a um bem público cujo valor é inestimável. Além disso, os custos sociais pela ausência da informação impactam decisivamente no processo de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e os prejuízos daí decorrentes são infinitamente maiores do que a alocação adequada e oportuna dos recursos, em que pese não sejam mensurados e nem sequer utilizados como referência de *custo de oportunidade* no processo decisório de alocação de recursos.

#### ASPECTOS DO PROCESSO DE PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO NO BRASIL

Do ponto de vista da oferta, identificam-se a abertura de três principais frentes de trabalho que pouco se articularam ao longo dos últimos 15 anos.

A primeira diz respeito à reestruturação do IBGE, com base num processo de modernização. Este instituto tornou-se um dos mais competentes do mundo na realização de pesquisas domiciliares e em estabelecimentos.

A segunda frente relaciona-se à produção e ao uso dos registros administrativos, por parte de ministérios e, finalmente, as instituições estaduais que, em grande parte, passaram também por uma modernização tecnológica, com a geração de novos produtos e siste-

mas de produção e disseminação de informações.

Como consequência da maneira pouco articulada como se deu esse processo, pode-se perceber a baixa integração entre as três citadas frentes de trabalho, o que implicou principalmente em:

- Falta de harmonização no conjunto das estatísticas geradas pelos mais diversos produtores;

**Os custos sociais pela ausência da informação impactam decisivamente no processo de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e os prejuízos daí decorrentes são infinitamente maiores do que a alocação adequada e oportuna dos recursos, em que pese não sejam mensurados e nem sequer utilizados como referência de custo de oportunidade no processo decisório de alocação de recursos**

Diante do crescimento da demanda por informações, conforme já mencionado anteriormente, há uma profusão de dados gerados por diferentes órgãos, institutos, ministérios, entidades sindicais, ONGs, entre outras. No entanto, uma significativa parte destas informações não passa pelo processo de harmonização estatística, dificultando, muitas vezes, a integração, normalização e complementaridade entre elas.

- Inexistência de unicidade metodológica em importantes levantamentos de algumas áreas temáticas;

Este fato conduz a que a produção de estatísticas e indicadores não tenha como definição um mesmo marco referencial e sejam também geradas por procedimentos metodológicos distintos, nem sempre facilmente perceptíveis e internalizados pelos usuários, acarretando equívocos de interpretação que podem culminar em sérias dificuldades de apreensão e compreensão do fenômeno investigado. Isto também pode induzir, inclusive, à idéia, muito freqüente, de que informações diferenciadas sejam equivocadas ou inconsistentes, afetando, muitas vezes, a credibilidade dos levantamentos e, conseqüentemente, dos órgãos produtores, em que pese possa se tratar, apenas, de diferentes recortes conceituais e/ou metodológicos.

- Dispersão e superposição de custos e recursos humanos;

A existência de diversas pesquisas e levantamen-

tos, com o mesmo objeto de investigação e, muitas vezes, com mesma cobertura geográfica acarreta superposição de recursos e esforços, em detrimento da escassez de informações em outras áreas temáticas e/ou a cobertura em outras unidades territoriais. Com esta profusão desarticulada de informações, tem-se, também como reflexo a impossibilidade de se mensurar os gastos nacionais, ou mesmo regionais com a sua produção e disseminação. Em outras palavras, não se sabe quanto custa produzir informação oficial no país.

- Repetição exaustiva de levantamentos, por diferentes órgãos, junto às unidades investigadas

Realizar a coleta de informações para a obtenção de variáveis idênticas ou similares em diversos levantamentos e por diferentes instituições provoca, além da superposição, já alinhada, um desgaste pela exaustão do informante, comprometendo a qualidade das mesmas, incorrendo em custos desnecessários, seja para o informante ou para os órgãos pesquisadores.

- Falta de coordenação

A falta de uma ação coordenada provoca, entre outros prejuízos, a não criação de sinergias e a não otimização de recursos, dificuldades no remanejamento de verbas necessárias à incorporação de novos temas demandados pela sociedade, na ampliação do nível de cobertura geográfica e, falta de garantia de periodicidade dos levantamentos e divulgação. Observa-se que há, em algumas áreas temáticas, uma dispersão de informações que vai desde a abundância, com subutilização das mesmas, até duplicação de esforços sobre o mesmo objeto de investigação, que se manifesta, concomitantemente, com a escassez em outras áreas.

- Maior dificuldade para estabelecer parcerias e desenvolver trabalhos de forma integrada

Todos os aspectos mencionados, anteriormente,

contribuem para o não fortalecimento das instituições estatísticas, assim como, dificultam a execução de trabalhos em parcerias, que poderiam se reverter na otimização de recursos e melhorias do processo de produção e disseminação da informação.

Ressalte-se que tais considerações, especialmente em um ambiente democrático, não implicam na idéia de cerceamento da autonomia institucional, nem na construção de uma 'camisa de força' metodológica e operacional, objetivando, tão somente, a busca de maior racionalidade no uso dos recursos públicos, criação de sinergias, harmonização, ordenamento, efetividade e integração dos entes responsáveis pela produção da estatística oficial no país.

**A existência de diversas pesquisas e levantamentos, com o mesmo objeto de investigação e, muitas vezes, com mesma cobertura geográfica acarreta superposição de recursos e esforços, em detrimento da escassez de informações em outras áreas temáticas e/ou a cobertura em outras unidades territoriais**

**As instituições e a função social da informação**

As instituições geradoras de informações estatísticas oficiais respondem, em sua maioria, pela produção de informações, consideradas como bens públicos, que, por sua natureza, recomenda-se sejam viabilizadas no âmbito da atividade governamental. A missão precípua dos referidos geradores de estatísticas é disponibilizar informações essenciais a todos os segmentos da sociedade, de forma democrática, ágil, oportuna, consistente, transparente e com a menor defasagem temporal possível.

Alinhada a esse entendimento, na 28ª sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, realizada em abril de 1994, foram adotados os seguintes princípios fundamentais da estatística oficial.<sup>2</sup>

#### 1. Relevância, imparcialidade e acesso universal

A estatística oficial constitui um elemento indispensável do sistema de informação de uma sociedade democrática, que fornece, às instituições

<sup>2</sup> Registro Oficial do Conselho Econômico e Social, 1994, Suplemento n. 9 (E/1994/29).

oficiais da nação, ao setor econômico e ao público, dados acerca da situação econômica, demográfica, social e ambiental. Com essa finalidade, os órgãos oficiais de estatística devem reunir e disponibilizar, de forma imparcial, estatísticas de utilidade prática comprovada, para honrar o direito do cidadão à informação pública;

## II. Ética e normas profissionais

Para manter a confiança nas estatísticas oficiais, os órgãos de estatística devem tomar decisões de acordo com princípios estritamente éticos, profissionais, inclusive os científicos, na escolha dos métodos e procedimentos de coleta, processamento, armazenamento e apresentação de dados estatísticos;

## III. Confiabilidade e transparência

Para facilitar a correta interpretação dos dados, os órgãos de estatística devem apresentar informações de acordo com padrões científicos, referentes a fontes, métodos e procedimentos de estatística;

## IV. Direito ao comentário

Os órgãos de estatística têm direito de comentar interpretações equivocadas e uso incorreto das estatísticas;

## V. Custo-benefício

Dados para fins estatísticos podem ser obtidos com base em diversos tipos de fontes, sejam levantamentos estatísticos ou registros administrativos. Os órgãos de estatística devem escolher as fontes levando em consideração qualidade, oportunidade, custo e ônus para os informantes;

## VI. Sigilo

Dados individuais coletados por órgãos de estatística para elaboração de estatísticas, sejam referentes a pessoas físicas ou jurídicas, devem ser estritamente confidenciais e utilizados exclu-

sivamente para fins estatísticos;

## VII. Legislação

As leis, regulamentos e medidas que regem os sistemas estatísticos devem ser divulgados ao público;

## VIII. Coordenação nacional

É indispensável a coordenação entre os órgãos de estatística de um país, para que se obtenha um sistema estatístico consistente e eficiente;

## IX. Padrões internacionais

A utilização de conceitos, classificações e métodos internacionais, pelos órgãos de estatística de cada país, promove consistência e eficiência dos sistemas de estatística oficiais em todos os níveis;

## X. Cooperação

A cooperação bilateral e multilateral, na esfera da estatística, contribui para melhorar as estatísticas oficiais em todos os países.

Atualmente, diversas questões vêm modelando e recomendando a adoção dos citados princípios, seja pelas rápidas mudanças ocorridas nos campos social, político, cultural, ambiental e demográfico, seja pelas características continentais do Brasil, assim como pelas mazelas das disparidades regionais, criando demandas por informação de toda a ordem. O objetivo não é mais "unitário", como há 30 anos, quando existia um sistema centralizado e com disponibilidade de recursos financeiros. Atualmente, os recursos são escassos e a descentralização das ações, nas três esferas de governo, amparada por dispositivo constitucional, dá lugar a uma nova, ampla e diversificada demanda, que ocorre nas mais diversas áreas do conhecimento e nos mais diversos espaços do território brasileiro.

Nesse cenário, o planejamento, em especial o governamental, exige cada vez mais informações consistentes e que retratem as especificidades locais e

regionais de forma adequada, que venham a permitir melhorias contínuas na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas. Esse processo deve se dar com base em indicadores regionalizados, comparáveis no tempo e no espaço, e alicerçados em séries estatísticas sistemáticas e contínuas. Para que se possa fazer uma leitura detalhada, em diversas dimensões e sob vários enfoques analíticos, é preciso que o dado retrate, com o máximo de precisão, a multifacetada realidade socioeconômica, ambiental, regional, e as particularidades e diversidades do espaço territorial brasileiro. Nesse sentido, enfatiza-se a idéia da necessidade de um esforço institucional coordenado, compartilhado e complementar, que engendre a criação de um novo e coerente sistema de informações regionalizadas.

Essa é uma tarefa perfeitamente factível e alguns exemplos exitosos evidenciam que o esforço, nesse sentido, apresenta resultados extremamente valiosos.

As ações da Rede IPEA e do Projeto de Contas Regionais podem ser citadas como resultados bem-sucedidos dessa integração institucional. O cálculo do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup> dos estados brasileiros é emblemático, 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 (UF), elaborado com base em uma metodologia homogênea, sob a coordenação do IBGE, correspondia a uma antiga aspiração dos Órgãos Estaduais de Estatística (OEE).

Mobilizados em torno desse propósito, representantes dessas instituições acabaram convencendo o IBGE a assumir a responsabilidade de liderar um trabalho de tal envergadura.

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

<sup>3</sup> Esse cálculo se constitui no indicador do resultado final da atividade produtiva que 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.

ram-se encontros e reuniões técnicas nacionais para: o acompanhamento 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 (Valor da Produção, Consumo Intermediário e Valor Agregado), além do PIB *per capita*, da estrutura e da evolução do PIB regional e a 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. Os resultados 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.

Também 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.

O exemplo do Projeto de Contas Regionais é, portanto, uma prova cabal da viabilidade e necessidade de ações integradas e mostra a exequibilidade de trabalhos em rede que, além de criar sinergias, revelam a importância de ações institucionalmente conjuntas, que reforçam, integram, dão visibilidade, confiança, longevidade e estabilidade aos órgãos responsáveis pela produção de informação estatística. Corroborando essa necessidade a crescente demanda por dados regionalizados, cujo atendimento exige, em especial dos organismos regionais, uma ampliação do 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 territoriais, objeto de análise e da necessária e imprescindível ação efetiva de planejamento.

#### A necessidade de caracterização e conhecimento das instituições que operam no âmbito subnacional

No Brasil, diferentemente de outros países latino-americanos, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o IBGE cumpre, dentro do seu âmbito de ação, o papel de agente coordenador do

Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de Ministérios e como agente disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatística também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas Secretarias de Estado e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais. Alguns Ministérios, Secretarias estaduais e, em menor escala, alguns municípios, também têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados administrativos. As contrapartidas exigidas em termos de estruturação de informações no âmbito do SUS e FUNDEF têm, certamente, contribuído para a institucionalização de processos de coleta e organização de dados nos municípios.

Essa diversidade de sujeitos impõe, portanto, como um dos passos para enfrentar os desafios colocados anteriormente, a realização de um amplo levantamento, que identifique e caracterize as instituições produtoras e compiladoras de informação estatística pelos estados e municípios brasileiros, sejam elas departamentos dentro de Secretarias de Planejamento, autarquias específicas ou fundações. Tal levantamento deveria contemplar a obtenção de informações qualitativas e quantitativas nas instituições, abordando o escopo temático das pesquisas realizadas, volume de recursos humanos e financeiros empregados, plataforma de informática instalada, portfólio de pesquisas e produtos gerados, escopo temático das pesquisas, formas e práticas de disseminação de informação. Parte dessas informações foi objeto de levantamentos anteriores (ASSOCIAÇÃO..., 2001, JANNUZZI; GRACIOSO 2002), que enfocaram, em especial, as agências estaduais de estatísticas, deixando de contemplar os diferentes agentes produtores de estatísticas, nos Ministérios, e nos municípios.

No Quadro 1 explicitam-se os grandes tópicos a serem levantados em um instrumento estruturado de pesquisa junto aos diversos produtores de informação estatística no país, nas três esferas de governo. Inicia-se com a identificação da natureza jurídica do órgão, identificando se a especialização técnica requerida na área já resultou na criação de uma autarquia ou fundação, com maior autonomia técnica

**Quadro 1**  
Principais itens de investigação nas instituições do Sistema Estatístico Nacional

1. Informações institucionais Natureza da instituição Nível de governo Porte (número de funcionários)
2. Organização do Sistema Estatístico na União, Estado ou Município Legislação acerca das responsabilidades, papéis, recursos para financiamento Nível de autonomia Forma de interação com IBGE e outras instituições
3. Estrutura Organizacional, Recursos Financeiros e Humanos Organograma, Departamentos Orçamentos e despesas dos últimos anos Pessoal técnico: alocação, formação, qualificações
4. Levantamento das Estatísticas Produzidas e Compiladas Levantamentos primários: pesquisas, escopo temático, desagregação geográfica Registros administrativos Política de melhoria das estatísticas
5. Levantamento das Práticas de Disseminação da Informação Estatística Principais publicações e formas de disseminação Página na Internet e CD-ROMs: características Principais usuários
6. Levantamento dos Recursos de Informática Parque computacional e de software Política de compra/atualização Software livre

e de pessoal. É importante investigar em que medida as demandas de levantamento estatístico já estão explicitadas na legislação estadual ou municipal, assim como o grau de autonomia técnica e financeira das instituições. A sua organização interna, departamentalização, quantidade e qualificação dos recursos humanos, assim como os recursos de informática, são outros aspectos importantes nesse levantamento. O portfólio de pesquisas e produtos informacionais gerados e as estratégias de disseminação são, naturalmente, os temas de maior detalhamento.

Outra abordagem metodológica necessária nesse levantamento é a realização de entrevistas com sujeitos qualificados da área: dirigentes de agências estatísticas, especialistas nos campos da produção, disseminação e/ou uso da informação estatística, técnicos de planejamento do setor público, dirigentes e gestores de programas públicos na área social em diferentes esferas de governo. Ba-

seados em uma ampla revisão de documentos públicos produzidos nos últimos anos, nas três esferas de governo, como Planos Plurianuais de Investimentos, Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano e Programas Sociais, poderiam ser elaborados roteiros semi-estruturados, que complementem o quadro descritivo para a situação identificada no levantamento estruturado anteriormente descrito, abordando uma amostra de entrevistados nos diferentes níveis de governo e esferas da sociedade.

Questão muito relevante desse levantamento qualitativo seria, também, a investigação sobre o grau e forma de utilização das estatísticas na formulação de políticas públicas em diferentes esferas de governo. Interessaria saber em que medida prefeituras, Secretarias de Estado e Ministérios vêm se valendo, nos últimos anos, dos dados sociais, demográficos e econômicos para suas iniciativas na formulação, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos e quais as dificuldades enfrentadas nessas atividades, seja do ponto de vista institucional (capacitação nas atividades de planejamento, por exemplo) ou instrumental (desconhecimento das fontes de dados existentes, de como obtê-los etc.).

Nesse contexto, a Associação Nacional das Instituições de Pesquisa, Planejamento e Estatística – ANIPES, joga, também, um papel fundamental, como catalisadora de ações de diversos institutos, o que lhe confere um papel de articuladora, com potencialidade para apoiar a busca de uma maior organicidade e institucionalidade, com vistas à superação dos problemas aqui discutidos.

A ANIPES foi criada em 1999 e conta, atualmente, com 17 instituições filiadas, além do IBGE e IPEA – integrantes de honra. Sua missão primordial é fortalecer os órgãos regionais de pesquisa, preservando a isenção e integridade e aproximando-os dos institutos nacionais e internacionais, para promoção de trabalhos em rede.

#### Desafios e perspectivas

A mudança do quadro vigente requer um mínimo de racionalidade para o enfrentamento do problema, especialmente diante da histórica questão de escassez de recursos públicos, especialmente direcionados

para a produção estatística. Há um contínuo crescimento da demanda por informação e, ao mesmo tempo, uma ampla e difusa oferta por parte do conjunto de produtores, que operam, em grande parte, ainda sem uma efetiva coordenação. Urge, portanto, a implementação de um processo articulado, assim como um ajuste do nivelamento, dentro do possível, inclusive de plataformas tecnológicas, que se complementam com o efetivo treinamento e adequação dos quadros de pessoal.

Operando-se sob um processo integrado e coordenado, torna-se mais factível detectar os problemas de demanda e oferta, assim como ampliar e modificar o escopo do levantamento das informações e o relacionamento com os usuários, podendo-se implementar, também, o treinamento para o efetivo uso da informação.

Um grande desafio é o de desaprender hábitos arraigados e, ao mesmo tempo, apreender e empreender ações que mudem e redesenhem um novo arranjo institucional, tomando o sistema mais estável, mais ágil, mais moderno e pró-ativo, compatível com as modificações que se operam em nível mundial.

Entende-se que a maior descentralização, com trabalhos em rede e interação entre sistemas, levará a aumentos da produtividade, da comparabilidade de resultados e da confiabilidade nos processos de produção, aumentando a capilaridade para a disseminação das informações. A difusão de metodologias uniformes e harmônicas permite uma maior difusão do conhecimento, capacita e cria massa crítica em diversos institutos e instâncias, permitindo introduzir novas formas de relacionamento institucional e a incorporação de novos processos produtivos.

Ações coordenadas e integradas diminuem as superposições de gastos, nas três esferas de governo e entre os organismos produtores de estatísticas, otimizando, dessa maneira, a alocação das verbas aportadas pelos contribuintes ao erário.

As experiências bem sucedidas, no âmbito da Rede IPEA e do Projeto de Contas Regionais do IBGE, por exemplo, são relevantes e indispensáveis a uma melhor funcionalidade e articulação dos organismos, mas não esgota a necessidade de cooperação em outras áreas que apresentam vantagens comparativas nesse tipo de iniciativa, além de não resolver problemas estruturais de naturezas diversas.

Tais iniciativas apresentam difícil sustentabilidade, em longo prazo, se não forem concebidas e imple-

mentadas de forma orgânica e concertadas sob a égide de um arcabouço jurídico/institucional, que minimamente assegure: credibilidade social, legitimidade, estabilidade, longevidade, modernização e a garantia de alocação de recursos às instituições existentes, na realização da sua insubstituível missão de produzir e disseminar a informação - bem público necessário, entre outros usos, ao pleno exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. *Metodología para el desarrollo económico local*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1997.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO, PESQUISA E ESTATÍSTICA. *Sistema de informações das instituições públicas de pesquisa, em nível nacional*. Curitiba. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/anipes>. Acesso em: 24 jan. 2001.

JANNUZZI, P. M.; PASQUALI, Franco Alberto. Estimación de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11, Caxambu, *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 1998.

\_\_\_\_\_. GRACIOSO, L. A produção e a disseminação da informação estatística pelas agências estaduais no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 92-103, 2002.

IBGE. *Contas Regionais do Brasil, 1985-1997*. Rio de Janeiro: IBGE. Departamento de Contas Nacionais, 1999.