O SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS

Magdalena Cronemberger Góes

Exposição na 11ª SINAPE

Julho de 1994

O Sistema Estatístico tem como função central produzir dados através dos quais se possa representar o País nas suas várias dimensões: do território, da população, da economia e do meio ambiente. A representação em números, ou seja através de suas estatísticas, é uma das formas de conhecimento do País. A literatura, a música, a mídia, as artes, as análises políticas são igualmente instrumentos de apreensão do "real" e de conhecimento do País. O que é específico ao aporte dos dados estatísticos é sua capacidade de agregar, de mensurar, e, portanto, de propiciar uma visão ao mesmo tempo de conjunto e de cada parte dentro do conjunto, e, ainda, de permitir acompanhar ao longo do tempo as transformações ocorridas. Portanto, se se quer saber com que conta o País e como anda, não se pode prescindir das suas estatísticas. Apenas com informações estatísticas nacionais é possível uma avaliação mais precisa das condições ambientais, do estado dos recursos naturais, do volume e características da população e de suas condições de vida, da base produtiva e de seu funcionamento, da renda gerada e sua distribuição entre os diversos agentes e entre classes sociais, a estrutura de consumo, a acumulação de capital e sua forma de financiamento.

A "vantagem" do instrumento quantitativo das estatísticas como forma de conhecimento do País tem, naturalmente, como contrapartida as limitações inerentes a este tipo de representação. Para reduzir a realidade multifacetada e fenômenos complexos a um conjunto de cifras, de medidas, não há outro caminho que o da simplificação. Trabalha-se, pois, com redutores da complexidade e heterogeneidade. Para começar, é impossível a representação de um conjunto numeroso de elementos levando em conta as características específicas e diferenciadas de cada qual. 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: a demografia, a economia, a sociologia, a geografia, etc. Em qualquer dos casos, uma primeira tarefa do sistema estatístico é definir a unidade básica de observação - a unidade informante - e reduzir a imensa diversidade de agentes, agrupando-os segundo à afinidade em relação a determinadas características consideradas relevantes para o fenômeno que se quer representar. Este é o papel central das classificações, e que lhe dá o *status* de fundamento básico dos sistemas estatísticos. A articulação das estatísticas no tempo (em séries temporais), no espaço (nas comparações internacionais ou sub-nacionais) e de fontes diversas (integração dos sistemas nacionais) tem como premissa o uso de classificações uniformes, ou seja, da adoção de uma linguagem comum. Na arquitetura do sistema estatístico as classificações padronizadas têm, pois, um papel estruturante.

Classificar significa, como já mencionado, dividir um conjunto heterogêneo de elementos em grupos/categorias tão homogêneos quanto possível em relação a determinadas características julgadas importantes para o fenômeno que se quer analisar. Como os fenômenos a medir são multifacetados, para cada ângulo de abordagem justifica-se, no extremo, uma específica classificação. Refletindo este fato, os sistemas estatísticos trabalham com conjuntos de classificações, atendendo tanto aos diversos fenômenos que se quer representar, como às diversas faces de um mesmo fenômeno. Trabalho recente das Nações Unidas inventaria 57 tipos de classificações estatísticas, aí incluídas todas as classificações econômicas (atividades, produtos, categorias de uso, setores institucionais, funções de consumo, etc.), de população, habitação, saúde, e outras.

A idéia de "sistema" das estatísticas, por outro lado, requer uma abordagem minimamente interligada, ou seja, uma malha de classificações com algum nível de articulação. Em outras palavras, a articulação entre sistemas de informações passa necessariamente pela padronização ou ao menos a harmonização das classificações e definições subjacentes. Para que os sistemas conversem entre si é preciso uma linguagem comum ou ao menos compatibilizada. Entre informações de um mesmo enfoque, é preciso trabalhar com classificações padronizadas e entre sistemas com distintos enfoques, com classificações harmonizadas. Um exemplo do primeiro caso é

a classificação uniforme de atividades econômicas quando o enfoque é a análise do processo produtivo. Exemplo de sistemas distintos com classificações harmonizadas são as estatísticas de comércio externo e as estatísticas do sistema produtivo.

O nível de articulação atual dos sistemas estatísticos varia entre seus vários subsistemas. No subsistema das estatísticas econômicas o grau de articulação é mais avançado. Alguns analistas chegam a considerar que a denominação "sistema" de informações só caberia às estatísticas econômicas. O que não é correto, uma vez que a coesão do sistema estatístico pode ser dada por uma malha de classificações: um eixo central formado pelas classificações mais gerais padronizadas (atividades econômicas, produtos e ocupações) com as demais classificações, voltadas a enfoques específicos, harmonizadas com estas classificações centrais.

A idéia de sistema articulado de informações é mais reforçado nas estatísticas econômicas em função de dois fatores: a existência de uma base teórica que permite uma interpretação articulada do conjunto da atividade econômica e a existência de uma unidade de medida comum a todas as transações econômicas, a moeda. É com base nesta interpretação teórica que foram desenvolvidos esquemas contábeis que por refletirem esta visão articulada permitiram o desenvolvimento de um conjunto de classificações abrangentes e articuladas. Trata-se do sistema de contas nacionais que reproduz as articulações do processo econômico e assim é capaz de representar a vida econômica do País, suas características estruturais e suas transformações no tempo. O grande trunfo das contas nacionais é justamente a possibilidade de reprodução das articulações entre os agentes e do movimento conjunto, o que consegue a partir de conceitos e classificações padronizadas para todo o sistema. Por isto se ressalta o papel coordenador dos trabalhos da contabilidade nacional nos sistemas estatísticos nacionais. É a partir desta idéia de articulação das várias partes do sistema através de conceitos e classificações padronizadas e harmonizadas que se concebe hoje a coordenação do sistema estatístico no nível nacional e internacional.

A preocupação com linguagem comum na comunicação estatística sempre esteve presente no *forum* internacional. Desde o pós-guerra, organismos

internacionais como a ONU ou intergovernamentais como o Escritório de Estatística da Comunidade Européia, trabalham no sentido de definição de classificações uniformizadas. Mais recentemente, em decorrência do generalizado processo de globalização das economias nacionais 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 dos oitenta a enorme esforço por parte destes organismos no sentido de revisão e harmonização dos conceitos, definições e classificações que embasam os sistemas estatísticos. Diferentemente do ocorrido no passado quando a adoção destas padronizações ficava ao critério de cada país, hoje há forte pressão para sua implementação generalizada. No mundo de interesses e negócios interligados, o acesso à informação é essencial, impondo-se como condição necessária a linguagem comum dos sistemas informativos nacionais. O caso da Comunidade Européia exemplifica esta situação: a necessidade de uma linguagem estatística comum levou à adoção de obrigatoriedade a partir de 1993 de uma classificação de atividades econômicas padronizada (a NACE-1, por sua vez compatibilizada com a ISIC-3).

Portanto, tanto no nível nacional como internacional, a palavra de ordem para sistemas estatísticos é COORDENAÇÃO. Ainda mais considerando a tendência de necessidade e disponibilidade cada vez maior de informações estatísticas.

A produção de dados vem tendo seus horizontes enormemente alargados com o avanço da informática e da estatística. De um lado, o avanço da informática não só vem revolucionar todo o processo de produção da informação - a coleta, processamento, crítica, armazenamento, formas de disseminação e possibilidades de uso das informações - como também vem possibilitar a exploração de novas fontes de dados, com o que alarga-se a própria abrangência das informações disponíveis. Atualmente, os sistemas de informações apoiam-se fortemente em dados de registros administrativos. Trata-se, na verdade, de uma tendência inevitável do sistema estatístico: trabalhar com um *mix* de dados provenientes de levantamentos estatísticos propriamente ditos e dados provenientes de registros administrativos.

De outro lado, sobressaem-se os novos caminhos abertos pelo desenvolvimento de técnicas de amostragem cada vez mais potentes, precisas e com possibilidades de aplicações variadas e, também, pelo avanço metodológico de técnicas e modelos de apoio na crítica e tratamento de grandes massas de informações operadas no Sistema Estatístico. Na produção estatística, as pesquisas por amostragem ganham espaços cada vez mais amplos, pela possibilidade de fornecer dados em operações menos onerosas e, sobretudo, menos demoradas. Os levantamentos de tipo censitário, por sua vez, têm seu papel revisto no sentido de reforço da sua função de base cadastral, aliviando o peso de sua função de provedor de dados de estrutura. Na própria base cadastral, os registros administrativos são elementos-chave de sua atualização.

Cabe, um alerta sobre a tendência de ampliação da disponibilidade de dados. Um maior volume de dados produzido pelo sistema estatístico não necessariamente leva a maior conhecimento do País, sua finalidade última. A principal demanda sobre as estatísticas é que sejam capazes de representar o processo socio-econômico-demográfico do País. Uma característica essencial neste processo é a interligação dos agentes e dos fenômenos em que são envolvidos. Portanto, uma premissa fundamental da utilidade das estatísticas diz respeito à possibilidade de articulação de informações provenientes de fontes distintas. Esta observação só reforça a prioridade da coordenação estatística.

A tendência à descentralização do sistema estatístico parece inexorável. Tanto pelo alargamento de fronteiras - incorporação de novas fontes como no caso dos registros administrativos - como pela crescente demanda de informações referenciadas a níveis espaciais sub-nacionais. Com a redemocratização do País, redefiniu-se o papel das instâncias político-administrativas sub-nacionais, ampliando sua participação na gestão do Estado, conforme referendado pela Constituição de 1988. Tal fato tem levado à crescente demanda de informações espacialmente desagregadas. Esta carga adicional sobre o sistema estatístico induz, por certo, a arranjo mais descentralizado do sistema estatístico nacional. A tendência à descentralização tem como contrapartida a necessidade de reforço do papel coordenador do IBGE, como órgão central do sistema estatístico.

Vejamos, agora, como o IBGE se posiciona dentro deste quadro.

O IBGE, pela lei 5878 de 1973 que confere sua feição institucional atual, é o órgão central de estatística com função de coordenador do Sistema Estatístico Nacional e produtor de informações estatísticas, com responsabilidade direta na produção de uma ampla gama de itens do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.

Na década de setenta, o IBGE cresceu e se fortaleceu dentro do modelo institucional de setor público, então vigente: a área federal fortalecida politicamente, com recursos em expansão em função da Reforma Fiscal da segunda metade dos sessenta com ampliação da base fiscal e do próprio crescimento da economia e estreitamento da participação das instâncias subnacionais, ou seja Estados e Municípios. O modelo estatístico seguia, então, figurino fortemente centralizador. Esta foi uma época de grande expansão do IBGE e de implementação de uma série de novas pesquisas e novas áreas de atuação. O IBGE transformou-se no grande órgão produtor de informações estatísticas, deixando, contudo, em segundo plano, sua função de coordenador do Sistema Estatístico. Sem aprofundar a análise sobre a atuação do órgão de estatística nesta época, chama-se apenas a atenção para consequências da falta de prioridade com questões de coordenação: não desenvolvimento de instrumentos de coordenação e inibição do desenvolvimento de uma estrutura institucional apropriada ao desempenho desta função. Inexistem instâncias de coordenação que funcionem como centros de ações efetivas de articulação entre integrantes do sistema.

O caso das classificações de atividades é típico desta situação
ver projeto Classificação de Atividades Econômicas

A situação hoje é bem distinta da que prevaleceu nos anos setenta. O setor público federal passa por uma crise sem precedente, afetando enormemente seu funcionamento. Neste contexto, o IBGE passa a sofrer enormes constrangimentos em sua disponibilidade de recursos, tem reduzido o raio de autonomia em relação à gestão de pessoal, ao mesmo

tempo que é pressionado por novas demandas de informações, desde informações que refletem interesses mais recentes como o caso das estatísticas ambientais até informações em níveis subnacionais mais detalhados, além da pressão para se ajustar aos novos parâmetros da padronização internacional.

Ressalta-se, evidentemente, a necessidade de reestruturação da produção estatística, com redefinição do papel do órgão central. Uma questão chave diz respeito à necessidade de maior peso da função de coordenador do Sistema Estatístico. Algum movimento já é sentido nesta direção.

Como linhas gerais de um reordenamento do sistema estatístico e do papel do IBGE, identifica-se a seguinte estrutura de atuação do órgão central.

Distinguem-se três grandes linhas de atuação do órgão de estatística:

- . como agente coordenador do sistema estatístico nacional
- . como produtor de estatísticas
- . como responsável pela elaboração de sistemas-síntese

COORDENAÇÃO DO SISTEMA ESTATÍSTICO

Como coordenador, a atuação do IBGE deverá centrar-se no desenvolvimento e gestão de instrumentos básicos para o sistema estatístico: cadastros universais, as classificações centrais uniformes e a padronização de conceitos e métodos. Trata-se de um conjunto de instrumentos de uso generalizado pelo sistema estatístico através dos quais garante-se a articulação entre os diversos segmentos e as várias fontes. Nesta área a ação do IBGE deverá caracterizar-se pelo trabalho conjunto com os demais produtores de dados, numa coordenação participativa. A existência de instâncias de coordenação definidas institucionalmente faz necessária.

CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE CADASTROS

Os cadastros são elementos-chave na construção de sistemas de levantamentos de informações estatísticas a partir dos quais são

definidas as amostras de unidades ou áreas a serem pesquisadas. A produção estatística - quer pelo Órgão Central, quer por outros produtores - apoia-se em dois tipos de cadastros:

- .Cadastro População/domicílios
- .Cadastro de Estabelecimentos Produtivos

A base do Cadastro População/Residência é o Censo Demográfico. As pesquisas de amostra domiciliares têm nesta base o seu ponto de alavancagem.

O Cadastro de Estabelecimentos Produtivos terá como elemento inicial de sua montagem o próximo censo econômico, através do qual se obterá o desenho estatístico da estrutura produtiva dentro da Nova Classificação de Atividades Econômicas. A atualização periódica do cadastro - condição indispensável para eficiência deste instrumento - deverá se apoiar em cadastros de registros administrativos (IRPJ, RAIS), nas pesquisas estruturais e em levantamentos especiais específicos para este fim. O sistema de estatísticas econômicas deverá ter no Cadastro de Estabelecimentos Produtivos seu elemento central, a partir do qual serão estruturados os diversos levantamentos.

.CLASSIFICAÇÕES CENTRAIS UNIFORMES

- .Classificação de Atividades Econômicas e de Produtos
- .Classificação de Ocupações
- .Classificação de áreas

. PADRONIZAÇÃO DE CONCEITOS E MÉTODOS

PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS

Como produtor de estatísticas correntes, sistemáticas, o IBGE deverá priorizar o corte nacional. Nesta produção distinguem-se:

.AS ESTATÍSTICAS ESTRUTURAIS

A produção de estatísticas estruturais tem por objetivo a identificação dos traços estruturais da sociedade e da economia nacional e acompanhamento de suas transformações no tempo. Trata-se normalmente de pesquisas por amostragem de periodicidade anual, sistemáticas ou não. Exemplos: de periodicidade sistemática, a Pesquisa Industrial Anual, a

Pesquisa Anual do Comércio, a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar; de periodicidade não sistemática, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.

As pesquisas anuais na área econômica costumavam ser desenhadas para representatividade no nível das unidades da federação, seguindo a tradição dos levantamentos censitários. Esta é uma questão a ser levada em discussão. O objetivo das pesquisas anuais deverá estar centrado na identificação dos principais traços estruturais no nível nacional, o que implica seu desenho prioritariamente para o nível detalhado da classificação. A produção de estatísticas no nível das unidades da federação deverá ficar atrelada a estudos de custo-benefício levando em conta os custos da expansão da amostra e a relevância da informação sub-nacional.

Neste contexto é que se colocam as discussões sobre a descentralização do sistema estatístico, tanto no que se refere à participação de órgãos setoriais em levantamentos especiais como de entidades estaduais de estatísticas na ampliação da representatividade espacial das pesquisas anuais.

AS ESTATÍSTICAS CONJUNTURAS

O objetivo das estatísticas conjunturais é o acompanhamento de variáveis sensíveis a oscilações conjunturais e com função sinalizadora de tendências. Normalmente são pesquisas mensais por amostragem atreladas à elaboração de indicadores de *quantum* ou índices de preços. Obedecem a representatividade no nível nacional ou de conjunto de áreas cujos resultados podem ser tomados como *proxi* de movimentos nacionais.

. ELABORAÇÃO DE SISTEMAS-SÍNTESE

Uma terceira área de atuação específica do órgão central diz respeito ao desenvolvimento de sistemas-síntese, com base em estatísticas geradas internamente como por outras fontes de informações estatísticas ou de registros administrativos ou ainda de órgãos privados. Nesta categoria tem-se:

- . as contas nacionais

- . as estimativas da população
- . os indicadores sociais

Também nesta área a atuação do órgão central deve, em princípio, restringir-se ao corte nacional, no que diz respeito à produção de informações, resguardando seu papel de coordenador e normatizador de métodos aplicados na construção de sistemas-síntese em níveis sub-nacionais.

.....

As questões relativas à atuação do IBGE nestas três funções básicas - questões em aberto - constituem o cerne da agenda de discussões sobre o perfil futuro do sistema estatístico nacional e do papel do seu órgão central.

Questão ainda não discutida: possibilidade de desenhos distintos quanto à distribuição de atribuições na produção de estatísticas nas áreas econômicas, demográficas e sociais, atendendo às especificidades quando ao uso e as instâncias político-administrativas responsáveis pelas políticas públicas.