

Escola de Políticas Públicas e Governo - EPPG

POLÍTICA ESTATÍSTICA BRASILEIRA : QUESTÕES ATUAIS

MAGDALENA CRONEMBERGER GÓES

TURMA 1995/96

**MONOGRAFIA APRESENTADA À
PROF. ROSA CARDOSO
DEZEMBRO DE 1996**

ÍNDICE

1. O Sistema Estatístico Nacional: Mudanças e Impasses

A formação do Sistema Estatístico no Brasil

Impactos das transformações recentes

Questões em destaque na Política Estatística

2. Caminhos para a Integração

A padronização da linguagem das estatísticas

A concepção sistêmica de produção estatística: limites e possibilidades

A construção de uma base conceitual uniforme

O papel dos cadastros centrais

A experiência brasileira de coordenação e integração do Sistema Estatístico

Mudanças de enfoque na área das classificações

Novos caminhos para a coordenação estatística

3. A organização institucional do sistema estatístico

A experiência internacional

A experiência brasileira

O fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatísticas - ORE's

Redefinindo as articulações entre o IBGE e os ORE's

Os registros administrativos

4. Conclusões

1. O SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL: MUDANÇAS E IMPASSES

A intensidade, rapidez e abrangência das transformações no mundo atual acentuam o caráter estratégico da informação nos processos de decisão dos agentes sociais, quer sejam indivíduos, empresas, governo ou outro tipo de organização social. Uma das faces mais visíveis do progresso técnico na base destas transformações refere-se ao extraordinário avanço da informática e das comunicações, afetando diretamente a área da informação, quer pelas facilidades introduzidas no processo de produção, quer pelas possibilidades quase ilimitadas na rapidez da circulação e nas facilidades de acesso e uso dos mais variados tipos de informações.

Os sistemas estatísticos lidam com uma área especializada de informação, voltada ao conhecimento do País. Os dados disponibilizados pelo *Sistema Estatístico* possibilitam a identificação das características estruturais da nação em suas diversas dimensões - território, população, economia e meio-ambiente - ao mesmo tempo que permitem o acompanhamento das suas transformações no tempo. A contagem da população, a demarcação e mapeamento do território, a identificação de como as pessoas vivem, trabalham e produzem e de como se estrutura e evolui a economia são os grandes traços da contribuição do *Sistema Estatístico* para o conhecimento do País.

O aporte específico das estatísticas é dado por sua capacidade de representar os complexos fenômenos da realidade numa linguagem que permite a visibilidade e ajuda a compreender sua dinâmica, com o que se ampliam as possibilidades de ação e transformação desta realidade.

Esta contribuição das estatísticas será tanto maior quanto seu poder de síntese, combinando elementos dispersos e heterogêneos. Para cumprir este objetivo a produção das estatísticas do País passa por requisitos de articulação e coordenação que a diferenciam da produção de informações isoladas. A preservação e fortalecimento destes pressupostos são de fundamental importância no cenário atual de multiplicação de fontes, volume, capacidade de armazenamento e facilidades de acesso das informações, como resultado das novas tecnologias de informação e da enorme mobilização do mundo real que se traduz em novas demandas, refletindo formas variadas de perceber o mundo e definir o que é importante de ser observado.

A formação do Sistema Estatístico no Brasil

No Brasil, como na maior parte dos países, a organização da produção das estatísticas esteve ligada, historicamente, a demandas próprias do Estado, decorrentes da necessidade de visibilidade no plano nacional de uma série de questões, tais como a ocupação do território, o crescimento e composição da população e a estrutura produtiva. O mapeamento destas questões requereu a

organização de um sistema de informações, de abrangência nacional, apoiado essencialmente na realização de amplos levantamentos de dados. Nesta origem, ficou delineado o caráter das estatísticas como instrumento de apoio a políticas públicas, bem como sua qualidade de bem público, satisfazendo, inclusive, ao direito básico de cidadania quanto ao conhecimento do País. A tarefa de gestão do *Sistema Estatístico* afirmou-se, ao mesmo tempo, como atividade própria do Estado, tanto pela natureza de bem público das informações sobre o País, como por características de operação, envolvendo, por exemplo, o acesso a informações individualizadas dos agentes sociais. Legislação específica estabelece a obrigatoriedade da prestação das informações solicitadas pelo Órgão de Estatística, definindo, em contrapartida, o caráter sigiloso das informações prestadas pelos informantes. Os elevados custos de operação do sistema são um outro aspecto que justificam a produção das estatísticas do País como tarefa do Estado.

O IBGE, como entidade central de estatística brasileira, data dos anos trinta e teve sua origem marcada pela política de integração do território nacional levada a cabo pelo Estado Novo e pelo processo de unificação administrativa do País¹. Na década de 70, uma nova base legal de sustentação das atividades estatísticas - com destaque da lei 5873 de 1973 - refere-se à organização do *Sistema Estatístico Nacional*, explicitando seu desenho institucional e as funções do IBGE como órgão coordenador do *Sistema* e responsável pela execução do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, quer como produtor direto, quer por delegação de tarefas a outras entidades.

A expressão *Sistema Estatístico Nacional* traz embutida duas dimensões da organização das estatísticas do País, relacionadas, mas distintas. Num primeiro plano, a idéia de conjunto de informações relativas à realidade social e econômica do País, estruturadas segundo regras, definições e classificações próprias e que, em princípio, deveriam constituir um todo articulado e integrado. Uma segunda dimensão diz respeito à organização institucional do *Sistema* e refere-se ao conjunto de entidades produtoras de estatísticas, suas formas de articulação e coordenação, dentro do objetivo de uma atuação eficiente. Como observa Guimarães (1990), “a legislação (citada) se refere a um *Sistema Estatístico Nacional* quando trata do aparato institucional da produção de estatísticas, mas formula apenas um Plano Geral de Informações Estatísticas (e Geográficas) quando se propõe a indicar e organizar o conjunto de informações necessárias ao conhecimento da realidade econômica e social do País”.

¹ Até 1930, a Administração Federal contava com a Diretoria Geral de Estatística, criada ainda no tempo do Império e responsável pelos levantamentos censitários de 1890, 1900 e 1920. Alguns ministérios mantinham serviços próprios de estatísticas e os Estados mais desenvolvidos dispunham de órgãos de levantamentos estatísticos próprios. Em 1932, teve início o processo de renovação da produção estatística nacional. Neste ano foi criado o Conselho Nacional de Geografia, já com atribuições de coordenação estatística, e, em 1934, o Instituto Nacional de Estatística. Em 1938, os dois órgãos foram fundidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - centralizando na área federal a coordenação das informações de natureza estatística, geográfica, geodésica e cartográfica, e controlando os serviços estaduais através de convênios (Valente, 1990).

Na década de 70, o IBGE cresceu e se fortaleceu dentro do modelo institucional de setor público então vigente: a área federal fortalecida politicamente e com recursos em expansão - efeito conjugado da Reforma Fiscal da segunda metade dos anos 60 e do crescimento da economia - ao mesmo tempo que se estreitava a participação das instâncias político-administrativas subnacionais. Importante notar que a organização centralizada do *Sistema Estatístico Nacional*, se de um lado refletia o figurino então em voga no Serviço Público, de outro ajustava-se a recomendações internacionais que apontavam este arranjo como mais propício à satisfação de requisitos técnico-operacionais fundamentais para a integração do sistema.

Esta foi uma importante etapa de modernização da produção estatística do País, com grande expansão das atividades do IBGE, mobilizado para dar conta de uma demanda ampliada de informações de interesse na administração do novo quadro econômico, social e demográfico que então se delineava. A diversificação da economia, de um lado, e as evidências dos desequilíbrios na área social, por outro, geravam demandas de informações econômicas e sociais de caráter estrutural e conjuntural, bem como de novos instrumentos de mensuração da realidade social. O balanço das décadas de 70 e 80 é, sem dúvida, positivo, no que diz respeito ao alargamento das áreas pesquisadas e novas frentes de trabalho², mesmo deixando lacunas no exercício da função coordenadora do sistema.

Impactos das transformações recentes

A situação mudou radicalmente nos anos 90 quando a crise fiscal atingiu pesadamente o Setor Público Federal, afetando seu funcionamento. O IBGE não fugiu à regra, passando por severos cortes de recursos financeiros, além de constrangimentos na gestão interna impostos por um rígido regime jurídico abrangente a todo o Serviço Público. Por outro lado, os anos 90 concentraram um conjunto abrangente de transformações: a tendência à maior abertura ao exterior; o deslanchamento de extensa reestruturação do parque produtivo, com base em nova matriz tecnológica, sob forte influência do processo de globalização; e o redesenho do Estado brasileiro, no que diz respeito tanto a rearranjos político-administrativos envolvendo as várias instâncias de poder, como a redefinição do âmbito de suas funções.

Estas transformações se refletiram na produção das estatísticas do País. Primeiramente porque o ambiente de mudanças aumentou a necessidade de informações, para maior visibilidade do conteúdo e tendências destas transformações. É natural, portanto, que a produção estatística ficasse sujeita a

² Para uma idéia da extensão do programa de produção de estatísticas do IBGE, ver: *Principais Características das Pesquisas Econômicas, Sociais e Demográficas* - DPE/IBGE, Texto para Discussão, número especial, 1988.

pressões de novas demandas e exigências. O Estado continua um usuário privilegiado, mas não mais o catalisador quase único dos interesses desta produção, ocorrendo uma nítida tendência a maior dispersão dos agentes demandantes. No próprio âmbito do Estado cresceu a demanda de instâncias subnacionais, como reflexo sobretudo da reorganização político-administrativa do País. A disponibilidade de informações referidas a uma dimensão espacial específica, como no caso dos municípios, passou a ser um pleito generalizado levantado em vários encontros de produtores e usuários de informações. Por outro lado, um mercado crescentemente competitivo e globalizado trouxe novas exigências de informações por parte dos atores econômicos, incluindo a possibilidade de confronto com estatísticas de outros países. Numa outra perspectiva, o surgimento de novas formas de organização da sociedade civil nas modernas democracias - onde as chamadas Organizações Não-Governamentais (ONG's) têm papel relevante - resultou em demandas de informação referidas a recortes específicos de interesse dos grupos de atuação. Ou, ainda, a emergência de novos problemas - ou a conscientização de suas conseqüências - como é o caso de áreas como a de meio ambiente, pobreza urbana, etc., passou a requerer, também, novas respostas da produção de estatísticas. Ampliou-se, da mesma forma, a demanda dos institutos de pesquisas. Na área dos estudos sócio-demográficos, as possibilidades do acesso e uso de microdados (dados referidos a cada unidade informante) abriram novos caminhos para a compreensão da dinâmica social.

Estas demandas se fizeram acompanhar de novas exigências quanto a extensão, detalhamento, qualidade e atualidade dos dados. É importante ressaltar que o requisito de atualidade dos dados tornou-se mais premente, em função do ritmo das mudanças na sociedade. A informação mais útil é sempre a mais atual.

Pelo lado da oferta, dois importantes fatores tecnológicos vieram alterar o quadro de suprimento de informações estatísticas. De um lado, um fator de caráter abrangente: o salto tecnológico que combina o rápido e contínuo avanço da informática com os novos estágios de desenvolvimento na área das comunicações, cujos efeitos perpassam por todas as atividades e estão na base das grandes transformações da atualidade. Na atividade estatística, mais especificamente, sua repercussão se expressa em profundas alterações no processo de produção e disseminação dos dados, abrindo-se, inclusive, novas possibilidades de acesso e uso destas informações. Por outro lado, as facilidades introduzidas pela informática permitem, ainda, a exploração de novas fontes de dados, alargando-se, assim, a abrangência das informações disponíveis. Um exemplo de possibilidade nesta linha refere-se à exploração e uso de informações dos registros administrativos (informações de finalidade administrativa do Governo para fiscalização de atividades sujeitas à sua regulamentação ou para fins de arrecadação de impostos ou taxas).

Um segundo fator - de ordem mais específica - a impactar a produção estatística diz respeito ao rápido e contínuo progresso das técnicas estatísticas, traduzido em processos de amostragem cada vez mais potentes, precisos e com aplicações variadas, e, também, pelo avanço metodológico de técnicas e modelos de apoio na crítica e tratamento de grandes massas de informações. Nos modernos sistemas estatísticos, é progressivamente maior a participação das pesquisas por amostragem, permitindo a obtenção de dados com garantia de qualidade, através de operações menos onerosas e, sobretudo, mais rápidas³.

Apoiado no efeito combinado das novas tecnologias da informação e do progresso nas técnicas de pesquisa, o caminho trilhado pelos sistemas estatísticos para responder à crescente demanda de informações e às exigências em termos de diversificação, qualidade e rapidez tem sido o recurso a técnicas de amostragem - ampliando o número de pesquisas e o volume de informações estatísticas produzidas - assim como o uso mais intensivo dos registros administrativos. O resultado tem sido a extraordinária expansão do volume de informações disponíveis e a maior dispersão das fontes de referência.

Questões em destaque na Política Estatística

Diante de tais tendências, recoloca-se como fundamental um princípio básico da organização dos sistemas estatísticos: a coesão interna do sistema e a possibilidade de articulação no tempo e espaço das informações provenientes de fontes diversas. A complexidade dos processos sociais induz a uma variedade de abordagens na sua apreensão, o que se reflete numa diversidade de formas e enfoques na obtenção das suas informações essenciais. Para resguardar a contribuição desta massa de informações para o conhecimento de fenômenos e agentes interligados no tempo e espaço, é essencial que formem um conjunto integrado e harmonizado de dados. De fato, as séries estatísticas não são usadas isoladamente, mas em conjunto com informações de outras fontes. Por outro lado, estatísticas cobrindo períodos passados são mais reveladoras de eventos correntes e emergentes do que sua observação isolada, ressaltando-se, assim, a importância das séries históricas. A idéia de *sistema*, entendido como um conjunto coerente de dados, torna-se essencial na organização das estatísticas do País. Uma premissa fundamental nesta concepção é o compromisso com a padronização e harmonização do que se constitui a linguagem básica das estatísticas: o conjunto dos conceitos, definições e classificações que dão suporte à construção e organização destas informações. A condição para sua operacionalização é a existência de uma coordenação estruturada e bem definida.

³ Para uma resenha da experiência do IBGE com pesquisas por amostragem, ver: Nascimento Silva, 1996.

O propósito da coordenação da produção estatística é garantir a harmonia no desenvolvimento das suas partes de forma a compor um todo coerente. Além de garantir a coerência dos resultados, através de uma base conceitual padronizada, a coordenação tem papel relevante na definição das prioridades, alocação de recursos, na exploração de possíveis sinergias (por exemplo, criando novas informações através do cruzamento de registros) e no melhor aproveitamento dos elementos disponíveis (por exemplo, o uso comum de cadastros, rede de coleta, etc.).

A produção de estatísticas pode ser organizada de forma mais centralizada - concentrando atividades numa instituição central - ou mais descentralizada, com a participação de diversos órgãos e instâncias na execução desta tarefa.

A coordenação é intrinsecamente importante em qualquer esquema organizacional. Tanto assim que a maior parte dos países têm um órgão central formalmente responsável pela coordenação estatística. Mas, segundo apontam as experiências internacionais, esta tarefa é claramente mais difícil de ser efetivamente exercida nos sistemas estatísticos descentralizados. Nos sistemas centralizados estas funções podem ser cumpridas com base na própria autoridade da direção geral do órgão central, enquanto nos sistemas descentralizados são necessários outros mecanismos de controle, normalmente menos eficazes em função do seu descolamento em relação às tarefas de implementação. (Fellegi, 1995).

A organização centralizada é um forte elemento facilitador de uma gestão coordenada e eficiente, mas certamente não se constitui em condição suficiente para a construção de um sistema com tais características. É caso do Brasil, onde a forte tendência centralizadora da produção estatística no IBGE, nos anos 70 e até meados dos 80, não correspondeu a igual ênfase da ação coordenadora. Os resultados se fizeram sentir, ao longo do tempo, em questões tais como a falta de comparabilidade entre pesquisas do próprio IBGE, com fontes externas, com estatísticas de outros países, descontinuidade das séries históricas, etc., complicando a vida dos usuários e obrigando-os a extensos trabalhos de compatibilização.

Por outro lado, um importante determinante da eficiência dos sistemas estatísticos em países federativos diz respeito à capacidade de responder às demandas das instâncias governamentais sub-nacionais. É o que determina, em última instância, o caráter nacional *vis-a-vis* um sistema meramente federal. Esta questão é particularmente relevante no Brasil, dada a extensão geográfica do País e a heterogeneidade inter e intra-unidades da federação.

O processo de descentralização político-administrativa reforçou o papel das instâncias de governo estadual e municipal. Uma consequência disso tem sido o crescente interesse por uma base de informações referenciada espacialmente e voltada, essencialmente, para as questões locais prioritárias.

O momento de ativação da demanda de informações por parte dos Estados e Municípios coincidiu com o auge da crise vivenciada pelo IBGE, deixando lacunas no seu atendimento. Abriu-se, ao mesmo tempo, o caminho de fortalecimento de alguns Organismos Estaduais de Estatísticas (OEE's), que se afirmavam como reorganizadores de informações do próprio IBGE ou de outras fontes, inclusive os registros administrativos, no âmbito da respectiva Unidade da Federação, e, ainda, como produtores diretos de estatísticas em nível estadual. Proliferaram, desde então, produções independentes estaduais ou municipais de índices de preço, indicadores conjunturais de atividade, taxas de desemprego, etc.

O esforço produtor destes OEE's, se de um lado foi salutar como resposta a demandas próprias das esferas estaduais e municipais, preenchendo lacunas, em muitos casos duplicava a produção do IBGE. Dois problemas afloraram desta situação: desperdício de escassos recursos públicos e estatísticas divergentes em relação a um mesmo fenômeno. Exemplos de ocorrências deste tipo são a produção de taxas de desemprego divergentes, a proliferação de índices de preços com distintas abordagens metodológicas, a convivência de várias estimativas da renda estadual, etc.

Caminhar em direção a um *Sistema Estatístico* mais coordenado e eficiente implica, de um lado, em reforçar a ação do IBGE, de modo especial sua função coordenadora, inclusive através da implementação de instrumentos apropriados para garantir a organicidade do sistema. De outro, faz-se necessário definir um arranjo institucional que dê sustentação a tal proposição, redefinindo e fortalecendo a relação entre o IBGE os Órgãos Regionais de Estatística (ORE's), seus congêneres no plano estadual e municipal, e os demais produtores de informações. Estas questões constituem temas de destaque na agenda atual da política estatística do País e o futuro do *Sistema Estatístico Nacional* está atrelado aos encaminhamentos que a elas venham a ser dados.

Os capítulos seguintes avançam no tratamento destes temas e na explicitação dos seus condicionantes, apontando possíveis caminhos da reestruturação do *Sistema Estatístico Nacional*, no que diz respeito especificamente às redefinições do papel do IBGE com reforço da sua ação coordenadora e de suas articulações com os ORE's e outros produtores de informações, com base na experiência recente e em propostas em discussão.

2. CAMINHOS PARA A INTEGRAÇÃO

A necessidade de integração e coordenação é inerente à idéia de *sistema estatístico*, independentemente da forma como se organiza. Para garantir a organicidade da produção de estatísticas, dois conjuntos de instrumentos são de particular importância: a padronização dos conceitos, definições e classificações (base conceitual) e a organização de cadastros centrais das unidades básicas (base operacional).

A padronização da linguagem das estatísticas

O exame das características e especificidades das estatísticas como instrumento de apreensão e conhecimento da realidade econômica e social do País contribui para o entendimento da importância da base conceitual.

O aporte específico das estatísticas para conhecimento do País é a capacidade de representá-lo em suas várias dimensões - território, população, economia e meio ambiente - através de informações que, levantadas no nível da unidade de observação e referidas a um mesmo padrão de medida, são passíveis de agregação, propiciando, assim, a representação do conjunto e a identificação das partes, e permitindo, ainda, o acompanhamento de suas transformações no tempo. As estatísticas tornam possível, por exemplo, o conhecimento do volume e da composição da população, sua distribuição no território nacional, suas condições de vida, a extensão e características do parque produtivo e seu funcionamento, a renda gerada pela atividade econômica e sua distribuição entre os diversos grupos de agentes, a estrutura do consumo, a inserção do País nos fluxos de comércio externo, a acumulação de capital e suas formas de financiamento, etc.

A “vantagem” das estatísticas como instrumento quantitativo de conhecimento do País tem, como contrapartida, as limitações inerentes a este tipo de representação. Para reduzir fenômenos complexos de uma realidade multifacetada a um conjunto de dados e medidas, não há outro caminho senão o da simplificação. Trabalha-se, portanto, com redutores da complexidade e heterogeneidade. A diversidade dos agentes e das formas de relacionamento é de tal ordem que as informações sobre suas características só serão úteis se referenciadas a algum ordenamento lógico que reflita categorias relevantes de análise. Na escolha destas categorias e na definição do ordenamento apropriado é que intervêm as áreas de conhecimento teórico específico como a demografia, a economia, a sociologia e a geografia.

O trabalho de produção de estatísticas parte de escolhas e definições quanto às unidades elementares de observação/informação, aos critérios para sua agregação e às variáveis tomadas para a mensuração dos fenômenos objeto de quantificação.

Uma primeira tarefa é a escolha da unidade de observação e da correspondente

unidade informante, o que define a “janela” de observação da pesquisa estatística. Dependendo do fenômeno pesquisado, é distinta a unidade básica de referência. Uma distinção clássica diz respeito ao enfoque das chamadas pesquisas sociais cuja unidade de observação é o domicílio - levantando informações na perspectiva das pessoas e do seu agrupamento em famílias - e as pesquisas econômicas, voltadas a captar informações das unidades de produção. A definição da unidade de observação - e dos seus contornos - tem influência crucial nas informações levantadas e conseqüentemente nas estatísticas produzidas. No caso das pesquisas econômicas, a escolha da unidade de observação apresenta como complicador as várias dimensões da organização dos grandes complexos empresariais: a empresa como um todo, as unidades de atuação em locais distintos e as diferentes atividades em que operam.

Um segundo elemento-chave na produção estatística diz respeito à definição das variáveis a serem mensuradas e aos procedimentos para sua quantificação. A escolha das variáveis que melhor caracterizam os fenômenos econômicos, sociais e demográficos é respaldada no instrumental teórico-conceitual das diversas áreas das ciências sociais. Cabe à atividade estatística a definição de métodos de quantificação destas variáveis, o que se inicia com a tradução/associação destas variáveis a eventos mensuráveis, facilmente identificáveis no nível dos agentes informantes das pesquisas estatísticas. No plano dos levantamentos estatísticos, esta tarefa se traduz na definição do conteúdo do questionário aplicado, uma vez que é a partir das informações levantadas que são construídas as estatísticas. O que e como perguntar são decisões que devem refletir, portanto, o objetivo de mensuração das variáveis essenciais na caracterização do fenômeno objeto de pesquisa.

As variáveis mensuradas pelas estatísticas estão sujeitas a diferentes interpretações. Termos como população urbana, analfabetismo, salários, emprego e desemprego, produção industrial, nível de preço, etc. precisam ser definidos precisamente para evitar inconsistências e confusão. O uso de definições padronizadas é uma condição necessária para a comparabilidade de informações de diferentes fontes referidas a um mesmo assunto.

Uma terceira dimensão do trabalho estatístico diz respeito à definição e uso das classificações, um instrumento essencial na ordenação da produção estatística. Sendo impossível a representação de um conjunto numeroso de elementos levando em conta as características específicas e diferenciadas de cada qual, a saída é agrupá-los segundo características julgadas importantes na caracterização do fenômeno objeto de análise. Esta ordenação de um conjunto heterogêneo de elementos em grupos/categorias/classes tão homogêneos quanto possível em relação a determinadas características constitui a essência das classificações. A leitura analítica das informações geradas pelas pesquisas estatísticas com base em milhares ou milhões de agentes pesquisados passa necessariamente pelo

ordenamento de uma dada classificação. Este papel de “linguagem” própria das estatísticas confere às classificações o *status* de fundamento básico dos sistemas estatísticos. O estabelecimento de classificações-padrão para características tais como localização geográfica, níveis de educação, tipo de produto, atividades produtivas, ocupações e outras são de vital importância para a articulação e integração da produção de informações estatísticas.

O uso de definições, conceitos e classificações padronizadas no nível dos microdados é o que garante a articulação das estatísticas no tempo (em séries temporais), no espaço (nas comparações internacionais e sub-nacionais) e entre fontes diversas (integração do sistema). Trata-se, no caso, de questão chave na organização das estatísticas do país, uma vez que, como instrumento de conhecimento da realidade social e econômica, as séries estatísticas não são usadas isoladamente, mas articuladas com informações de outras fontes e numa perspectiva temporal.

O desenvolvimento e monitoramento de conceituações-padrão para as variáveis objeto de mensuração e de classificações-padrão para a ordenação das estatísticas são atividades típicas de coordenação estatística. Independentemente da organização institucional mais ou menos centralizada, é necessária a existência de uma instância coordenadora, responsável tanto pelo desenvolvimento e monitoramento deste instrumental - normalmente através de comissões técnicas com participação de especialistas e representantes das várias entidades produtoras e dos usuários mais relevantes - como por sua implementação nos vários segmentos de organização do *Sistema Estatístico* (ONU, 1980).

A concepção sistêmica da produção estatísticas: limites e possibilidades

A idéia de *Sistema Estatístico* como um conjunto articulado e integrado de informações relativas à realidade social e econômica do País está fortemente apoiada na possibilidade de desenvolvimento de um sistema coerente e articulado de conceitos, definições e classificações. No estágio atual da arte na área estatística não existe um corpo único de conceitos e classificações que dê conta de uma abordagem globalizante dos fenômenos sócio-econômicos, o que decorre da própria inexistência de um esquema teórico que capte a totalidade da realidade social e econômica. O que existe são recortes desta realidade global, a partir de enfoques específicos de distintos campos teóricos. O *Sistema Estatístico* compõe-se, de fato, de vários subsistemas, com distintos graus de integração interna, e com articulação apenas parcial entre os vários segmentos (Guimarães, 1990).

Um recorte básico do *Sistema Estatístico* refere-se às estatísticas sociais, construídas a partir da unidade básica de observação do domicílio/família/pessoa, e as estatísticas econômicas, tendo como unidade de observação/informante, a unidade produtiva (Cox e Chinnappa, 1995).

No subsistema das estatísticas econômicas o grau de articulação é mais avançado, em função de dois fatores: uma base teórica que permite uma interpretação articulada do conjunto da atividade econômica e a existência de uma unidade de medida, a moeda, comum às transações realizadas pelos agentes econômicos. O desenvolvimento de esquemas contábeis construídos a partir desta visão articulada e abrangente do processo econômico - o Sistema de Contas Nacionais - propicia a definição de um conjunto coerente e articulado de conceitos e classificações válido para todo o sistema. Este é o grande trunfo das Contas Nacionais enquanto sistema de medida e interpretação da vida econômica do País - a visibilidade do conjunto e das articulações entre os agentes - e, ao mesmo tempo, sua grande contribuição para a coordenação e integração das estatísticas econômicas (IBGE, 1988). A definição de um conjunto de classificações básicas e seu uso pelos diversos produtores de informações econômicas na ordenação dos seus respectivos acervos constitui um fator fundamental para a articulação das informações econômicas. Papel de destaque cabe, portanto, à classificação das atividades econômicas. Como a *leitura* do processo produtivo passa necessariamente por esta ordenação, a identificação dos agentes produtivos com um mesmo código de atividades permite combinar informações provenientes de várias fontes, ampliando o potencial de interpretação dos fenômenos econômicos.

Não há desenvolvimento semelhante na área social. Inexiste uma classificação básica dos agentes sociais desempenhando o papel estruturante da classificação de atividades das estatísticas econômicas. As classificações na área social referem-se, via de regra, a ordenamentos específicos, a determinados recortes da realidade social. Na área do mercado de trabalho, por exemplo, a classificação de ocupações permite a ordenação da força de trabalho segundo características do posto de trabalho ocupado, ou ainda, o mapeamento da oferta e demanda de emprego segundo esta nomenclatura comum. Com referência ao mercado de trabalho, *locus* de abordagem tanto da análise social como da análise econômica, a identificação e ordenação da atividade econômica onde os agentes sociais exercem seu trabalho, tal como levantado pelas pesquisas domiciliares, dentro de uma nomenclatura comum à das pesquisas econômicas, ainda que mais agregada, possibilita o cruzamento de informações sobre emprego e rendimentos provenientes destes dois tipos de fontes. O confronto entre estas informações propicia, por sua vez, o mapeamento mais abrangente do mercado de trabalho, ainda que, com as ressalvas necessárias a conceituações não totalmente homogêneas.

É em torno da articulação intra e inter os vários segmentos em que se organiza a produção de estatísticas que se concebe hoje a idéia de *sistema estatístico*, tendo como instrumentos básicos um conjunto conceitos e classificações padronizadas e harmonizadas, ainda que com distintos graus de abrangência.

A construção de uma base conceitual uniforme

A preocupação com uma base conceitual uniforme, isto é, com a linguagem comum na produção estatística, sempre esteve presente no fórum internacional. Desde o pós-guerra, quando se intensificou a tendência de organização dos sistemas estatísticos em grande parte dos países, organismos internacionais como as Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional, ou intergovernamentais, como a entidade de estatística da Comunidade Européia (EUROSTAT), trabalham na definição de uma base conceitual uniformizada, com destaque para a padronização de classificações. Mais recentemente, em decorrência do generalizado processo de globalização e do surgimento de mercados comunitários, ganha força no nível internacional o compromisso com a padronização e harmonização dos sistemas informativos, assistindo-se ao longo da década de 80 ao enorme esforço por parte destes organismos (apoiados por outros, como a OCDE e o Banco Mundial - BIRD) de revisão e harmonização dos conceitos, definições e classificações que embasam os sistemas estatísticos. Diferentemente do passado, quando a adoção do referencial conceitual recomendado pelos organismos internacionais na área estatística ficava a critério de cada país, há hoje forte pressão para sua implementação. No mundo de interesses e negócios interligados, o acesso à informação é essencial, impondo-se como condição necessária a linguagem comum dos sistemas informativos. O ocorrido na Comunidade Européia exemplifica bem as tendências nesta direção: a necessidade de uma linguagem comum nas estatísticas econômicas tem levado à progressiva adoção de obrigatoriedade de padronização (nas classificações de atividades e produtos, nas listas de produtos pesquisados, na organização das pesquisas básicas e nos sistemas de contas nacionais)⁴. Ressalta-se, portanto, a forte preocupação com as atividades de coordenação dos sistemas estatísticos, tanto no nível das experiências nacionais como no plano internacional.

Importante notar que este movimento de padronização e harmonização se manifesta mais fortemente nas estatísticas econômicas. A preocupação com o desenvolvimento de parâmetros semelhantes na área social esbarra não só com os limites dos esquemas teóricos de suporte, como também com situações sociais mais díspares.

⁴ Sobre a obrigatoriedade da padronização das estatísticas na Comunidade Européia, ver: Official Journal of the European Communities, Council Regulation n.3037/90 e 3696/93

O desenvolvimento de uma metodologia para sistematização e integração das estatísticas sociais e demográficas têm sido objeto de trabalhos nas Nações Unidas e em outros organismos internacionais desde o final dos anos 60. Uma série de *papers* metodológicos visando esta finalidade foi preparada. Esta primeira fase do trabalho culminou com o relatório técnico *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. Nos períodos subsequentes, deu-se menos ênfase à concepção de um sistema conceitualmente integrado nos moldes do Sistema de Contas Nacionais, concentrando esforços nos usos potenciais destas informações e na exploração de diferentes formas de abordagem. O trabalho nesta segunda fase prioriza os estudos de integração das estatísticas sociais e demográficas (ONU, 1979). A mudança de enfoque de um sistema de construção puramente teórica para os problemas de implementação, chamou a atenção para uma série de problemas de técnicas de coleta, armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados. Do ponto de vista técnico, as preocupações centrais são com a consistência, flexibilidade e custo/ eficiência. A integração requer consistência, ao longo de todo o sistema, das definições e conceitos, das classificações e da unidade informante, além de uma documentação padronizada. A flexibilidade requer a preservação de opções para acomodar usos de multipropósitos e não previsíveis. Todas estas considerações técnicas apontam para as vantagens de uma base de dados organizada e disponibilizada no nível dos microdados, isto é, referenciada aos dados de cada unidade informante e dando ao usuário a liberdade dos cruzamentos que desejar. Este caminho na organização das estatísticas sociais amplia o leque de opções dos pesquisadores, permitindo o desenvolvimento de análises sob uma multiplicidade de enfoques. Por outro lado, traz à tona problemas como a preservação da confidencialidade dos dados individualizados e a atenção com a carga imposta aos informantes. Em que pese a relevância destas análises para a compreensão da dinâmica social - e, de fato tem sido notório o avanço nesta área - fica a resolver a questão da definição de parâmetros mais abrangentes e padronizados na mensuração social que permitam a análise comparativa e a avaliação da evolução no tempo das condições sociais. Recentemente, foram retomados estudos visando a definição de parâmetros deste tipo, como, por exemplo, os estudos de linha de pobreza e dos indicadores de desenvolvimento humano, mas que ainda estão em fase incipiente.

O papel dos cadastros centrais

Além dos instrumentos de padronização conceitual, a coordenação estatística apoia-se também em instrumentos operacionais, com destaque para o cadastro de estruturas territoriais e os cadastros centrais das unidades informantes. Qualquer pesquisa econômica ou social depende de forma fundamental do desenho preciso da estrutura territorial e da qualidade e abrangência da lista de unidades informantes às quais é dirigida. Esta lista denomina-se *cadastro*. No caso das pesquisas por amostragem - situação mais usual na produção das estatísticas - as amostras devem ser desenhadas a partir de uma lista incluindo o universo das

unidades informantes potenciais. Se a pesquisa é dirigida às famílias, o cadastro deve conter os endereços dos domicílios da área a ser coberta pela pesquisa. Trata-se, no caso, do cadastro de domicílios. Se a pesquisa dirige-se às unidades de produção, o cadastro de referência deve conter os identificadores básicos das empresas e suas unidades locais.

O cadastro de domicílios de abrangência nacional é construído a partir da operação dos Censos Demográficos envolvendo uma varredura completa dos domicílios do País.

O cadastro central de empresas é uma lista de nomes e endereços do universo das empresas e suas unidades locais, à qual é agregado um limitado número de material descritivo padronizado. O registro de cada empresa no cadastro costuma conter: nome, endereço, identificador legal, código de atividade econômica, variáveis indicadoras do tamanho (pessoal ocupado e/ou faturamento). No caso de empresas multiplantas, o registro reproduz este desenho, com a identificação de suas várias unidades locais e respectivos elementos descritivos. Fora estes elementos, o cadastro contém informações necessárias à sua administração tais como as unidades que fazem parte de determinada pesquisa, as fontes de atualização, a evolução cadastral, etc.

A construção de um cadastro central de empresas obedece lógica distinta da do cadastro de domicílios, sobretudo em função de dois comportamentos típicos do mundo empresarial: a grande volatilidade do universo e o peso diferenciado das grandes empresas. Por estas razões, e em contraste com o cadastro de domicílios, é limitado o potencial de instrumentos como os censos econômicos na organização do cadastro de empresas.

Uma grande dificuldade dos cadastros de empresas é sua manutenção e atualização, dada a velocidade das mudanças no mundo dos negócios. No caso das empresas de menor porte - normalmente representando a grande maioria das unidades registradas, mas com pouco peso na geração da renda - as taxas de mortalidade e natalidade são particularmente altas. Nas grandes empresas - em número bem mais reduzido, mas representando parcela significativa do processo produtivo - a dificuldade maior reside no constante movimento de fusões, incorporações, troca de ramo e alargamento dos negócios. Por outro lado, o ambiente de crescente competitividade e em escala globalizada contribui para o acirramento desta dinâmica da organização empresarial. Estas características do universo empresarial enfatizam a importância da sistemática atualização do cadastro e a conseqüente necessidade do apoio de um fluxo permanente de informações para este fim. Os métodos de atualização do cadastro de empresas usam de forma combinada informações provenientes de registros administrativos, mais genéricas, mas cobrindo o universo das empresas, e das pesquisas estatísticas correntes, com potencial informativo mais completo, mas referido a um universo mais restrito. A qualidade do cadastro de empresas depende primordialmente da

qualidade dos registros e do tratamento dado às grandes empresas, o que por sua vez só pode ser garantido com o uso de informações das pesquisas correntes. Daí a necessidade dessas pesquisas, cobrindo os diversos segmentos da atividade econômica, com desenho amostral garantindo a presença das grandes empresas no estrato certo. Refletir este dinamismo do mundo empresarial é tão importante para manter a integridade do cadastro de empresas, quanto os meios para identificação e descrição das unidades básicas, ressaltando-se assim o papel de um conjunto de regras e procedimentos definindo admissões, nascimentos, mudança de *status* e eliminações (ONU, 1980).

Um cadastro central de empresas sistematicamente atualizado é um instrumento fundamental na construção de um sistema integrado de informações econômicas, servindo a múltiplos propósitos: o desenho das amostras, estudos sobre a dinâmica *demográfica* das empresas, a identificação do parque produtivo por localização, tamanho, tipo de atividade, etc. Mas, a tarefa de desenho, implementação e manutenção de um cadastro com tais potencialidades é complexa e cara. Por isso, o desenvolvimento de projetos nesta linha passa necessariamente pela construção gradual da qualidade deste instrumento.

A experiência brasileira de coordenação do Sistema Estatístico

De um lado, como já mencionado, a história da organização das estatísticas brasileiras revela uma orientação acentuadamente centralizadora e enfatiza a função legal do IBGE como coordenador do Sistema. Na prática, ações concretas voltadas ao fortalecimento de mecanismos de coordenação foram poucas. No momento de seu auge - décadas de 70 e 80 - predominou a preocupação com a expansão das pesquisas e áreas de atuação do órgão central, ficando em segundo plano sua ação coordenadora. As conseqüências foram várias, tanto no nível interno do IBGE como na sua articulação com outras fontes. Um resultado visível foi a dificuldade imposta aos usuários sempre que necessitavam cruzar informações de fontes distintas ou estabelecer comparações no nível internacional. Por outro lado, a falta de uma coordenação mais efetiva do IBGE resultou no caráter desarticulado de algumas experiências de descentralização da produção estatística. Duplicidades na produção de estatísticas às custas de recursos governamentais e casos de informações contraditórias, o que confunde mais do que esclarece o usuário, são exemplos de problemas decorrentes da ausência de uma ação coordenadora mais efetiva.

Sem pretender uma análise abrangente do IBGE na função de coordenador do *Sistema Estatístico Nacional*, se enfocará especificamente sua atuação coordenadora no campo das estatísticas econômicas da indústria, comércio e serviços.

No início dos anos 90, ficou patente a inadequação dos instrumentos e procedimentos usados na produção de dados sobre a estrutura produtiva, cujo resultado era a visível lacuna na disponibilidade destas informações. A busca de alternativas condizentes com os recursos disponíveis levou o IBGE a abandonar a tradicional linha de censos econômicos, passando a investir na organização de um Cadastro de Empresas, sistematicamente atualizado através da articulação de informações de Registros Administrativos (RAIS, cadastro do IRPJ e outros) com sua própria base de dados. Com a disponibilidade de tal instrumento, será possível a organização de um conjunto articulado de pesquisas de base amostral, viabilizando uma resposta adequada - quanto a custos, tempo e qualidade - à crescente e diversificada demanda de informações na área econômica. Esta é, em essência, a proposta do Programa de Modernização das Estatísticas Econômicas, ora em implementação no IBGE.⁵

Dois aspectos deste Programa refletem, de modo particular, a ênfase com questões de integração e articulação das estatísticas: a priorização dada ao desenvolvimento do Cadastro Central de Empresas, pedra angular na arquitetura do novo sistema, e a atenção mais efetiva com os mecanismos de padronização, visando tanto ampliar as articulações entre diversas fontes nacionais, como a harmonização com padrões difundidos internacionalmente, dado o crescente interesse com a comparabilidade internacional.

Mudanças no enfoque dos trabalhos na área das classificações

O trabalho de revisão da classificação de atividades, que precedeu a implementação do novo desenho e organização das estatísticas econômicas, exemplifica a mudança de postura do IBGE em relação à sua função coordenadora do *Sistema Estatístico*.

A classificação de atividades é o instrumento de padronização no ordenamento das unidades produtivas capaz de imprimir uma linguagem comum nas estatísticas econômicas e torná-las comparáveis ao longo do tempo (séries temporais) e entre fontes diversas, nacionais ou internacionais.

O IBGE costumava revisar as classificações de atividades por ocasião dos censos econômicos, portanto, a cada cinco anos. De modo geral estes trabalhos eram conduzidos de forma compartimentada pelos Departamentos da Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços. Tanto assim que não há uma sequência lógica de códigos entre as atividades agropecuárias e as demais. Por outro lado, as atividades fora do âmbito dos censos econômicos, como por exemplo, a saúde, a educação, as atividades associativas, etc., não tinham referência nas classificações do IBGE. Portanto, as revisões da classificação de atividade dirigiam-se essencialmente a

⁵ Para maior detalhe deste Programa ver: Góes, 1996.

objetivos internos ao IBGE, sem qualquer valorização do seu potencial como instrumento de integração das informações econômicas do País. No âmbito da própria Instituição, o compromisso com a padronização dos códigos de atividades era bastante tênue, tanto nas séries históricas de uma mesma pesquisa, quanto entre pesquisas distintas, como por exemplo entre as pesquisas domiciliares e as econômicas. Tais fatos causavam inúmeros transtornos para os usuários: dificuldade de uso articulado de mais de uma fonte, extensos trabalhos de compatibilização ou a restrição da análise a um nível maior de agregação.

O compromisso com a padronização internacional também era pouco valorizado. Mesmo tendo partido originalmente de uma proposta de classificação-padrão mais agregada (no nível de gêneros industriais, por exemplo), as revisões feitas ao longo do tempo não mais se pautaram nas sucessivas revisões das classificações internacionais. O fato é que o descolamento das classificações adotadas em relação a padrões internacionais teve como consequência a progressiva perda de efetiva comparabilidade no plano externo das estatísticas econômicas brasileiras.

A partir dos anos 70, quando os registros administrativos passaram a ser processados por meio magnético, reabriu-se para os órgãos responsáveis por sua gestão o interesse pela classificação de atividades, como instrumento de ordenação e padronização. O IBGE passou a ser chamado para assessorar estes trabalhos, o que o fez de forma isolada, com cada entidade em particular, em momentos distintos. O resultado foi um conjunto de tabelas de códigos de atividades não totalmente compatíveis entre os vários registros administrativos. Mais recentemente, em setembro de 1993, o IBGE foi procurado pelos órgãos responsáveis pelos principais registros administrativos de caráter nacional - Secretaria da Receita Federal, Ministério do Trabalho, Instituto Nacional de Seguridade Social, Departamento Nacional de Registro Comercial e outros - preocupados em avançar na padronização de seus respectivos cadastros. Tendo como pano de fundo o objetivo de eficiência e eficácia no exercício de suas competências, a articulação entre os vários cadastros de informantes/contribuintes da Administração Federal passou a ser um importante fator de ampliação das condições de fiscalização. Uma primeira dificuldade encontrada estava justamente no uso de códigos de atividades não padronizados.

A partir de 1993, o IBGE vem reorientando seus trabalhos na área de classificação no sentido de corrigir estas falhas, tanto de padronização dentro do País como de compatibilidade com a *linguagem* internacional⁶. Em conjunto com diversas entidades produtoras e usuárias de estatísticas econômicas - públicas e privadas - e com órgãos gestores de registros administrativos de âmbito nacional, mencionados acima, promoveu-se uma ampla revisão das classificações adotadas anteriormente,

⁶ Para análise dos antecedentes e desenvolvimento do Projeto CNAE, ver: IBGE (1994) *Projeto Classificação de Atividades Econômicas*, documento interno

dentro do objetivo de construção de uma classificação-padrão que servisse tanto à produção de estatísticas como aos registros administrativos.

A nova Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE - foi oficializada com a publicação no Diário Oficial da União em 26/12/1994⁷.

Foi bastante extensa a revisão introduzida com a CNAE, indo além de um procedimento normal e periódico de atualização e aperfeiçoamento. Refletiu uma mudança de postura em relação ao compromisso com a padronização internacional. Até recentemente, a tradição no País foi de baixa priorização para a comparabilidade internacional. O ambiente de globalização de períodos mais recentes, no entanto, vem ampliando o horizonte geográfico das informações requeridas pelos diversos atores sociais, o que se traduz numa nova prioridade para as questões de comparabilidade internacional. Neste sentido, a CNAE avança criando condições para comparações internacionais efetivas em níveis mais desagregados - dada sua compatibilidade com a *International Standard Industrial Classification - Rev3* - além de melhor qualidade da classificação *per se*, pelo maior rigor metodológico. Uma contrapartida inevitável é a ruptura com as séries temporais, o que justifica os cuidados nesta fase de transição e a preocupação em estabelecer tabelas de passagem entre as classificações anteriores e a CNAE.

A CNAE vem sendo adotada por crescente número de agentes gestores de sistemas estatísticos e/ou registros administrativos, numa clara manifestação de receptividade à proposta de padronização. Registros administrativos da esfera federal, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, as guias da Previdência Social e o Sistema Nacional de Registro do Comércio já adotaram a CNAE. O reconhecimento das vantagens da integração nos sistemas de informação tem levado a movimentos no sentido da adoção de procedimentos padronizados. Recentemente, o Ministério da Fazenda, através do CONFAZ, anunciou o início dos trabalhos de padronização dos cadastros de contribuintes dos Estados, onde um dos elementos de padronização é a adoção do código CNAE.

A implementação da CNAE nas pesquisas estatísticas teve início com a atualização do Cadastro de Empresas no que se refere ao novo código de atividade. Dada a extensão das modificações introduzidas na nova classificação, fez-se necessária a realização de uma extensa pesquisa - O Censo Cadastro - com o objetivo de atualização dos elementos necessários à alimentação do cadastro estatístico, inclusive com identificação do código CNAE. Este levantamento foi a campo no segundo semestre de 1995, pesquisando aproximadamente 600 mil unidades locais de operação de um conjunto de 430 mil empresas, entre as quais se incluía o

⁷ Para a descrição da estruturação da CNAE, ver, IBGE, *Classificação Nacional de Atividades Econômicas*, 1995

universo das empresas de 30 ou mais pessoas ocupadas nas indústrias e de 20 ou mais, nas demais atividades⁸.

Novos caminhos da coordenação estatística

A partir da experiência com a discussão da CNAE e do entendimento de que as classificações são instrumentos cujo uso excede o interesse exclusivo da instituição de estatística, trabalhou-se no sentido da criação de uma instância interinstitucional para respaldo de decisões relativas à definição e harmonização das classificações e para o monitoramento de sua aplicação pelas entidades produtoras de informações no País. Com esta finalidade foi instituída, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Comissão Nacional de Classificação - CONCLA - pelo decreto nº 1264 de 11/10/94, com participação de 11 Ministérios e sob a presidência do IBGE, a quem também cabe a Secretaria Executiva.

Os trabalhos no âmbito da CONCLA já possibilitaram a aprovação da CNAE (sendo importante notar que é a primeira vez que o País conta com uma classificação de atividades econômicas oficial) e de uma tabela de Natureza Jurídica, definindo códigos padronizados para as diversas formas de constituição jurídica dos agentes contribuintes ou informantes de registros administrativos ou de pesquisas estatísticas.

No momento, estão em andamento no âmbito da CONCLA os trabalhos de revisão das classificações de ocupações e de produto. No primeiro caso, a subcomissão técnica responsável pelo desenvolvimento da proposta é coordenada pelo Ministério do Trabalho, com a participação do IBGE, representantes de outros ministérios e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Até então, os trabalhos de classificação de ocupações seguiam duas vertentes. De um lado, a do Ministério do Trabalho que resultou em várias versões da Classificação Brasileira de Ocupações - CBO - apoiadas nas recomendações internacionais consubstanciadas nas várias versões da Classificação Internacional Uniforme de Ocupações - CIUO - da Organização Internacional do Trabalho - OIT (1958, 1968 e 1988). A versão atual da CBO, de 1994, ainda que incorporando os resultados de sucessivos estudos de atualização das especificações das ocupações, mantém a estrutura organizacional da CIUO de 1968. A CBO tem o *status* de classificação oficial, sendo a referência obrigatória dos registros administrativos que informam os diversos programas de política de trabalho do Brasil. O SENAI

⁸ Para garantir a uniformização na implementação da CNAE tanto na produção de estatísticas como nos cadastro administrativos, o IBGE disponibilizou dois tipos de instrumentos: um documento contendo as notas explicativas do conteúdo de cada classe da CNAE e um aplicativo informático voltado a facilitar a identificação do código CNAE, a partir da descrição da atividade principal.

também se pauta na CBO para a classificação da força de trabalho nas empresas e a definição de seu programa de treinamento. A CBO conta com um instrumental de apoio já bem desenvolvido (descrição das ocupações, dicionário de ocupações acessível através de aplicativos informáticos, etc.).

Numa segunda vertente, o IBGE vinha trabalhando com tabelas de ocupações, revisadas a cada Censo Demográfico e aplicadas em seus levantamentos domiciliares, no que diz respeito à caracterização da força de trabalho. As tabelas de ocupações do IBGE não mantinham compatibilidade com a CIUO, sustentando-se numa precária estrutura de ordenação e numa conceituação pouco consistente, misturando uma caracterização referida a postos de trabalho com posição na ocupação. O IBGE reconhece a necessidade de rever as bases da sua classificação de ocupações tanto para compatibilizá-la com as recomendações internacionais, como, sobretudo, para adotar uma linguagem comum a outras fontes de informações sobre o mercado de trabalho do País.

A proposta da Subcomissão de Ocupações da CONCLA é justamente promover a revisão da CBO, dentro dos parâmetros internacionais mais atualizados. O IBGE passaria a adotar a CBO, numa perspectiva temporal que tem como referência o Censo Demográfico de 2000. Dado que as informações dos censos demográficos propiciam o mais abrangente mapeamento do mercado sob a ótica do trabalhador (cabendo às PNAD's o acompanhamento de suas mudanças no tempo), a compatibilidade das informações do Ministério do Trabalho com as do IBGE certamente propiciará um salto qualitativo importante na caracterização da força de trabalho do País e, conseqüentemente, na identificação dos ajustes necessários ao progressivo equilíbrio do mercado de trabalho.

Quanto aos trabalhos com a classificação de produtos, uma primeira etapa centrará esforços na definição de uma lista de produtos (cerca de 5000), compatibilizada com as especificações vigentes na nomenclatura do comércio externo (cerca de 10000 itens). Esta lista de produtos tem por objetivo nortear o levantamento de estatísticas sobre a produção interna de mercadorias, pelo IBGE ou quaisquer outros produtores (como as várias associações setoriais de classes, tipo ABIQUIM, ABIMAQ, etc.), de forma a possibilitar o conhecimento, num nível detalhado do mercado, da composição dos fluxos de produção interna, importação e exportação. Dentro da tendência de progressiva abertura para o exterior e do ambiente de crescente competitividade, estas são informações essenciais tanto para a visibilidade necessária à orientação de políticas de incentivos e/ou regulamentações (demanda governamental) como para o conhecimento dos específicos mercados de atuação e definição de estratégias empresariais (demanda

empresarial). Os fluxos de comércio externo são bem conhecidos⁹. A lacuna a ser preenchida é a de informações sobre volume e valor da produção nacional, num detalhamento de mercadorias compatível com a nomenclatura dos fluxos de comércio externo¹⁰.

Ainda que recente, a experiência da CONCLA já pode ser considerada bem sucedida. De um lado, pela primeira vez órgãos do governo federal participam de fórum voltado especificamente ao acerto de suas ações na produção de informações¹¹. Por outro, a proposta de caminhar no sentido da padronização de linguagem, iniciando com a revisão das classificações básicas onde são levados em conta os avanços da experiência internacional na área, certamente constitui uma base importante para a progressiva construção de *sistemas* de informações, de natureza estatística ou administrativa, mais integrados e consistentes.

A discussão sobre o caminho para a maior integração da produção de informações sobre o País remete ao exame de uma segunda dimensão do Sistema Estatístico: sua organização institucional, isto é, o conjunto de órgãos responsáveis pela produção estatística do País e suas formas de articulação, objeto de atenção do próximo capítulo.

⁹ As informações sobre os fluxos externos de mercadorias têm como fonte primária registros administrativos, as guias de importações e exportações, e são codificadas pela Nomenclatura Comum de Mercadoria - NCM, definida a partir de uma estrutura adotada pela maior parte dos países (Sistema Harmonizado) e incorporando dois níveis de detalhamento: um comum aos países do MERCOSUL e outro mais desagregado específico ao comércio externo brasileiro. As informações sobre exportações são disponíveis, atualmente, através de moderno e eficiente sistema - o SISCOMEX -, de acesso *on line*, que permite o acompanhamento quase instantâneo destes fluxos. Está em desenvolvimento projeto semelhante para as importações.

¹⁰ A organização e implementação de um levantamento sistemático da produção industrial no nível desta lista de produtos faz parte do Programa de Modernização das Estatísticas Econômicas, em implementação gradual no IBGE (ver Góes, 1996).

¹¹ Na área de produção de informações cartográficas, data de 1975 a constituição de Comissão de Cartografia - COCAR - como instância de definição da política cartográfica nacional, com a participação dos vários órgãos atuantes neste campo. Tendo sido desativada em 1990, com a Reforma do Governo Collor, foi recriada em 21/06/94, no âmbito do MPO, passando a ser denominada Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR.

3. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA ESTATÍSTICO

Ao tratar da organização institucional dos sistemas estatísticos, a discussão principal gira em torno do grau de centralização da produção das estatísticas nacionais. Não há dúvidas sobre as vantagens para o país da existência de um órgão central de estatística, com autonomia administrativa e papel de autoridade máxima na área. As controvérsias dizem respeito à extensão das áreas que devem ser cobertas pela entidade central.

O que caracteriza uma organização centralizada é a gerência e operação de parcela predominante da produção das estatísticas do país diretamente pelo órgão central ou sob sua subordinação. Num sistema descentralizado, a execução dos programas estatísticos fica a cargo de diversos órgãos ou instâncias governamentais. O esquema descentralizado não prescinde, contudo, da existência de alguma instância com função coordenadora das atividades estatísticas, sem o que dificilmente se poderia falar em *sistema* de informações. O que se discute são as vantagens e desvantagens destes diferentes arranjos no cumprimento dos requisitos de coordenação e integração, fundamentais na construção e operação de um sistema estatístico.

Este capítulo analisa a organização institucional da produção de estatísticas no Brasil, a posição do IBGE, os questionamentos que vem sendo colocados pelos Órgãos Regionais de Estatísticas (ORE's) *vis-a-vis* a descentralização político-administrativa do País e o papel dos registros administrativos.

Para respaldo dessa discussão será feita referência à experiência internacional e ao pensamento predominante, atualmente, sobre o assunto.

A experiência internacional

Ressalta-se, em primeiro lugar, a inexistência de padrões universais. A organização da produção estatística é fortemente condicionada pelas condições históricas e pela tradição institucional específicas de cada país. É possível, portanto, identificar diferentes formatos da organização institucional da produção das estatísticas nacionais. O *Statistics Canada*, órgão central do Canadá, é apontado como um exemplo dos mais completos de organização centralizada, cabendo-lhe a responsabilidade e execução direta do programa de estatística do país. A experiência francesa também é de sistema centralizado, com um órgão central bastante forte - o *Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE)* - ainda que comportando a projeção de alguns de seus serviços em outros órgãos da Administração Central, sempre sob sua subordinação. De modo geral, os países com sistemas estatísticos mais avançados têm evoluído para uma organização mais centralizada dos serviços estatísticos. Fugindo à regra, a

Alemanha segue um desenho descentralizado regionalmente, que reflete condições de formação histórica específica, com órgãos regionais respondendo pela execução do programa estatístico e o órgão central com função essencialmente normatizadora e de coordenação. Outro exemplo de predominância de serviços descentralizados é o dos Estados Unidos, que se caracteriza não só pela repartição dos levantamentos de abrangência nacional entre vários órgãos da Administração Central (*Bureau of the Census, Bureau of Labor Statistics, etc.*), como pela proliferação de agências com trabalhos estatísticos nas administrações dos Estados. O formato institucional do sistema estatístico americano dificulta uma ação coordenadora mais efetiva, dificultando a integração entre as partes.

Em que pese a experiência variada de organização institucional do Sistema Estatístico, há, atualmente, uma clara convergência quanto às vantagens da organização mais centralizada da produção de estatísticas. As evidências e argumentos são de duas ordens. De um lado, tomando por base questões de eficiência na utilização de recursos, na provisão dos serviços e na relação com os informantes. De outro, centrando em questões substantivas com impactos sobre a qualidade da produção estatística.

No primeiro nível, sobressaem os seguintes argumentos a favor da centralização dos serviços estatísticos: as decisões sobre as prioridades e sua contrapartida na racionalidade da alocação e uso de recursos, sobretudo quando se trata de recursos escassos; as facilidades para o usuário de lidar com uma única fonte para suas diversas demandas e/ou áreas de interesse; a referência única para os informantes, importante para os casos em que suspeitam de duplicações, e, também, quanto à confiança na preservação da confidencialidade das informações prestadas; a maior chance de neutralidade e independência do órgão central (por estar mais distante de interesses e influências) e da percepção desta posição pelo público.

É em relação às questões substantivas da produção de estatísticas que são mais fortes os argumentos pró centralização. Considera-se que a organização mais centralizada é mais adequada para a construção de um sistema integrado de estatísticas, pelas facilidades de desenvolver e implementar a padronização de definições e classificações e de exercer influência nos trabalhos dos diversos segmentos, quando estas funções estão sob a autoridade uma direção geral. Em outras palavras, é mais fácil coordenar a implementação de um sistema integrado quando se tem o controle das decisões e da execução. A integração entre os vários segmentos, como já salientado, é uma questão substancial do sistema estatístico.

A existência de uma estrutura centralizada é uma condição necessária, mas não suficiente, para garantir a integração do Sistema Estatístico. Em outras palavras, não basta instituir uma entidade central de estatística e definir legalmente sua competência na produção e coordenação do Sistema. É necessário que a instituição desenvolva competência, liderança e capacidade de garantir a

implementação de instrumentos de integração tanto no plano interno - entre suas áreas/departamentos - como em relação a outros produtores de informações.

Não resta dúvida, no entanto, que uma vez garantida esta competência e liderança, é mais fácil a integração num aparato estatístico mais centralizado do que num mais descentralizado.

A discussão sobre a organização institucional na área das estatísticas refere-se a níveis de centralização. Primeiramente porque há limites na capacidade de uma única instituição responder a todas as demandas, sobretudo quando se considera a questão do detalhamento espacial, sendo este um espaço a ser explorado na articulação com organismos regionais. De outro lado, em função do fato de que parte importante das informações do país provém de registros administrativos, como, por exemplo, as estatísticas do comércio exterior, dos registros civis e fiscais, cuja gestão é necessariamente descentralizada.

A experiência brasileira pós-1970

Os anos 70 são um marco importante na produção das estatísticas do Brasil, não só pelo fortalecimento financeiro do IBGE, que lhe propiciou fôlego para um bem mais extenso programa de trabalho, como pela atualização e modernização da legislação básica do Sistema Estatístico. Uma importante decisão política, nesta época, foi dotar a área de adequada estruturação institucional e dos instrumentos legais necessários ao exercício de suas funções.

A lei nº 5878, de 11 de maio de 1973, dispõe sobre a Fundação IBGE, definindo como seus objetivos de “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográficas necessárias ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País...” Institui o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas (PGIEG) como instrumento de referência para o programa de trabalho, conferindo ao IBGE a responsabilidade por sua execução direta ou por delegação a outros órgãos, e determina a obrigatoriedade para as pessoas físicas ou jurídicas de prestação das informações necessárias à execução do Plano. A lei nº 6183, de 11 de dezembro de 1974, dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais. Define o Sistema Estatístico Nacional - SEN - como integrado por todos os órgãos que, recebendo subvenções ou auxílio dos cofres públicos, exerçam atividades de produção de estatísticas primárias e derivadas e/ou de sistematização de dados sobre o meio-ambiente e recursos naturais e confere ao IBGE o papel de produtor direto de informações e de coordenador do sistema, especificando procedimentos no exercício desta função. Os Decretos nº 73177, de 20/11/73 - regulando a questão da obrigatoriedade da prestação de informações ao IBGE e do sigilo estatístico - e nº 74084, de 20 de maio de 1974 - aprovando o PGIEG - completam a legislação da área estatística. O PGIEG, na parte estatística, é uma lista bastante completa de áreas cobertas pelas

estatísticas nacionais, efetiva ou potencialmente, com especificação da periodicidade em cada caso.

Esta legislação traduzia a concepção de um modelo de produção das estatísticas nacionais fortemente centralizado, com uma coordenação responsável pela articulação e integração dos segmentos integrantes do sistema. Na prática, o caminho trilhado, ao longo dos anos seguintes, foi de expansão e centralização da produção estatística no IBGE, mas de pouca articulação com outros segmentos do SEN e baixa priorização das atividades de coordenação, inclusive no plano interno.

A ampliação do programa de trabalho do IBGE nesta época abriu novas fronteiras e elevou a produção estatística nacional a um novo patamar¹². Por outro lado, no entanto, o rápido crescimento do IBGE se processou com algumas lacunas de coordenação, cujas consequências se fizeram sentir ao longo do tempo: tanto em relação à definição clara de prioridades e alocação de recursos, sobretudo quando passou a enfrentar restrições de verbas, como em relação às articulações com outros produtores de informações e ao trabalho de padronização de conceitos e classificações.

A concepção do SEN como conjunto de órgãos sob a coordenação do IBGE, tal como definido no documento legal, ficou todos estes anos sem concretização efetiva. Chama atenção o fato de que em nenhum momento se identificou nominalmente a composição deste grupo.

O início dos anos 90 trouxe para o IBGE a marca de uma profunda crise que entrelaçava questões estruturais carregadas do passado, problemas decorrentes do ajuste do Setor Público e os impactos provocados pelas transformações em curso no País e no mundo. As manifestações mais contundentes deste momento de crise foram o adiamento por um ano do censo demográfico, a não realização dos censos econômicos e a suspensão da coleta das pesquisas econômicas estruturais em 1992. Este foi o lado mais visível da crise, mas não o único. Os problemas mais graves decorreram do afastamento, ou melhor, da dificuldade com o cumprimento de alguns requisitos básicos da ação de um Órgão Central de Estatística, tais como a função coordenadora e integradora, a capacidade de priorizar e planejar, o compromisso com a atualidade das informações, a continuidade administrativa e preservação do corpo técnico, a orientação voltada ao usuário, etc. Na área

¹² Nos anos 70 e 80, o IBGE cresceu e diversificou bastante sua produção: além da tradicional área dos censos, incrementada com o aprofundamento das questões levantadas (caso do Censo Demográfico) e expansão da cobertura e aumento da periodicidade (caso dos Censos Econômicos), afirmou-se na produção corrente de um vasto conjunto de estatísticas e indicadores de corte estrutural e conjuntural nas áreas sociais e econômicas, de preços, dos orçamentos familiares, das finanças públicas, etc., e nos trabalhos de projeções e estimativas da população, indicadores sociais e de Contas Nacionais.

econômica, as dificuldades enfrentadas refletiram, ademais, a inadequação do modelo tradicional apoiado nos censos econômicos ao novo perfil da demanda. Contribuiu, ainda, para agravar a situação, a instabilidade institucional provocada por prolongadas greves, as constantes mudanças da direção superior do IBGE (9 Presidentes em 10 anos) e a progressiva redução do corpo técnico mais qualificado.

Por outro lado, a crise trouxe à tona a necessidade de se repensar um conjunto de questões da produção estatística do País e do papel do IBGE. A reflexão sobre a natureza da crise e dos problemas enfrentados ajudaram, por sua vez, a recuperar a preocupação com a dimensão sistêmica da produção estatística e a busca de soluções factíveis e condizentes com a construção de um efetivo Sistema Estatístico Nacional.

Nos anos mais recentes, mesmo sob as restrições de um conjunto de questões críticas não resolvidas - como é o caso da crise financeira do Estado e das indefinições que cercam o Serviço Público Federal - o IBGE tem procurado dar respostas aos problemas e questionamentos que lhe são colocados, na medida de suas possibilidades. Dentro deste contexto se coloca a questão de uma estruturação mais efetiva do SEN e da relação do IBGE com os demais produtores de informações, de modo especial com os Órgãos Regionais de Estatísticas (ORE's).

O fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatísticas

A descentralização político-administrativa que se seguiu à Constituição de 1988 ampliou o papel e a autonomia dos governos estaduais e municipais. Fortalecidos financeiramente e com novas atribuições na gestão das políticas públicas, estas instâncias vêm passando por amplo processo de reaparelhamento e de mudanças nos processos de trabalho. Neste contexto, vem crescendo e se diversificando a demanda de informações referenciadas aos espaços sub-nacionais, com o decorrente fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatística - ORE's. Dentro desta denominação incluem-se tanto entidades estaduais - os Órgãos Estaduais de Estatísticas (OEE's) - de tradição mais antiga, como entidades mais recentes organizadas no âmbito municipal, com a função de organização da base de dados necessária para informar os respectivos governos e dar transparência às suas ações. Nos anos recentes, assiste-se ao progressivo aparelhamento de órgãos desta natureza, sobretudo as OEE's, e ao empenho no desenvolvimento de instrumentos que melhor respondam às demandas de informações nos níveis estadual ou municipal.

A heterogeneidade que marca o desenho regional do País também se reflete nas discontinuidades dentro da tendência de fortalecimento das OEE's. Na verdade, este movimento concentra-se em poucas Unidades da Federação, via de regra nas

mais desenvolvidas, e nos municípios de maior peso. As OEE's de maior evidência, atualmente, são as seguintes: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE - de São Paulo; a Fundação João Pinheiro - FJP - de Minas Gerais; a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - SEI - da Bahia; a Fundação de Economia e Estatísticas - FEE - do Rio Grande do Sul; o Centro de Informações e Dados - CIDE - do Rio de Janeiro; o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES - do Paraná; a Fundação Instituto de Planejamento do Ceará - IPLANCE -; a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN - de Brasília; e o Instituto de Planejamento de Pernambuco - CONDEPE. Os organismos municipais têm proliferado bastante, mas são ainda pontuais e ligados aos municípios de maior peso.

A abrangência dos trabalhos destas OEE's é variada, centrando-se na organização das informações no nível dos Estados. A partir dos dados do IBGE, dos registros administrativos e de levantamentos junto às prefeituras, organizam anuários

estaduais, publicações com estatísticas municipais, indicadores sociais e outros e realizam trabalhos de Contas Regionais, projeções demográficas, cartografia e geografia. Na área de produção de estatísticas - coleta, processamento e divulgação dos resultados - as experiências das OEE's concentram-se em índices de preços (muitas vezes elaborados em instituições paralelas), em indicadores de emprego e desemprego (caso da Pesquisa de Desemprego - PED), em pesquisas de condição de vida (caso isolado de São Paulo), em indicadores do comércio varejista (normalmente em convênio com associações empresariais do comércio) e em indicadores conjunturais da indústria (caso isolado da SEI da Bahia). Em quase todos estes casos, trabalham em superposição com o IBGE, num exemplo de desperdício de recursos públicos, com oneração desnecessária do informante e produzindo informações não compatíveis.

Este quadro - reconhecidamente pouco recomendável na organização da produção estatística do País - tem sua origem no vazio criado pela falta do exercício efetivo por parte do IBGE de sua função de coordenador do Sistema Estatístico e da ausência de esquemas mais definidos de articulação com os órgãos regionais. De fato, até então, o IBGE funcionou para estas entidades apenas como supridor de dados.

A Pesquisa de Desemprego - PED - exemplifica este caminho de duplicação de trabalho e de falta de homogeneidade metodológica. Idealizada pelo SEADE/DIEESE, esta pesquisa foi implementada, a partir de 1985, na Grande São Paulo, com o objetivo de acompanhamento do mercado de trabalho e do desemprego. A Pesquisa Mensal do Emprego - PME - do IBGE, implementada desde 1981 em 6 regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife) tinha escopo semelhante. Num momento inicial, as instituições envolvidas tentaram uma forma de trabalho

unificada, mas, fracassadas as negociações, cada qual permaneceu com suas pesquisas. Nos anos seguintes, o SEADE difundiu sua metodologia entre várias OEE's. A PED é atualmente aplicada em São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba e Brasília. Nas três primeiras áreas há duplicação de trabalho com o IBGE. Como trabalham com metodologias distintas, estas pesquisas geram informações divergentes, o que além de confundir o usuário, contribui para desconfiar em relação à capacidade informativa das estatísticas. Há, ainda, uma terceira linha metodológica na produção de indicadores conjunturais do mercado de trabalho: a da pesquisa implementada em Fortaleza pelo SINE-Ceará¹³.

O fortalecimento recente dos OEE's coincidiu com o auge da crise do IBGE, delineando-se, inicialmente, um quadro de descontentamento com os atrasos e dificuldades de acesso a informações-chaves para seus trabalhos. A crise do IBGE atingiu diretamente os OEE's, pela dependência, que tinham de sua base de dados. O atraso na disponibilidade do Censo Demográfico de 1991, por exemplo, foi muito reclamado pelos OEE's, dado seu papel preponderante na construção da base de dados municipais. A suspensão dos censos econômicos, por sua vez, foi percebida como preocupante.

Desde 1992, os OEE's mais atuantes vêm demandando a revisão do relacionamento com o IBGE e da sua inserção no Sistema Estatístico Nacional. Seus principais pleitos podem ser resumidos nos seguintes pontos:¹⁴

- ampliação das relações institucionais entre o IBGE e as OEE's
 - o reconhecimento do papel complementar dos OEE's na organização da base estatística do País
 - construção progressiva de parcerias (repartição de encargos) na produção das estatísticas de âmbito nacional, o que traz implícito a idéia de um sistema estatístico evoluindo no sentido de maior descentralização;
 - o tratamento diferenciado no acesso aos dados do IBGE, quanto a tempo e custo;
 - amplo acesso à base de dados, o que envolve inclusive a revisão do tratamento do sigilo estatístico;
 - a necessidade de flexibilidade para acomodar diversidades de situações tanto em relação às condições dos OEE's, como em relação ao grau de complexidade sócio-econômico de cada Estado.

¹³ Mais recentemente, o Ministério do Trabalho (MTb), como provedor de parte dos recursos que financiam estas pesquisas, vem se preocupando com a adequada utilização destes recursos tendo em vista as situações de duplicação e/ou falta de homogeneidade metodológica. No estágio atual, a proposta é um trabalho conjunto IBGE/SEADE/SINE-Ceará/MTb de revisão e definição de nova metodologia, afinada às características do mercado de trabalho brasileiro, a ser implementada de forma padronizada no País. Não havendo duplicações, a pesquisa poderia ser expandida para outras áreas.

¹⁴ A *Carta de Porto Alegre*, um abaixo-assinado de seis das mais importantes OEE's (SEADE/SP, FEE/RG, FJP/MG, SEI/BA, IPARDES/PR e IPLAN/CE), por ocasião da I Conferência Estadual de Estatística, em novembro de 1993, resume as posições, pleitos e preocupações em relação ao seu papel no sistema estatístico. Sobre os questionamentos levantados pelas OEE's ver, também, Proserpio, R. (1995 e 1996).

Redefinindo as articulações entre o IBGE e os ORE's

O IBGE reconhece a importância dos ORE's no fortalecimento do Sistema Estatístico Nacional e a necessidade de estabelecer novas bases de articulação e relacionamento com estas entidades, definindo melhor e assumindo de forma mais efetiva sua função coordenadora. Tal proposição remete, inclusive, à necessidade de rever questões mais amplas da estruturação do Sistema Estatístico Nacional, tais como a atualização da legislação básica e do Plano Geral de Informações Estatística e Geográfica, a redefinição de competências, etc.

Como programa objetivo, o IBGE propôs organizar, junto com as ORE's, encontros sistemáticos, dentro de objetivos de estreitar as relações institucionais, de atualização sobre os respectivos programas de trabalho, de debater questões de interesse comum, de acertos de posições e de desenvolvimento de trabalhos conjuntos.

O IBGE havia assumido este compromisso por ocasião do *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*, em maio de 1996, mais especificamente na *Reunião de Instituições Produtoras*. Nesta oportunidade, mais uma vez os OEE's cobraram veementemente do IBGE para que assumisse um papel mais efetivo na coordenação das estatísticas do País, ao mesmo tempo em que defendiam a necessidade de se "...caminhar rumo à descentralização, no que diz respeito à tarefa de informar"(Prosépio, R., Memorando para discussão na CONFEST, 1996)

Ainda em 1996, teve início um processo de aproximação institucional com a realização de duas reuniões: O Fórum das Contas Regionais, em outubro, e I Fórum IBGE/Órgãos Regionais de Estatística, em novembro.

O Fórum das Contas Nacionais é um espaço de trabalho conjunto IBGE/OEE's. O IBGE é responsável pelas Contas Nacionais e pela coordenação metodológica dos trabalhos de Contas Regionais, a cargo de cada OEE. Hoje, proliferam estimativas dos PIBs estaduais com resultados divergentes. Há estimativas da FGV, do IPEA, da SUDENE, dos órgãos estaduais. A FGV e o IPEA entraram nesta seara em função do vazio deixado pelo IBGE, cuja série quinquenal cobrindo todos os Estados parou em 1985. A proposta é trabalhar conjuntamente na definição de uma metodologia padronizada para as Contas Regionais, adaptada às especificidades

regionais e compatibilizada com os procedimentos das Contas Nacionais do IBGE¹⁵.

No caso do Forum dos Órgãos Regionais, trata-se de um espaço sobretudo político, onde se propõe a discussão do Sistema Estatístico Nacional sob o enfoque da questão regional e onde se insere a definição do papel dos ORE's e suas articulações com o IBGE.

No I Forum, as relações IBGE-ORE's foram tratadas em três planos: o acesso às informações produzidas pelo IBGE, o acesso privilegiado à base de dados e a questão das parcerias na execução das pesquisas.

A questão de facilidade de acesso às informações do IBGE, no que diz respeito a tempo, custo e formas de acesso - razão de muitas reclamações no passado recente - tem recebido prioridade no IBGE, dentro do objetivo geral de atender melhor ao usuário. O aproveitamento de facilidades das novas tecnologias da informação (CD-ROMS, INTERNET, etc) tem propiciado um salto qualitativo no atendimento ao usuário. Por outro lado, os usuários institucionais - onde se incluem as ORE's - passam a contar com uma estrutura própria de atendimento (Gerência de Relações Institucionais), além de preços reduzidos (com possibilidade de custo zero, em casos especiais).

O acesso amplo à base de dados do IBGE, outra recorrente reivindicação das ORE's, tem como barreira a legislação sobre o sigilo estatístico. O IBGE reconhece situações em que o acesso aos microdados é essencial para os ORE's, sobretudo numa perspectiva de trabalho mais articulado.

Está em pauta, no IBGE, a discussão sobre a legislação básica do sigilo, dada a necessidade de sua atualização frente às mudanças ocorridas desde sua formulação nos anos 70. Na verdade, a discussão é mais ampla e envolve a atualização da base legal da organização da produção de estatísticas do País.

Num plano mais imediato, a proposta em relação aos ORE's é facilitar no possível o acesso à base de dados do IBGE, resguardando os compromissos em relação ao sigilo. Para tanto, pensa-se no uso de convênios de cooperação, previstos na legislação, para viabilizar a ampliação do acesso nos casos necessários, repassando aos ORE's os compromissos de confidencialidade dos dados individualizados.

¹⁵ Dentro deste mesmo objetivo, uma experiência anterior, no início dos anos 90, esbarrou com dificuldades advindas tanto da descontinuidade da equipe do IBGE como, e sobretudo, da resistência por parte dos ORE's de adoção de uma metodologia de "cima para baixo" que não levava em conta as especificidades regionais. Fora o fato de que tomava por base informações dos censos econômicos que mais foram realizados.

Analisando as práticas de outros países na questão do sigilo estatístico¹⁶ - questão central na produção das estatísticas nacionais - constata-se a ocorrência de tratamento especial e diferenciado para suprir necessidades de informações de governos locais em relação às suas jurisdições. Em nenhum momento, naturalmente, se abre mão do uso exclusivo para fins de montagem de sistemas de informações.

Quanto à construção de parcerias - outro tema relevante na agenda com os ORE's - o IBGE reforçou, neste I Fórum, sua responsabilidade tanto com a coordenação da produção estatística no País, como com a execução direta de um programa de produção de estatísticas voltado às demandas de informações demográficas, sociais e econômicas de âmbito nacional¹⁷. Na execução destas pesquisas - coleta, processamento e disseminação - posicionou-se, em princípio, contrário à repartição

de tarefas, como por exemplo, a delegação aos OEE's da execução de determinada pesquisa em seus respectivos Estados, por considerar a operação unificada mais eficiente em termos de coordenação, gerência, uso de recursos e rapidez na obtenção dos resultados nacionais. As especificidades da produção estatística e seus requisitos de coordenação e integração apontam para as maiores facilidades de um esquema mais centralizado. Portanto, com a explicitação desta posição, o IBGE manifestou-se contrário à idéia de descentralização da produção estatística por repartição espacial da execução das pesquisas, tal como implícito no discurso dos OEE's.

A posição defendida pelo IBGE encontra reações por parte de alguns OEE's que têm como perspectiva um modelo mais descentralizado comportando uma paulatina transferência de competência na execução, nos seus respectivos Estados, de pesquisas de âmbito nacional. Esta posição é defendida mais veementemente pelas entidades regionais mais avançadas, com experiências já acumuladas em pesquisas de campo. Na discussão sobre arranjos mais centralizados ou mais descentralizados da produção estatística, por outro lado, não se pode perder de vista a dimensão do poder político de controle da informação. Portanto, misturam-se nesta discussão argumentos técnicos com questões políticas de outra ordem.

O IBGE reconhece a mudança qualitativa da demanda de informações em decorrência do processo de descentralização político-administrativa do País e o papel fundamental dos ORE's na captação e suprimento das necessidades de informação por parte dos governos locais. Da mesma forma, reconhece as especificidades da dimensão do País e a inviabilidade de fornecer todas as informações requeridas, no nível de detalhamento espacial conveniente para políticas locais. Fora os censos demográfico e agropecuário, com informações cobrindo o universo dos agentes e, portanto, factíveis de desagregação espacial

¹⁶ Sobre o assunto ver: Citteur e Willenborg, 1993

¹⁷ Em anexo, a lista das pesquisas que compõem o Programa de Trabalho do IBGE na área estatística.

detalhada, nas demais pesquisas o IBGE só tem condições de se comprometer com a representatividade espacial no nível das unidades federativas e/ou regiões metropolitanas. Um campo a ser explorado de parcerias com os OEE's é o de complementariedade para a expansão da representatividade espacial das pesquisas do IBGE. Outra área com possibilidades de parceria é a de extensão de pesquisas realizadas pelo IBGE em regiões metropolitanas para outras áreas fora deste âmbito. Por outro lado, o IBGE reconhece a necessidade de um tratamento diferenciado no acesso à base de dados, especificamente aos microdados, referentes ao espaço de atuação dos ORE's, dado o *status* destas instituições como interlocutores/parceiros privilegiados na organização do sistema estatístico.

Por outro lado, a proposta defendida pelo IBGE de manter as pesquisas de abrangência nacional sob sua exclusiva execução está sujeita a desvios pragmáticos, decorrentes, sobretudo, da falta de perspectivas quanto aos recursos necessários para implementação de um programa de pesquisas minimamente completo em relação às demandas de informações sociais e econômicas. Assim, pressionado para dar respostas imediatas a determinadas demandas - por exemplo, de indicadores conjunturais de comércio - e na impossibilidade de expandir a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC), hoje implementada apenas na cidade do Rio de Janeiro, por limitações de recursos, o IBGE tem aceito o estabelecimento de parcerias para a execução descentralizada desta pesquisa em outras áreas. Com esta estratégia, o IBGE pretende evitar a proliferação no País de indicadores conjunturais do comércio com metodologias variadas e pouco sólidas, gerando informações não comparáveis e de baixa confiabilidade. A opção, neste caso, tem sido a parceria com OEE's. O IBGE fornece a metodologia e a supervisão em troca da execução e financiamento das operações, por parte do interessado. A experiência das parcerias na PMC servirá como laboratório para testar a extensão das dificuldades com a coordenação e integração em esquemas descentralizados.

Os registros administrativos

Uma importante dimensão dos sistemas de informação, atualmente, diz respeito aos registros administrativos. São documentos de preenchimento obrigatório referentes a eventos ou atividades sujeitas à ação regulatória ou fiscal do governo. São várias as categorias de registros administrativos, propiciando informações sobre diversos segmentos das atividades sociais e econômicas. Entre outros: os registros para controle dos fluxos de mercadorias e de pessoas nas fronteiras (importações, exportações e imigração); os registros obrigatórios de determinados eventos particulares (estatísticas vitais, empresas, licenciamento); registros para administrar benefícios e obrigações fiscais (relação de emprego e salários, impostos, seguro social); registros de atividades sociais regulamentadas ou públicas (escolas, hospitais, segurança), e outros.

É crescente o uso destes registros como fonte privilegiada de informações, em complementação aos levantamentos estatísticos. Uma das principais razões para tal é a necessidade de redução da carga de resposta imposta aos informantes, principalmente às pequenas empresas. Outra importante razão para o uso de registros administrativos é o seu custo zero para a organização de estatística. Outra vantagem destes registros é seu caráter abrangente, propiciando informações em nível espacial mais detalhado.

Em contrapartida, o objetivo administrativo específico destes registros define o conteúdo das informações levantadas, não necessariamente em conformidade com as prioridades estatísticas, o que exige cuidados especiais de compatibilização¹⁸

O estágio de desenvolvimento e de organização dos registros administrativos são variados. Algumas áreas compõem sistemas informativos dos mais avançados, como é o caso das informações sobre exportações (SISCOMEX), um grupo relevante passa por progressivas etapas de melhoria de concepção e padronização, como é o caso de vários registros administrativos federais, mas ainda há segmentos com um vasto caminho a percorrer quanto a melhoria de definições e de padronizações, como é o caso de registros nas áreas de cultura e de segurança. Embora tratando-se de competência fora da área estatística, é importante a participação do Órgão de Estatística na concepção de tais sistemas, tanto pelo aporte da experiência na organização de sistemas de informações, como pela necessidade de articulação destas fontes com outras partes do sistema estatístico.

De modo geral, dada a crescente importância destes registros como fonte alimentadora dos sistemas estatísticos, há todo um interesse na articulação entre a Instituição de Estatística e os órgãos gestores destes registros, visando promover melhorias de conteúdo e padronizações e garantir o acesso às suas informações. O acesso privilegiado da Instituição de Estatística às informações dos registros administrativos, no entanto, é uma via de mão única, isto é, sem a contrapartida de igual acesso aos dados individualizados dos levantamentos estatísticos por parte dos gestores fiscais.

¹⁸ No caso das estatísticas sociais, parcela relevante provém de informações administrativas ou de levantamentos organizados em órgãos de política setorial, como no caso das estatísticas de educação, de saúde, do trabalho. No caso das estatísticas econômicas, a articulação com os registros administrativos, sobretudo os de abrangência nacional como é o caso do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e os registros de emprego e salário do Ministério do Trabalho, é fundamental na organização das estatísticas econômicas, uma vez que viabiliza a disponibilidade de informações cobrindo o universo das empresas sem os elevados custos da coleta direta e sem onerar duplamente o informante.

4. Conclusões

A produção de estatísticas é uma tarefa complexa que requer uma multiplicidade de condições para seu exercício efetivo. Este texto enfocou um aspecto da organização dos sistemas estatísticos: a necessidade de coordenação e integração da produção de informações. Estes requisitos é que garantem a dimensão de *sistema* das estatísticas do País e sua capacidade de síntese dos complexos fenômenos da realidade. O papel da Instituição Central de Estatística é fundamental para garantir a efetivação destes requisitos, qualquer que seja a organização institucional do sistema estatístico, mas a chance de sucesso é maior quando centraliza uma parcela relevante da produção estatística.

A análise, sob este enfoque, do sistema estatístico brasileiro mostrou que, em muitos momentos, a expansão da produção estatística - bastante intensa - não se fez acompanhar de uma ação coordenadora mais efetiva legando distorções que de formas diferentes impuseram dificuldades aos usuários . A crise sofrida pelo IBGE, no contexto geral das dificuldades enfrentadas pelo Serviço Público Federal, contribuiu para aguçar os problemas, mas também forçou repensar um conjunto de questões da produção estatística do País. Mais recentemente, importantes passos têm sido dados no sentido de criar condições para uma evolução mais articulada da produção estatística.

Duas linhas de ação sobressaem neste processo: a instituição da Comissão Nacional de Classificação - CONCLA - como fórum de acerto e definição de uma linguagem padronizada entre vários produtores de informações, tanto de natureza estatística como administrativa, e os encaminhamentos no sentido de definição de novas bases de relacionamento entre o IBGE e Órgãos Regionais de Estatísticas. Um desafio neste campo diz respeito a como conciliar a produção das estatísticas nacionais, referenciada ao conjunto do País, com as crescentes necessidades de informações em nível espacial mais detalhado e voltadas às demandas dos

governos locais, como decorrência do processo de descentralização político-administrativa. Este é o espaço para a definição de novas formas de articulação entre o IBGE e as entidades regionais.

As recomendações são no sentido de reforço e ampliação de ações já iniciadas e voltadas a:

- Progressiva ênfase na ação coordenadora do IBGE e no desenvolvimento e implementação de instrumentos de coordenação estatística: a padronização de conceitos e classificações e a organização e gerência dos cadastros básicos de estruturas territoriais, de empresas e de logradouros domiciliares.

- Prosseguimento dos trabalhos no âmbito da CONCLA

- Intensificação das articulações entre o IBGE e os órgãos gestores de registros administrativos

- Construção de um novo relacionamento com os Órgãos Regionais de Estatísticas e de uma ação coordenadora mais efetiva por parte do IBGE.

Anexo
PROGRAMA DE TRABALHO DO IBGE
área de produção estatística

I - ATIVIDADES DE COORDENAÇÃO

⇒ **Padronização:** conceitos, definições, unidade informante, classificações

⇒ **Cadastros**

- Estruturas territoriais
- Cadastro de logradouros domiciliares
- Cadastro de empresas

II - PRODUÇÃO ESTATÍSTICA

⇒ **Pesquisas sócio-demográficas**

• **Censo Demográfico**

• **Pesquisas Domiciliares**

Pesquisas Multipropósitos - *PNAD*

Pesquisas Emprego e salários - *PME*

Pesquisas Economia informal - *ECINF* *

Pesquisas Orçamentos familiares - *POF*

Experimentais - *PPV*

• **Registro Civil**

• **Pesquisas em unidades prestadoras de serviços:**

Área de Saúde - *AMS*

Outras áreas: saneamento, sindical, etc **

• **Informações de registros administrativos em atividades sócio-culturais.**

⇒ **Pesquisas de preço**

• **Índices de Preços ao Consumidor - *SNIPC***

• **Índices de Preços da Construção Civil - *SINAPI***

• **Índices de Preços ao Produtor - *IPP* *****

⇒ **Pesquisas econômicas**

• **Indústria**

Atividade *PIA - Empresa*****
PIM - DG
Produto *PIA - Produto****
PIM - PF

• **Construção Civil - PAIC******

• **Comércio - PAC******
*PMC**

• **Transporte Rodoviário - PATR*****

• **Serviço - Pesquisas por segmento: Alojamento e alimentação, serviços prestados a empresa, serviços audio-visuais, etc.****

⇒ **Pesquisas Agropecuárias**

• **Censo Agropecuário**

• **Levantamentos da produção anual - Lavoura - PAM**
Pecuária - PPM
Couro
Soja

• **Levantamentos mensais - Lavoura - LSPA**
Previsão de safras - PREVS
Leite, Ovos, Abate
Estoques (semestral)

⇒ **Pesquisas do Setor Público**

• **Administração Pública - Pesquisa APU**

• **Empresas Públicas - Pesquisa EPU**

III - SÍNTESES ESTATÍSTICAS

• **Projeções e estimativas de População**

• **Indicadores Sociais**

• **Contas Nacionais - SCNC**
*- NSCN**

* pesquisas em processo de implementação gradual

** pesquisas não sistemáticas ou de periodicidade não definida

*** pesquisas a serem implementadas dentro do programa do IBGE

**** pesquisas em processo de reformulação

BIBLIOGRAFIA

Cox, B.G. e Chinnappa, B.N., *Unique Features of Business Surveys*, in *Business Survey Method*, edited by Cox, Binder, Chinnappa, Christianson, Colledge, Kott, 1995

Cittuer, C.A.W. e Willenborg, L.C.R.J., *Public Use Microdata Files: Current Practices at National Statistical Bureaus*, in *Journal of Official Statistics*, Vol. 9, nº 4, 1993, Statistics Sweden

EUROSTAT, *Nomenclatura Estatística das Atividades Econômicas na Comunidade Européia, NACE Rev.1*, documento estatístico, 1996

Fellegi, I. P., *Characteristics of an Effective Statistical System*, conferência exposta na Washington Statistical Society, 1995

Góes, M.C., *A Modernização das Estatísticas Econômicas*, trabalho apresentado no Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, Rio de Janeiro, 1996

Guimarães, E.A., *Produção de Estatística e Sistema Estatístico*, in *Ensaio sobre a Produção de Estatística, Textos para Discussão IBGE/DPE*, n.26, 1990

Fundação de Economia e Estatística/ RGS, *Carta de Porto Alegre*, novembro de 1993

IBGE, *Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE*, publicação provisória, 1995

IBGE, *Novo Sistema de Contas Nacionais*, metodologia e resultados provisórios, Ano-base 1980, Vol. 1, *Textos para Discussão IBGE/DPE*, n.10, 1988

IBGE, *Principais Características das Pesquisas Econômicas, Sociais e Demográficas* - DPE/IBGE, *Texto para Discussão*, número especial, 1988

IBGE, *O IBGE e o Sistema Estatístico Nacional: coordenação e modernização*, documento interno da Diretoria de Pesquisas-DPE, 1994

Nascimento Silva, PL, *Planejamento, estimação e análise de dados em pesquisas por amostragem: desvendando a realidade brasileira com o "telescópio da estatística"*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, Rio de Janeiro, 1996

Official Journal of the European Communities, *Council Regulation No 3696/93, Classification of Products by Activity -CPA* , 1993

Official Journal of the European Communities, *Council Regulation No 3037/90, Statistical Classification of Economic Activities*, 1990

ONU, *International Standard Industrial Classification of All Activities - ISIC, REV.3*, Statistical Papers, Series M, n.4, 1990

ONU, *Handbook of Statistical Organization*, Studies in Methods, series F, n.28, 1980

ONU, *The Development of Integrated Data Bases for Social, Economic and Demographic Statistics*, 1979

Prosérpio, R., *Organização Institucional: Vocações e Competências das Instituições Produtoras e Articulação da Produção de Informações nas Esferas Governamentais*, Memorando para Discussão na CONFEST, maio de 1996

Prosérpio, R., *Repartição de Encargos Governamentais: a Função de Informar*, in Revista da Administração Pública, FGV, vol. 29, n^o 4, out./dez 1995

Sundgren, B., Keynote Address: *The Impact of the New Technology on Methodology and Organization of Statistical Data Processing*, Statistics Sweden, 1988

Valente, E., *Transformações Estruturais e Sistemas Estatísticos Nacionais*, Textos para Discussão IBGE/DPE, n.82, 1996

Zacharias, M.L.B., *Uso de Registros Administrativos nas Estatísticas Econômicas*, documento apresentado na IV Conferência Nacional de Estatística, maio de 1996