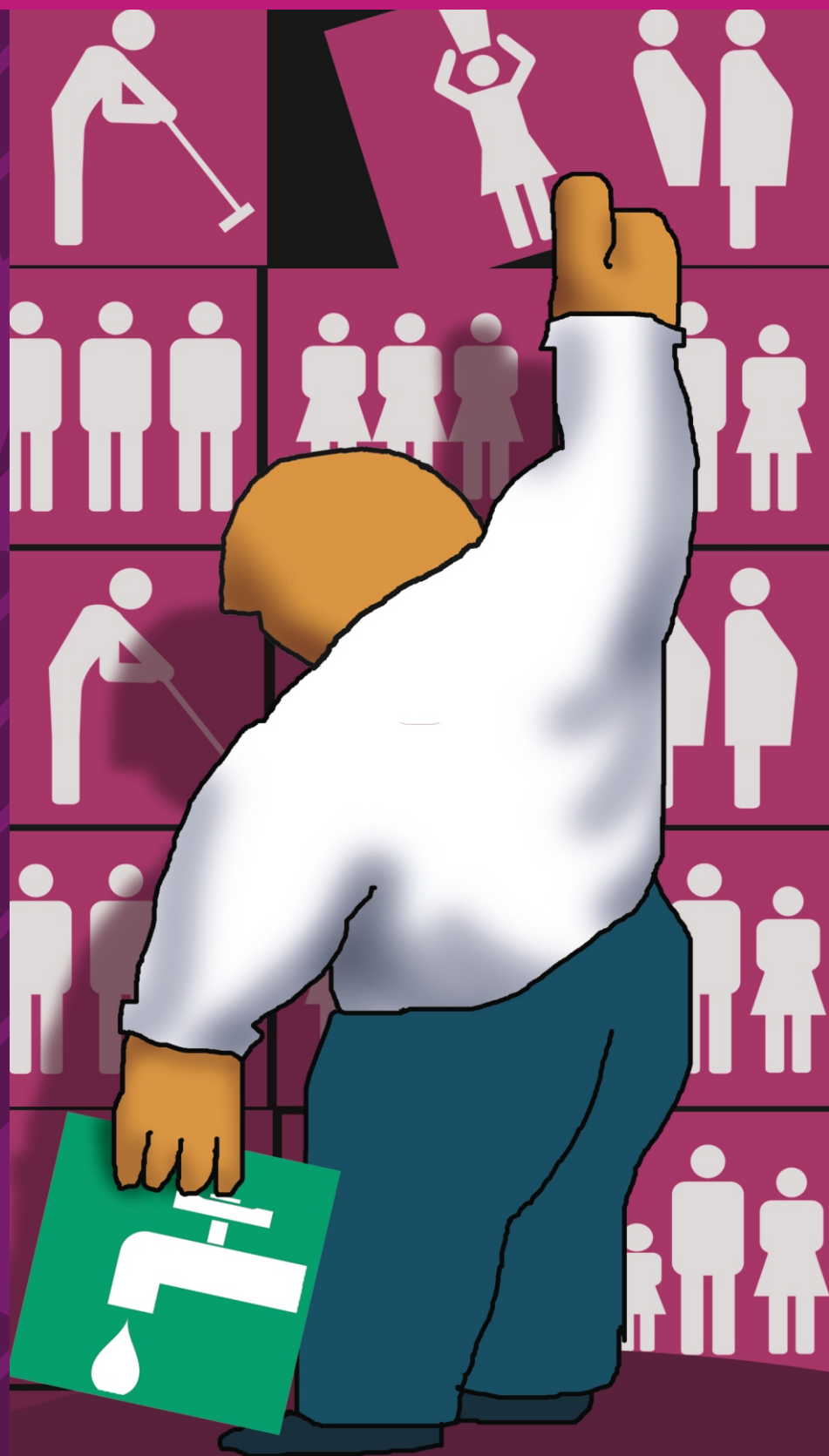


BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v. 15 • n. 1 • JUNHO 2005

ISSN 0103 8117

ESTATÍSTICAS
PÚBLICAS,
INFORMAÇÃO
E CIDADANIA





ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 15 n. 1 p. 1-154 Trimestral jun. 2005



Governo do Estado da Bahia
Paulo Ganem Souto

Secretaria do Planejamento – SEPLAN
Armando Avena

Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia
Cesar Vaz de Carvalho Junior

Associação Nacional das Instituições Públicas
de Planejamento, Pesquisa e Estatística
Cesar Vaz de Carvalho Junior



BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory*.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco,
Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Cesar Vaz de Carvalho Junior,
Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa,
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, Eduardo Pereira Nunes,
Fernando Cardoso Pedrão, Guaraci Adeodato A. de Souza,
Inaiá Carvalho, José Célio Silveira Andrade, José Eli da Veiga,
José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro,
Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras,
Luiz Mário Ribeiro Vieira, Mauro Eduardo Del Grossi,
Moema José de Carvalho Augusto, Nadya Araújo Guimarães,
Oswaldo Guerra, Paulo Gonzalez, Renata Proserpio,
Ricardo Carneiro, Ricardo Lima,
Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu,
Vitor de Athayde Couto, Vitor de Athayde Couto Filho

Editor

Celso Lopes Serpa

Coordenação Editorial

Celso Lopes Serpa, Ilmo Wanderley Galindo (ANIPES)

Coordenação Temática

Sinésio Pires Ferreira (ANIPES)

Normalização

Coordenação de Documentação e Biblioteca – COBI

Revisão de Linguagem

Dina Beck

Coordenação Gráfica

Fabiana Faria

Capa

Humberto Farias

Editoração e Ilustração

Julio Vilela

Bahia Análise e Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia, 2005.
v. 15
n. 1
Trimestral
ISSN 0103 8117

1. Estatística social. I. Superintendência de
Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

CDU 311.31(05)

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares
Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida
CEP: 41.750-300 Salvador – Bahia
Fone: (0**71) 3115-4823/3115-4704
Fax: (0**71) 3116-1781
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	5
--------------------	---

O PASSADO

A imprensa e os censos: ontem e hoje, uma atuação fundamental - o caso do Censo de 1920	9
<i>Marco Santos</i>	
Disciplina e regulação: os dois pólos do poder das estatísticas	23
<i>Herberth Duarte dos Santos</i>	
Contas regionais: uma experiência de trabalho em rede	35
<i>Edmundo Sá Barreto Figueirôa</i>	

O PRESENTE

As estatísticas oficiais e o interesse público	43
<i>Carmem Feijó, Elvio Valente</i>	
Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional	55
<i>Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, José Ribeiro Soares Guimarães, Paulo de Martino Jannuzzi</i>	
Sistemas estatísticos e a Gestão de Qualidade no Instituto Nacional de Estatística de Portugal	67
<i>Maria João Zilhão, Teresa Clode</i>	
Informação econômica no sistema estatístico brasileiro	75
<i>Paulo de Martino Jannuzzi, Heliomar Cavati Sobrinho</i>	
Da informação à cognição: gerenciando a trajetória da implementação do Programa de Enriquecimento Instrumental - PEI - na Bahia	91
<i>Aida Varela Varela, Ana Gramacho, Clelia Andrade Tinoco Melo, Igor Guimarães</i>	
Informação estatística na <i>internet</i> : uma avaliação comparativa de <i>sites</i> no Brasil	107
<i>Eliane Kiyomi Ohy, Paulo de Martino Jannuzzi</i>	

O FUTURO

Um sistema estatístico para e pela Federação - uma incursão na sociologia das estatísticas	121
<i>Nelson Senra</i>	
Estatísticas e registros administrativos	133
<i>Osvaldo Guizzardi Filho</i>	
Educação corporativa: uma estratégia apoiando a coordenação estatística	143
<i>Maria Angélica Vasconcelos de Araújo</i>	

estimativa do PIB do seu próprio estado, o que evidenciava fraca integração entre esses profissionais e a equipe técnica sediada em Recife, onde também eram processados os questionários e realizados a sistematização dos dados, os cálculos finais e os ajustes nas estimativas do PIB. Esse modelo de execução do trabalho era centralizado, desde a formulação dos pressupostos que norteava o levantamento dos dados até a finalização dos resultados, o que dificultava a difusão do conhecimento entre os técnicos regionais envolvidos no projeto, que não atuavam em equipes de trabalho, mas tão-somente como coletores de dados. A restrição impediu que se formasse, nas Ufs, uma massa crítica de conhecimentos que permitisse a habilitação desses profissionais no desenvolvimento do cálculo do macroagregado do seu próprio estado, o que indicava a necessidade de formação e capacitação de equipes técnicas com essa finalidade.

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

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

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

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

Na área de atuação da SUDENE, e com o mesmo propósito de elaborar os cálculos do PIB localmente e com metodologias próprias, estavam sendo equipes permanentes em diversos estados do Brasil, a exemplo



Quadro 1

Princípios fundamentais das estatísticas oficiais

- 1. Relevância, Imparcialidade e Independência**
As estatísticas oficiais são um instrumento de informação sobre a economia e ao público, com dados que atendem ao teste de utilidade e devem propiciar aos cidadãos o direito de saber.
- 2. Padrões Éticos e Profissionais**
Para assegurar confiança nas estatísticas, os profissionais, incluindo princípios de conduta e a apresentação dos dados estatísticos.
- 3. Responsabilidade e Transparência**
Para facilitar a correta interpretação dos dados, os profissionais devem ser transparentes sobre as fontes, métodos e procedimentos utilizados.
- 4. Prevenção contra Erros**
Cabe às agências de estatísticas oficiais adotar medidas para a prevenção de erros e a correção dos mesmos.
- 5. Fontes para Estatísticas Oficiais**
Dados para fins estatísticos devem ser coletados de fontes confiáveis e as estatísticas devem escolher a fonte mais adequada para cada finalidade.

APRESENTAÇÃO

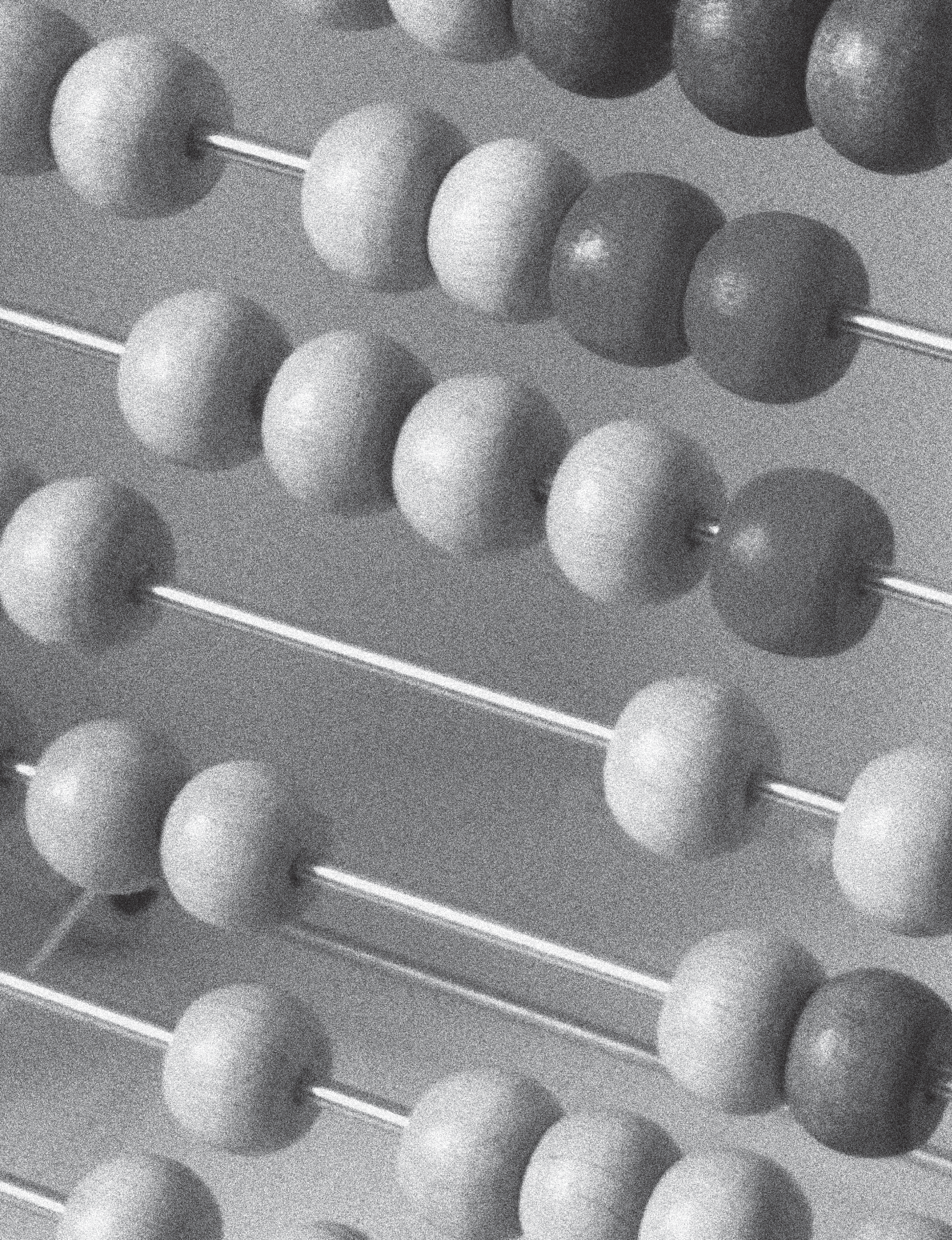
As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo aprofundamento da revolução tecnológica e informacional com amplas repercussões nos processos de coleta, produção e disseminação da informação. Paralelamente, o avanço dos processos de democratização e descentralização da sociedade engendrou um novo, amplo e diversificado leque de demandas por informação no âmbito do Sistema Estatístico Nacional.

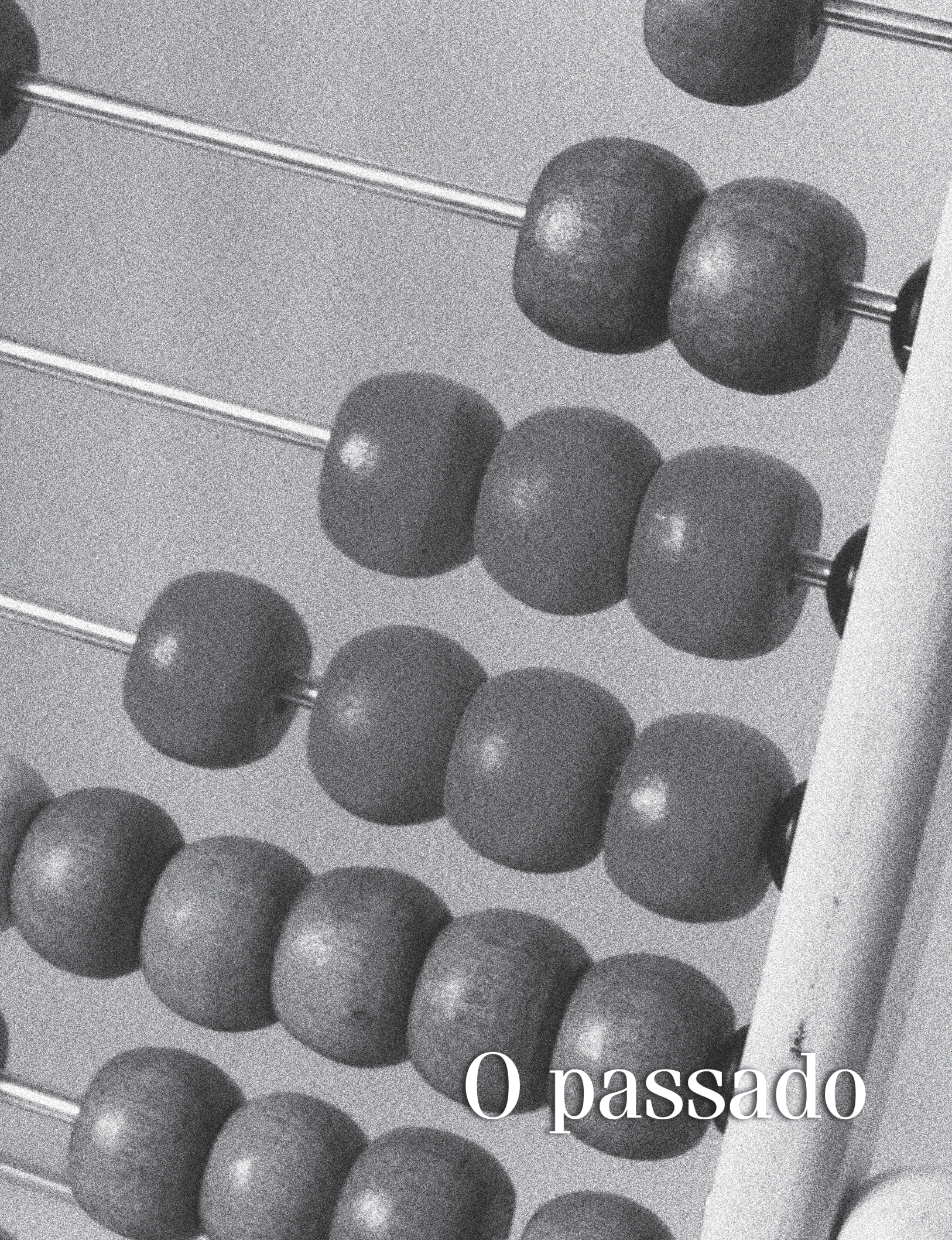
Figura 1
O papel das estatísticas

Por outro lado, a reforma do Estado e a crise fiscal propiciaram restrições orçamentárias de diversas naturezas que limitaram a capacidade de resposta das instituições públicas produtoras de informação, no momento *em que* as novas demandas da sociedade passaram a exigir maior aprofundamento e amplitude de escopo temático, informação com maior nível de desagregação territorial e menor periodicidade na produção e divulgação

Nesta edição da **Revista Bahia Análise & Dados**, essas novas exigências demandadas são discutidas, e algumas iniciativas necessárias em termos de desenvolvimento estratégico e organizacional são apreciadas. Neste trabalho, resultante de uma parceria entre a SEI e a Associação Nacional de Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – ANIPES, os artigos foram agrupados em blocos temáticos que expressam distintas temporalidades. Partindo da história das estatísticas no Brasil, alguns importantes fatos e relatos de experiências são resgatados. No presente, são discutidos os principais desafios contemporâneos do Sistema Nacional de Estatística à luz do contexto de complexidade e transformações, e abordadas experiências pioneiras no uso da informação e no gerenciamento da sua qualidade. Ao final, alguns estudiosos relacionam questões que visam construir um cenário de futuro, tais como a estruturação de um sistema estatístico efetivamente federativo, a gestão do conhecimento como um processo estratégico e corporativo, a importância dos registros administrativos e do trabalho em rede.

A todos os colaboradores dessa edição, o nosso profundo agradecimento pela disponibilidade e paciência.





O passado

A imprensa e os censos: ontem e hoje, uma atuação fundamental – o caso do Censo de 1920

Marco Santos*

Resumo

A imprensa sempre foi uma grande demandante de informações estatísticas. Hoje, tendo acesso constante a órgãos produtores, necessita da Estatística para também dar credibilidade e sustentação às suas notícias. No passado, precisava pelas mesmas razões e encontrava lacunas na produção de estatísticas censitárias oficiais. Embora a Constituição de 1891 determinasse a realização de censos decenais, a República chegava às vésperas da comemoração do centenário de sua independência sem conhecer números corretos sobre o país. Naquele momento, a imprensa tornou-se um dos principais agentes no clamor por números atualizados e também como produtor de conhecimentos estatísticos derivados. No desdobramento, propiciou a articulação entre o “saber fazer”, representado pela Diretoria Geral de Estatística, e o “poder fazer”, significante dos poderes Executivo e Legislativo.

Palavras-chave: imprensa, informações estatísticas, Recenseamento de 1920, Diretoria Geral de Estatística, Exposição Universal de 1920.

Abstract

The press always was a largest demander for statistical information. Today, having constant access to producing centers and also needs Statistics to give credibility and support to its notes. In the past, it needed for same ones it found gaps in official censuses production. Although the Constitution of 1891 determinate decennials censuses, the republican government approached the Centennial of Independence without knowing the correct figures about country. At this point, the press became one of the mains agents claiming for updated data and also like the derivate statistical knowledge producer. Acting upon its own demands, press made possible an articulation between the “know how”, represented by the General Office of Statistical, and the “can do”, which was pertinent to the Executive power and the Legislative power.

Key words: press, statistical information, Census of 1920, General Office of Statistical, Universal Exhibition of 1922.

No modo de produção capitalista, a notícia é e sempre foi um produto. Assim o jornalismo surgiu e se desenvolveu: um meio de comunicação de massa dirigido a uma grande audiência, com a função de levar informações (chamadas de “notícias”) a essa coletividade, comunicando, instruindo, participando, opinando.

A imprensa é considerada a voz da opinião pública, entendendo-se esse conceito como uma abstração que envolve um conjunto de idéias e juízos de

valor compartilhados pela maior parte dos elementos de um grupamento social. Têm tal força os meios de comunicação que, muitas vezes, são confundidos com a própria opinião pública, por isto, costuma-se dizer que, se a imprensa está pedindo algo, é a própria sociedade que está reivindicando. Isso vale (e sempre valeu) para qualquer campo: desde a economia até a política, incluindo seus instrumentos afins. E a estatística é um deles.

O primeiro censo realizado no Brasil, ainda ao tempo do Império, concretizava o desejo por estatísticas que ajudassem o Estado a melhor governar. Importava que se conhecessem os “mundos distantes”

* Jornalista (UFF, 1983); Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE/IBGE, 2004). Analista Sênior em Ciência e Tecnologia no IBGE. marcosantos@ibge.gov.br

de que nos fala Bruno Latour, e as estatísticas poderiam concorrer para isto. O Estado era o grande demandante de números. Mudou-se a forma de governo, veio a República, a sociedade se tornou mais complexa e logo surgiram outros demandantes. A imprensa foi um deles.

No que toca às demandas por estatística, temos, utilizando a terminologia definida por Senra, dois tipos: a *ex ante* – a que motiva e dá sustentação ao centro de pesquisa; e a *ex post* – a que se utiliza do trabalho realizado pelo centro de pesquisa. Desde algum tempo, a imprensa está caracterizada como demanda *ex post*, uma vez que se apropria dos números fornecidos pelos órgãos de estatística para suas freqüentes publicações. Entretanto, houve época em que ela se comportava como *ex ante*, por sua muito intensa movimentação na motivação por números, inclusive dando sustentação ao centro de pesquisa de então.

Após o bem sucedido Censo de 1872, outras duas operações censitárias aconteceram no país: em 1890 e 1900, ambas de resultados pífios, absolutamente insatisfatórios. As expectativas se voltaram para 1910, quando deveria acontecer um censo como que redentor dos insucessos anteriores, mas que nem foi realizado, após grave crise de incompetência, aliada a um período de instabilidade política. As esperanças se voltaram para o seguinte, a se realizar em 1920. Para que não se repetissem os insucessos anteriores, daquela vez haveria um forte aliado a pressionar, a exigir bons números. E mais: um agente que se posicionava não só como mero consumidor, mas, por incrível que possa parecer, também como gerador de conhecimentos, opinando, tratando os dados e produzindo informações, *pari passu* com o órgão oficial – o que seria impensável nos dias de hoje, quando a imprensa praticamente se compraz em ser apenas divulgadora, deixando de lado o jornalismo opinativo e publicando, quase sempre, a informação *segundo* uma fonte. As letras impressas a quente dos jornais, saídas dos linotipos do primeiro quartil do século 20, postas à disposição do

público leitor, teriam papel fundamental na realização e no bom termo do recenseamento geral de 1920.

IMPRENSA EM PRESSÃO

O Censo de 1920 saiu do papel em 1919. Não só do papel em que estava o projeto, elaborado pelo deputado paulista Cincinato Braga (1864-1953), propondo a realização do que seria o 4º Re-

censeamento Geral da História do Brasil, mas, principalmente, do papel jornal em que os diários cariocas eram impressos. Sem a pressão da imprensa – força-motriz da opinião pública –, muito provavelmente o país teria que encetar outra desculpa a ser dada à comunidade internacional, explicando mais uma vez que não haveria censo no Brasil.

Depois dos fiascos censitários de 1890 e 1900, e da desistência do governo de fazer o censo em 1910, o Brasil não sabia quantos habitantes tinha – justamente quando se aproximava o centenário

da data em que foi criado como país independente. Pior: o governo não possuía números atualizados e confiáveis para poder governar.

Até 1919, os poderes constituídos pouco tinham feito no sentido da concretização do Censo de 1920. Não que houvesse má vontade: na verdade, uma ou outra providência tinha sido tomada pelo Executivo. Entretanto, um ano antes da realização da operação censitária muito ainda estava por ser feito. Parecia que o governo tinha estabelecido outras prioridades, e contar seus habitantes não era uma delas. E se o principal usuário demonstrava inapetência, um outro forte cliente das estatísticas censitárias estava faminto por números: a imprensa clamava e reclamava pela realização de um censo. Mas não de qualquer censo. Ainda repercutiam os péssimos resultados dos recenseamentos anteriores e não interessava a ninguém mais um dispêndio de verba pública para obtenção de números não confiáveis. Conforme escreveu um jornalista anônimo em *O Paiz*, de 2 de junho de 1919: “O que é preciso, entretanto, é que o

A imprensa é considerada a voz da opinião pública, entendendo-se esse conceito como uma abstração que envolve um conjunto de idéias e juízos de valor compartilhados pela maior parte dos elementos de um grupamento social. Têm tal força os meios de comunicação que, muitas vezes, são confundidos com a própria opinião pública

recenseamento de 1920 seja cuidadosa e inteligentemente preparado, de modo que os resultados se aproximem, quanto possível, da realidade”.

Esse cuidado sugerido pelo articulista era a tônica de todos os outros jornais e jornalistas. Tanto aqueles que cerravam fileiras com o governo – caso do citado *O Paiz* – quanto os que primavam por manter postura de oposição intransigente – onde o *Correio da Manhã* era o exemplo mais visível. Outros dois jornais cariocas também estiveram envolvidos na campanha maciça pelo censo: o vespertino ‘*A Noite*’ e o matutino ‘*Jornal do Commercio*’. Esses quatro veículos de imprensa tinham trajetórias diferenciadas e linhas editoriais absolutamente diversas, mas todos se irmanaram, como grandes usuários que eram das informações censitárias, naquele “queremismo” por números atualizados que só um censo poderia trazer.

Com maior ou menor ênfase, os principais jornais do eixo Rio - São Paulo defendiam a realização do recenseamento e, o que é mais interessante, mantendo posição e atitude de quem realmente entendia do assunto. Ao longo de 1919 e 1920, seria possível encontrar nas gazetas diárias matérias opinativas, com jornalistas até entabulando polêmica com técnicos, o que seria impensável em tempos modernos.

PROBLEMAS POR FALTA DE CENSO

No início do Século 20, a Capital Federal ansiava por civilizar-se, como no dizer do próprio slogan de seu então prefeito, Pereira Passos (1836-1913). Na segunda década daquele século, além do Rio, a cidade de São Paulo também seguia no mesmo caminho de se tornar uma metrópole:

Com base na indústria avolumam-se as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. A condição de metrópole nacional da primeira (...) no decorrer do Século 20 é seguida e absorvida pela segunda, avançando como capital econômica (SZMRECSANYI, 1992).

Os dois centros urbanos viam sua população

crescer de modo significativo, especialmente a capital bandeirante que, de 1890 a 1900, passou de cerca de 65 mil para 240 mil habitantes.

Embora em menor proporção, outras cidades brasileiras também tinham recebido significativos acréscimos populacionais. Até uma nova capital de estado tinha surgido nesse período – Belo Horizonte, fundada em 1897. Era natural que aquela dinâmica demográfica determinasse novas posturas e políticas do Estado, mas como assumi-las se não se sabia com certeza quantos éramos?

A Constituição assinada em 1891, definia, em seu artigo 28, parágrafo 2º: “(...) mandará o Governo federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da República, o qual será revisto decenalmente” (BALEEIRO, 2001).

Entretanto, desde que a Carta Magna do país tinha sido promulgada, tal preceito ainda não tinha sido cumprido efetivamente, parecendo que a República não sabia contar – e a nação se ressentia

disso. Já a partir de junho de 1919, editoriais começaram a surgir, protestando que, até aquele momento, pouco tinha sido feito para a realização do censo que deveria redimir todos os pecados anteriores.

O jornal *O Paiz*, um dos que mais se batia pela realização do censo, no citado editorial do dia 2 de junho de 1919, lembrou “a importância social e econômica” do recenseamento, propondo, para a sua boa consecução, “um largo, resoluto e inteligente serviço de propaganda”:

Quando, nos Estados Unidos, se realizou o último recenseamento, a propaganda pelo governo foi verdadeiramente assombrosa. O território da grande Confederação foi inundado de cartazes em todos os numerosos idiomas falados nos Estados Unidos. (...) A nação inteira colaborou nessa obra de tão grande alcance nacional. E desse modo tudo correu às mil maravilhas (EDITORIAL, 2 jun. 1919).

O articulista anônimo prosseguia, conclamando o governo a não poupar esforços e, principalmente, verbas para a efetivação de um censo “completo e definitivo”.

A sugestão do editorial, de que fosse feita uma propaganda eficaz da operação censitária, tinha ra-

zão nas frustradas realizações de 1890 e, especialmente, de 1900, cujo malogro também foi atribuído a uma propaganda deficiente. Se o censo nos Estados Unidos dava certo, não há como esquecer a longa e sólida tradição que eles têm, uma vez que lá o recenseamento vem sendo realizado decenalmente, sem falhas, desde 1790.

Mas a preocupação da imprensa com a propaganda era válida e ela participaria de bom grado, como já o fizera, no Rio, por ocasião do recenseamento municipal de 1906.

Sobre a proposta de liberalidade financeira para a realização do censo de 1920, posteriormente o próprio *O Paiz* bradaria por austeridade nos gastos censitários, tão logo foi divulgada a verba para a realização do censo. Afinal, conforme lembraria o próprio jornal cerca de um ano depois, a derrocada do censo de 1910, “que não chegou a ser executado, sendo gasta nas operações preliminares a verba consignada à sua realização” (*O PAIZ, op. cit.*) ainda estava vívida e seria constantemente lembrada pela imprensa.

Por essa época, longe dos olhos das folhas, o governo até que se mexia pela realização do censo. O então ministro da Agricultura, Antonio de Pádua Sales (1860-1957), acolhendo a solicitação do seu diretor geral de estatística, José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho (1866-1940), enviara um funcionário ao país ianque para extrair informações sobre o censo norte-americano; além disso, ele investigaria sobre a possibilidade de se adquirir, por compra ou contrato, o mesmo equipamento mecânico que o *Bureau of Census* utilizava na apuração dos seus últimos recenseamentos; por último, esse mesmo funcionário verificaria também como andava o mercado de papel, para que fosse feita a compra pela Diretoria Geral de Estatística da quantidade necessária para a operação censitária que estava por vir (BRASIL, 1922).¹

O jornal *O Paiz* prosseguiria a sua campanha – era dos mais empolgados pela realização do recen-

seamento. Em seu editorial publicado na edição de 3 de agosto de 1919, procurou mexer com os brios patrióticos do governo:

Mas o apoio que não hesitamos em prestar à idéia do recenseamento imediato a fim de que os dados coligidos possam estar prontos para o cálculo da população (...) não nos impede de fazer algumas ponderações, que, sem terem caráter pessimista, visam, contudo, assinalar as dificuldades do trabalho, que, com tanta razão, seduz a todos os patriotas (O RECENSEAMENTO, 3 ago., 1919).

No tocante a estatísticas agrárias, alguns estados só dispunham de um tosco registro de terras e, outros, nem isso. Quanto aos dados sobre a nossa incipiente produção industrial, eram um pouco melhores, mas não a ponto de se prescindir – longe disso – de um recenseamento geral

O anônimo editorialista estava coberto de razão. Havia muito a se fazer, especialmente quanto aos primeiros trabalhos de campo. No tocante a estatísticas agrárias, alguns estados só dispunham de um tosco registro de terras e, outros, nem isso. Quanto aos dados sobre a nossa incipiente produção industrial, eram um pouco melhores, mas não a ponto de se prescindir – longe disso – de um recenseamento geral. Já no

que se referia aos números da população, em vários estados havia demógrafos-sanitaristas que promoviam cálculos de estimativas sobre o número de habitantes de suas respectivas circunscrições. Esses “médicos-demografistas” tinham conhecimento suficiente de estatística para entabular esses cálculos, e o faziam com base nas taxas de crescimento da população, obtidas pelos recenseamentos anteriores. E aí residia o problema. Como confiar em números tão contaminados, com tantos vieses? As estimativas obtidas seriam, invariavelmente, duvidosas, sem credibilidade. O próprio jornalista do editorial em questão refletia sobre isso: “os cálculos da nossa população são feitos por palpites, variando as opiniões em milhões de habitantes do país. Mesmo em relação à capital da República, não há mais do que suposições, destituídas de bases sólidas de cálculo” (*O PAIZ, op. cit.*).

SUA QUESTÃO VALE UM MILHÃO

Nesse clima de “suposições” sobre os verdadeiros números da população em que se encontrava o Brasil, havia espaço para toda a sorte de controvérsias. Até mesmo questões provincianas, de somenos importância, adquiriam peso e encontravam eco, es-

¹ Efetivamente, a DGE iria adquirir máquinas da *The Tabulating Machine Company*, com que apuraria o Censo de 1920.

pecialmente na imprensa. Um exemplo claro disso foi a polêmica entabulada pelo vespertino *A Noite*, com respeito à chegada ao primeiro milhão de habitantes pelo Rio de Janeiro.

Esse número “mágico” – o milionésimo habitante – era um antigo e sôfrego desejo de muitos cariocas da época, desde o Censo de 1900. Parecia que a capital do Brasil só seria respeitada se sua população ultrapassasse a casa do milhão. O provincialismo de então mirava com olhos de inveja as cidades européias que já tinham alcançado aquela marca e o inconformismo ganhava tónus ao se saber que, no continente americano, já havia cidades com mais de um milhão de habitantes, incluindo a rival Buenos Aires. Desde o Censo de 1909, realizado na Argentina, sabia-se que a população da capital platina já tinha ultrapassado a

casa do milhão (1.231.698 habitantes), embora grande parte dos habitantes da cidade fosse de estrangeiros. Só no mundo ocidental, nove cidades já tinham atingido aquela cifra “invejável”. Conforme está no 2º volume do Recenseamento de 1920 – População do Distrito Federal, além de Buenos Aires, Chicago (2.185.283 habitantes, em 1910), Nova Iorque (então a maior do mundo, em 1910, com 4.766.883 habitantes), Filadélfia (1.549.008 hab., em 1910), Berlim (2.071.257 hab., em 1910), Bruxelas (1.026.454 hab., em 1910), Londres (4.521.685 hab., em 1911), Paris (2.843.094 hab., em 1911) e Viena (2.031.498 hab., em 1910).

Dessa forma, virou questão de honra, para a opinião pública do Rio de Janeiro, a obtenção de números que atestassem a chegada da população ao tal número “mágico”. Era como se fosse uma condição *sine qua non*, para ser considerado como um país “civilizado” – ter uma capital com mais de um milhão de habitantes. Para os brasileiros de então, acostumados a mirar nos exemplos do hemisfério norte, ter o respeito das nações desenvolvidas passava pela aparência de cosmopolitismo que uma capital fartamente populosa poderia ostentar.

Nesse contexto, estava muito claro que a imprensa e a intelectualidade brasileiras se ressentiam

da herança de “país dos botocudos”, que não conseguiam o cosmopolitismo aparente de uma capital com mais de um milhão de habitantes, em pleno século 20, situação bastante piorada por não conseguirem, sequer, realizar um censo que lhes desse a certeza disto.

A “polêmica do milhão” iniciou quando, na coluna “Ecos e novidades”, de *A Noite*, de 29 de setembro de 1919, o articulista anônimo assegurou que

os métodos e processos de cálculo estimado da população do Rio não valiam “nem meio caracol”.

Essa era uma acusação bastante séria: afinal de contas, um órgão de imprensa estava utilizando suas páginas para duvidar dos métodos, admitidos como científicos, da Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP), que aplicava cálculos

estatísticos aos registros administrativos coletados.

A partir dali, iniciou-se uma série de réplicas e tréplicas entre o jornal e o diretor do Serviço Demógrafo-Sanitário, Dr. Sampaio Vianna, com ambos defendendo seus pontos de vista. O anônimo jornalista garantia, baseado nos dados que havia reunido e nos cálculos que efetuara, que a capital da República já ultrapassara a casa do milhão de habitantes. Por sua vez, o médico-demografista, escudado no Método de Block e em seus próprios cálculos, assegurava que àquele momento, a população da cidade não tinha atingido o milionésimo cidadão. Nessa questão acabaram envolvidos dois outros médicos-demografistas de elevado lastro acadêmico: Bulhões Carvalho, diretor da DGE, e Aureliano Gonçalves de Sousa Portugal (1851-1924), subdiretor de estatística municipal da prefeitura do Rio de Janeiro. Os dois concordaram que os cálculos do colega Sampaio Vianna estavam corretos. O vespertino ensarilhou as armas, abandonando a peleja. Mas deveria ter insistido, uma vez que, apurado o censo, calculadas as taxas de crescimento anual da população entre o censo municipal de 1906 e o recenseamento geral de 1920, descobriu-se que o Rio de Janeiro já tinha o seu sonhado milhão de habitantes desde

Descobriu-se que o Rio de Janeiro já tinha o seu sonhado milhão de habitantes desde 1915! Isso significa que a cidade levou, desde a sua fundação, em 1565, exatos 350 anos para atingir o seu milionésimo habitador

1915!² Isso significa que a cidade levou, desde a sua fundação, em 1565, exatos 350 anos para atingir o seu milionésimo habitador. Para chegar ao segundo milhão levaria apenas mais 31 anos. Mas isso é uma outra história...

Nessa polêmica, é interessante notar a profusão de “especialistas” em demografia, incluindo aí o anônimo jornalista de *A Noite* que, por incrível que possa parecer, também coligia dados (não se sabe como), e os erros oficiais acarretados pela falta de números atualizados.

PEÇAS NO TABULEIRO

Não havia dúvidas de que a nação estava precisando de censo. *O Paiz*, em longo artigo, pontuava sobre o assunto:

Entre as várias medidas úteis, cuja iniciativa foi tomada pelo ex-ministro da agricultura, o ilustre Sr. Pádua Salles, uma das de maior alcance é, certamente, a da realização imediata do recenseamento geral da República, de modo que, em 1922, possamos comemorar o primeiro centenário da independência, tendo meios de avaliar a nossa população (O RECENSEAMENTO, 3 ago., 1919).

O jornalista se referia às primeiras medidas tomadas para se cumprir a determinação constitucional. Como pode ser observado na mensagem que o presidente Delfim Moreira (1868-1920) enviara ao Congresso, em maio de 1919, o Legislativo já tinha aprovado verba para o início dos trabalhos – que não foram explicitados quais, mas é de supor que fossem de reforço da estrutura do órgão central de estatística ou, ainda, das primeiras medidas para constituição de cadastro e de levantamento de base geográfica. Vale ressaltar, também, o início da vinculação do censo com os festejos do centenário, embora, naquele momento, ainda não se soubesse ao certo como ele seria comemorado.

Prosseguindo com o artigo de ‘O Paiz’:

² Cf. BRASIL. Recenseamento do Brasil realizado em 1 de setembro de 1920. População do Rio de Janeiro, vol. II, 1ª parte. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1923. p. XXIX. Na taxa calculada pelo processo geométrico, estimou-se que a população do Rio seria de 1.023.993, em 1915. Utilizando a fórmula de Wappaeus para calcular a taxa de crescimento, o número obtido para este ano foi 1.021.114. Na taxa de crescimento calculada pelo processo aritmético, a cidade já tinha, desde 1914, o seu milionésimo habitante (1.017.126).

Em matéria de estatísticas, o Brasil ocupa uma posição especial entre as nações civilizadas. Não há outro país que, tendo chegado ao nível de cultura e às condições de desenvolvimento material em que nos encontramos, viva tão desprovido de meios de informação estatística como o Brasil. Ignoramos a massa da nossa produção agrária e industrial, tendo como único recurso para obter uma idéia vaga sobre este assunto, processos precários de ordem indireta, que apenas fornecem dados muito vagos, muito incompletos e, sobretudo, muito ilusórios. Quanto às informações demográficas, temos que nos contentar com o apelo ao registro civil, que fora de certas áreas, é uma fonte mais do que duvidosa de informações (O PAIZ, *op. cit.*).

Essa matéria é anterior à polêmica entre *A Noite* e o titular da DGSP, mas serve como explicação *avant la lettre* do que se seguiu. Ressalte-se a avaliação do registro civil que, àquela época, especialmente em ambiente rural, era fonte mais que duvidosa sobre número de pessoas, visto lá não ter registro cartorial de nascimento nem de óbito. Mesmo no setor urbano, incluindo o da capital federal, não era possível atestar número confiável de pessoas com base em projeções do registro civil.

O trecho a seguir, atesta a significância da importância de realização de censos regulares.

Não precisamos insistir sobre os inconvenientes que decorrem desta falta de elementos estatísticos para o governo e para o empreendimento particular. Os principais defeitos da nossa legislação, em matéria econômica e financeira, os erros e os insucessos das nossas empresas industriais e os fracassos de muitas tentativas esforçadas na agricultura, nas manufaturas e no comércio são devidas a esta ausência de esclarecimentos sobre os fatos da vida nacional, que obriga os governantes, os legisladores e os homens de negócio a caminharem nas trevas, tateando e fazendo conjecturas sobre questões, que, nos outros países, são facilmente decididas pelo exame objetivo de dados estatísticos ao alcance de todos (O PAIZ, *op. cit.*).

Essa parte do artigo é lapidar, especialmente por partir de um usuário – a imprensa – que descreve outros usuários (incluindo o governo, a quem caberia o “poder fazer”, conforme SANTOS (2004), e parecia estar hesitante ou pelo menos sem a determinação necessária naquele momento) e, apologeticamente, aponta as necessidades de números estatísticos.

Ainda em *O Paiz*, jornal que mais se bateu pela realização do Censo de 1920, na edição do dia 12 de setembro de 1919, o assunto voltava a ser discutido na matéria intitulada “Recenseamento”. O articulista via tal importância no censo que, exagerando, pediu

que fosse feito de quatro em quatro anos. Em um rápido e elucidativo histórico, explanou sobre o tema:

Desde 1906, quando presidente da República o saudoso Rodrigues Alves, não se faz recenseamento da população (...). Em 1910, foi tentado esse serviço, mas as despesas subiram tão rapidamente que em pouco tempo o governo teve que suspendê-lo, e, assim, apesar de gastos milhares de contos, não se conseguiu nenhum resultado prático. Em 1914, quando novamente era reclamado, ele não se fez, por que atravessávamos uma época de rigorosas economias.

No orçamento para o exercício corrente, porém, foi votada a verba de 200 contos para as despesas preliminares com este serviço, e, (...) a diretoria de estatística do Ministério da Agricultura já está cogitando do assunto, tendo mesmo tomado as primeiras providências.

A verba, é claro, é insuficiente para todo o trabalho (...) é possível que o Congresso não recuse a sua boa vontade para que, ao celebrarmos o centenário, não estejamos na mesma situação de ignorância em que nos encontramos, vergonha que devemos evitar (RECENSEAMENTO, 12 set. 1919).

Estava claro o cenário: a opinião pública a clamar pela realização do censo, a Constituição determinando a sua realização – mas o que se tinha até aquele setembro de 1919 eram 200 contos de réis votados para “trabalhos preliminares”.

Não havia mais o que se discutir sobre se o censo deveria ou não ser realizado. O tabuleiro estava pronto. E, naquele jogo de xadrez, as peças estavam dispostas: o “rei”, ou seja, o que deveria ser protegido, cuja derrocada significaria fracasso de todos envolvidos, era o próprio recenseamento; a “rainha”, aquela que tem mobilidade por todas as áreas (no caso, a técnica e a política), seria a DGE, representada pelo seu titular, Bulhões Carvalho. Eles deveriam ser apoiados e ter o necessário suporte de duas “torres”: o Executivo, na figura do presidente Epitácio, e o Legislativo. Muito importante seria o apoio de dois “cavalos”, que embora tenham mobilidade limitada são extremamente úteis: no jogo em questão, papel representado

pelos ministros da agricultura, Antonio de Pádua Salles (1860-1957) e seu sucessor, Ildefonso Simões Lopes (1866-1943). Sem contar a imensa quantidade de peões disposta no tabuleiro e dos “bispos”, representados pela imprensa e outros formadores de opinião (SANTOS, 2004).

Quem faria o primeiro lance capital?

A movimentação visível foi executada por uma das “torres” – o Poder Legislativo. E a face dessa peça foi alguém fundamental para a realização do Censo de 1920, embora, lamentavelmente, seu nome tenha caído oculto nos véus trevosos do esquecimento. No dia 25 de setembro daquele inusitado 1919, o deputado pelo PRP Cincinato Braga apresentou projeto determinando que se realizasse o recenseamento geral em 1º de setembro de 1920.

JOÃO DO RIO E O CENSO DE 1920

A imprensa, evidentemente, aplaudiu o projeto com toda a efusão possível. Finalmente alguém colocava no papel a intenção de fazer o censo tão solicitado e aguardado.

O vespertino *A Noite* publicou matéria de primeira página incluindo declarações do próprio deputado, que defendia a realização do Censo em 1920, não só para atender ao preceito constitucional, mas também pela razão de “todas as tentativas terem sido frustradas”, depois do último censo bem feito que, segundo Cincinato, foi o de 1872. Na matéria, o deputado paulista revelara que o seu projeto contemplava a resolução de um antigo problema que sempre rondava as operações censitárias: tanto as recusas quanto o fornecimento de informações errôneas. Segundo ele declarou ao jornal, a grande novidade em seu projeto era “o estabelecimento de multa e prisão para os que procurarem burlar a lei, fornecendo informações falsas” (ECOS, 1919).

O jornal *O Paiz* também abriu espaço em suas páginas para louvar o projeto de Cincinato Braga: “(...) têm sido gerais as manifestações, pois todos sentem

A “mobilidade” de opinião da imprensa da época, no que tocava a realização do censo, era notória: em um mesmo jornal, num dia os tipos móveis das impressoras poderiam imprimir uma matéria defendendo o censo de modo incondicional e, em seguida, no outro dia, o chumbo quente dos linotipos poderiam dar forma a um outro artigo, clamando por mudanças nas estratégias, bradando que estava tudo errado, que o censo deveria ser feito da maneira que ele propunha

a necessidade da emenda agora em projeto (...)” (O RECENSEAMENTO, 26 set. 1919).

Após a iniciativa de Cincinato Braga, a imprensa da época percebeu que as resistências (se é que elas existissem) estavam sendo quebradas; o marasmo em que estava os preparativos para o recenseamento seria finalmente chacoalhado. Cabia, no momento, o passo seguinte: lutar com bom senso por um bom censo.

Novamente o jornal *O Paiz* saía na frente dos seus concorrentes, desta vez cobrando moderação nos gastos. Se antes consideravam “contraproducente” qualquer economia feita no empreendimento de recensear a população, desta vez o pedido era por moderação. De fato, a “mobilidade” de opinião da imprensa da época, no que tocava a realização do censo, era notória: em um mesmo jornal, num dia os tipos móveis das impressoras poderiam imprimir uma matéria defendendo o censo de modo incondicional e, em seguida, no outro dia, o chumbo quente dos linotipos poderiam dar forma a um outro artigo, clamando por mudanças nas estratégias, bradando que estava tudo errado, que o censo deveria ser feito da maneira que ele propunha.

E assim aconteceu no citado *O Paiz*, pela pena de um de seus mais notáveis articulistas: João do Rio – como se tornou conhecido o jornalista João Paulo Emílio Cristóvão dos Santos Coelho Barreto (1881-1921), maior cronista de sua época, considerado como o mais célebre jornalista do início do século 20.

Em 11 de dezembro de 1919, ele publicou um vasto artigo, discutindo a questão da verba para o censo. Enfileirava senões ao orçamento daquela operação censitária, que, aliás, nem tinha sido votado ainda, nem fazia parte do projeto de Cincinato Braga. Segundo João do Rio, estava estipulado como gasto previsto para o Censo de 1920, a média de mil réis por pessoa recenseada e, como ele previa uma população de 30 milhões, conseqüentemente, a despesa seria de (“no mínimo”, como escreveu) 30 mil contos de réis. Aliás, dessa suposição saiu o irônico título do artigo: “30 mil contos só!”

O jornalista parecia estar diante de um impasse: “Os que, como o Sr. Epitácio, querem fazer economias, devem achar um pouco forte 30 mil contos. Mas, ao mesmo tempo, como é possível entrarmos

em cem anos de independência sem saber mais ou menos quantos somos?” (30 MIL, 11 dez. 1919).

No artigo, entre outras considerações, João do Rio estabelece comparação entre os gastos realizados com recenseamentos anteriores, incluindo a tentativa de 1910, abordando, também, os dispêndios com censos feitos por Estados Unidos e Argentina, no que foi extremamente injusto. A verba a ser votada para o Recenseamento Geral de 1920 envolveria os custos do censo demográfico e, também, os levantamentos agrícolas e industriais, que nunca foram feitos nos censos anteriores. Colocar os gastos censitários do Brasil em confronto com os realizados por Argentina e Estados Unidos seria despropositado, uma vez que eram países de dimensões diferenciadas, que certamente não contavam com nossas dificuldades. Além disso, os Estados Unidos sempre tiveram maior tradição censitária que o Brasil, o que acaba por envolver menor dispêndio de verbas e energias para realizar uma operação a que eles habitualmente estavam acostumados a cada dez anos.

Antes de encerrar os fatos importantes de 1919, cabe destacar a matéria publicada no vespertino *A Noite*, em 27 de outubro, dando conta dos trabalhos preparatórios para o censo que estava por vir, justificando, assim, a verba que foi aprovada no final daquele ano. A reportagem em questão informava sobre o regresso do 1º oficial delegado da DGE, Saturnino de Pádua, designado pela diretoria para o Paraná, prestando contas do trabalho de levantamentos para o censo realizado por sua equipe. Nesse mister, foi ele o primeiro (talvez o único) a relatar ao diretor suas observações. A imprensa não registrou outros trabalhos como este.

PROPAGANDA PELA IMPRENSA

Com a assinatura da lei do censo, em 9 de janeiro de 1920, e, posteriormente, com a divulgação do seu regulamento, pelo decreto nº 14.026, de 21 de janeiro de 1920, cabia agora, à DGE, empreender mãos à obra. Os jornais aplaudiram tal determinação, ressaltando, porém, o tempo escasso para a sua preparação e execução. Em nove meses, toda a população brasileira deveria estar comunicada e envolvida na consecução do censo, confiando que aquele trabalho seria para o bem da pátria. No esforço de propaganda

e conscientização que a imprensa teria, *O Paiz* tocou, pela primeira vez, em um assunto que talvez estivesse, se não nas bocas, pelo menos nas mentes de muitos:

As listas censitárias só servem aos fins da estatística. O governo não as utilizará para qualquer outro objetivo. Não há, pois, receio algum em acorrer a ministrar os algarismos solicitados pelos recenseadores às nossas populações (O RE-
CENSEAMENTO, 14 jan. 1920).

O tema sigilo, aí implícito, e o uso das informações, como sempre, seria um dos grandes entraves para a aceitação do censo pela população como um todo. Não se podia deixar de lado um prévio e árduo trabalho de divulgação e conscientização. O realizado para o recenseamento municipal de 1906 poderia ser considerado

como um bom ponto de partida. De qualquer forma, para este censo, a necessidade de ampla divulgação nacional se tornava imprescindível para uma boa consecução da operação censitária. Nesse sentido, o articulista terminou a matéria fazendo augúrios: “oxalá o centenário da nossa independência possa ser comemorado com o resultado feliz do próximo recenseamento e possamos afirmar com segurança os milhões, além de trinta, de habitantes do Brasil” (O PAIZ, *op. cit.*).

Como em outras oportunidades verificadas na imprensa, o anônimo jornalista também fez a vinculação do censo de 20 com as comemorações do Centenário da Independência, a ser comemorado em 7 de setembro de 1922. Evidentemente, não foi essa a primeira vez que o assunto “centenário” aparecia nas folhas: desde o ano anterior, volta e meia, o tema surgia como indagação. E o governo demoraria a se manifestar concreta e oficialmente sobre ele.

Vencida a batalha pela oficialização do censo, a imprensa lutaria agora por sua qualidade. *O Paiz* colocava sempre a sua pena na ponta de lança pela realização de um recenseamento eficaz. Em seu editorial de 23 de janeiro de 1920, expôs os seus receios sobre a realização de um bom censo, sempre lembrando os frustrados resultados obtidos em 1900 que, se repetidos agora, trariam a ignomínia e o descrédito ao Brasil como nação diante de seus pares. No editorial, o

Em nove meses, toda a população brasileira deveria estar comunicada e envolvida na consecução do censo, confiando que aquele trabalho seria para o bem da pátria

articulista faz referência à atenção dos “nossos rivais” e à associação com “nossos verdadeiros amigos”, embora não cite nem um, nem outro (O PAIZ, 23 jan, 1920).

Em 17 de março, *O Paiz* voltou, por misteriosas razões, a apoiar calorosamente o censo em seu editorial. Elogiou o critério adotado pela DGE para nomeação dos delegados regionais e admitiu que “pela primeira

vez” o Brasil teria um censo “completo e perfeito”. A matéria citou o exemplo dos norte-americanos, que empreenderam seus levantamentos demográficos logo em seguida à independência. Lembrou, ainda, que depois do advento da República, por “três vezes” foi tentado realizar recenseamentos, mas só no de 1890 houve algum empenho

em se acertar; no de 1900, iniciado sob os melhores auspícios e concluído a “trouxe-mouxe”[sic] com resultados pífios; e, ainda, o “desastre” de 1910. O editorial reconheceu o acerto da repartição de estatística em contrariar o hábito tradicional de se contratar primeiro e, depois, criar a tarefa.

O jornalista admitiu que esse sistema adotado, de forma “inteligentemente” similar ao americano, traria vantagens à execução do censo, especialmente no que diz respeito ao acesso a povoados distantes. Confiava o articulista que a obra empreendida pelo Dr. Bulhões Carvalho iria chegar ao resultado que a nação esperava.

Gradativamente, o tema recenseamento foi empolgando mais e mais a imprensa e os demais setores da população como um todo, ao longo do primeiro semestre de 1920. Uma possível explicação para tal ânimo seria a própria proximidade do início das operações, aliada à consciência da opinião pública sobre a importância do censo. Naquele momento, de maneira acertada, o diretor da DGE foi capitalizando essa mobilização, pedindo apoio, agradecendo oferecimentos voluntários, buscando nas folhas diárias a divulgação tão necessária à realização de um bom censo. Ele, que foi membro da Comissão Central do recenseamento municipal de 1906, aprendera, na ocasião, lições indeléveis sobre como mobilizar a opinião pública.

A IMPRENSA REFLETINDO SOBRE OS RESULTADOS

O censo mais esperado, decantado e festejado, desde o advento da República, enfim foi iniciado em 1º de setembro de 1920. Os veículos da imprensa tratavam de levar aos leitores suas impressões sobre a operação censitária em curso.

O editorial do *Jornal do Commercio*, que tinha o curioso nome de “Gazetilha”, no dia 1º de setembro, ostentava o título “O Recenseamento”, o que não era comum em se tratando daquela seção. Seu redator lembrava o “triste espetáculo” dado pelo Brasil entre os “povos cultos”, por ser “o único país de civilização ocidental e certa importância que oficialmente ignorava a sua população” (O RECENSEAMENTO, 1 set. 1920).

O editorial lembrava que, por falta de informações oficiais, não havia como desmentir informações desconstruídas divulgadas em “compêndios escolares, nos trabalhos dos economistas, no estrangeiro e no nosso próprio país”, dando péssima impressão sobre nossa imagem. O editorialista prossegue em seu arrazoado, levantando verdades duras sobre as estatísticas nacionais. Com notável inspiração, lembrou que o progresso econômico, em todas as instâncias, seja nos negócios públicos, no comércio, na atividade industrial, na agricultura, sempre consideraram como imprescindíveis os números estatísticos:

O empirismo já não nos pode servir hoje a ninguém. Num século de instrução e ciência, toda ação que não é consciente é precária e má. (...) Além deste fim positivo e utilitário, que só os ignorantes podem desconhecer, a estatística da nossa população servirá, também, para que possamos ter a certeza numa questão que é uma vergonha a dúvida existente. Numa assembléia de nações, num congresso internacional, por enquanto, os delegados do Brasil não podem assegurar positivamente o total da população de seu país (O RECENSEAMENTO, 1920.).

Com o apoio da imprensa, a DGE considerava como maiúsculas as possibilidades de um bom censo. Bulhões Carvalho contava com o “auxílio luxuoso” dos meios de comunicação nos centros urbanos e com a inestimável ajuda do clero e das Forças Armadas nos ambientes rurais, o que não era pouco. Problemas, sim, haveria. A má preparação dos recenseadores foi um deles e pode ser evidenciada na matéria “Em torno

do recenseamento”, de *O Paiz*, de 4 de setembro, aliás, mais um artigo em que transparece a misteriosa dubiedade de opiniões sobre o censo, veiculada na imprensa.

O articulista admite que tanto aquele matutino, quanto os demais órgãos da imprensa, estavam empenhados na boa consecução do censo e que, por isso, se abstiveram em fazer comentários que viessem a “comprometer o seu êxito”. Contudo, uma vez “terminada”, segundo ele, “a fase do recenseamento na qual a imprensa poderia influenciar desfavoravelmente o espírito público”, era o momento de tratar de eventuais seqüelas do levantamento censitário.

Em que pese o maciço esforço da DGE em difundir as vantagens do recenseamento e sua inocuidade para antigos temores de parte da população, sempre a ver “manobras maquiavélicas” nas ações do governo, houve um flanco deixado desguarnecido: a preparação dos recenseadores ou, melhor dizendo, dos entregadores/recolhedores de questionários nos domicílios.

Em geral, os agentes recenseadores foram indivíduos pernósticos, com solenes ares burocráticos, que se dirigiam aos moradores com arrogância, e que, sem dar a mínima explicação sobre o modo de encher as listas, se retiravam com gestos importantes, ameaçando o pobre responsável pela lista com os raios da lei (EM TORNO, 4 set., 1920).

Tal acidentalidade foi detectada pelo articulista na capital federal e, a partir daí, imaginou ele como seria em outros locais mais ermos. Tal preocupação procede, embora não se possa dimensionar o quanto ela foi significativa na capital ou nos demais estados. Uma hipótese provável para esse comportamento presunçoso dos recenseadores seria a importância alcançada pelo censo, sua maciça divulgação nos jornais, que, aos olhos do povo, tornava seus funcionários “autoridades”. E talvez os próprios agentes assim se considerassem.

Nessa mesma matéria, o jornalista argumentou, considerando como sem importância e pouco significativa, a investigação sobre estado civil, profissão e deficiência física. Para ele, o censo deveria tão somente levantar informações sobre o número de indivíduos que habitavam o país e, no máximo, sobre sexo, idade e nacionalidade. Mais uma comprovação de que, à época, se fazia muito mais um jorna-

lismo opinativo que factual. O diretor da DGE poderia refutar os argumentos do editorialista de *O Paiz*: mas, provavelmente por estar muito ocupado e por não desejar iniciar polêmica com quem lhe tinha sido de grande ajuda, preferiu não fazê-lo (SANTOS, 2004).

A partir da data-base de realização do censo, a participação da imprensa vai rareando gradativamente, restringindo-se a comentar o bom andamento dos trabalhos, anunciado pelos estados. Certamente isso não é uma função menor: assim, a DGE poderia ter mais certezas de que se o seu planejamento foi efetivamente seguido, a operação alcançaria bons resultados.

Após a divulgação dos primeiros resultados, a imprensa reassumiu sua condição de lócus da discussão e da análise dos números censitários: tão logo foi divulgado o volume com os resultados relativos à agricultura, o *Correio da Manhã*, por intermédio do jornalista Mário Guedes, publicou alentada matéria sobre o número de estabelecimentos rurais agrícolas e sua distribuição no território nacional (GUEDES, 1923).

Ele estabeleceu comparações entre os do norte e os do sul, com larga vantagem para os estados meridionais. Entretanto, o principal ponto de toque de sua matéria diz respeito ao fato de que estados com maior extensão territorial tinham muito menos estabelecimentos agrícolas que outros bem menos extensos. Guedes tem a preocupação de deixar clara a complexidade do assunto e que tal fato tem origem nos tamanhos populacionais, na exploração agrícola, nas políticas de exploração das terras etc. Faz, igualmente, a ressalva de que o número de estabelecimentos tende a crescer, a cada vez, em maior proporção. Ele ainda encontra outros fenômenos pertinentes em sua análise: se o Rio Grande do Sul, que tem menos da metade do território de Minas e é menor que São Paulo, superava os dois em número de estabelecimentos, segundo ele, significava que o número de estabelecimentos rurais não estava ligado diretamente ao tamanho ou à expressão de cada

estado. Corroborou isso, apontando que, somando-se (à época) as áreas de Mato Grosso com Goiás tinha-se uma superfície maior que todos os estados do Sul reunidos (envolvendo aí os estados do atual Sul e Sudeste) e, no entanto, o total de estabelecimentos dos dois grandes estados não chegava a 5% do total dos oito estados meridionais.

Ainda na comparação entre número de propriedades agrícolas das regiões, em relação ao Sul,

Ainda na comparação entre número de propriedades agrícolas das regiões, em relação ao Sul, nos estados do Norte (incluindo os atuais Norte e Nordeste), a proporção chegava a 43%. Números que estampam a altíssima concentração de estabelecimentos rurais nos estados meridionais e a enorme oferta de terras virgens localizadas no norte brasileiro àquela época

nos estados do Norte (incluindo os atuais Norte e Nordeste), a proporção chegava a 43%. Números que estampam a altíssima concentração de estabelecimentos rurais nos estados meridionais e a enorme oferta de terras virgens localizadas no norte brasileiro àquela época. Informação que só bons números, obtidos no censo, podiam oferecer.

Mário Guedes ainda faria duas outras matérias, uma sobre o valor dos estabelecimentos rurais e outra sobre o valor médio por hectare. É de crer que tais matérias tenham sido de grande valia para o Ministério da

Agricultura, Indústria e Comércio.

Dias depois, o mesmo jornal trazia um artigo com o título: “Loucos e dementes – Prova-se que os subúrbios não são os maiores fornecedores de doentes – A lição das estatísticas” (LOUCOS, 27 jan. 1923), sobre o número de alienados no Rio de Janeiro e sua distribuição entre subúrbio e áreas centrais da cidade.

Na matéria, o jornalista anônimo desenvolve um curioso jogo de dados para contrapor uma hipotética teoria de que os subúrbios da capital federal seriam “fornecedores de loucos e dementes, como se supõe”.

Entendia-se por subúrbio as porções de terras cortadas pelas linhas férreas da Leopoldina, Auxiliar, Rio do Ouro e Central do Brasil, a partir da estação de São Francisco Xavier até o “remoto distrito de Santa Cruz”: o Censo de 1920 apontava para essa região um total de 455.755 habitantes, parte dos 1.157.873 coligidos no então Distrito Federal. Do total de 1.635 doentes mentais da Capital, apenas 267 moravam no subúrbio. Em termos proporcionais, 39% dos habitantes do Distrito Federal moravam no subúrbio e, do total de débeis

mentais da capital, só 16% eram suburbanos.

O jornalista findava suas reflexões pedindo que se fizesse justiça aos subúrbios, pois “não são eles que enchem os abrigos de alienados”.

CONCLUSÃO

O caso do Censo de 1920 e a atuação das folhas diárias da época. no papel de um dos principais demandantes de estatísticas representou um paradigma posteriormente anatemizado pela imprensa de tempos mais recentes. Em que pese jornalistas modernos (especialmente colunistas) analisarem dados e informações estatísticas, e até mesmo adentrar nas tecnologias de disseminação e criarem seus próprios cruzamentos, é inegável que o papel da imprensa do tempo do Censo de 1920 era muito mais do que demandante. Conforme visto no caso da “polêmica do milhão”, entre um órgão de comunicação e uma repartição produtora de estatística, havia casos em que o jornalista produzia informações a partir de agregações de registros administrativos. Nenhum profissional de imprensa de hoje ousaria tanto.

Na comparação entre os dois estilos de se escrever matérias jornalísticas – no tempo de 1920 e no contemporâneo – vemos pontos de semelhança até no que Ramonet (*apud* FONSECA, 2005) chama de “espetacularização” do noticiário, com não raras vezes se recorrendo a tiradas humorísticas ou dramatizações trágicas. Como no dizer de Sílvia Maia Fonseca, “Fazer rir ou fazer chorar. Em todo caso, expressar-se através das emoções” (FONSECA, 2005).

O exame de matérias publicadas na imprensa, a partir de 1919, deixa clara a premência de realização de um inquérito censitário, o que é reconhecido inclusive por jornais de linhas editoriais divergentes. Como atestam as folhas, a pressão pela realização de um censo, que redimisse a vasta lacuna que as estatísticas do país apresentavam, alcançou o governo: mesmo com a determinação constitucional de realização

decenal de recenseamentos, até o recrudescimento de uma espécie de “queremismo” pelo censo, este não parecia estar entre as prioridades governamentais de então.

Nunca, até aquele censo, a propaganda censitária se fez de forma tão massiva e prolongada. A imprensa teve papel preponderante, não só como uma das principais emuladoras para que se fizesse o censo decenal previsto na Constituição, como para que ele fosse bem feito, com números fortes, aceitáveis.

Mesmo de modo fragmentado, descontínuo e, em muitas oportunidades, contraditório, há que se ver no papel da “voz das folhas” um libelo nacionalista, exigindo o cumprimento da determinação constitucional. Tal postura não aconteceria em tempos presentes, quando a falta de um censo geraria, no máximo, uma manchete abordando o cancelamento de uma operação censitária, como, aliás, já ocorreu no demográfico de 1990

Mesmo de modo fragmentado, descontínuo e, em muitas oportunidades, contraditório, há que se ver no papel da “voz das folhas” um libelo nacionalista, exigindo o cumprimento da determinação constitucional. Tal postura não aconteceria em tempos presentes, quando a falta de um censo geraria, no máximo, uma manchete abordando o cancelamento de uma operação censitária, como, aliás, já ocorreu no demográfico de 1990 e na quebra da regularidade do inquérito agropecuário.

Há que se dizer, todavia, que se a indubitável pressão da imprensa daquela época foi fundamental para a realização e relativo sucesso do recenseamento de 1920, é importante assinalar que, uma vez realizado, constata-se, pelo exame das folhas, que o censo perdeu o interesse das pautas. Mesmo quando foram divulgados os resultados, dentro do cronograma de divulgação previsto e que durou três mandatos de Presidência da República, a cobertura dos órgãos de imprensa foi irrisória, dando até uma certa impressão de fastio. É como se os jornais tivessem saciado a sua fome por recenseamento atualizado a partir do momento em que as publicações iam saindo dos fornos da Tipografia da Estatística. Uma vez publicado, e com números vigorosos como pareciam, a imprensa refreou seu interesse, apenas reconhecendo que aquela operação redimia fracassos anteriores. O Estado cumpria a sua função de patrocinar o censo e, o seu órgão oficial de estatística, o de realizá-lo com eficácia: isso não dava

notícia de jornal.

Tanto naquele tempo quanto em qualquer outro, os meios de comunicação sempre foram úteis para se analisar a realidade do país, na busca de legitimidade de medidas governamentais, na exibição de evidências de desigualdades e retrocessos na qualidade de vida da população, na pressão sobre a classe política e sobre especialistas nas áreas econômica e social. E, nessas questões, a informação estatística atualizada, correta e confiável é fundamental, razão pela qual será sempre necessário um completo afinamento entre a área produtora e a demandante. Em 1920, como visto, a lacuna oferecida pela primeira foi inclusive preenchida pela segunda. É certo assegurar que tal similaridade não deverá voltar a ocorrer. A própria evolução da imprensa e da produção de informação estatística não o permitiriam. De lá para cá, os dois ramos se especializaram e se profissionalizaram no sentido de um maior conhecimento de seus respectivos *metiêres*. De qualquer forma, muito mais que uma curiosidade, é importante saber que houve um momento em que existiu tal lacuna e que ela foi ocupada. E até deu na primeira edição.

REFERÊNCIAS

- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras*: 1891. Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. *Recenseamento de 1920*: introdução. Rio de Janeiro: Tipografias da Estatística, 1922. 550 p.
- _____. *Recenseamento do Brasil realizado em 1 de setembro de 1920*. População do Rio de Janeiro, v. II, 1ª parte. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1923.
- CARECEMOS de estatísticas! um Estado que facilita os trabalhos de recenseamento – impressões de um delegado de estatística. *A Noite*, Rio de Janeiro, p. 1, 27 out. 1919.
- ECOS e novidades. *A Noite*, Rio de Janeiro, p. 2, 29 set. 1919.
- EDITORIAL. *O Paiz*, Rio de Janeiro, p. 3, 2 jun. 1919.
- _____. *O Paiz*. Rio de Janeiro, p. 3, 16 ago. 1920.
- EM TORNO do recenseamento. *O Paiz*, Rio de Janeiro, p. 3, 4 set. 1920.
- FONSECA, Sílvia Maia. *A notícia da estatística*: a divulgação das estatísticas do IBGE na visão dos jornalistas. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2005.
- GUÉDES, Mario. Resultados do censo. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 2, 16 jan. 1923.
- LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*. São Paulo: UNESP, 2000.
- LOUCOS e dementes. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, p. 3, 27 jan. 1923.
- O RECENSEAMENTO. *O Paiz*, Rio de Janeiro, p. 3, 3 ago. 1919.
- _____. *O Paiz*, Rio de Janeiro, p. 3, 14 jan. 1920.
- _____. *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, p. 2, 1 set. 1920.
- O RECENSEAMENTO e os adidos. *O Paiz*, Rio de Janeiro, 26 set. 1919.
- RECENSEAMENTO. *O Paiz*, Rio de Janeiro, p. 3, 12 set. 1919.
- SANTOS, Marco A. M. *Pátria de questionário*: o clamor dos tipos quando o Brasil fez 100 anos. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2004.
- SENRA, Nelson de Castro. *O saber e o poder das estatísticas*: uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- SZMRECSANYI, Maria Irene de Q. F. *A americanização da cidade brasileira*: a substituição de modelos urbanísticos em São Paulo no século 20. Disponível em <<http://www.eh.net/XIIICongress/cd/papers/41deQ.F.Szmrecsanyi12.pdf>> Acesso em: 17 maio 2005.
- 30 MIL Contos só!, *O Paiz*, Rio de Janeiro, p. 3, 11 dez. 1919.

Disciplina e regulação: os dois pólos do poder das estatísticas¹

Herberth Duarte dos Santos*

Resumo

Neste artigo, buscou-se compreender o tipo e a natureza do poder exercido pelas estatísticas. A relação Estado/Estatística é aqui apresentada a partir da idéia de governamentalidade, quando tem início uma arte racional de governo. Essa governamentalidade materializa-se a partir do que Foucault denominou de biopolítica da população. A estatística aparece, então, como o instrumento necessário ao exercício do bom governo, desempenhando seu poder sobre dois pólos: o da regulação e o da disciplina. A partir dessas constatações, passa-se a analisar o processo de produção das estatísticas, na busca de se compreender a natureza e extensão de seu poder. Revelada sua natureza simbólica, busca-se, por fim, apresentar as potencialidades desse campo de investigação que se convencionou denominar Sociologia das Estatísticas.

Palavras-chave: estatística, Estado, poder, governamentalidade, disciplina e regulação.

Abstract

This article aimed to understand the type and the nature of the power exerted by statistics. The relationship between State and Statistic is here presented based on the governmentality idea, moment in which a rational art of government has begun. This governmentality is materialized from what Foucault called bio-politics of the population. The statistics appears then as the necessary instrument to the good government exercise, playing its power over two poles: from the regulation and from the disciplines. Based on these facts, the analysis scope is transferred to the production process of statistics, in a search to comprehend the nature and extension of its power. Finally, once revealed its symbolic nature, the potentialities of this field, called Sociology of the Statistics, are searched.

Key words: statistics, State, power, governmentality, discipline and regulation.

A palavra 'estatística' vem do alemão *Statistik* e foi fixada pelo professor Gottfried Achenwall (1719-72), na cidade Göttingen, em 1749. Era, naquela época, considerada como a ciência do Estado ou como a ciência que se referia ao Estado (SENRA, 1998, p. 10). Isso não quer dizer, absolutamente, que as estatísticas nasceram no século XVII. Ao contrário, podem ser localizados censos de população na Grécia

e Roma antigas. Especificamente, podem ser encontradas referências a censos ainda mais antigos, no início da própria história da cristandade,² como testemunha o contexto do nascimento de Jesus Cristo.

Os censos, então, serviam para fins de vigilância, alistamento militar e avaliação dos impostos. Como

¹ Este artigo deriva da dissertação de mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Nelson de Castro Senra, a ser defendida no segundo semestre de 2005.

* Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás e Mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas/ IBGE. hbtsantos@bol.com.br

² Segundo o evangelho de São Lucas: "Naqueles dias, apareceu um edito de César Augusto, ordenando o recenseamento de todo o mundo habitado. Esse recenseamento foi o primeiro enquanto Quirino era governador da Síria. E todos iam se alistar, cada um na própria cidade. Também José subiu da cidade de Nazaré, na Galiléia, para a Judéia, na cidade de Davi, chamada Belém, por ser da casa e da família de Davi, para se inscrever com Maria, sua mulher, que estava grávida. Enquanto lá estavam, completaram-se os dias para o parto, e ela deu à luz o seu filho primogênito, envolveu-o com faixas e reclinou-o numa manjedoura, porque não havia um lugar para eles na sala." (SÃO LUCAS *apud* SENRA, 1996, p. 89).

explica Starr (1987), o termo ‘censo’ vem do latim e, em Roma, se referia a um registro dos cidadãos adultos (homens) e de suas propriedades, para propósito de tributação, distribuição de obrigação militares e determinação de *status* político. O censor romano era também encarregado pelo controle de comportamento, daí a associação etimológica do censor com a condição de censura. O censo era claramente um instrumento de poder estatal e controle social.

Embora existam desde esse tempo, sempre mantendo uma íntima relação com o poder do Estado,³ as estatísticas só viriam a ser entendidas como um instrumento de racionalidade governamental, como expressão de uma tecnologia de governo, no fim do século XVI e início do XVII, quando, ao poucos, foi-se constituindo uma nova forma de olhar o Estado, dentro de uma nova perspectiva de governo, aquilo que Michael Foucault, lançando mão de um neologismo,⁴ chamou de governamentalidade.

Antes de prosseguir, pela importância que irá ocupar nesta análise, convém explicitar o que vem a ser governamentalidade. Nas palavras de Foucault, pode-se entender como:

Primeiro: um conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma tão específica quanto complexa de poder, que tem por alvo principal a população, por forma dominante de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

³ Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras de Anthony Giddens. Segundo ele, há um sentido fundamental em que se pode afirmar que todos os Estados foram, em alguma medida, “sociedades da informação”, “já que a geração do poder de Estado supõe um sistema de reprodução reflexivamente monitorado, envolvendo a reunião regularizada, o armazenamento e o controle da informação voltados para fins administrativos. Porém, no Estado-Nação, com seu alto grau de unidade administrativa, isso ocorre em um nível muito mais elevado”. (GIDDENS, 2001, p. 199).

⁴ Senra (1996, p. 89) explica, a título de curiosidade, que a palavra “gouvernement”, como ação de governar, entra na língua francesa em 1190, ao passo que a palavra “gouvernemental” / “aux”, como governamental, aquilo que trata do governo – e de onde, claramente, Foucault derivou o neologismo “gouvernementalité” –, só entra na língua francesa em 1801.

Segundo: a tendência, na linha de força que, em todo ocidente, não cessou de conduzir, desde longa data, à proeminência desse tipo e poder que se pode chamar “governo”, sobre todos os outros: soberania, disciplina; provocando, de um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, de outro lado, o desenvolvimento de toda uma série de saberes.

Terceiro: por governabilidade, creio que é possível entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, tomado nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco “governamentalizado” (FOUCAULT, 1984, p. 291).

Resultado de uma profunda transformação de mentalidade, a problemática que dá origem à “questão do governo” tem início na convergência de dois processos distintos: a instauração dos grandes Estados territoriais, administrativos, coloniais – em detrimento da estrutura feudal –, e o processo iniciado pela Reforma (protestante) e, em seguida, pela Contra-Reforma, que questionam o modo como se quer ser espiritualmente dirigido

Trata-se de um conceito (ou idéia) que tem o objetivo específico de caracterizar o processo que deu início a uma concepção moderna de governo. Como se verá, nesse processo, coube, às estatísticas, papel de destaque, como motor e instrumento para uma arte racional de governar.

Está-se diante de um momento-chave na compreensão acerca das estatísticas. Afinal, é só a partir desse novo olhar sobre o governo, quando melhor se percebe seu poder, que as estatísticas ganham significado e contornos políticos. Nesse sentido, pode-se mesmo afirmar que é esse o instante em que se dá o início de um tempo de

história das estatísticas, pois é possível compreender melhor as razões da demanda (organizada segundo uma orientação racional de governo) e é quando, também, se começa a pensar e estruturar melhor a oferta.

Resultado de uma profunda transformação de mentalidade, a problemática que dá origem à “questão do governo” tem início na convergência de dois processos distintos: a instauração dos grandes Estados territoriais, administrativos, coloniais – em detrimento da estrutura feudal –, e o processo iniciado pela Reforma (protestante) e, em seguida, pela Contra-Reforma, que questionam o modo como se quer ser espiritualmente dirigido. Como explica Foucault, “é no encontro desses dois movimentos que se coloca, com intensidade particular no século XVI, o problema de como ser governado, por quem, até que

ponto, com qual objetivo, com que método etc.” (FOUCAULT, 1984, p. 278).

Antes disso, dentro do quadro e da lógica da soberania, a questão do governo era posta de lado, já que a intenção última do Estado, ou melhor, do governo do príncipe, era a defesa do poder e do principado. Maquiavel (1469-1527), em “O Príncipe”, publicado em 1513, referindo-se à questão do Estado, demonstra bem a importância que devia ser dada à idéia de governo. Nas palavras dele: “a forma de governo é de importância bem pequena, embora gente semi-educada pense o contrário. O grande objetivo da política deveria ser a *duração*, que sobreleva todo o resto, por ser bem mais valiosa que a liberdade” (MAQUIAVEL *apud* NIE-TZSCHE, 2000, p.156).

Nessa época, a estatística é vista como o espelho do príncipe. Tratava-se, na verdade, de uma descrição sintética de seu reino, bens, instituições, homens e território. “O olhar era descritivo, mas também apologético: o retrato do reino era também o retrato do soberano, de sua potência e de sua grandeza” (MARTIN, 2000, p. 18).

Contudo, na segunda metade do século XVI e início do XVII, dentro do movimento que vai do absolutismo ao Estado-nação, surge uma vasta literatura sobre a problemática do governo em geral, que questiona, sobretudo, a concepção de governo exposta em “O Príncipe” de Maquiavel. Um dos pontos cruciais encontrados nessa literatura, e que marca, com efeito, a distinção desse novo olhar sobre o governo, é a noção de que existem várias instâncias de governo, dentre as quais a do príncipe governando seu Estado é apenas uma modalidade. Tem-se assim:

o governo de si mesmo, que diz respeito à moral; a arte de governar adequadamente uma família, que diz respeito à economia; a ciência de bem governar o Estado, que diz respeito à política.(...) Por outro lado, todos estes governos estão dentro do Estado ou da sociedade. Portanto, pluralidade de formas de governo e imanência das práticas de governo com relação ao Estado; multiplicidade e imanência que se opõem radicalmente à singularidade

transcendente do príncipe de Maquiavel (FOUCAULT 1984, p. 280).

Essa nova concepção de governo postula uma continuidade essencial entre as diferentes ordens de governo. Enquanto a doutrina do príncipe, ou a teoria jurídica do soberano, procura, incessantemente, marcar uma descontinuidade entre o poder do príncipe e as outras formas de poder, as teorias da arte de governar procuram estabelecer uma continuidade, ascendente e descendente (FOUCAULT, 1984, p. 281).

Aos poucos, passa-se a perceber que, mais que manter, reforçar e proteger o principado – corolário e objetivo supremo do príncipe de Maquiavel –, o grande desafio do Estadista é o governo da economia⁵ que, em seu sentido moderno, passa a ser a própria essência do governo, transferindo-se da gestão da casa à gestão das populações, sem perder o foco nas famílias.

Abandona-se, pois, uma percepção de que se governa o território e os homens, numa acepção quase jurídica de governo, passando-se a perceber que se governam coisas. E, como explica o autor:

Estas coisas, de que o governo deve se encarregar, são os homens, mas em suas relações com coisas que são as riquezas, os recursos, os meios de subsistência, o território em suas fronteiras, com suas qualidades, clima, seca, fertilidade, etc.; os homens em suas relações com outras coisas que são seus costumes, os hábitos, as formas de agir ou de pensar, etc.; finalmente, os homens em suas relações com outras coisas ainda que podem ser o acidentes ou as desgraças como a fome, a epidemia, a morte, etc (FOUCAULT, 1984, p.282).

Governar, portanto, após o abandono da idéia de soberania, de defesa do poder e do principado como a intenção última do governo, é dispor de maneira

⁵ A grande questão que se colocava era: “como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado? A introdução da economia no exercício político será o papel essencial do governo (...) Governar um Estado significará portanto estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atento quanto ao do pai de família.”. (FOUCAULT, 1984, p. 280).

correta as coisas, a fim de um objetivo, o que implica:

uma pluralidade de fins específicos, como por exemplo fazer com que se produza a maior riqueza possível, que se forneça às pessoas meios de subsistência suficientes, e mesmo na maior quantidade possível, que a população possa se multiplicar e etc. Portanto, uma série de finalidades específicas que são o próprio objetivo do governo. E para atingir estas finalidades deve-se dispor das coisas. E esta palavra dispor é importante, na medida em que, para a soberania, o que permitia atingir sua finalidade, isto é, a obediência à lei, era a própria lei; lei e soberania estavam indissoluvelmente ligadas. Ao contrário, no caso da teoria de governo não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor das coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos. Isto assinala uma ruptura importante: enquanto a finalidade da soberania é ela mesma, e seus instrumentos têm a forma de lei, a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige, deve ser procurada na perfeição, na intensificação dos processos que ele dirige e os instrumentos do governo, em vez de serem constituídos de leis, são táticas diversas (FOUCAULT, 1984, p. 284).

As investigações estatísticas realizadas durante os séculos XVI e XVII já se constituíam, sem dúvida, técnicas de Estado, instrumentos de gestão e administração. Contudo, ainda não estavam ligadas a preocupações de ordem imediatamente científica (economia, demografia), nem a uma visão mais abrangente de governo e Estado

Toda essa teoria da arte de governar, elaborada em contraposição ao “Príncipe” de Maquiavel, gradualmente se materializava. Como bem aponta Foucault, podem-se situar as conexões dessa arte de governar na realidade em vários momentos:

(...) em primeiro lugar, a teoria da arte de governar esteve ligada desde o século XVI ao desenvolvimento do aparelho administrativo da monarquia territorial: aparecimento dos aparelhos do governo; em segundo lugar, esteve ligada a um conjunto de análises e de saberes que se desenvolveram a partir do final do século XVI e que adquiriram toda a sua importância no século XVII: essencialmente o conhecimento do Estado, em seus diversos elementos, dimensões e nos fatores de sua força, aquilo que foi denominado estatística, isto é, ciência do Estado; em terceiro lugar, esta arte de governar não pode deixar de ser relacionada com o mercantilismo e o cameralismo (FOUCAULT, 1984, p. 285).

Tem-se, assim, ao final do século XVI e início do XVII, a “invenção política das estatísticas” (SENRA, 1996). Afinal, está-se falando de um procedimento realizado pelo Estado, que permite aos governantes conhecer aspectos essenciais da população (mais

tarde da economia etc.) e, nesse sentido, possibilitar a ação ou intervenção racional em uma dada realidade ou, em outros termos, as estatísticas constroem os espaços públicos que o estadista deve conhecer e sobre eles agir.

Nesse sentido, é interessante perceber que a perspectiva da população, quer dizer, das realidades dos fenômenos próprios à população, revelados pelas estatísticas, permitiu eliminar definitivamente o modelo da família, passando-se a centrar a noção de economia em outra coisa, como leciona Foucault:

as estatísticas vão revelar pouco a pouco que a população tem uma regularidade própria: números de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, etc.; a estatística revela também que a população tem características próprias e que são irreduzíveis aos da família: as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza, etc.; revela finalmente que através de seus deslocamentos, de sua atividade, a população produz efeitos específicos (FOUCAULT, 1984, p. 288).

O problema da população torna-se, assim, o fim último para o qual se deve governar, em detrimento do modelo que tinha a gestão da família como suporte ao bom governo. A família torna-se um segmento, melhor dizendo, um instrumento privilegiado, já que, “quando se quer obter alguma coisa da população – quanto aos comportamentos sexuais, à demografia, ao consumo etc. –, é pela família que se deve passar” (FOUCAULT, 1984, p. 289).

As investigações estatísticas realizadas durante os séculos XVI e XVII já se constituíam, sem dúvida, técnicas de Estado, instrumentos de gestão e administração. Contudo, ainda não estavam ligadas a preocupações de ordem imediatamente científica (economia, demografia), nem a uma visão mais abrangente de governo e Estado.

Foi com o liberalismo, no final do século XVIII, início do XIX, que surgiu a idéia de sociedade, em detrimento da razão de Estado, que predominava com um aspecto totalizador por todo esse tempo. Com isso, demanda-se estatística como nunca, pois se percebe melhor seu poder. A propósito, afirma Senra:

foi com a idéia de sociedade, no seio do liberalismo, que se pôde constituir uma efetiva tecnologia de governo, centrada na população, tendo-se a Economia Política como teoria, bem assim, o mercado como prática, tornando-se viável debater os limites do exercício de governo. Procura-se formalizar os objetivos de governo, geralmente muito abstratos, tais como ordem, eficiência, segurança, dentre outros, dito de outra forma, procura-se materializar os processos e as atividades a serem objeto da ação governamental, estabelecendo-se um domínio de governo, claro, sempre perpassando a população, em si mesma e em suas relações socioeconômicas (SENRA, 1998, p. 62).

O governo passa a ser, então, pensado fora do quadro jurídico da soberania e, a família, como modelo de governo, desaparece e passa a ser um instrumento da população. A regulação da população, em seus fenômenos revelados pelas estatísticas, aparece como objetivo final do governo. Inicia-se a constituição de uma economia política: é esse o momento em que se dá a passagem da “arte de governo” para “ciência política”, ou seja, de um “regime dominado pela estrutura da soberania” para um “regime dominado pelas técnicas de governo”.

Procedia-se ao que Foucault viria a chamar de biopolítica das populações. Agia-se, de um lado, como se viu, sobre o todo, o múltiplo, através da regulação da população (controle de natalidade, mortalidade, migração etc.) e, de outro, sobre o singular, o indivíduo, com as disciplinas do corpo (uma anátomo-política do corpo humano). Esses mecanismos de poder se intercambiavam, num investimento político total que agia sobre todo o corpo social.⁶

As estatísticas participam desse processo de forma muito especial, pois se encontram, ao mesmo tempo, no detalhe necessário à disciplina e nas totalizações indispensáveis à regulação das populações. Nesse sentido, a comparação feita por Desrosières, entre o modo de produzir estatística e as duas grandes maneiras de

explorar e interpretar a realidade, quais sejam, o paradigma Galileano e o paradigma do indício, parece oportuna:

O primeiro se inspira nas ciências da natureza, na física e na astronomia de Galileu. É o que move a ciência moderna, conquistadora do universal, baseada em formalizações matemáticas ou em totalizações estatísticas. O segundo paradigma, o do indício, busca, ao contrário, o detalhe pouco visível, o vestígio quase apagado, o sintoma revelador de uma realidade oculta. É o exemplo por acaso, do ato falho para Freud, das impressões digitais para o detetive, da pregação obscura de um vestido para o especialista em pintura. A estatística, com suas adições e seus meios, poderia parecer totalmente enquadrada no paradigma galileano, que é o da generalidade e dos grandes números. Contudo, é uma aparência enganadora. Como Sherlock Holmes, o estatístico constrói indícios a partir de suas pesquisas ou de seus registros para descrever a inflação, a produção ou o desemprego. Ela vai e vem continuamente entre informações individuais e informações “agregadas”, que espelham uma realidade mais ampla. Assim como o geógrafo que, modificando a escala do seu mapa, passa do levantamento cadastral elementar à representação de um continente, o estatístico passa do orçamento de receitas e despesas de uma família ao quadro do consumo de um país quando escolhe o sistema de referência de sua pesquisa. Ao ajustar o foco de seus instrumentos de observação, o geógrafo e o estatístico parecem capazes de passear do menor ao maior, do detalhe

de Sherlock Holmes ao mundo completo e sem falhas de Galileu (DESROSIÈRES, 1996, p. 3).

A disciplina, em um primeiro momento, processa a ordem do mundo, transformando as multidões confusas e, por isso, inúteis ou perigosas, em multiplicidades organizadas. Saindo do singular ao geral, constrói espaços fixos e rígidos, mas que estabelecem ligações operatórias. A relação com a produção de estatísticas é direta. Nesse sentido, esclarece Foucault:

A constituição de ‘quadros’ foi um dos grandes problemas da tecnologia científica, política e econômica do século XVIII; arrumar jardins de plantas e de animais, e constituir ao mesmo tempo classificações racionais dos seres vivos; observar, controlar, regularizar a circulação de mercadorias e da moeda e estabelecer assim um quadro econômico que possa valer como princípio de enriquecimento; inspecionar os

⁶ Esse biopoder foi um elemento indispensável ao desenvolvimento do capitalismo, que só pôde ser garantido à custa da inserção controlada dos corpos no aparelho de produção e por meio de um ajustamento dos fenômenos da população aos processos econômicos. (FOUCAULT, 1988, p. 132).

homens, constatar sua presença ou ausência, e constituir um registro geral e permanente das forças armadas; reparar os doentes, dividir com cuidado o espaço hospitalar e fazer uma classificação sistemática das doenças: outras tantas operações conjuntas em que os dois constituintes – distribuição e análise, controle e inteligibilidade – são solidários. O quadro, no século XVIII, é ao mesmo tempo uma técnica de poder e um processo de saber. Trata-se de organizar o múltiplo, de se obter um instrumento para percorrê-lo e dominá-lo; trata-se de lhe impor uma ordem (FOUCAULT, 1993, p. 135).

É certo que, ao organizar o múltiplo, através dos processos de agregação, a disciplina constrói os espaços necessários à regulação. Como se viu, esses “espaços públicos”, constituídos pelo olhar disciplinar (estatístico), se tornam, ao longo dos séculos XVIII e XIX, essenciais ao exercício do “bom governo”, isto é, de um governo adequado da economia que, nessa época, estava intimamente ligada à regulação da população.

Nesse sentido, é preciso lembrar que regular a população significa, sobretudo, ajustar a acumulação dos homens à do capital e articular o crescimento dos grupos humanos à expansão das forças produtivas e à repartição diferencial dos lucros.

Contudo, não se pode perder de vista que as táticas disciplinares consistem num poder de transformação sobre o indivíduo. O poder disciplinar organiza o espaço, controla o tempo, vigia e “(...) registra, continuamente, registra e registra, modelando o indivíduo numa grande quantidade de documentos de natureza administrativa, produzindo um saber com vistas a um melhor exercício do poder” (SENRA, 1998, p. 16).

O poder disciplinar se exerce sobre o indivíduo, alvo de uma vigilância que, longe de ser repressiva, é, ao mesmo tempo, global e individualizante. As estatísticas, como se verá, por sua forma característica de produzir conhecimento, constroem um espaço analítico que dá sustentação à ação sobre esses dois pólos: o da regulação (sobre a população) e o da disciplina (sobre o indivíduo).

O poder disciplinar se exerce sobre o indivíduo, alvo de uma vigilância que, longe de ser repressiva, é, ao mesmo tempo, global e individualizante. As estatísticas, como se verá, por sua forma característica de produzir conhecimento, constroem um espaço analítico que dá sustentação à ação sobre esses dois pólos: o da regulação (sobre a população) e o da disciplina (sobre o indivíduo)

Nesse período, as agregações estatísticas derivam, sobretudo, dos registros administrativos. A agregação se dá com base em classificações, que são suporte da administração. Para se realizar a agregação, é preciso disciplinar: organizar os indivíduos num espaço delimitado, quadriculado (cada indivíduo no seu lugar e, em cada lugar, um indivíduo), hierarquizado, distribuído e dividido com rigor. É importante distribuir os indivíduos num espaço onde se possa isolá-los e localizá-los.

O objetivo é conhecer a totalidade dos bens, homens, serviços, recursos naturais etc. Tem-se um controle exaustivo e total sobre as atividades. Mas, no que pese à quantidade de registros, eles não são vistos pela ótica disciplinar com as mesmas funções, como esclarece Foucault:

Na ordem da economia, permite a medida das quantidades e a análise dos movimentos. Sob a forma da taxionomia, tem por função caracterizar (e em consequência reduzir as singularidades individuais) e construir classes (portanto excluir as considerações de número). Mas sob a forma de repartição disciplinar, a colocação em quadro tem por função, ao contrário, tratar a multiplicidade por si mesma,

distribuí-la e dela tirar o maior número possível de efeitos. Enquanto a taxionomia natural se situa sobre o eixo que vai do caráter à categoria, a tática disciplinar se situa sobre o eixo que liga o singular e o múltiplo. Ela permite ao mesmo tempo a caracterização do indivíduo como indivíduo, e a colocação em ordem de uma multiplicidade dada. Ela é a condição primeira para o controle e o uso de um conjunto de elementos distintos: a base para uma microfísica de um poder e de um poder que poderíamos chamar ‘celular’ (FOUCAULT, 1993, p.136).

Em outros termos, as estatísticas, ao tempo em que constroem os coletivos úteis à regulação, fazem com que as individualidades que os formaram desapareçam. Fazem com que os indivíduos, dentro dos coletivos construídos, se vejam uns em face dos outros, mas não mais em suas individualidades, e sim como individualidades individualizadas, ou seja, individualizações. Assim, todos passam a se ver, e a verem o mundo, segundo a ótica da disciplina. Segundo Foucault:

na disciplina, os elementos são intercambiáveis, pois cada um se define pelo lugar que ocupa na série, e pela distância que o separa dos outros. A unidade não é portanto nem o território (unidade de dominação), nem o local (unidade de residência), mas a posição na *fila*: o lugar que alguém ocupa numa classificação, o ponto em que se cruzam uma linha e uma coluna, o intervalo numa série de intervalos que se pode percorrer sucessivamente. A disciplina, a arte de dispor em fila, e da técnica para a transformação dos arranjos. Ela individualiza os corpos por uma localização que não os implanta, mas os distribui e os faz circular numa rede de relações (FOUCAULT, 1993, p. 133).

As estatísticas, aqui vistas como uma tática disciplinar, por sua forma característica de produzir conhecimento, constroem, como se afirmou, um espaço analítico com dois pólos. Primeiro, ao fazer com que desapareçam as individualidades que as formaram, enquadrando os indivíduos em suas classificações, codificações e hierarquias, criam uma imagem do mundo, melhor dizendo, uma imagem que nomeia o mundo (no pólo da disciplina). Contudo, em um segundo momento, através da organização dos múltiplos, antes confusos, dá aos governantes a capacidade de uma gestão racional da economia (dentro do pólo da regulação).

Em outras palavras, diz-se que esses “espaços públicos” constituídos pelas estatísticas são, na verdade, espaços mistos: reais, porque regem a disposição de pessoas, atividades, políticas públicas etc.; e, também, “ideais”, porque projetam sobre a organização caracterizações, estimativas e hierarquias. Daí o sentido da pergunta provocativa de Ian Hacking: “Quem é que teve mais influência sobre a consciência de classe, Marx ou os autores dos relatórios oficiais, que criam as classificações dentro das quais as pessoas passaram a se reconhecer?” (HACKING *apud* SENRA, 1998, p. 46).

Não há como negar a influência das estatísticas sobre esses dois pólos, o que leva a pensar o tipo de “percepção social” que ela cria e como isso pode influenciar condutas e comportamentos. Afinal, como assevera Foucault (1993, p. 172), o indivíduo é, sem dúvida, o átomo fictício de uma representação “ideológica” da sociedade, mas é, também, uma realidade fabricada por essa tecnologia específica de poder

que se chama “disciplina”.

Antes de prosseguir, cabe uma reflexão sobre o conceito ou idéia do que seja poder. Como se sabe, o conceito de poder foi elaborado e trabalhado por diversos autores das ciências humanas e também da filosofia. É recorrente, nessa literatura, encontrar o poder expresso em termos negativos: que “exclui”, “reprime”, “recalca”, “censura”, “esconde” etc. Mas, na linha da disciplina, como adverte Foucault, “o poder produz; ele produz realidade; produz campos de objetos e rituais da verdade. O indivíduo, e o conhecimento

que dele se pode ter, origina-se nessa produção” (FOUCAULT, 1993, p. 172). Tem-se, assim, um novo olhar sobre o poder, pois, como explica Giddens:

O poder, para Foucault, era declaradamente avesso ao espectro que, tal como aparecia na teoria marxista, assombrava e concomitantemente era procurado – ou seja, uma expressão nociva da dominação de classe capaz de ser transgredida pelo movimento progressista da história. O poder, afirmava Foucault, não era inerentemente repressivo, não era apenas a capacidade de dizer não. Se

o poder fosse apenas isso, perguntou Foucault, nós realmente obedeceríamos a ele de forma tão consciente? O poder exercia sua força porque não atuava simplesmente como um peso opressivo, um fardo a ser suportado. O poder era realmente o meio pelo qual todas as coisas aconteciam, a produção das coisas, do conhecimento, das formas de discurso e do prazer (GIDDENS, 1998, p. 317).

Assim, acrescenta Senra:

(...) o poder é apresentado como uma estratégia essencialmente criativa, possuindo uma positividade, cujos efeitos são atribuíveis a manobras, a táticas, a técnicas. O poder não se situa em nenhum lugar exclusivo ou privilegiado, sendo essencialmente difuso, ou seja, está em todos os lugares, não possuindo uma centralidade global, é antes e acima de tudo relacional, perpassando tanto os dominantes quando os dominados. Por demais, o poder é exercido através de discursos que produzem a verdade, de modo a legitimá-lo, onde as estatísticas têm um papel argumentativo especialmente marcante, na medida em que se oferecem como uma linguagem capaz de facilitar as relações humanas (SENRA, 1998, p. 15).

Em seu argumento, Senra afirma que as estatísticas se encaixam bem nessa noção de poder, pois o

exercem de forma sutil, sem uma imposição aberta. Isso significa dizer que as estatísticas, mais que exercer um poder, o fazem de forma muito específica, pois isso acontece na ordem do simbólico, ou seja, elas exercem um poder na medida em que edificam uma concepção homogênea (uma verdade) sobre as coisas que enumeram e anunciam, o que torna possível uma concordância entre as inteligências. Nesse sentido, é preciso entender que:

o campo das estatísticas, tal como qualquer campo do mundo social, sendo definido por um conjunto de tensões e de disputas em torno da conquista do monopólio da “fala legítima” – no caso, da “cifra legítima” – consiste igualmente num espaço de busca e conquista de poder. Mais propriamente, do poder específico de fazer crer e fazer ver uma dada visão de mundo, a ser por todos compartilhada. Afinal, uma vez que a codificação torna as coisas simples, claras e comunicáveis, ela possibilita uma espécie de consenso controlado sobre o sentido: tem-se certeza de dar o mesmo sentido às mesmas palavras (MENDONÇA, 2000, p. 188).

Para melhor compreender essa afirmação, um primeiro e fundamental exercício é conhecer a natureza do processo de produção das estatísticas. Para tanto, é preciso, antes, renunciar à concepção que tem as estatísticas como espelho da realidade, na linha da objetividade, passando a enxergá-las a partir da idéia de objetivação.

Por objetivação, pode-se entender o esforço controlado para conter a subjetividade, o que só se realiza em se reconhecendo que ela está sempre presente. Segundo Mirian Goldenberg (2002, p. 45), trata-se de um esforço, porque não é possível realizá-lo plenamente, mas é essencial conservar essa meta, para que o objeto construído não se torne um objeto inventado.

A idéia de objetivação é de grande importância ao entendimento acerca das estatísticas. Afinal, em detrimento do empirismo puro e simples, que acha que os fatos falam por si sós, percebe-se que a comensurabilidade não é uma propriedade inerente às coisas, mas uma qualidade que lhes é atribuída pelo observador. Em outras palavras, passa-se a perceber

que os “fatos”, que a agregação estatística exhibe, são previamente feitos, quer dizer, construídos, “ao passo que os ‘dados’ jamais são ‘dados’, e sim obtidos com muito custo”. (DESROSIERES, 1996, p. 2).

Destarte, é preciso notar que a informação estatística, na linha de Latour (2000, p. 23), é “(...) uma relação muito prática entre dois lugares, o primeiro dos quais se negocia o que se deve retirar do segundo, a fim de mantê-lo sob sua vista e agir à distância sobre ele”.

Como se sabe, as categorias e classificações utilizadas para a elaboração das estatísticas oficiais necessitam, por força da própria natureza do processo de agregação, ser concepções pré-construídas, pois, como explica Besson:

O Estatístico não escolhe índices. A realidade lhe aparece então pré-moldada pelas categorias já existentes na representação ou na prática individual, social e administrativa. Levado pelas exigências da observação, o estatístico vai cristalizar, enrijecer e, finalmente, devolver à sociedade uma versão conceituada de suas pré-noções (BESSON, 1995, p.52).

Todavia, sabe-se que, mudando as escolhas, as convenções, ou mesmo somente os procedimentos (estatísticos e contábeis), modificam-se as condições de registro estatístico. Daí a máxima de que as estatísticas não provêm da denotação, mas sim da conotação, pois é o contexto, o contorno, que determina seu sentido. Afinal, trata-se de um olhar que é inevitavelmente subjetivo, seletivo, parcial e contingente.

Depois de coletadas as informações, processa-se a classificação do observado. Classificar significa, antes e acima de tudo, ter uma ordem dada, um modelo conceitual capaz de explicar as relações ali expostas, o que transforma os dados estatísticos em informação estatística. E essas teorias e modelos conceituais, como se sabe, também não escapam ao arbitrário. Segundo Barreto:

são as definições – que relacionam a informação à produção de conhecimento no indivíduo –, as que melhor explicam a natureza do fenômeno, em termos finalistas, associando-

Depois de coletadas as informações, processa-se a classificação do observado. Classificar significa, antes e acima de tudo, ter uma ordem dada, um modelo conceitual capaz de explicar as relações ali expostas, o que transforma os dados estatísticos em informação estatística. E essas teorias e modelos conceituais, como se sabe, também não escapam ao arbitrário

se ao desenvolvimento e à liberdade do indivíduo, de seu grupo de convivência e da sociedade como um todo. (BARRETO, 1994, p. 3).

Deixando de ser uma medida de organização em si, a informação torna-se, assim, um instrumento capaz de modificar a consciência do homem e de seu grupo. E quando é adequadamente assimilada, a informação produz conhecimento, modificando o estoque mental de informações do indivíduo. Assim, “de agente mediador na produção de conhecimento, a informação qualifica-se, em forma e substância, como estruturas significantes, com a competência de gerar conhecimento para o indivíduo e seu grupo” (BARRETO, 1994, p. 3).

Têm-se, assim, três momentos muito bem definidos na produção estatística. Em um primeiro, busca-se, nas práticas sociais, administrativas e jurídicas, as categorias necessárias à agregação. Num segundo momento, dá-se a observação: observa-se parte da realidade, aquela que, naquele momento, lhe parece mais importante, ou aquela que é possível observar. Muitas vezes essa parte observada é tomada como o todo, naquilo que se pode chamar de fetichismo⁷ das estatísticas. Num terceiro momento, processa-se a classificação do observado, tudo sob a luz de teorias, orientações a políticas públicas etc.

Nesse sentido, é preciso lembrar que as formas de classificação, que são fundamentais à agregação estatística, “desde Durkheim, deixam de ser entendidas como formas universais (transcendentais), para se tornarem formas sociais, quer dizer, arbitrárias (relativas a um grupo em particular) e socialmente determinadas” (BOURDIEU, 2004, p. 8). Isso equivale a dizer que, ao elaborar o social, a cada tempo, as estatísticas necessariamente são influenciadas por um conjunto de fatores, não podendo jamais ser objetivas no sentido clássico.

Dito isso, não se pode esquecer que a codificação está intimamente ligada à disciplina e à normalização das práticas. Cada categoria pressupõe um conjunto particular de normalidade: o desempregado pressupõe uma norma de emprego; as minorias pressupõem uma norma de maioria universalizada, embora não explicitada; a divisão em classes pressupõe cortes, diferenças, status e, conseqüentemente alguma ordem de normalidade (POPKEWITZ; LINDBLAD, 2001). Essas categorias e classificações, impostas pela codificação, são, com efeito, grandes fontes detentoras de poder simbólico; como explica Bourdieu:

(...) enormes depósitos de pré-construções naturalizadas, portanto, ignoradas como tal, que funcionam como instrumentos inconscientes de construção. Poderia tomar o exemplo das taxionomias profissionais, quer se trate de nomes de profissões em uso na vida quotidiana, quer se trate da CSP [*catégories socioprofessionnelles*], do INSEE [*Institut National de Statistique et d'Etudes Economiques*], pelo exemplo de *conceptualização burocrática*, de universal burocrático, como poderia tomar, mais geralmente, o exemplo de todas as classificações (classe etárias, jovens/velhos; classes sexuais, homens/mulheres, etc. que, como se sabe, não escapam ao arbitrário) que os sociólogos empregam sem nelas pensarem quanto baste, porque são categorias sociais do entendimento que é comum a toda uma sociedade (...) (BOURDIEU, 2004, p. 39).

Antes de prosseguir, recorde-se o que foi dito sobre o fetichismo das estatísticas. Falou-se que, muitas vezes, as estatísticas são tomadas como uma fotografia da realidade, substituindo-se, assim, a parte pelo todo. Falou-se, ainda, que essa parte da realidade, observada pelo olhar estatístico, é aquela que, naquele momento, parece a mais importante (dimensão sociopolítica) ou aquela que é possível (dimensão técnico-científica) ser observada. O fetichismo das estatísticas nasce, justamente, da confusão do índice com a realidade. Ações, políticas e discursos de verdade são elaborados a partir dessa confusão; ou, nas palavras de Besson:

⁷ Para Freud o “fetichismo” residia no fato de, não se podendo apoderar do Outro como objeto de desejo na sua totalidade singular de pessoa, o indivíduo somente se apoderava do descontínuo, tornando-se o Outro, assim, um paradigma das diferentes partes de seu corpo (LAPLANCHE; PONTALIS, 1992, p. 189). Marx definia o “fetiche” da mercadoria como: “(...) a forma mercadoria e a relação de valor dos produtos do trabalho, na qual ele se representa, não têm que ver absolutamente nada com sua natureza física e com as relações materiais que daí se originaram. Não é mais nada que determinada relação social entre os próprios homens que para eles aqui assume a forma fantasmagórica de uma relação entre coisas. Por isso, para encontrar uma analogia, temos de nos deslocar à região nebulosa do mundo da religião. Aqui, os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, figuras autônomas, que mantêm rela-

ções entre si e com os homens. Assim, no mundo das mercadorias, acontece com os produtos da mão humana. Isso eu chamo o fetichismo que adere aos produtos de trabalho, tão logo são produzidos como mercadorias, e que, por isso é inseparável da produção de mercadorias. Esse caráter fetichista do mundo das mercadorias provém, como a análise precedente já demonstrou, do caráter social peculiar do trabalho que produz mercadorias. (...) os trabalhos privados só atuam, de fato, como membros do trabalho social total por meio das relações que a troca estabelece entre os produtos do trabalho e, por meio dos mesmos, entre produtores. Por isso, aos últimos aparecem as relações sociais entre seus trabalhos privados como o que são, isto é, não como relações diretamente sociais entre pessoas em seus próprios trabalhos, senão como relações reificadas entre pessoas e relações sociais entre as coisas” (MARX, 1983, p. 71).

A retórica estatística está carregada dessas sinédoques, pelas quais a parte substitui o todo. No discurso cotidiano, todo mundo sabe decifrar as figuras de estilo correntes: se falo em aumentar o número de “cabeças” do meu rebanho, não significa que irei colocar cabeças de gado no pasto. E ninguém pensará que essa é minha intenção. Se peço a “mão” de uma moça, quero-a por inteiro. Em compensação, quando o número de mortes nas estradas durante o fim-de-semana da Páscoa é identificado com a insegurança nas estradas, a figura de estilo se torna figura de pensamento e até mesmo figura de ação: se glorificará o fato de ter melhorado a segurança nas estradas dado que o número de mortes não aumentou! Da mesma forma, a alta dos índices de preços é uma figura da inflação e o aumento do PIB uma figura do crescimento (BESSON, 1995, p. 41).

Também é preciso recordar que, a princípio, só se pode fazer estatísticas sobre “coisas”: aquilo que pode ser medido, mensurado, enumerado e que se tem por exterior ao indivíduo. Entretanto, demandam-se normalmente estatísticas relacionadas a não-coisas, por exemplo: desejam-se estatísticas em relação à criminalidade, cor/raça, educação, pobreza, crescimento, analfabetismo. Isso, quando não se introduz novos conceitos que requerem estatísticas, por exemplo: analfabetismo funcional e empregabilidade,⁸ dentre outros. O que torna necessário fazer com que tantas e tais não-coisas, expressando leituras (sócio) políticas da realidade, sejam atentamente coisificadas, expressando leituras (técnico) científicas da realidade, passando assim, do plano do desejável ao plano do possível (SENRA, 1998, p. 51). Isso significa dizer que os indicadores,⁹ que a agregação estatística exhibe, têm natureza dupla: provêm ao mesmo tempo do empírico (observação) e do normativo (objetivos visados) (BESSON, 1995, p. 38).

⁸ O conceito de empregabilidade, tal qual o conceito de vulnerabilidade, embora representem correntes e pontos de vista diametralmente opostos, seguem o mesmo princípio e têm sido usados, com frequência, para “simbolizar” determinados pontos de vista através de probabilidades criadas a partir de cruzamentos de dados estatísticos.

⁹ Segundo Jannuzzi, “um indicador é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”. (JANNUZZI, 2001, p. 15).

É exatamente no fetichismo das estatísticas, e nesse esforço de “coisificação”, que se encontra, com efeito, o poder exercido pela disciplina, o poder simbólico das estatísticas

É exatamente no fetichismo das estatísticas, e nesse esforço de “coisificação”, que se encontra, com efeito, o poder exercido pela disciplina, o poder simbólico das estatísticas. Afinal, é esse o instante em que o mundo, antes confuso, agora sob a influência da disciplina e conseqüente normalização das práticas, é reconstruído, dele surgindo as estatísticas. A partir delas, decisões serão tomadas e categorias feitas e refeitas. Indivíduos, antes confusos na dispersão do mundo, agora encontram, nas individualizações produzidas, seu lugar em uma dada hierarquia social.

Com isso, percebe-se melhor o poder das estatísticas. Afinal, em semelhança com o que Bourdieu definiu como características daqueles que detêm o poder simbólico, ao dizer o mundo, através de suas classificações e categorias, as estatísticas:

têm o poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico da mobilização” (BOURDIEU, 2004, p.14).

O poder simbólico, como entende o autor, é:

um poder de construção da realidade que tente estabelecer uma ordem gnosiológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo que Durkheim chama de conformismo lógico, quer dizer, uma concepção homogênea do tempo, do número, da causa, o que torna possível a concordância entre as inteligências (BOURDIEU, 2004, p. 9).

Essas significações – produto de intenções conscientes –, transformadas em verdade pela razão estatística, refluem no mundo e nele realizam muito. Identificar, por exemplo, quantos são os pobres de um determinado país, implica, antes e acima de tudo, definir o que é pobreza. Ao apresentar os agregados que identificam e separam os pobres dos não-pobres, as estatísticas acabam sugerindo as causas da pobreza, o que se pode chamar de “causalidade prática”. Da identificação das causas da pobreza resulta a natureza e extensão das medidas para combatê-la.

Essas significações criam identidades que circulam num campo de produção e reprodução cultural.

Essas identidades emergem no interior de relações específicas de poder e são produto da “marcação”, tanto das regularidades quanto das diferenças. Dizer e marcar o que é a normalidade, e daí o que é o desvio, tem, não há dúvidas, implicações tanto no pólo da disciplina (pense-se o governo de si mesmo) quanto no pólo da regulação (o governo do Estado).

Contudo, não se pode perder de vista que essas significações – indispensáveis à agregação estatística – são produzidas em espaços históricos e institucionais específicos. Afinal, a produção de estatísticas tem se constituído num aspecto indispensável à governamentalidade durante toda a evolução histórica da sociedade disciplinar.

Assim, revelados os pólos e a natureza do poder das estatísticas, pode-se concluir que há uma íntima relação entre a evolução técnico/histórica do Estado Capitalista e o processo de produção de estatísticas, incluindo-se, aí, as significações dadas às classificações e categorias usadas, a cada tempo, para a agregação estatística, o que abre um leque de possibilidades para esse campo de investigação que se convencionou denominar Sociologia das Estatísticas.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, A. de A. A questão da informação. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, out./dez 1994.
- BESSON, Jean-Louis. As estatísticas: verdadeiras ou falsas? In: Jean-Louis (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- BORDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- DESROSNIÈRES, Alain. *Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do estado*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. Apresentada no Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, promovido pelo IBGE.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade - a vontade de saber*. 9. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- _____. *Microfísica do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.
- _____. *Vigiar e punir*. 10.ed. Petrópolis: Vozes, 1993.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-Nação e a violência*. São Paulo: EDUSP, 2001.
- _____. *Política, sociologia e teoria social: encontro com o pensamento social clássico e contemporâneo*. São Paulo: UNESP, 1998, 336 p.
- GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1997. 107 p.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001, 141 p.
- LAPLANCHE, J.; PONTALIS, D. *Vocabulário da Psicanálise*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- LATOUR, Bruno. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, Marc; JACOB, Christian (Orgs.). *O poder das bibliotecas: a memória dos livros no Ocidente*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000. p. 21-44.
- MARTIN, Oliver. Da estatística política à sociologia estatística: desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 21, nº. 41, p. 13-34, 2001.
- MARX, K. *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Livro primeiro, v. I
- MENDONÇA, E. L. de. *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. 2000. 311 f. Tese (Mestrado)- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- NIETZSCHE, F. W. *Humano, demasiado humano: um livro para espíritos livres*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, v. 22, nº.75, ago. 2001.
- SENRA, N. C. *A coordenação estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível*. 1998. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação)- Escola de Comunicação –Universidade Federal do Rio de Janeiro ; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia Rio de Janeiro, RJ, 1998.
- _____. Governamentalidade, a invenção política das estatísticas. *Informare – Cad. Prog. Pós-Grad. Ci. Inf.*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 88-95, jan./jun. 1996.
- STARR, Paul. The sociology of official statistics. In: ALONSO, William; STARR, Paul (Ed.). *The politics of numbers*. New York: Russel Sage Foundation, 1987.

Contas regionais: uma experiência de trabalho em rede

Edmundo Sá Barreto Figueirôa*

Resumo

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

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

Abstract

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

PRIMEIROS PASSOS

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

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

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

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

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

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

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

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

EXPERIÊNCIA NORDESTINA

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

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

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

³ Não permitia a leitura do desempenho real do produto.

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

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

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

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

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

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

Em diversos estados do Nordeste, equipes de tra-

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

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

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

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

Experiência baiana

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

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

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

indicadores setoriais que alicerçam o cálculo do PIB.

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

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

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

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

Desse modo, por não haver uma coordenação ge-

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

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

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

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

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

Em busca da integração

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSÃO

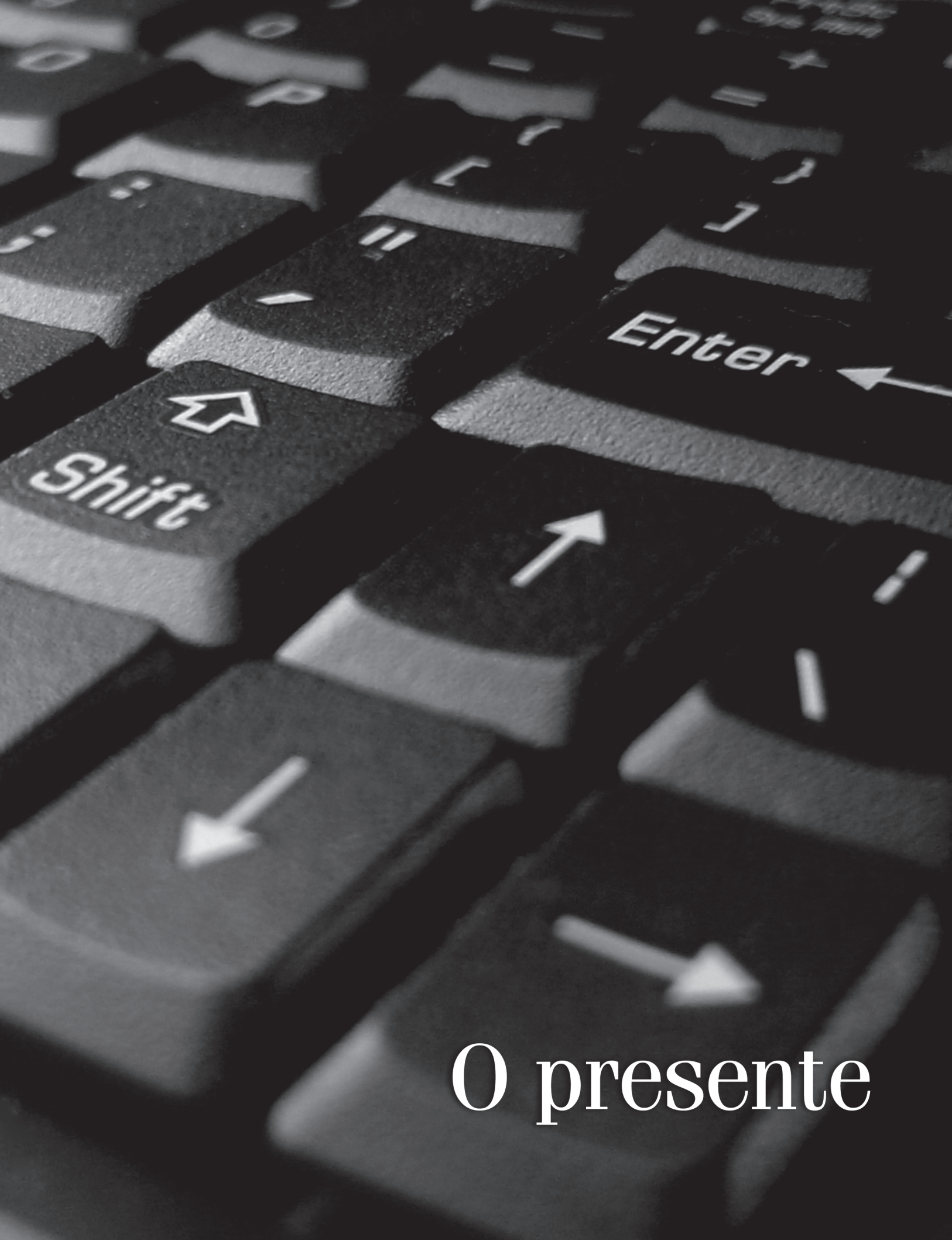
O exemplo do Projeto de Contas Regionais é uma prova cabal da viabilidade dos trabalhos em rede que, além de criar sinergias, revelam a necessidade e a importância das ações integradas entre os órgãos responsáveis pela produção de estatística. Reforça essa

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

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

REFERÊNCIAS

- CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (Ba.). *PIB Bahia, 1975-1991: metodologia e séries retrospectivas*. Salvador, 1992. (Séries especiais CEI).
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4. 1996, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- FIGUEIREDO, Ferdinando de Oliveira. *Metodologia de contas nacionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Contas nacionais do Brasil: conceitos e metodologia*. Rio de Janeiro: Instituto de Documentação, Serviço de Publicações, 1972.
- INFORME CONJUNTURAL. PIB Bahia, 1975-1985. Salvador: CEI, v. 6, n. 8, ago. 1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas regionais: proposta metodológica*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. (mimeo).
- _____. *Contas Regionais do Brasil: 2002 / Coordenação de Contas Nacionais*. – Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Contas Regionais do Brasil, 1985-1997*. Departamento de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 1999.
- SORÁ, Isabel. Richard Stone, Prêmio Nobel de Economia de 1984, e o Sistema de Contas Nacionais. *Informe Conjuntural*. Salvador, CEI, v. 4, n. 11/12, p. 486-493, nov./dez. 1984.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Produto e formação bruta de capital do Nordeste do Brasil: metodologia, 1965-1981*. Recife: SUDENE, 1983.



0 presente

As estatísticas oficiais e o interesse público

Carmem Feijó*
Elvio Valente**

Resumo

O objetivo deste texto é de discutir, no contexto das sociedades modernas, atributos especiais das estatísticas oficiais e dos produtores oficiais de estatística. Estatísticas são convenções sociais, construídas a partir de certo modo de se apreender a realidade. As estatísticas oficiais são construídas por Sistemas Estatísticos Nacionais, tendo o Estado como gestor do Sistema. A aceitação das estatísticas oficiais depende, por sua vez, da credibilidade dos modelos teóricos, da reputação do produtor e da confiança atribuída pelo usuário.

Palavras-chave: estatísticas oficiais, sistema estatístico, credibilidade, confiança, reputação.

Abstract

The aim of this paper is to discuss special attributes of official statistics and official producers of statistics. Statistics are understood as social conventions, built up according to a special way of comprehending social reality. Official statistics are organized in a National Statistical System, having the State as the administrator of the System. The recognition of the official statistics by society depends on the credibility of theoretical models to which they refer to, the good reputation of the producer and the trust of the user.

Key words: official statistics, statistical system, credibility, trust, reputation.

I believe that having access to official statistics which we can all trust is essential in any healthy society... For official statistics to play [that] role effectively in democracy we need to have confidence in the figures themselves. (Tony Blair, 1999).

INTRODUÇÃO: o papel da informação na sociedade contemporânea

As transformações que se processam no mundo contemporâneo, especialmente aquelas associadas

à revolução na informática e nas telecomunicações, têm colocado a informação no centro da atenção em todo o mundo, em função do papel crucial que o conhecimento passou a ter como base do desenvolvimento e da hegemonia mundial.

Assim, os principais elementos de agregação de valor não são mais os fatores tradicionais de produção (mão-de-obra, matérias-primas ou capital), mas, sim, o conhecimento. Portanto, a característica básica do novo paradigma produtivo é a de buscar a criação de riquezas mais na força da mente do que na força dos músculos ou na eficiência das máquinas, e a sua dependência de uma instantânea produção e disseminação de dados, informações, conhecimentos, idéias.

* Professora Adjunta da UFF. cfeijo@terra.com.br

** Economista do IBGE e Professor da Universidade Estácio de Sá. elvio@ibge.gov.br

As tecnologias que processam informações afetam significativamente as sociedades que as utilizam. Por mais de mil anos a Igreja Católica dominou a Europa, através do controle das informações. A invenção da imprensa, por Gutenberg, revolucionou o mundo, ao permitir a reprodução mais barata e rápida dos livros e, logo, o acesso de milhões de pessoas às informações; no século XIX, a invenção do telégrafo viabilizou as transações comerciais entre pontos fisicamente distantes; o telefone veio aperfeiçoar esse processo, pois a comunicação passou a ser pessoal e imediata; o jornal, o rádio e a televisão, foram necessários para anunciar os produtos à venda; e as máquinas de calcular facilitavam as operações econômicas. Mais recentemente, com o computador, multiplicou-se a capacidade de gravar e transmitir informações, conhecimento.

Nesse novo modelo, a informação assume papel de destaque, dado que é a base para o conhecimento. O domínio na produção, tratamento, armazenagem e disseminação de informações (conhecimento), portanto, determinarão as potências hegemônicas no futuro. No mundo moderno, a informação, disseminada de forma instantânea e incontrolável pelos modernos meios de comunicação é, antes de tudo, fonte de poder e riqueza.

O desenvolvimento e a rápida difusão de novas tecnologias, baseadas na microeletrônica, em informática e nas telecomunicações, desde o início da década de 1980, contribuíram para mudar a dinâmica da competição global e também para a aceleração da globalização. A interconexão on-line, abrangente e acessível em qualquer parte do globo, deveu-se ao notável progresso das telecomunicações via satélite e à avassaladora capacidade de processamento, armazenamento e transmissão de informações, viabilizada pela veloz difusão dos equipamentos de computação, que permite a qualquer pequeno agente operar, direta ou indiretamente, nos diversos mercados mundiais.

Assim, graças às facilidades de comunicação, as distâncias estão desaparecendo como fator de limitação nos negócios. As atividades econômicas estão sendo relocalizadas e reconfiguradas em ca-

deias globais de valor adicionado, baseadas em menores custos, com maiores especializações.

Portanto, a construção e uso das infra-estruturas de informações é uma necessidade competitiva. A informação reduz a incerteza, é um produto com o qual se fazem e se perdem fortunas. Muitos países já possuem a maior parte de sua força de trabalho engajada em ocupações voltadas principalmente para o processamento das informações.

No mundo moderno, a informação, disseminada de forma instantânea e incontrolável pelos modernos meios de comunicação é, antes de tudo, fonte de poder e riqueza

Vale destacar, ainda, que a importância da informação independe, inclusive, do grau de presença do Estado na sociedade. Se este se faz mais presente, o sistema de informações é um importante elemento para orientar e avaliar as medidas de intervenção. Se prevalecer o liberalismo, o acesso às informações é imprescindível para que os mercados funcionem em sua plenitude. O fato é que, nas sociedades modernas, a informação se constitui, primordialmente, no elemento básico para a tomada de decisões.

Com esse pano de fundo em mente, discutiremos, neste texto, as características de um tipo especial de informação: as estatísticas oficiais que são produzidas por órgãos públicos e que orientam decisões públicas e privadas. Interessa, em particular, discutir quais os atributos que tornam as estatísticas oficiais um produto estatístico especial e quais atributos devem ser considerados quando se trata da produção de estatísticas oficiais.

Dividimos este trabalho nas seguintes seções, além desta: na seção 2 discute-se o que seja um sistema oficial de estatísticas; na seção 3 é apresentado um breve retrospecto sobre como é organizado institucionalmente o sistema estatístico brasileiro; na seção 4 são definidos os conceitos relevantes para o entendimento dos atributos das estatísticas oficiais, e que os produtores oficiais de estatística devem observar; finalmente, a última seção resume nossas ponderações e apresenta sugestões para a modernização da institucionalidade do sistema estatístico nacional.

ESTATÍSTICAS OFICIAIS E O SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL (SEN)

O levantamento de dados estatísticos para o conhecimento da realidade socioeconômico-demográfica, para o

planejamento e para a tomada de decisões, remonta a séculos, sendo a estatística, desde sua origem, uma ciência do Estado. Tendo se iniciado com as contagens populacionais realizadas antes da era cristã, no século XVI, ganharam expressão pelas primeiras medidas de riqueza, voltadas para fins tributários, e para os esforços de guerra. No século XX da era moderna, a intervenção do Estado na economia, com o intuito de amenizar as flutuações econômicas, bem como para planejar a própria economia, levaram a constituição dos sistemas de Contas Nacionais e, mais tarde, quando da agudização das questões sociais, aos sistemas de indicadores sociais.

De uma maneira geral, tem sido atribuída aos governos a tarefa de manter os sistemas estatísticos, por ser o Estado o seu principal usuário, por ser a estatística oficial um bem público e porque o custo de coletar e compilar informações estatísticas é muito alto.

O desenvolvimento econômico e social, bem como as necessidades de melhorar os métodos de planejamento e gestão, implicou uma crescente demanda de estatísticas, ao propiciarem os elementos indispensáveis para a elaboração de programas de desenvolvimento socioeconômico, para supervisionar a execução desses programas e para tomar ações corretivas. Além disso, as estatísticas servem para guiar a ação no curto prazo, o que é mais explícito no caso da política econômica. Governos modernos requerem grande e crescente montante de informação para embasar a tomada de decisões no dia-a-dia em todos os ramos da política pública.

Portanto, um serviço nacional de estatística provê os políticos e os tomadores de decisões com as informações necessárias para os propósitos de política e planejamento. Elas permitem ao governo saber a posição da economia e sua tendência, e as características correntes e tendências da situação social. São usadas para decidir sobre gastos públicos e para alocar fundos federais, para monitorar a economia, para avaliar performance de programas, selecionar entre opções de políticas alternativas e formar expectativas em relação ao futuro.

A estatística exerce, também, um importante papel social e educacional, oferecendo informações (positivas ou negativas) sobre os vários aspectos da realidade eco-

nômico-social. Cabe, assim, ao serviço nacional de estatísticas, disseminar as informações para a comunidade, para ajudá-la a tomar suas próprias decisões e propiciar oportunidades para iluminar a discussão dos problemas nacionais.

A despeito do relevante papel das estatísticas oficiais nas sociedades contemporâneas, a sua produção não é fundamentada por uma base teórica firme ou por um modelo teórico a ser seguido (PLATEK; SARNDAL, 2001, p.

1-2). Mesmo assim, a construção de uma capacidade de produzir sistematicamente estatísticas relevantes, atuais, confiáveis, abrangentes e comparáveis¹ é um desafio presente para todos os países. Nesse contexto, as instituições envolvidas com a produção de estatísticas devem se apoiar em preceitos e procedimentos que legitimem sua atividade. Esse é o sentido dos dez “Princípios Fundamentais” (ver Quadro 1) que as Na-

ções Unidas estabeleceram em 1994² e que servem de guia para orientar o funcionamento de um Sistema Nacional de Estatística.

Pode-se definir o conjunto de práticas e de instituições envolvidas com a produção e disseminação de estatísticas como compondo o Sistema Estatístico Nacional (SEN). Segundo Guimarães (1990), o conceito de SEN envolve duas acepções relacionadas, mas distintas:

A primeira acepção refere-se ao conjunto de informações estatísticas relativas à realidade econômica e social do país, estruturadas segundo regras e critérios próprios. A segunda, de natureza institucional, refere-se ao conjunto de entidades produtoras de estatísticas e está preocupada com a coordenação e articulação entre essas entidades, de forma a garantir uma atuação eficiente.

O desenvolvimento eficiente de um SEN requer que a política geral do governo, com respeito às atividades

¹ Segundo o *Human Development Report*, de 2000 (UNDP, 2001, p.90), a publicação estatística deve: a) ter relevância política; b) ser confiável; c) ter credibilidade; d) apresentar medidas consistentes ao longo do tempo; e) ser possível de ser desagregada para ser representativas do que está sendo mensurado; e f) ser planejada para permitir, quando necessário, que se separe o monitor do monitorado.

² Em 2004, na sua Conferência anual de Estatística, as Nações Unidas reafirmaram a relevância e a atualidade do *Fundamental Principles of Official Statistics*.

básicas – coleta, compilação, disseminação e interpretação de informação estatística – para todas as estatísticas, estejam regulamentadas por lei. No caso brasileiro, é a Lei 5.534, de 14/11/1968, regulamentada pelo Decreto-Lei 73.177, de 20/11/1973, conhecida como a Lei do Sigilo, que disciplina a atividade de produção das estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, órgão oficial produtor de estatística no Brasil.

BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: o papel do IBGE como órgão produtor e coordenador da produção estatística nacional³

O abrangente processo de centralização que se deu no país a partir da década de 30, em função da

política de desenvolvimento econômico-industrial, associado aos processos de integração nacional e modernização institucional, resultou na montagem de órgãos e mecanismos destinados ao controle sobre as esferas estratégicas da economia e na criação de inúmeros órgãos administrativos de caráter regulador, atingindo os mais diferentes setores da sociedade.

No que se refere ao Sistema Estatístico, a organização federal contava, até 1930, com a Diretoria Geral de Estatística, criada nos tempos do Império e responsável pelos recenseamentos de 1890, 1900 e 1920. Paralelamente, alguns ministérios mantinham seus serviços próprios de levantamento de informações e os Estados, principalmente os mais desenvolvidos, dispunham de órgãos mais modernos de informação estatística. A partir de 1932, iniciou-se

Quadro 1 Princípios fundamentais das estatísticas oficiais

1. Relevância, Imparcialidade e Igualdade de Acesso

As estatísticas oficiais são um elemento indispensável no sistema de informações de uma sociedade, servindo ao governo, à economia e ao público, com dados sobre a economia, demografia, situação social e ambiental. Para essa finalidade, as estatísticas oficiais que atendem ao teste de utilidade prática devem ser produzidas e disponibilizadas imparcialmente pelas agências estatísticas oficiais, que devem propiciar aos cidadãos o direito a uma informação confiável.

2. Padrões Éticos e Profissionais

Para assegurar confiança nas estatísticas oficiais, as agências estatísticas devem decidir, de acordo com considerações estritamente profissionais, incluindo princípios científicos e de ética profissional, sobre os métodos de coleta, processamento, armazenagem e apresentação dos dados estatísticos.

3. Responsabilidade e Transparência

Para facilitar a correta interpretação dos dados, as agências estatísticas devem apresentar as informações de acordo com padrões científicos sobre as fontes, métodos e procedimentos estatísticos.

4. Prevenção contra Erros

Cabe às agências de estatísticas pronunciarem-se sobre interpretações errôneas e uso inadequado das mesmas.

5. Fontes para Estatísticas Oficiais

Dados para fins estatísticos devem ser obtidos de todo tipo de fonte, sejam inquéritos estatísticos ou registros administrativos. As agências estatísticas devem escolher a fonte considerando a qualidade, disponibilidade, custo e esforço exigido dos informantes.

6. Sigilo

Dados individuais coletados pelas agências estatísticas, se referidas a pessoas naturais ou legais, devem ser estritamente confidenciais e usados exclusivamente para fins estatísticos.

7. Legislação

As leis, regulamentos e procedimentos sobre os quais o sistema estatístico opera devem ser tornados públicos.

8. Coordenação Nacional

A coordenação entre agências estatísticas dentro do país é essencial para se alcançar consistência e eficiência no sistema estatístico.

9. Uso de Padrões Internacionais

O uso pelas agências estatísticas em cada país de conceitos internacionais, classificações e métodos, promove a consistência e eficiência dos sistemas estatísticos em todos os níveis oficiais.

10. Cooperação Internacional

Cooperação bilateral e multilateral em estatísticas contribui para o aperfeiçoamento do sistema de estatísticas oficiais em todos os países.

Fonte: United Nations: Fundamental Principles of Official Statistics

³ Para uma discussão mais detalhada, ver Valente, 1996.

um movimento de renovação da estatística nacional, em termos de ampliação e de modernização do órgão federal. Assim, foram criados o Conselho Brasileiro de Geografia, já com atribuições de coordenação dos serviços de estatísticas, em 1933, e o Instituto Nacional de Estatística, em 1934. Finalmente, em 1938, o Instituto Nacional de Estatística foi transformado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, centralizando, na área federal, a coordenação dos serviços de informação e estudos de natureza estatística, geográfica, geodésica e cartográfica, e controlando os serviços estaduais e municipais através de convênios.

Dessa forma, a criação do IBGE, em 1938, refletiu, de forma significativa, o papel que os levantamentos estatísticos e a pesquisa geográfica poderiam desempenhar no tocante à administração do imenso território brasileiro, em vias de integração. Assim, definiu-se como prioridade governamental um plano para o território nacional, cabendo ao IBGE a tarefa de formulá-lo e executá-lo. Respeitando-se a estrutura administrativa federalizada, oriunda do regime anterior, porém submetendo-a à orientação central, a atuação do IBGE foi norteada para o levantamento e sistematização de um conjunto de informações, a fim de atender a administração pública em seus aspectos jurídicos (legislação); tributário (impostos, controle orçamentário de verbas públicas); pleitos eleitorais e expansão de riquezas públicas federais (demarcação de terras devolutas pertencentes à União, mensuração das riquezas naturais e construção de equipamentos diversos como estradas, aeroportos, minas e usinas).

No início dos anos 70, quando, sob o regime militar-tecnocrático, o Brasil passou por mais um ciclo de industrialização e urbanização, foram exigidos novos ritmos e rumos na investigação estatística. Assim, o IBGE teve que se renovar tecnicamente, de maneira a poder fornecer, em tempo hábil, informações confiáveis e concernentes a variáveis e atributos de interesse para a administração do novo quadro econômico, demográfico e social. A diversificação da economia brasileira, assim como a evidência do descompasso entre crescimento econômico e as

condições de vida da população, gerou não apenas uma maior demanda por informações econômicas e sociais de natureza estrutural e conjuntural, mas, também, a necessidade de desenvolvimento de instrumentos mais sofisticados de mensuração da realidade nacional.

Para atender as novas exigências criou-se uma nova estrutura organizacional, reformularam-se os inquéritos e estabeleceram-se interdisciplinaridades entre as equipes de levantamento de

informações (estatísticas primárias) e de análises e estudos (estatísticas derivadas). Abriram-se novas áreas de trabalho voltadas para o desenvolvimento de sistemas-síntese. Estabeleceram-se integrações com novas outras instituições, bem como promoveu-se a reflexão conceitual e metodológica. Esse movimento implicou a transferência, em 1986, da

responsabilidade do IBGE em construir as Contas Nacionais, importante decisão para melhoria na produção das estatísticas primárias e derivadas.

A Constituição de 1988 preserva o espírito da lei que estabelece o Sistema Estatístico Nacional e o IBGE como seu Órgão Central e Coordenador. Com efeito, no capítulo II (Da União) em seu Artigo 21, item XV, estabelece que compete à União organizar e manter os serviços oficiais de estatística de âmbito nacional e, em seu Artigo 22, item XVIII, que também compete à União legislar sobre o Sistema Estatístico.

Isso não impede que os estados possam criar e/ou manter órgãos estatísticos. Na verdade, o Artigo 25, parágrafo 1º, diz que são reservadas aos estados as competências que não lhes são vedadas pela Constituição, assim como o Artigo 22, parágrafo único, estabelece que uma Lei Complementar poderá autorizar os estados a legislar sobre questões “específicas” das matérias relacionadas no referido artigo.

Mas não são apenas os estados e municípios, por assumirem, teoricamente, maiores responsabilidades e recursos, que podem desempenhar papéis mais destacados, tanto como produtores diretos ou conveniados, quanto como usuários de informações estatísticas. Isso é válido também para os órgãos de estatística dos Ministérios, bem como para algumas Fundações, Autarquias, Conselhos, empresas públicas etc.

A criação do IBGE, em 1938, refletiu, de forma significativa, o papel que os levantamentos estatísticos e a pesquisa geográfica poderiam desempenhar no tocante à administração do imenso território brasileiro, em vias de integração

QUESTÕES DE ORDEM TEÓRICA, CONCEITUAL E METODOLÓGICA

Nosso objetivo, nesta seção, é trabalhar definições e conceitos, para avançarmos na identificação dos atributos que tornam as estatísticas oficiais um produto singular em sociedades modernas e, a sua produção, uma atividade com características especiais, pelo impacto que as informações públicas desempenham nos processos de tomada de decisão modernos.

O que é uma estatística

Em primeiro lugar, deve-se entender o que torna uma observação quantitativa sobre a realidade, uma estatística. Dados que representam os fatos econômicos e sociais, só têm significância, ou seja, só se transformam em informação, se ordenados, sistematizados, encaixados em esquemas de classificação, em conceitos teóricos ou outros padrões. Só assim, se constituem em base para o conhecimento, que resulta da submissão das informações a processos mais refinados de análise para sua transformação em afirmações mais gerais, leis etc. Tais conceitos, pelos quais se apreende o mundo, são aproximações da realidade. Assim, por trás das informações produzidas se encontra um modelo conceitual, por meio do qual a realidade é filtrada.

Portanto, todo levantamento de dados pressupõe uma codificação prévia (implícita ou explícita), ou seja, uma classificação (ou nomenclatura) que produza um esquema por meio do qual a realidade possa ser percebida e quantificada.

As categorias estatísticas expressam certos “a priori” (ou hipóteses) a respeito da realidade econômica, social, cultural etc. Por exemplo: excluir a atividade doméstica no cálculo do PIB; definir uma linha de pobreza a partir de certo nível mínimo de rendimento; classificar a população em brancos, negros e pardos, apenas; definir estado civil segundo a tradição (casado, divorciado, solteiro ou viúvo), desconsiderando outras formas de vínculo estável sem registro; tipificar os delitos sociais segundo determinados critérios etc. Portanto, são as leis, as normas sociais e as hipóteses, entre outros, que fornecem ao estatístico seus quadros de observa-

ção; o que pressupõe, portanto, um dado arcabouço teórico.

Estatísticas são convenções, ou seja, são uma forma institucionalizada de prover conhecimento sobre a realidade e propiciar instrumentos de intervenção. São instituições sociais, aceitas em função da confiança nesse arcabouço teórico que as informam, na manutenção das normas sociais e na reputação do órgão produtor.

Afora isso, normalmente se negligencia o fato de que os dados são obtidos com base em informações ou com base em informantes. Além da presunção de boa-fé do declarante, é necessário que ele seja capaz de traduzir apropriadamente os conceitos envolvidos. Assim, não pode haver cifras absolutamente exatas: elas provêm de observações que, por sua vez, requerem observadores e informantes, igualmente falíveis. Muitas vezes o informante se esquia de fornecer as informações: no passado, a fuga diante dos antigos recenseamentos provinha de suas consequências fiscais e militares; as resistências atuais correspondem a uma proteção da vida privada.

As estatísticas são o resultado da observação, sendo a observação um processo de definição do objeto. Elas são, assim, como uma aproximação dos diferentes aspectos da realidade: não refletem a realidade, refletem uma certa maneira de perceber a realidade. Mas a força dos números, numa sociedade que procura quantificar tudo, pressiona para que se aceite as estatísticas como realidade.

Isso não impede que o uso das estatísticas provoque efeitos reais que não se pode ignorar. Os dados são obtidos, tratados em diferentes níveis, e utilizados para tomar decisões, cujos efeitos modificam os dados. Estimativas incorretas de população, por exemplo, implicam distorções na alocação dos recursos federais aos municípios (Fundo de Participação dos Municípios – FPM); índices de preços distorcidos levam a políticas de reajustes salariais equivocadas; dados precários sobre percentual de pobres na população ocasionam erros na distribuição de recursos públicos etc.

A dinâmica das estatísticas oficiais

É importante ter presente que, toda vez que o referencial teórico, conceitual ou a norma social muda,

ou seja, quando fronteiras bem definidas dão lugar a situações intermediárias, há que se definir novamente a fronteira, o que implica uma ruptura da série histórica. Portanto, mudando as regras, as convenções ou, mesmo, somente os procedimentos (estatísticos ou contábeis), modificam-se as condições de registro estatístico. Recentemente, por exemplo, a mudança no conceito de desemprego, alterou as taxas oficiais de desemprego divulgadas pelo IBGE.

As transformações que se processam continuamente na realidade econômica e social colocam, portanto, permanentemente em cheque pelo menos uma parte das estatísticas. Atualmente, a demanda de informações se torna cada vez mais urgente e diversificada e sua satisfação mais difícil, porque, por um lado, há uma modificação dos próprios quadros de observação estatística. Muitas categorias tradicionais se tornam fluidas (profissão, domicílio, estado civil etc.), ou seja, a estabilidade conceitual das categorias não está mais assegurada. Por outro lado, há as exigências das políticas públicas. Por exemplo, a questão da cor da população para efeito de cotas nas universidades, a definição de pobreza ou subnutrição para programas de transferência de renda etc.

Têm sido grandes os esforços dos estatísticos para harmonizarem internacionalmente os métodos,

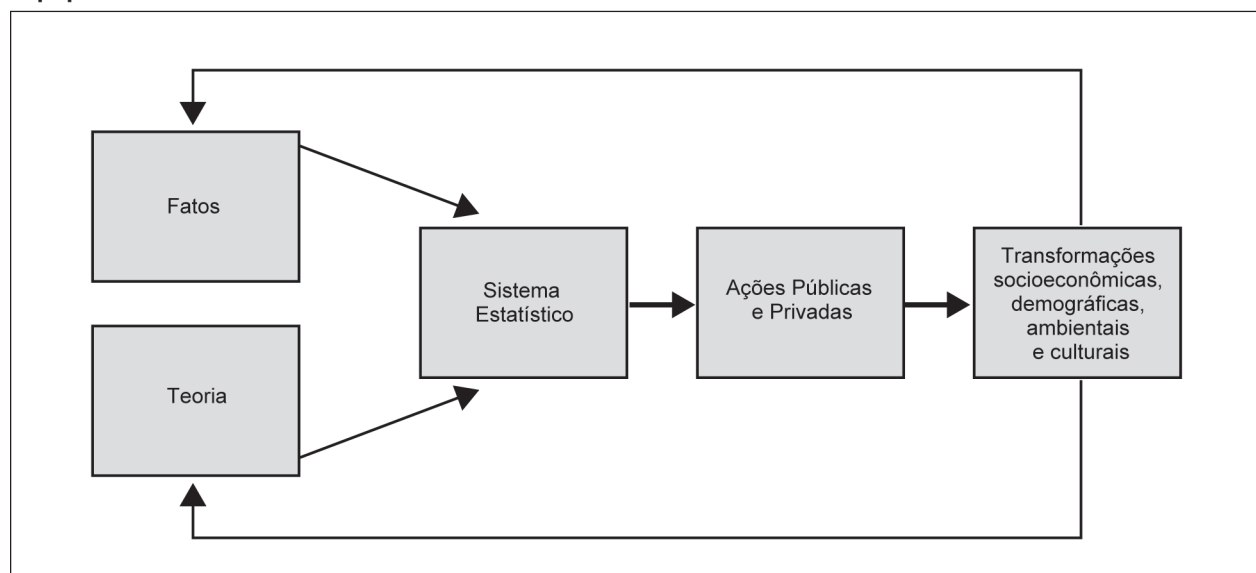
os questionários e as nomenclaturas. Em nível mais formalizado, a Contabilidade Nacional é um dos campos nos quais o trabalho de harmonização é mais avançado e mais completo. Em compensação, as estatísticas sociais são, ainda hoje, menos estandardizadas que os agregados econômicos calculados pelas Contas Nacionais. As proposições de sistemas de indicadores sociais, elaborados nos anos 70 por diversos organismos internacionais,

não tiveram o mesmo sucesso, devendo-se registrar, no entanto, os avanços metodológicos obtidos com a construção dos indicadores sintéticos, como o Índice de Desenvolvimento Humano.

Por trás das informações produzidas se encontra um modelo conceitual, por meio do qual a realidade é filtrada

A Figura 1 sintetiza, de forma esquemática, nossas ponderações até aqui. No primeiro quadro do diagrama temos os fatos que, organizados à luz de hipóteses teóricas, sobre relações técnicas e de comportamento que os conecte, permite construir os sistemas de informações estatísticas. Essas informações, por sua vez, alimentam os processos de decisão públicas e privadas, têm impacto sobre a realidade. Finalmente, esses processos de transformação da realidade social, quando captados pelo sistema de informação, permitem o avanço da teoria e a forma de se perceber os fatos.

Figura 1
O papel das estatísticas oficiais



Credibilidade e reputação nas estatísticas⁴

A idéia de credibilidade da estatística, na literatura econômica, está associada às expectativas dos agentes econômicos quanto ao sucesso das medidas de política. Aqui, considera-se que um requisito importante a dar credibilidade a uma estatística, ou seja, o que influi na sua aceitação como medida de referência à tomada de decisões, é a interpretação que se pode extrair a partir de um modelo teórico (implícito ou explícito). Assim, os agregados macroeconômicos, por exemplo, são as referências para a descrição da economia e têm, como base teórica, o modelo de demanda agregada keynesiano. Outro exemplo, tomando por base a teoria microeconômica, são os índices de preço, que têm como referência a teoria do consumidor. Não estamos sugerindo que toda a estatística seja uma tradução ideal de conceitos teóricos abstratos, mas somente que tão maior é a aceitação de uma estatística quanto mais consolidada a teoria a qual se refere.

Outro ponto a ser considerado é que a credibilidade das estatísticas oficiais não deve ser vista independentemente da imagem pública de quem as produz. Assim, a credibilidade das estatísticas oficiais diz respeito tanto ao seu conteúdo analítico, derivado de conceitos e modelos teóricos aos quais se refere, quanto à reputação da instituição produtora.

Há várias implicações práticas dessa distinção entre a credibilidade e a reputação para produtores oficiais. A principal é que, ao reconhecê-la, delineia-se mais claramente a responsabilidade dos produtores da estatística na busca pela imagem de qualidade. Essa busca deve observar tanto os conceitos teóricos (aspecto da credibilidade) como os procedimentos a serem seguidos na produção da informação (a observação das “boas práticas” que constroem a reputação). Assim, o produtor oficial deve estar em contato com os avanços no âmbito da teoria para saber interpretar os avanços no debate teórico à luz da produção de informação. Da mesma forma, seguindo normas de boas práticas, o produtor oficial deve orientar o uso da informação que produz, ou seja, dar transparência à forma como a estatística é produzida, mas não deve influenciar a decisão so-

bre o seu uso.

Em suma, a credibilidade de uma estatística, no sentido que estamos atribuindo neste texto, não se define no âmbito da produção da estatística, mas no âmbito da discussão teórica. A qualidade da produção, por outro lado, depende das práticas dos produtores de estatística, que irão determinar sua reputação. O segundo Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais, indicado no Quadro 1, sintetiza bem a responsabilidade do produtor oficial.

A confiança nas estatísticas

Como a produção de informações estatísticas é dominada pelos produtores, seus usuários, normalmente, não têm como verificar diretamente sua qualidade. O homem comum freqüentemente tem a impressão de que as cifras são falsas: em parte porque não vê adequação entre a estatística e sua realidade pessoal e, em parte, porque acredita que o governo manipula as informações. Muitas críticas às estatísticas provêm de um desconhecimento de sua natureza, como, por exemplo, de que não representam as situações individuais, mas a média dessas situações. É preciso agregar os dados individuais para que a informação tenha uma significação, mas ao se fazer isso, a informação torna-se inútil e inverificável em nível individual.

Diante do volume e complexidade das estatísticas divulgadas, e privado de conhecimento sobre as mesmas, o público oscila entre a credulidade e a desconfiança. Assim, o grau de confiança que os usuários atribuem ao produto acaba sendo uma função direta de sua confiança no produtor.

Outra questão a considerar é que a inserção dos produtores de estatística nas administrações públicas os expõe às pressões oriundas dos contextos econômico e social: o problema da confiança se agrava com as manipulações, reais ou presumíveis. Daí a importância do órgão produtor ter independência suficiente para resistir a pressões políticas e preservar sua virtude. De fato, a preservação da reputação, apoiada na credibilidade das informações produzidas, exige a independência e a imparcialidade em relação aos contextos políticos: a informação divulgada pelo órgão produtor oficial deve ser considerada livre de manipulação. Dessa crença depen-

⁴ Para uma discussão mais detalhada, ver Feijó, 2002.

de, em parte, o sucesso das ações decorrentes das decisões de políticas públicas. Reputação é difícil de conseguir e fácil de perder, portanto, o rigor intelectual e a neutralidade política são valores fundamentais. Numa sociedade democrática, o serviço público deve estar a serviço do público e, não, do poder governante: os órgãos estatísticos devem desenvolver uma imagem de importância pública e de legitimidade.

Para ganhar a confiança do usuário, o produtor oficial de estatísticas deve, portanto, dentre outras coisas, agir com profissionalismo, objetividade e consciência de qualidade; explicitar as metodologias e as limitações da informação; interagir com a academia e procurar convencer o público leigo da importância da estatística (criação de uma cultura estatística), cultivando os usuários e indo ao encontro de suas necessidades, para satisfazê-los mais efetivamente; e esclarecer os comentaristas que escrevem regularmente sobre problemas econômicos e sociais, refutando os relatos enganadores da mídia, porque é através dela que a maioria das pessoas obtém o grosso de sua informação geral.

Na sociedade da informação, onde tudo repercute muito rápida e amplificada, nenhuma informação é inofensiva. Uma vez produzidas, as estatísticas ganham vida própria, circulam pela mídia e

formam opiniões. Mas as cifras divulgadas são o extremo de toda uma cadeia de procedimentos: no começo há uma teoria, um conceito, uma norma social; depois o questionário que fixa o esquema de observação e, de certa forma, pré-estabelece a resposta; seguem-se os condicionantes técnicos, associados à própria coleta do dado e ao tratamento da informação bruta; posteriormente, a seleção feita pelo órgão produtor para a publicação; e, finalmente, a escolha,

pela imprensa, de algumas cifras que causem impactos. O usuário deve, então, proceder à análise, para extrair o sentido dos dados dos quais dispõe.⁵

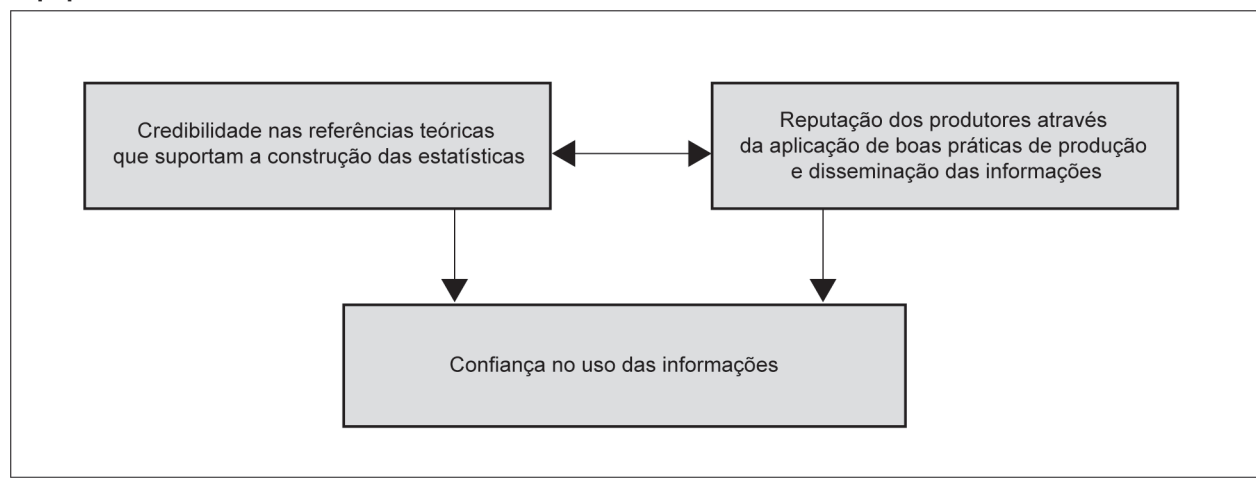
Assim, um Sistema Estatístico Nacional deve ser capaz de criar uma institucionalidade para as estatísticas oficiais, onde a interação com o público, para formar a agen-

da de pesquisa e torná-la crível, é peça-chave. A confiança será construída através de um processo interativo, combinando interesses privados e públicos. Segundo Locke (Building trust, s/d), “A confiança pode ser construída através de um processo seqüencial, que mistura elementos de auto-interesse, intervenção governamental e o desenvolvimento de mecanismos para auto-governança e monitoramento pelos atores”.

A Figura 2 mostra o esquema das ligações entre os conceitos tratados nesta subseção. A confiança é um

Um Sistema Estatístico Nacional deve ser capaz de criar uma institucionalidade para as estatísticas oficiais, onde a interação com o público, para formar a agenda de pesquisa e torná-la crível, é peça-chave

Figura 2
O papel das estatísticas oficiais



⁵ Para uma discussão mais detalhada, ver Besson, 1992.

atributo conquistado a partir da boa reputação dos produtores de estatística e da credibilidade das estatísticas.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO E SUGESTÕES

Como vimos, no novo paradigma econômico-tecnológico, a informação é uma variável estratégica, dado o seu papel crucial para o conhecimento. Portanto, a sociedade moderna precisa de informações – e demanda informações a curto prazo – posto que a velocidade das mudanças tecnológicas e das estruturas de mercado, impõem a necessidade de tomada de decisões mais rápidas, resultado do processo de integração econômica regional e internacional (globalização) e da importância da informação para as novas formas de gestão.

Também, a mudança do papel do Estado (menor intervenção na economia e maior ênfase nos mecanismos de mercado como alocador de recursos), reforçou a necessidade de informações rápidas. Por isso, somou-se, à necessidade de informações para planejamento global e políticas públicas, um crescimento da demanda por informações mais específicas (temática e setorial) para usuários individuais (cidadãos e empresas) e grupos de interesse diversos, e que estejam disponíveis rapidamente. Assim, de uma atividade basicamente orientada para atender ao governo, os órgãos centrais de estatística passaram (sem prejuízo desse objetivo precípua) a atender, também, as necessidades de orientação de uma parcela cada vez maior da população.

Além disso, o crescimento do poder de computação dos cidadãos implicou maior autonomia, a eles, em termos de acesso às redes de comunicações e à capacidade de processamento de dados, e na possibilidade do uso de informações selecionadas (variáveis básicas), de interesse específico, diminuindo o poder de monopólio dos órgãos centrais de estatística.

Por sua vez, o Estado não pode abrir mão da produção de um conjunto básico de informações, indispensáveis às políticas públicas (Contas Nacionais, planejamento econômico-social, índices de preços etc.). O Estado terá que manter, ainda, a responsabilidade sobre a produção e divulgação – “grátis” – para a sociedade, de algumas variáveis estruturais

selecionadas e alguns grandes agregados, dada a característica de “bem público” importante que se reveste o conjunto de informações básicas, até porque o acesso à informação é um direito constitucional.

Com efeito, a Constituição de 1988 estabelece que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (Título II – Dos direitos e garantias fundamentais – Capítulo I – Dos direitos e deveres individuais e coletivos – Art. 5 – XIV) e “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Tit. II, Cap. I, art. 5 – XXXIII).

Informação estatística, indicadores sociais, estatísticas econômicas, dados demográficos e projeções populacionais, por exemplo, constituem-se bens públicos, para usufruto coletivo de agentes públicos, privados, universidades e sociedade civil organizada. Essas informações se prestam a atender a necessidade coletiva de monitoramento da situação social, econômica e demográfica e contribuir para garantir níveis crescentes de bem-estar à sociedade.

Naturalmente, seja para produzir dados estatísticos de forma mais periódica e espacialmente mais desagregados, seja para disponibilizá-los rapidamente e a baixo custo, as agências estatísticas precisam ter garantidos recursos orçamentários suficientes e regulares, recursos esses que são, pela natureza de suas atividades, predominantemente públicos. Por ter que propiciar à sociedade esse tipo de informação básica e por ser ela seu maior consumidor, é que ainda cabe ao Estado um papel importante no orçamento dos órgãos nacionais de estatística.

É necessário, também, se pensar na descentralização e/ou na maior cooperação com Ministérios, Secretarias Nacionais, estados e municípios, reforçando o papel principal de coordenação central do Sistema Estatístico Nacional: há que se delegar ao setor público (Estados e Ministérios) a produção das estatísticas regionais e temático-setorial. Com efeito, na produção centralizada de informações, o órgão central é coordenador e principal produtor; num esquema descentralizado, o órgão central é coordenador e a produção é descentra-

lizada. Enquanto processo, a instituição central de estatística deve privilegiar ações no sentido de interligar bases de dados, descentralizar, terceirizar, disseminar, agilizar, cobrar e coordenar.

Assim, uma questão central, que deixamos em aberto neste texto para futura reflexão, se reporta ao problema da governança do sistema, vale dizer, entre outras coisas, aos mecanismos a serem adotados para a definição da agenda de pesquisas, a garantia à qualidade e à transparência necessária às estatísticas, permitindo o pleno exercício da cidadania. Nesse aspecto, parece-nos oportuna a criação de uma Comissão ou Conselho Estatístico, composta por representantes do governo e da sociedade civil, que atuaria como uma agência reguladora. Da mesma forma, uma Lei de Responsabilidade Estatística, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, propiciaria um instrumento de controle e cobrança da sociedade aos governos, sobre os assuntos pertinentes às estatísticas públicas. Cremos que já é chegada a hora de se rediscutir a Lei Estatística atual, vigente há mais de 30 anos.

Embora não exista uma definição inequívoca de “boa governança”, em geral se põe ênfase em determinados aspectos que refletem valores, princípios, normas e práticas que colocam o público como elemento central. As características centrais de governança, como o definido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - UNDP (UNDP, 1997, em anexo) são claramente inter-relacionadas e auto-reforçadoras, não podendo existir independentemente uma das outras. Por exemplo, a acessibilidade à informação significa maior transparência, maior participação e tomada de decisões mais eficiente. Uma maior participação contribui tanto para a troca de informações, necessária para a tomada de decisões efetivas, quanto para a legitimação dessas decisões. Legitimidade, por sua vez, significa implementação efetiva e reforço de participação futura. E as instituições responsáveis devem ser transparentes e funcionar de acordo com as regras da lei, se desejam ser justas.

REFERÊNCIAS

BESSON, J. L. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. [São Paulo]: Editora UNESP, 1992.

BLAIR, T.. Building trust in statistics, the white paper on statistics. 1999

FEIJÓ, C. A.. Estatísticas oficiais: credibilidade, reputação e ordenação. *Economia Aplicada*. [São Paulo], out./dez, p. 803-817. 2002.

GUIMARÃES, E. A.. *Produção de estatística e sistema estatístico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Texto para Discussão, n. 26)..

LOCKE, R. M. Building trust, M.I.T. s/d. (mimeo).

PLATEK, R.; SARNDAL, Carl-Erik.. Can a statistician deliver? *Journal of Official Statistics*. Suécia., v. 17, n. 1, p. 1-20,. 2001.

UNITED NATIONS. *Fundamental Principles of Official Statistics*. Disponível em: <www.un.org>

UNDP.. *Human Development Report*. Nova York. 2001

UNDP.. *The Global Research Framework of the Decentralized Governance Program*. May 1997. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/dec/DECEN923/Casestud.htm>..

VALENTE, E. Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. (Texto para discussão, n. 82).

ANEXO

Segundo o UNDP (1997), não há uma única definição de boa governança, mas pode-se indicar uma série de características que refletem valores, princípios, normas e práticas que derivam de se colocar a pessoa no centro e em primeiro lugar.

São características de boa governança:

Participação: Todos os homens e mulheres têm voz no processo de tomada de decisão, ou de forma direta ou através de instituições legítimas que representem seus interesses. Tal participação ampla é construída baseada na liberdade de associação e manifestação, assim como nas habilidades de participar de forma construtiva.

Regra legal: Marcos legais são justos e reforçam a imparcialidade, particularmente os direitos humanos, a segurança pública e a proteção em nível avançado.

Transparência: Transparência é construída através do fluxo livre de informação. Processos, instituições e informação são diretamente acessíveis a todos aqueles envolvidos com eles, e informação suficiente é fornecida para o entendimento e o monitoramento deles.

Receptividade: Instituições e processos servem a todos.

Orientação consensual: Interesses diferentes são mediados para se alcançar um amplo consenso, no melhor interesse do grupo, da organização, da comunidade ou do país, e, quando possível, em políticas e procedimentos.

Qualidade: Todos os homens e mulheres têm oportunidades para melhorar ou manter seu bem-estar e os vulneráveis e os excluídos são alvo de políticas para prover segurança e bem-estar a todos.

Eficácia e eficiência: Processos e instituições produzem resultados que atingem suas necessidades fazendo o melhor uso dos recursos.

Responsabilidade: Tomadores de decisão no governo, no setor privado e nas organizações da sociedade civil são responsáveis perante o público.

Visão estratégica: Líderes e público compartilham uma ampla perspectiva de longo prazo sobre uma boa sociedade, boa governança e desenvolvimento humano, junto com um senso do que é necessário para tal desenvolvimento.

Legitimidade: A autoridade é legítima em termos do marco legal e institucional estabelecido e decisões específicas em termos de critérios institucionais, processos e procedimentos aceitáveis.

Prudência com recursos: Recursos são administrados e empregados com vistas a otimizar o bem-estar das pessoas ao longo de várias gerações, idealmente em perpetuidade, sem comprometer o futuro.

Segurança ecológica: O meio ambiente é protegido e regenerado para garantir sustentabilidade e autonomia.

Autorização e capacitação: Todos os atores na sociedade são permitidos a perseguir objetivos legítimos e ambientes são criados para otimizar seu sucesso e a realização do bem-estar de todos.

Parcerias: A governança é vista como um sistema global de responsabilidade, que não pode ser conduzido efetivamente pelo governo sozinho, mas envolve mecanismos institucionais e processos para trabalho de parcerias públicas, privadas e atores civis, conduzindo a governança dos negócios em todos os níveis.

Espacialmente radicado em comunidades: Os múltiplos aspectos dos sistemas humanos, com princípios de auto-determinação e auto-organização incorporados nos vários níveis, é reconhecido como a base para a governança, que coloca as pessoas no centro e as capacita para serem independentes, aptas a se organizar e gerir, desenvolvendo a autonomia das comunidades locais.

Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional¹

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

Resumo

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

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

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

A URGENTE E IMPERATIVA MUDANÇA

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

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

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

um fator que impõe a necessidade de mudanças.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e com a população em geral.

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

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

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

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

O que se observa é um aumento exponencial da

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

demográficos decenais - é de suma importância para a sociedade brasileira. Primeiramente, é o insumo fundamental para correção das estimativas populacionais anuais dos municípios brasileiros, e que serve de base, principalmente, para a partilha do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A não realização da Contagem impede, por exemplo, que se identifique a existência e o volume de fluxos migratórios entre os municípios e, por conseguinte, que se corrijam devidamente as esti-

mativas populacionais, acarretando distorções, por vários anos, na transferência de recursos do FPM. Por outro lado, juntamente com a contagem são levantadas diversas características socioeconômicas da população fundamentais para se aprofundar o conhecimento acerca das condições de vida dos brasileiros, gerando insumos para a elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

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

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

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

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

ASPECTOS DO PROCESSO DE PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO NO BRASIL

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

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

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

mas de produção e disseminação de informações.

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

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

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

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

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

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

- Dispersão e superposição de custos e recursos humanos;

A existência de diversas pesquisas e levantamen-

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

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

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

- Falta de coordenação

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

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

Todos os aspectos mencionados, anteriormente,

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

Ressalte-se que tais considerações, especialmente em um ambiente democrático, não implicam na idéia de cerceamento da autonomia institucional, nem

na construção de uma 'camisa de força' metodológica e operacional, objetivando, tão somente, a busca de maior racionalidade no uso dos recursos públicos, criação de sinergias, harmonização, ordenamento, efetividade e integração dos entes responsáveis pela produção da estatística oficial no país.

As instituições e a função social da informação

As instituições geradoras de informações estatísticas oficiais respondem, em sua maioria, pela produção

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

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

1. Relevância, imparcialidade e acesso universal

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

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

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

II. Ética e normas profissionais

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

III. Confiabilidade e transparência

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

IV. Direito ao comentário

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

V. Custo-benefício

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

VI. Sigilo

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

sivamente para fins estatísticos;

VII. Legislação

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

VIII. Coordenação nacional

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

IX. Padrões internacionais

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

X. Cooperação

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

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

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

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

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

As ações da Rede IPEA e do Projeto de Contas Regionais podem ser citadas como resultados bem-sucedidos dessa integração institucional. O cálculo do Produto Interno Bruto (PIB)³ dos estados brasileiros é emblemático, uma vez que foi desenvolvido em parceria entre os diversos órgãos estaduais produtores de estatística e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela coordenação e geração das principais estatísticas do país.

O cálculo do PIB por Unidade da Federação (UF), elaborado com base em uma metodologia homogênea, sob a coordenação do IBGE, correspondia a uma antiga aspiração dos Órgãos Estaduais de Estatística (OEE).

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

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

ram-se encontros e reuniões técnicas nacionais para: o acompanhamento dos trabalhos e implementação da metodologia; a avaliação da consistência temporal, setorial e regional dos resultados; e a efetivação e consolidação dos dados regionais, objetivando-se, com isso, assegurar a sua compatibilização com os resultados das Contas Nacionais (IBGE, 1999).

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

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

Ao final de 1999, na publicação denominada *Contas Regionais do Brasil*, foi divulgada a primeira edição do Produto Interno Bruto, abrangendo o período 1985-1997, cujas estimativas foram realizadas pelos próprios estados, sob a coordenação do IBGE. Constam do documento os Agregados Macroeconômicos Regionais (Valor da Produção, Consumo Intermediário e Valor Agregado), além do PIB *per capita*, da estrutura e da evolução do PIB regional e a participação de cada UF nos resultados consolidados do País (IBGE, 1999).

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

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

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

³ Esse cálculo se constitui no indicador do resultado final da atividade produtiva que expressa a produção, sem duplicações, de todos os produtores residentes. Em outras palavras, o PIB representa a produção que se destina a suprir usos finais, mediante o consumo, acumulação e exportações.

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

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

O exemplo do Projeto de Contas Regionais é, portanto, uma prova cabal da viabilidade e necessidade de ações integradas e mostra a exequibilidade de trabalhos em rede que, além de criar sinergias, revelam a importância de ações institucionalmente conjuntas, que reforcem, integram, dão visibilidade, confiança, longevidade e estabilidade aos órgãos responsáveis pela produção de informação estatística. Corrobora essa necessidade a crescente demanda por dados regionalizados, cujo atendimento exige, em especial dos organismos regionais, uma ampliação do grau de detalhamento das informações, que permita recortes analíticos e interpretações, só possíveis por meio de indicadores que reflitam as características econômicas, demográficas, ambientais e sociais dos espaços e subespaços territoriais, objeto de análise e da necessária e imprescindível ação efetiva de planejamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desafios e perspectivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

Sistemas Estatísticos e a Gestão de Qualidade no Instituto Nacional de Estatística de Portugal

Maria João Zilhão*
Teresa Clode**

Resumo

O Instituto Nacional de Estatística de Portugal iniciou a implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade em 1996, Sistema esse que obteve reconhecimento público através do prémio que lhe foi atribuído em 1998, "Prémio da Qualidade em Serviços Públicos". A dinâmica deste Sistema está enquadrada em trabalhos de parceria com outros Institutos de Estatística da União Europeia, coordenados pelo Eurostat. As referências documentais deste Sistema são as Normas ISO 9000:2000, sobre implementação de Sistemas da Qualidade e o Modelo de Excelência da EFQM (European Foundation for Quality Management). Para além de uma descrição dos aspectos fundamentais dos Sistema de Gestão da Qualidade do INE, o artigo faz uma exposição sobre os dois sistemas em que a actividade do Instituto Nacional de Estatística se enquadra: o Sistema Estatístico Europeu e o Sistema Estatístico Português.

Palavras-chave: qualidade, implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade, Sistema Estatístico Europeu, Sistema Estatístico Português, sensibilização para a qualidade, auditorias da qualidade.

Abstract

INE-PT started its systematic quality approach in 1996, when the Board decided to implement a Quality Management System, which was publicly recognised with the "Public Services Quality Award", in 1998. The implementation of this system is also in line with some Eurostat projects that involve other European Statistical Institutes. The implementation of INE-PT's Quality Management System has been oriented by ISO 9000:2000 Norms, as well as by the EFQM Excellence Model (European Foundation for Quality Management). This paper also refers to both statistical systems to which the activity of INE-PT is concerned: The European Statistical System and the Portuguese Statistical System.

Key words: quality, implementation of quality management systems, European Statistical System, Portuguese Statistical System, quality motivation, quality audits.

OS SISTEMAS ESTATÍSTICOS EUROPEU E PORTUGUÊS

O Sistema Estatístico Europeu

Portugal, como membro da União Europeia (UE) desde 1986, tem o seu Sistema Estatístico ligado de

uma forma indelével ao Sistema Estatístico Europeu.

A Europa, actualmente composta por 25 países, encontra-se, assim, unida por traços comuns e por uma obrigatoriedade de aplicação das mesmas orientações.

Para se ter uma breve ideia de como a construção de um sistema estatístico se prolonga ao longo dos

* Licenciada em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Mestre em Estatística e Gestão da Informação pelo Instituto Superior de Estatística e Gestão da Informação da Universidade Nova de Lisboa, responsável pela Unidade de Gestão da Qualidade no Instituto Nacional de Estatística (INE), colabora com o

Eurostat na área de Qualidade em Estatística para o Sistema Estatístico Europeu. mjoao.zilhao@ine.pt

** Licenciada em Direito pela Universidade Clássica de Lisboa, trabalha no Instituto Nacional de Estatística (INE), colaboradora do Gabinete do Presidente na área das Relações Institucionais. teresa.clode@ine.pt

anos e se solidifica após muito trabalho e experiência, data de 1953 a criação do Serviço de Estatística Europeu – Eurostat, e de 1966 a realização de um primeiro inquérito harmonizado sobre a estrutura das explorações agrícolas.

O Sistema Estatístico Europeu – SEE, é composto pelo Eurostat, pelos vários institutos de estatística dos 25 países membros, agências e bancos centrais. O SEE funciona em rede e o Eurostat tem um papel muito importante de coordenador do Sistema, ajudando e incrementando a harmonização estatística, em colaboração com as entidades de estatística oficiais dos países.

O Eurostat é uma Direcção Geral da Comissão Europeia desde 1958. O seu principal objectivo é o de providenciar a divulgação da informação às Instituições Europeias no sentido de as ajudar ao desenvolvimento das políticas comunitárias.

Esse organismo está na génese da elaboração do Programa Estatístico quinquenal, de aplicação em toda a União, e cujo conteúdo tem como propósito o de estabelecer estratégias, prioridades e planos de trabalho para toda a União Europeia, para cada período. Esse programa, por sua vez, serve de base para as linhas do Programa Anual. A preparação desse importante documento orientador é feita em estreita colaboração com todos os países e é examinado em detalhe pelo Comité do Programa Estatístico, órgão com representação de todos os Estados-Membros – EM, e presidido pelo Eurostat. O Programa Anual, por sua vez, versa sobre todos os objectivos, prioridades e recursos da elaboração das estatísticas comunitárias, bem como os procedimentos e, caso seja necessário, os instrumentos legais que a Comissão prevê para a aplicação do programa.

O Eurostat, como motor do Sistema Estatístico Europeu, é a entidade responsável pela consolidação dos dados, pela garantia da sua comparabilidade e pela harmonização das estatísticas. Os dados são recolhidos pelos Estados-Membros, que os enviam ao Eurostat. Com base nessa informação, o Eurostat divulga e desenvolve novas metodologias.

Muito importante é a fortificação e o diálogo cons-

tante entre os EM e a União e suas instituições. O envolvimento dos países e a participação na tomada de decisões desde a sua génese faz parte da filosofia europeia. Assim se passa igualmente no que diz respeito à estatística. O relacionamento do Eurostat, órgão coordenador do Sistema Estatístico Europeu, com os EM, é articulado em diferentes fóruns: Comités, Grupo de Partenariado, Conferência dos Directores Gerais dos Institutos de Estatística dos

25, Grupos de Trabalho e Task Forces de peritos em áreas específicas. Esse forte relacionamento reflecte a promoção e a cooperação existente entre todos os intervenientes na estatística a nível europeu.

Os Comités são criados com base num acto legal e são compostos por representantes dos Estados-Membros, e presididos por um representante da Comissão. A sua missão principal consiste em assistir a Comissão no desenvolvi-

mento da actividade estatística, de acordo com as competências atribuídas pela norma que os cria.

Entre os Comités existentes, ressalta o de maior importância: o Comité do Programa Estatístico – CPE, não só pelo peso da representatividade que o compõe (pessoas exercendo os mais altos cargos dos institutos de estatística dos 25 países), como pelo facto da maioria da legislação estatística comunitária ser submetida, neste fórum, à apreciação e aprovação. Actualmente, esse Comité reúne três vezes por ano e é presidido pelo Director Geral do Eurostat.

O Grupo de Partenariado é um grupo de chamado “alto nível”. Participam os Directores Gerais dos países membros, de uma forma rotativa, e também representantes dos institutos de estatística dos países da EFTA. O propósito desse Grupo é o de promover o bom entendimento entre o Eurostat e os Estados-Membros e estabelecer planos de trabalho mais eficientes. É fundamentalmente um fórum em que os Estados-Membros fazem propostas para discussão em futuras reuniões do CPE, contribuindo, assim, para a intensificação do relacionamento entre os intervenientes da estatística em nível comunitário.

O Eurostat, como motor do Sistema Estatístico Europeu, é a entidade responsável pela consolidação dos dados, pela garantia da sua comparabilidade e pela harmonização das estatísticas. Os dados são recolhidos pelos Estados-Membros, que os enviam ao Eurostat

A Conferência dos DGINS tem lugar uma vez por ano, e o seu propósito é o de promover o desenvolvimento do Sistema Estatístico Europeu e a identificação de futuras necessidades na área estatística, antecipando potenciais problemas e suas respectivas soluções.

Existem, também, ao nível do Sistema, os chamados Grupos de Trabalho – GT, de carácter eminentemente técnico. São fóruns essenciais e básicos da estatística europeia e um contributo fundamental para o seu sucesso. É nos GT's que a coordenação técnica tem lugar – e existem GT's criados para missões específicas, como, por exemplo, para contribuir para a elaboração de um acto legal e para analisarem em conjunto questões estatísticas.

Os Grupos de Trabalho são compostos por peritos de cada país, liderados pelo Eurostat, e têm, normalmente, um carácter de continuidade e de grande regularidade no que diz respeito a reuniões e troca de informações.

Relativamente às Task Forces, elas traduzem-se em reuniões mais específicas ainda, apenas compostas por um número limitado de peritos (até 5), presididos pelo Eurostat e que se debruçam sobre o estudo de um tema complexo, devendo apresentar resultados, normalmente ao CPE, num tempo delimitado previamente.

Como base do Sistema Estatístico Europeu, existe um Regulamento do Conselho, que data de 1997, relativo às estatísticas europeias. Esse documento surgiu para colmatar a necessidade sentida de estabelecer um quadro normativo de organização sistemática e programada da produção estatística, com vista à formulação, aplicação e acompanhamento e avaliação das políticas comunitárias. A fim de garantir a comparabilidade dos resultados, fundamental para o bom funcionamento do Sistema, as estatísticas comunitárias são produzidas com base em normas uniformes e, em casos concretos, em métodos harmonizados.

O mencionado Regulamento define alguns conceitos, como os de estatísticas comunitárias, o de produção de estatísticas, de autoridades nacionais e

autoridade comunitária, e estabelece, no sentido de assegurar a máxima qualidade, não só do ponto de vista deontológico como também profissional, os princípios que deverão reger a elaboração das estatísticas comunitárias.

A divulgação das estatísticas, que é entendida para a União como a acção de tornar as estatísticas comunitárias acessíveis aos utilizadores, deve ser, conforme estabelece esse documento legal, realizada de forma a tornar esse acesso o mais fácil possível.

Esse Regulamento, base do Sistema, constitui um importante contributo para a construção da União Europeia, no sentido que estabeleceu um traço comum orientador para os Estados-Membros, no que diz respeito à elaboração das estatísticas.

Para o desempenho das funções que são estabelecidas no Tratado da

União Europeia, a Comissão deve garantir um bom funcionamento, e tal carece de recolha de toda a informação útil para posterior boa aplicação de políticas comunitárias. Assim, é dado pacífico que, para a formulação, aplicação, acompanhamento e avaliação das políticas previstas no Tratado, a UE deve poder apoiar as suas decisões em estatísticas actualizadas, fiáveis, adequadas e comparáveis entre os Estados-Membros.

A criação de uma base legal ao nível comunitário, com enquadramento normativo para a produção das estatísticas comunitárias, é um marco que assegura a viabilidade, coerência e comparabilidade das estatísticas nacionais e comunitárias, e que reforça a colaboração e a coordenação entre todas as autoridades intervenientes no Sistema que, em nível dos países e da União, contribuem para a produção dessas informações.

O Sistema Estatístico Português

A informação estatística é um bem público e tornou-se, ao longo do tempo, cada vez mais um produto fundamental da vida dos cidadãos. Não é mais concebível uma sociedade civilizada sem um sistema coerente, fiável e de qualidade no que à Estatísti-

Para o desempenho das funções que são estabelecidas no Tratado da União Europeia, a Comissão deve garantir um bom funcionamento, e tal carece de recolha de toda a informação útil para posterior boa aplicação de políticas comunitárias

ca diz respeito.

Em Portugal, tal como em todos os países da União Europeia, a responsabilidade da produção das estatísticas oficiais cabe ao Instituto Nacional de Estatística – INE.

A informação estatística é, actualmente, reconhecida como uma forma de conhecimento necessária à plena cidadania. Os órgãos produtores de estatísticas oficiais, enquanto divulgadores da realidade em que vivemos, deverão saber estar sempre ao nível do desafio que enfrentam com as constantes mudanças da sociedade. É hoje inquestionável que as estatísticas são indispensáveis a uma boa governação.

Com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, em 1986, tornou-se imperativa a modernização do Sistema Estatístico Português em vigor na época. O Sistema foi objecto de uma longa discussão e de uma profunda reestruturação, que teve, essencialmente, como finalidade, criar condições para a produção e fornecimento de informação fiável e adequada às necessidades dos utilizadores públicos e privados.

Tornou-se importante focalizar a produção de informação estatística na perspectiva do utilizador, respondendo mais e mais às necessidades dos agentes económicos. O papel do Sistema tornou-se primordial no desenvolvimento económico e social do Estado Português, no sentido de lhe permitir dar a resposta adequada e de qualidade aos novos desafios das tecnologias da informação e comunicação.

O Sistema Estatístico Português é, actualmente, e desde 1989, composto pelo Conselho Superior de Estatística – CSE, e pelo Instituto Nacional de Estatística – INE.

O Instituto Nacional de Estatística é um instituto público, dotado de personalidade jurídica, património próprio e autonomia técnica e administrativa.

A Lei sobre o Sistema Estatístico Português define que o exercício de notação, apuramento, coordenação e difusão das estatísticas oficiais cabe exclusivamente ao INE. Porém, e embora aparentemente centralizadora, a Lei abre a possibilidade de se proceder à delegação de competências do INE em

outras entidades públicas.

Existem países europeus com pendores mais ou menos centralizadores, mas não existem sistemas inteiramente centralizadores. A opção por um modelo ou outro parece ser reflexo de uma herança histórica, quer ao nível económico, quer à realidade social do país.

O CSE é um órgão do Estado que, superiormente, orienta e coordena o Sistema Estatístico Português.

Tem como Presidente o Ministro que tutela o INE (actualmente é o Ministro da Presidência) e, como vice-Presidente, o Presidente do INE.

O CSE é composto por representantes da administração pública, do sector privado, da sociedade civil e das universidades. O CSE define as linhas gerais da actividade estatística em nível nacional e estabelece as prioridades dessa área, garantindo a coordenação do Sistema, aprovando conceitos, definições, nomenclaturas e instrumentos de coordenação estatística. É igualmente ao CSE que cabe a apreciação do plano de actividades do INE e o correspondente relatório final. Esse órgão fomenta, ainda, o aproveitamento dos actos administrativos para fins estatísticos, nomeadamente formulando recomendações. Para além dessas atribuições, o CSE também zela pela observância do segredo estatístico e decide sobre propostas de levantamento do mesmo. Finalmente, propõe delegações de competências do INE em outros serviços públicos ou determina a cessação das mesmas.

O CSE dá voz, não apenas a organismos da administração pública, mas a toda a sociedade portuguesa, interventora, assim, do processo que espelha a sua realidade.

O actual Sistema Estatístico Português pauta-se por 5 princípios orientadores: (i) a centralização estatística, com possibilidade de delegação do INE em outros serviços públicos; (ii) a coordenação estatística, através do CSE, que coordena o Sistema Estatístico, e do INE, a quem compete a coordenação técnica; (iii) o segredo estatístico, que visa a salvaguardar a privacidade dos cidadãos, preservar a concorrência entre os agentes económicos e garantir a

O CSE é um órgão do Estado que, superiormente, orienta e coordena o Sistema Estatístico Português. Tem como Presidente o Ministro que tutela o INE (actualmente é o Ministro da Presidência) e, como vice-Presidente, o Presidente do INE

confiança dos informadores; (iv) a autoridade estatística, atribuindo ao INE a possibilidade de realizar inquéritos e efectuar todas as diligências necessárias à produção de dados estatísticos, bem como solicitar informações a todos os funcionários, autoridades, serviços ou organismos, e a todas as pessoas singulares ou colectivas que se encontrem em território português ou aí exerçam a sua actividade; e, por fim, (v) a autonomia técnica, que consiste no poder conferido aos órgãos de definir livremente os meios tecnicamente mais ajustados à prossecução das atribuições do INE, agindo no âmbito da sua competência, com inteira independência.

Para além dos dois organismos que o compõem, o Sistema Estatístico Português está igualmente enquadrado pelas entidades públicas às quais lhes foi delegadas competências específicas, pelos serviços regionais da Madeira e dos Açores, e pelo Banco de Portugal (BP). O Banco de Portugal tem funções de supervisão financeira e atribuições específicas no que diz respeito à produção de estatísticas. Tem, esse órgão, como finalidade, a recolha e tratamento de informação para produzir as Estatísticas Monetárias, Financeiras e Cambiais, Balança de Pagamentos, Contas Nacionais Financeiras e a Estimativa de Contas Nacionais não-financeiras. O BP coopera com o Sistema através da participação no Conselho Superior de Estatística e da articulação com o INE no domínio da produção estatística, nomeadamente mediante protocolos entre as duas entidades.

A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE DO INE

Em 1 de Janeiro de 1996, entrou em vigor um novo Regulamento sobre a Orgânica e Funcionamento do INE, com o objectivo de se criar uma nova organização, mais adequada à estratégia de desenvolvimento definida, e procurar uma gestão cada vez mais racional dos meios disponíveis.

Correspondendo à grande prioridade que se atribuiu à produção e prestação de serviços, com acrescida qualidade, foram atribuídas competências específicas nessa matéria ao Gabinete de Planeamento e Controlo da Qualidade – GPCQ, gabinete ligado ao Presidente do INE, ao mesmo tempo que foi criada uma Comissão Permanente para a Qualidade – CPPQ.

Ao GPCQ competia dinamizar a criação de um conjunto de instrumentos relativos a métodos e procedimentos, que devem ser seguidos na prossecução dos objectivos da Qualidade, acompanhando a sua aplicação; e realizar auditorias aos diversos serviços do INE, eventualmente com a colaboração de entidades externas, para averiguação do nível de cumprimento das regras que cada um deve observar no desempenho das suas funções.

À CPPQ competia, primordialmente, estabelecer e ir modulando as áreas das actividades de produção e difusão que devem constituir prioridades com vista ao acréscimo da qualidade científica e técnica e da adequação às necessidades dos utilizadores, quer dos produtos disponibilizados, quer dos serviços prestados. A Comissão traduz o resultado da sua hierarquização de prioridades em programas de intervenção sobre a concepção dos produtos e serviços, os processos de recolha e tratamento, as metodologias, o conteúdo, revisão final e apresentação das publicações periódicas, para o que contou com a participação dos Directores dos Departamentos do INE, em cada caso interessado; o acompanhamento da execução dos programas de intervenção aprovados cabia ao então Gabinete de Planeamento, Relações Internacionais e Qualidade – GPRQ, criado em 1999, e ao qual foram atribuídas as anteriores funções desempenhadas pelo GPCQ.

Foi nesse contexto que o INE implementou o seu Sistema da Qualidade – Qualinest –, contando com o empenhamento total e liderança por parte da Direcção, na promoção da cultura de gestão pela Qualidade.

A equipa da qualidade

Para além do GPCQ e da CPPQ, a equipa da Qualidade contou com os seguintes elementos:

• Os Pólos da Qualidade

Os Pólos da Qualidade são os representantes de todas as Unidades Orgânicas do INE, ao nível de Departamento, que trabalham para a melhoria contínua da qualidade. Articulam-se funcionalmente com o GPCQ. São, assim, os interlocutores do GPCQ na implementação do Sistema da Qualidade e colaboram na elaboração dos documentos

do sistema, em particular, nos manuais de procedimentos, dando contributos específicos para as suas áreas de competência. Com a criação dessa equipa, pretende-se uma gestão participativa do Sistema da Qualidade do INE.

• Os Auditores Internos da Qualidade

Os auditores internos da Qualidade são técnicos superiores do INE que tiveram uma formação específica e, assim, possuem a qualificação necessária para efectuar auditorias internas da qualidade.

Processo de implementação do Sistema da Qualidade

O processo de implementação do Sistema da Qualidade do INE, iniciado em 1996, tem evoluído gradualmente e de forma positiva, de acordo com as necessidades sentidas pelo Instituto, ao longo desse período. Os quadros de referência utilizados são as normas ISO 9000 e o modelo de excelência EFQM – European Foundation for Quality Management.

Os compromissos da Qualidade foram inicialmente apresentados na Carta da Qualidade, o primeiro elemento desse sistema. Posteriormente, considerando a dimensão e a importância que o sistema estava a alcançar, sentiu-se a necessidade de se elaborar um documento que o descrevesse e que concretizasse, de forma mais pormenorizada, a Política e os Objectivos da Qualidade. Surgiu, assim, o Manual da Qualidade do INE.

A sistematização de processos, através da criação de manuais de procedimentos em várias áreas decisivas de actividade, como a produção estatística, o planeamento e a difusão, constitui outra das componentes do Sistema: a documentação.

No domínio do atendimento do público, tem sido dada especial atenção ao grau de satisfação dos utilizadores, medido através de inquéritos específicos, em especial nos Centros de Documentação.

As acções de sensibilização para a qualidade

A consciência de que o processo de implementação

de um Sistema da Qualidade exige informação generalizada sobre as iniciativas da Instituição nesta matéria, levou à realização, ao longo de dois anos, de reuniões de sensibilização sobre a Qualidade e sobre o Sistema da Qualidade do INE.

Em todos os sectores de actividade, incluindo na Administração Pública, é fundamental que a melhoria da Qualidade/produktividade, seja resultante de um compromisso colectivo da Instituição, atingível através da motivação dos colaboradores e a consequente mobilização de todos para ‘fazer bem à primeira, a cada dia, todos os dias’.

Nesse sentido, é perceptível que os programas de melhoria contínua da Qualidade, incluem:

- Uma liderança empenhada da Direcção;
- A sensibilização de toda a organização para a compreensão e partilha dos objectivos e

resultados, considerando uma estratégia de Gestão pela Qualidade Total;

- A formação a todos os níveis hierárquicos;
- A criação de Grupos de Trabalho, com objectivo de identificar, diagnosticar e propor oportunidades de melhoria nos respectivos Departamentos.

As acções de sensibilização, objectivando a informação sobre o Programa da Qualidade a implementar no INE, e a operacionalidade dos Grupos de Trabalho dinamizados pelos Pólos da Qualidade, como prática contínua, surgem como caminhos convergentes para essa mesma melhoria.

As acções de sensibilização/motivação para a Qualidade decorreram, no INE, de Março a Outubro de 1999, e abrangeram todos os trabalhadores (cerca de 900). Foram organizadas por Departamento, em parceria com o Secretariado para a Modernização Administrativa, e dinamizadas pelos responsáveis de cada Departamento, tendo participado nelas sempre um membro da Direcção do INE.

O Secretariado para a Modernização Administrativa tinha, então, a responsabilidade de promover actividades de modernização e desburocratização na Administração Pública, estando ligado directamente à Presidência do Conselho de Ministros. Teve, assim, um papel fundamental ao apoiar as iniciativas de

A sistematização de processos, através da criação de manuais de procedimentos em várias áreas decisivas de actividade, como a produção estatística, o planeamento e a difusão, constitui outra das componentes do Sistema: a documentação

Gestão da Qualidade na Administração Pública. Esse papel está hoje adstrito à Direcção Geral da Administração Pública.

Auditorias internas da Qualidade

Foi implementado no INE, em 2000, o processo de auditorias internas da Qualidade. Para isso, foram formados 14 auditores internos que, acumulando às suas funções de técnicos superiores do INE, realizam auditorias internas da Qualidade aos processos-chave, de acordo com a documentação de referência e orientados pelas normas ISO 30011. Esse processo teve início com as auditorias ao processo da Produção Estatística, tendo como documento de referência o Manual de Procedimentos da Produção Estatística. Os resultados das auditorias internas traduzem-se em acções correctivas e preventivas e na dinamização de um conjunto de oportunidades de melhoria diagnosticada.

O reconhecimento público

Foi atribuído ao INE o “Prémio Qualidade em Serviços Públicos” – 1998, que foi muito gratificante, por significar o reconhecimento do esforço e do trabalho que foi desenvolvido. Esse prémio funcionou como um estímulo e facilitou a implementação desse Sistema, nomeadamente, na ultrapassagem das resistências à mudança e dificuldades na comunicação interna.



- Implementação do Sistema de Gestão Documental;
- Avaliação da satisfação dos clientes internos e externos;
- Coordenação e realização da função de auditoria interna/externa.

Essa Unidade colabora com o Eurostat, integrando dois grupos de trabalhos sobre a temática da Gestão da Qualidade, participando activamente na melhoria da Qualidade do Sistema Estatístico Europeu.

De igual modo, a Unidade de Gestão da Qualidade continua a implementação do Sistema de Gestão da Qualidade do INE, tendo como referência as normas ISO 9000:2000 e o modelo da EFQM, que se baseia nos princípios fundamentais da Gestão pela Qualidade Total:

- Orientação para os Clientes;
- Gestão por Processos;
- Empenamento da gestão de topo;
- Envolvimento e participação de todos os colaboradores;
- Melhoria contínua.

REFERÊNCIAS

FRANCHET, YVES; NANOPOULOS PHOTIS. A vision of the European Statistical System. 88ª Conferência dos DGINS. Palermo, 2002.

MOTA CAMPOS. Manual de Direito Comunitário. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2002.

Tratado da União Europeia. Artigo 285º.

Decisão do Conselho de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício de competência atribuídas à Comissão.

Decisão 1999/486/CE do Conselho, de 6 de Fevereiro de 2001, regulamento interno do Comité.

Regulamento (CE) nº 322/197 do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997, relativo às Estatísticas Comunitárias.

Lei 6/89, base do Sistema Estatístico Nacional, de 15 de Abril.

SITUAÇÃO ACTUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

O INE tem, neste momento, uma Unidade de Gestão da Qualidade, que cumpre essencialmente três grandes objectivos:

Informação econômica no sistema estatístico brasileiro¹

*Paulo de Martino Jannuzzi **

*Heliomar Cavati Sobrinho ***

Resumo

Dados, estatísticas e indicadores econômicos constituem-se em informações quantitativas que permitem o acompanhamento das mudanças conjunturais e estruturais da Economia de um país ou região, subsidiando a tomada de decisões na Administração Pública - quanto aos instrumentos de política fiscal, monetária, comércio exterior e de desenvolvimento regional – e no Setor Privado - quanto aos investimentos, concorrência, mercados etc. Este texto traz uma compilação acerca das fontes de dados e indicadores econômicos, em especial as pesquisas econômicas do IBGE e dos institutos estaduais de planejamento e estatística, os principais boletins de conjuntura econômica e sites com conteúdo de natureza econômica no país.

Palavras-chave: indicadores econômicos, boletins de conjuntura, pesquisas econômicas, estatísticas públicas.

Abstract

Economic data, statistics and indicators are fundamental quantitative information to follow conjunctural and structural changes in national and regional economies and to allow more informed decision making in Public Administration – on subjects like tax and monetary policy, international trade and regional development- and in Private Sector – on subjects like investments, competition, consumer markets etc. This paper brings material concerning the sources on economic data and indicators, specially, economic surveys collected by IBGE and state statistical agencies, the main economic newsletter and sites with economic information in Brazil.

Key words: economic indicators, economic newsletter, economic surveys, official statistics.

INTRODUÇÃO

Os indicadores econômicos, como taxa de inflação, variação do Produto Interno Bruto – PIB, taxa de desemprego, valor do salário mínimo ou do rendimento médio dos trabalhadores, têm uma presença constante nos jornais, na televisão, no rádio, na Internet ou em conversas entre amigos. Com uma regularidade que pode ser anual, mensal, diária ou, mesmo, de várias vezes ao dia, a divulgação desses indicadores pode ter um impacto significativo nas perspectivas de

investimentos dos agentes econômicos, no bolso dos consumidores, no humor dos contribuintes e, naturalmente, na definição e redefinição da política econômica.

Conhecer as fontes, significados e usos desses dados e indicadores econômicos, assim como das limitações dos mesmos, pode ser de extrema valia para qualquer cidadão, seja pesquisador, estudante, empresário ou político, que queira se manter informado sobre a conjuntura nacional, antecipar-se às mudanças estruturais que eles sinalizam ou aprofundar seus conhecimentos sobre a dinâmica econômica.

* Professor associado da ENCE/IBGE, Pesquisador CNPq no projeto "Informação Estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil", financiado pelo CNPq (Proc. 307101/2004-5). pjannuzzi@ibge.gov.br

** Mestrando em Ciência da Informação na PUC-Campinas. Bolsista do CNPq – Brasil. heliomarcavati@yahoo.com.br

¹ Agradecemos aos comentários de Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho e Carmem Aparecida Feijó, com relação a uma primeira versão deste texto, não lhes cabendo qualquer responsabilidade pelas eventuais imprecisões e lacunas por ventura ainda existentes na presente versão.

Assim, procurou-se compilar, neste texto, material acerca das fontes de dados e indicadores econômicos, em especial as pesquisas econômicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos institutos estaduais de estatística, os principais boletins de conjuntura econômica e sites com conteúdo de natureza econômica no país.

Vale observar que este texto tem uma natureza mais descritiva, de introduzir o leitor às pesquisas e fontes de estatísticas e indicadores econômicos,² tal como a proposta de Souza (1997) com relação às Fontes de Estatísticas Oficiais no país. O trabalho não trata de conceitos em Economia, mas das fontes de dados para a operacionalização dos mesmos: há, certamente, livros já publicados que podem cobrir de forma mais aprofundada as questões aqui introduzidas, entre os quais vale citar, na literatura nacional, entre outros, Sandroni (2000), Costa (2000), Feijó (2003), Gonçalves (2003) e Pinho e Vasconcellos (2003) e, na internacional, Frumkin (1990) e Lopes e Fernandez (2001). Vale acrescentar, ainda, que outras fontes de dados e informação, de natureza social ou socioeconômica, não são trazidas aqui em função de serem objeto de trabalho anterior (JANNUZZI, 2004).³

DADOS E INDICADORES ECONÔMICOS: conceitos e características

Dados, estatísticas e indicadores econômicos constituem-se informações quantitativas que permitem o acompanhamento das mudanças conjunturais

Dados, estatísticas e indicadores econômicos constituem-se informações quantitativas que permitem o acompanhamento das mudanças conjunturais e estruturais da Economia de um país ou região, subsidiando a tomada de decisões na administração pública – quanto aos instrumentos de política fiscal, monetária, comércio exterior e de desenvolvimento regional – e no setor privado – quanto aos investimentos, concorrência, mercados etc

e estruturais da Economia de um país ou região, subsidiando a tomada de decisões na administração pública – quanto aos instrumentos de política fiscal, monetária, comércio exterior e de desenvolvimento regional – e no setor privado – quanto aos investimentos, concorrência, mercados etc. Referem-se às múltiplas dimensões do sistema econômico e etapas do processo de transformação da produção agropecuária e industrial em bens e serviços consumidos pelas famílias.

Os indicadores econômicos são produzidos com regularidade mensal, semanal e, mesmo, diária; são expressos em valores nominais ou reais (ajustados segundo algum índice de preços) e representados como variações percentuais, números, índices, índices acumulados, e taxas de variação ao longo do tempo (mês anterior ou há doze meses), dentre outros.

As estatísticas e indicadores econômicos estão em um nível de desenvolvimento mais avançado que os indicadores sociais já que, historicamente, apareceram bem antes. A existência de uma Teoria Geral mais articulada dos processos econômicos – ainda que com lacunas e longe de ser consensual

– também tem permitido a construção de um Sistema de Estatísticas Econômicas consistente e integrado, cuja sistematização final se dá através das Contas Nacionais e computação do PIB – indicador síntese da atividade econômica do país e região.

Os dados e indicadores econômicos podem ser classificados segundo diferentes critérios. Há uma distinção clássica entre dados conjunturais – referidos a eventos cíclicos da conjuntura econômica, mas sensíveis a flutuações de curto prazo, como os índices de preços, indicadores de produção industrial ou vendas do comércio – e os dados estruturais – mais robustos, de mudança mais lenta, que representam características mais consolidadas da economia, como a participação de ocupados na indústria ou na agricultura em um país, nível de distribuição de renda, patamar de gastos familiares com bens não-

² A motivação para a elaboração deste texto esteve relacionada à necessidade de dispor de material didático para aulas de Análise e interpretação de indicadores sociais e econômicos, para alunos dos cursos de formação de pessoal para o setor público, organizados pela Escola Nacional de Administração Pública. Pareceu-nos que no seu formato atual seria um material pertinente também para outros públicos, levando-nos a submeter para publicação mais ampla.

³ Esta observação é importante, justificando a brevidade, ou mesmo ausência, da discussão sobre as pesquisas de emprego, indicadores de renda e de Ciência e Tecnologia neste trabalho.

duráveis, nível de gastos em Ciência, Tecnologia e Inovação.

Os indicadores podem também se referir às distintas esferas de produção ou transação (indicadores da indústria, comércio e agropecuária), distintos eventos no fluxo de circulação (indicadores de produção, de vendas ou consumo), unidades de medida (unidades físicas, unidades monetárias), dimensão macro ou micro do processo econômico (taxa de crescimento do PIB, taxa de crescimento de um ramo industrial específico, por exemplo) e à natureza da fonte originária dos dados (dados de registro administrativo de Ministérios, de associações patronais, estatísticas de pesquisa amostral). Podem, ainda, ser classificados em indicadores antecedentes, como aqueles que servem para antecipar tendências que, em curto prazo, devem se verificar em todo um segmento ou em toda a economia; ou em indicadores conseqüentes, que revelam os múltiplos desdobramentos da tomada de decisões do governo, quanto à política econômica, ou de agentes privados.

Há, ainda, a classificação de indicadores de expectativas, que revelam o grau de confiança de investidores, empresários ou consumidores no desempenho da economia e, em contraposição, os indicadores da economia real, referentes à produção física, número de desempregados etc.

Tal como os indicadores sociais, os dados e indicadores econômicos também podem ser analisados segundo diferentes propriedades, como o grau de validade em retratar uma dimensão ou processo econômico, a sensibilidade às mudanças do cenário, a especificidade do processo/setor acompanhado, a periodicidade e a confiabilidade das medidas (JANNUZZI, 2004).

Em uma perspectiva keynesiana, a taxa de desemprego tem sido usada como uma medida válida para avaliar a 'saúde' da economia, o dinamismo conjuntural ou nível de atividade de uma economia. Contudo, a validade do indicador tem sido colocada em questão em função da experiência recente de países subdesenvolvidos, de descolamento entre a variação da produção

econômica e do emprego.

Sensibilidade e especificidade são propriedades sempre procuradas nos indicadores de conjuntura. Medidas construídas a partir de pesquisas de opinião de consumidores ou expectativas de investidores, volume de encomendas de embalagens, preço internacional do petróleo, índice de bolsas de valores, indicadores de consumo industrial de energia elétrica são alguns exemplos de indicadores sensíveis, sujeitos à alta volatilidade, por razões fundamentadas ou não.

A análise do comportamento dos mercados específicos de bens e serviços requer o uso de indicadores igualmente particulares. A variação do PIB, por exemplo, é um indicador pouco específico, assim como o nível geral de atividade industrial produzido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP. Os indicadores de produção da indústria de alimentos ou da indústria de material de transportes, por outro lado, são exemplos de medidas mais apropriadas

para acompanhar a evolução conjuntural de setores específicos da economia.

No mundo das decisões de negócios, não basta o indicador econômico ser válido, sensível e específico: é fundamental que esteja disponível e atualizado no momento da tomada de decisão. A prontidão de um indicador econômico conspira, contudo, não só contra as demais propriedades como também em relação à confiabilidade. A confiabilidade de um indicador econômico depende, certamente, da idoneidade da instituição produtora, mas também do tipo de levantamento realizado (se baseado em informações reportadas às associações patronais ou derivado de levantamentos estatísticos), dos procedimentos de imputação e do compromisso entre rápida disponibilização e consistência da informação. Indicadores econômicos produzidos por associações patronais, como a Confederação Nacional da Indústria – CNI, FIESP ou a FECOMÉRCIO, a exemplo do indicador de nível de atividade industrial ou o índice de vendas no varejo, tendem a ser produzidos e divulgados de forma mais rápida que seus similares produzidos pelas pesquisas do IBGE.

No mundo das decisões de negócios, não basta o indicador econômico ser válido, sensível e específico: é fundamental que esteja disponível e atualizado no momento da tomada de decisão. A prontidão de um indicador econômico conspira, contudo, não só contra as demais propriedades como também em relação à confiabilidade

Os indicadores conjunturais da indústria e comércio do IBGE, por outro lado, recebem tratamento metodológico mais consistente, além de serem mais representativos em termos dos diversos setores de atividade e regiões, já que derivam de amostras selecionadas a partir de um cadastro de empresas mais completo e resultam de pesquisas com delineamento em painel. Nesse tipo de pesquisa, como o conjunto de empresas pesquisadas é praticamente o mesmo a cada mês, as variações dos indicadores tendem a refletir mudanças no volume de produção e vendas efetivamente ocorridos em função da evolução da conjuntura, e não pela mudança na composição da amostra de empresas pesquisadas, como nas pesquisas do tipo transversal.

Outra característica inerente aos dados e indicadores econômicos é a sazonalidade, isto é, as variações cíclicas das medidas, decorrentes de fatores como aumento de vendas no fim de ano, períodos de entressafas agrícolas, férias, diferenças de dias produtivos nos meses etc. (FRUMKIN, 1990). Por essa razão, vários indicadores econômicos são representados na sua forma dessazonalizada (em geral anual), de modo a refletir o comportamento “estrutural” do processo econômico monitorado, livre das variações cíclicas historicamente esperadas naquele momento do ano ou período. Há diversas técnicas de dessazonalização, das mais simples, e nem por isso menos eficientes ou confiáveis – como a comparação do indicador em relação ao referido no mesmo mês do ano anterior –, às mais sofisticadas – através de modelos econométricos.

PRINCIPAIS PRODUTORES E BOLETINS DE INFORMAÇÃO ECONÔMICA

Como se constituem em produtos passíveis de comercialização no mercado, dados e indicadores econômicos não têm o caráter intrinsecamente público dos dados e indicadores sociais. Assim, essas informações são produzidas por um amplo conjunto de ins-

tuições, públicas e privadas, e disponibilizadas ao público em geral, através de Boletins de Conjuntura.

Na esfera pública, os principais produtores de dados econômicos primários são o IBGE, os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento e do Trabalho, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e o Banco Central. Na esfera não-pública, tem a Fundação Getúlio Vargas (responsável por longo tempo pelas Contas Nacionais e índices oficiais de pre-

ços), as confederações patronais (como CNI, FIESP, FECOMÉRCIO), as associações e sindicatos Patronais (como ANFAVEA, Sindipeças, ELETROS, ABPO), os grupos editoriais especializados (como Gazeta Mercantil, EXAME, Valor) e o Sebrae, além de empresas de pesquisa, como IBOPE e NIELSEN. Além dessas instituições, há ainda aquelas que produzem indicadores e informação econômica baseadas nos dados primários do IBGE e em outras fontes, consolidando-os, geralmente, em boletins conjunturais, mensais ou trimestrais, ou em relatórios anuais (Quadro 1).

Os Boletins de Conjuntura, elaborados por diversas instituições (Quadro 2), são documentos de im-

Os Boletins de Conjuntura, elaborados por diversas instituições, são documentos de importante leitura para se manter atualizado com relação à evolução recente da economia e das perspectivas da mesma para os próximos meses, na medida em que trazem as interpretações de técnicos especializados quanto a um conjunto amplo de indicadores de diferentes fontes e de diferentes dimensões do sistema econômico

portante leitura para se manter atualizado com relação à evolução recente da economia e das perspectivas da mesma para os próximos meses, na medida em que trazem as interpretações de técnicos especializados quanto a um conjunto amplo de indicadores de diferentes fontes e de diferentes dimensões do sistema econômico, com nível maior ou menor de antecedência ou consequência de fatores macroeconômicos nacionais e internacionais, expressos sob forma de números, índices, taxas, variações mensais ou taxas dessazonalizadas. Evidentemente, de acordo com a natureza da instituição, sua maior ou menor vinculação ou independência dos órgãos de decisão de política econômica e suas atividades-fim, os marcos referenciais do corpo técnico envolvido condicionam a forma de olhar e interpretar os sinais e perspectivas apontadas pelos indicadores: portanto, é prudente ter uma postura mais plural com relação aos boletins disponibilizados,

Quadro 1:
Principais produtores
de informação econômica

Instituição	Endereço Eletrônico
ACNielsen	www.acnielsen.com.br
BACEN	www.bacen.gov.br
BNDES	www.bndes.gov.br
CNI	www.cni.org.br
FGV	www.fgv.br
FIPE/USP	www.fea.usp.br
FUNDAP	www.fundap.sp.gov.br
FIESP	www.fiesp.org.br
IBGE	www.ibge.gov.br
Inst.Economia UNICAMP	www.ie.unicamp.br
Inst.Economia UFRJ	www.ie.ufrj.gov.br
IEDI	www.iedi.org.br
IPEA	www.ipea.gov.br
Ministério da Fazenda	www.fazenda.gov.br
Ministério do Trabalho	www.mtb.gov.br
Sebrae-SP	www.sebraesp.com.br
Instituto de Economia Agrícola	www.iea.sp.gov.br
Confederação Nacional do Comércio	www.cnc.com.br

consultando mais de um deles.

Por fim, vale observar que o IBGE também tem seu Boletim Conjuntural – Indicadores IBGE – em papel até 1997. Atualmente, em função das diferentes datas de divulgação, o boletim praticamente deixou de existir como um documento, estando disponíveis relatórios específicos das diversas pesquisas conjunturais da instituição, apresentados na seção seguinte. É possível cadastrar-se para receber esses relatórios, por correio eletrônico, assim que divulgados na sede, no Rio de Janeiro, bem como acessá-los pela internet (www.sidra.ibge.gov.br).

O SISTEMA DE ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS DO IBGE⁴

Entre o conjunto de instituições que produzem, compilam, analisam e disseminam as estatísticas econômicas – isto é, as instituições que compõem o Sistema Nacional de Estatísticas Econômicas – o

IBGE tem um papel central, seja como coordenador desse Sistema, seja como produtor de informações.

Tais funções foram assumidas ao longo do século passado, através da transferência das responsabilidades de compilação de registros administrativos dos Ministérios (em especial da Agricultura), a partir de sua fundação e pela atribuição de elaborar os Censos Agropecuários e Econômicos a partir dos anos de 1920. Esses censos constituíram-se, por bom tempo, as principais fontes de dados econômicos disponibilizados pela instituição, pela cobertura espacial e escopo investigativo.

A partir dos anos de 1960, e décadas seguintes, o IBGE veio a implantar uma série de pesquisas econômicas conjunturais, reestruturadas nos anos 90, de forma a constituir um Sistema (Quadro 3) sob a égide integradora e estruturante das Contas Nacionais. Ao longo do período, ampliaram-se não apenas as áreas de coleta das pesquisas, como também as áreas de divulgação das estatísticas. Em função de restrições orçamentárias e complexidade operacional, os Censos Econômicos deixaram de ser realizados depois do último levantamento de 1985, sendo substituídos pela conjugação das pesquisas amostrais e o cadastramento contínuo de empresas no país – Cadastro Central de Empresas.

O Cadastro Central é continuamente atualizado a partir das informações aportadas pela Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, pelo Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, e pelas pesquisas amostrais do IBGE, permitindo que, anualmente, se possa produzir estatísticas e indicadores econômicos acerca de pessoal ocupado, remunerações, surgimento e fechamento de empresas, com razoável nível de detalhamento territorial e setorial.

Dessa forma, o Cadastro é a principal fonte de dados econômicos acerca da indústria e comércio em nível local no Brasil. Naturalmente, em função da necessidade de preservar o sigilo estatístico – e as informações estratégicas das empresas –, não é possível dispor de estatísticas do Cadastro em nível municipal com o mesmo nível de desagregação setorial da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, disponíveis em nível estadual ou nacional. Além de se prestar à produção de estatísticas acerca dos mais de 6 milhões de empresas brasileiras, esse cadastro fornece as bases para

⁴ O conteúdo desta seção apoiou-se no material explicativo, disponível on-line, no portal do IBGE e na série de relatórios metodológicos das pesquisas como a do IBGE (2002). Há uma série de particularidades de cada pesquisa que, para os objetivos deste trabalho, não foram registradas, mas que devem ser observadas por quem quiser usar seus dados de forma tecnicamente mais consistente.

Quadro 2

Informação econômica apresentada nos principais boletins de conjuntura

Produtos informacionais	Indicadores apresentados	Principais características
Retail Highlights	Comércio Varejista	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Boletim do Banco Central do Brasil	Nível de atividade; Política monetária e creditícia; Mercado financeiro e de capitais; Finanças públicas; Setor externo; Economia internacional; Principais medidas de política econômica	Mensal Publicação impressa e eletrônica Tiragem: 560 Download gratuito
Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil	Decisões do Copom; Nível de atividade; Preços; Política monetária, creditícia, e fiscal; Economia internacional; Setor externo; Perspectivas para a inflação; Projeções macroeconômicas; e Medidas de política econômica	Trimestral Publicação impressa e eletrônica Tiragem: 900 Download gratuito
Sinopse Econômica do BNDES	Nível de atividade; Inflação; Finanças públicas; Setor externo; Mercado Financeiro; Projeções macroeconômicas; Indicadores financeiros do desembolso do BNDES por setor; prazos, fontes de captação e custos do segmento de financiamento, seguro ou equalização	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Indicadores Industriais da CNI	Produção Industrial; Nível de atividade; e Emprego e renda	Mensal Publicação impressa e eletrônica Tiragem: não informa Download cobrado
Conjuntura Econômica da FGV	Nível de atividade; Comércio e consumo; Emprego e renda; Finanças públicas; Política monetária e creditícia; Setor externo; Economia Internacional; Contas Nacionais; Agropecuária; e Seguros, previdência aberta e capitalização	Mensal Publicação impressa e eletrônica Tiragem: não informada Download cobrado
Boletim de Informações da FIPE	Finanças públicas; Política monetária; Setor externo; Agricultura; e Nível de atividade	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Indicadores DIESP	Economia Internacional; Nível de atividade; Finanças públicas; Projeções macroeconômicas (inclusive com um quadro com os programas de parcerias público-privadas - PPP, nas esferas estaduais); Mercado Financeiro; Preços e Emprego	Bimestral Publicação impressa e eletrônica Tiragem: 50 Download gratuito
Nível de Emprego da FIESP	Emprego, com variações percentuais por sindicato	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Política econômica em foco da UNICAMP	Economia internacional; Setor externo; Moedas e finanças privadas; Finanças públicas; e Produção, emprego e renda	Semestral Publicação eletrônica Download gratuito
Levantamento de Conjuntura da FIESP	Nível de atividade; Produção industrial e Emprego e renda	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Economia & Conjuntura da UFRJ	Projeções macroeconômicas; Nível de atividade; Investimentos; Inflação; Política Fiscal; e Setor externo	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Carta do IEDI	Nível de atividade; Setor externo; Economia Internacional; e Política monetária, creditícia e fiscal	Diário Publicação eletrônica Download gratuito
Boletim de Conjuntura do IPEA	Nível de atividade; Emprego e renda; Inflação; Setor externo; Economia internacional; Política monetária e creditícia; Política Fiscal; Política Agrícola; e Projeções macroeconômicas	Mensal Publicação impressa e eletrônica Tiragem: 555 Download gratuito
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna e Mercado Aberto	Títulos Federais	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Análise do Mercado de Trabalho Formal do MTE	Emprego	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Indicadores Sebrae-SP	Nível de atividade; Emprego e renda; e Projeções das Micro e Pequenas Empresas paulistas	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito
Informações Econômicas	Agropecuária: Preços pagos e recebidos no atacado e varejo; Indicadores de Conjuntura; Salários rurais; Estimativa de Produção Animal e Previsões e estimativas das safras agrícolas	Mensal Publicação impressa e eletrônica Tiragem: 1200 Download gratuito
Evolução da Conjuntura Econômica	Nível de atividade e Comércio varejista	Mensal Publicação eletrônica Download gratuito

Quadro 3**Sistemas e subsistemas de estatísticas econômicas mais gerais**

Sistema/ Pesquisa	Escopo	Desagregação geográfica	Periodicidade Divulgação
Sistema de Contas Nacionais	Mensuração da produção econômica, discriminada por setor de atividade e por fator de produção	Nacional (Relatório trimestral) UFs e municípios (em desenvolvimento)	Trimestral, com resultados em até 90 dias Publicação anual
Cadastro Central de Empresas	Registro de Pessoal Ocupado, Salários, Fundação e fechamento de empresas, Constituição Jurídica	UFs (desagregação CNAE em 300 subsetores) Municípios (desagreg. CNAE em 18 setores)	Anual
Sistema Nacional de Índice de Preços ao Consumidor	Comportamento da variação dos preços de produtos e serviços consumidos pelas famílias conforme renda: INPC - 1 a 8 SM IPCA - 1 a 40 SM IPCA-E 1 a 40 SM (ref. 15o dia do mês corrente p/ o 15o anterior)	Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Brasília e o município de Goiânia	Mensal, com resultados de 10 a 15 dias do mês de referência
Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil	Levantamento de preços de materiais e salários pagos na construção civil, saneamento e infra-estrutura	Brasil e UFs (Capitais)	Mensal, com resultados de 10 a 15 dias do mês de referência
Pesquisa Mensal de Emprego	Taxa de desemprego e nível de rendimento médio	Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Salvador	Mensal, com resultados em até 30 dias do mês de referência
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Pessoal ocupado (com vínculo formal ou não), taxa de desemprego e nível de rendimento médio	UFs Regiões Metropolitanas Zona urbana/rural	Anual, com resultados em até 1 ano do período de referência
Economia Informal Urbana	Pessoal ocupado, receitas e despesas de atividades do setor informal da economia	Brasil e UFs e principais Regiões Metropolitanas	Quinquenal, com resultados em até 2 anos do período de referência
Pesquisa de Orçamentos Familiares	Despesas familiares com bens e serviços (alimentação, habitação, educação, transporte, saúde, vestuário etc.)	Em 2002/03: Nacional, com desagregação por UF 1988, 1996: igual ao do INPC	Quinquenal, com resultados em até 2 anos do período de referência

seleção das empresas que compõe as amostras das pesquisas econômicas do IBGE.⁵ (ZACHARIAS, 2003).

O Sistema de Contas Nacionais é o Sistema Síntese das Estatísticas Econômicas de um país, e tem como função básica a mensuração da produção econômica nacional ao longo do ano, desagregada por atividade econômica e setor institucional, e sua contrapartida em termos de fatores de produção utilizados, como capital, mão-de-obra etc. O PIB, produzido no âmbito desse sistema, é o indicador mais

abrangente da produção e crescimento econômico, cobrindo os bens e serviços finais, produzidos na esfera pública e privada no país e suas regiões. São divulgados através de relatórios trimestrais – estimativas conjunturais – e relatórios consolidados anuais, que se diferenciam pela precisão, escopo e desagregação setorial e geográfica das estatísticas econômicas. São computados indicadores dessazonalizados, desagregados por vários setores de atividade. Com a participação das instituições estaduais de estatística, são produzidas as estimativas de PIB's estaduais e, proximamente, dos PIB's municipais. Essas contas permitem não somente analisar a forma como o setor de atividade econômica participa da geração, apropriação, distribuição e uso da renda nacional e da acumulação de ativos não-financeiros, como também evidenciam as relações entre a economia nacio-

⁵ As amostras das pesquisas econômicas compõem-se, em geral, de dois estratos: o estrato certo é composto pela totalidade das grandes empresas; o outro estrato é o efetivamente amostrado. A concentração da produção ou --vendas nas grandes empresas obriga a desenhos de planos amostrais dessa natureza, além de facilitar o trabalho de levantamento.

nal e o resto do mundo.

O acompanhamento da evolução dos preços de produtos e serviços ofertados na economia brasileira é a função do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SINPC, e do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Preços da Construção Civil – SINAPI.

O SINPC permite o acompanhamento dos bens e serviços consumidos pelas famílias, segundo a pauta de consumo levantada nas Pesquisas de Orçamentos Familiares – POF, realizadas até então nas regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Brasília e o município de Goiânia⁶.

Para cada localidade de pesquisa, o IBGE computa mensalmente três índices de preços: o Índice Nacional de Preço ao Consumidor – INPC, referido à pauta de consumo de bens e serviços de famílias com rendimento entre 1 a 8 salários mínimos; o Índice de Preço ao Consumidor Amplo – IPCA, referido às famílias com renda de 1 a 40 SM; o IPCA-Especial, calculado para os 15º dias de cada mês (os dois anteriores representam a variação de preços do 1º ao 30º dia do mês de referência).

Os índices referentes ao país correspondem a uma média ponderada dos índices regionais, tomando como pesos, no caso do INPC, a população residente na zona urbana nas localidades e, no caso do IPCA e IPCA-E, a massa de rendimentos da população urbana. A região metropolitana de São Paulo tem, pois, forte participação na determinação dos índices nacionais, já que contribui com pesos de 26,8% no INPC e 36,3% no IPCA e IPCA-E.

Vale acrescentar que, além de se poder dispor dos índices gerais para cada região onde se faz a coleta de preços, é possível obter os índices setoriais de preços de alimentação, habitação, educação, saúde etc.

O SINAPI compreende o levantamento de preços de materiais e salários pagos na construção civil,

saneamento e infra-estrutura, permitindo a construção de indicadores de custos de construção por metro quadrado e outros relacionados, para projetos residenciais e comerciais. Os dados são coletados nas capitais dos estados e no Distrito Federal.

Observe-se que há vários outros Índices de Preços computados regularmente no país, além desses produzidos pelo IBGE, como aqueles produzidos pela FGV, FIPE/USP e DIEESE, dentre outros.

O Índice Geral de Preços (IGP) da FGV é um dos mais conhecidos, apresentado em diferentes versões: IGP oferta global (o mais geral), o IGP disponibilidade interna (no qual são expurgados as variações dos preços das commodities exportáveis), o IGP-10 (referido a variações de preços do 10º dia de um mês em relação a igual período no mês anterior) e o IGP-M (referente à variação de preços computada entre os vigésimos dias de cada mês).

O IGP é um índice híbrido, refletindo a variação de preços de produtos comercializados em diferentes esferas de produção, comercialização e consumo. É calculado como média ponderada do Índice de Preços no Atacado – IPA (60%), o Índice de Preços ao Consumidor (10%), calculado para várias capitais, e o Índice de Preços da Construção Civil (10%). (PINHO; VASCONCELLOS, 2003). O IPA é calculado através da coleta mensal de preços de produtos agrícolas e insumos industriais, sendo, pois, mais sensível a variações da taxa de câmbio e aos preços internacionais das commodities.⁷

A Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE é outra fonte de indicadores econômicos conjunturais, voltados, no caso, ao acompanhamento do mercado de trabalho das principais regiões metropolitanas do país. A amostra da pesquisa é do tipo painel rotativo, garantindo precisão e sensibilidade dos indicadores computados, como a taxa de desemprego e a variação da massa salarial. Vale observar que há outras fontes de informação sobre emprego e renda, que podem permitir um acompanhamento mais amplo do que se passa nessa dimensão da realidade socioeconômica do país, como as Pesquisa de Emprego e Desemprego do SEADE e DIEESE, a Pesquisa Nacional por Amostra

⁶ Em 2002/2003 foi realizada uma POF que abrangeu todo o território nacional permitindo levantar à pauta de consumo da totalidade das famílias brasileiras e, portanto, definir pesos relativos de produtos e serviços mais representativos. Naturalmente, tal objetivo só poderá se concretizar se as pesquisas mensais de preços forem levantadas em todo o território e não apenas nas localidades acima relacionadas como atualmente é feito.

⁷ Como o IBGE não dispõe de um sistema de acompanhamento de preços de produtos transacionados no Atacado, a instituição usa, quando necessário, o IPA da FGV.

de Domicílios, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, e a RAIS (PINHO; VASCONCELLOS, 2003; JANNUZZI, 2004).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, é outra fonte de dados econômicos, ainda que seu objetivo principal seja a de prover estatísticas sociodemográficas. As informações levantadas a respeito da atividade econômica e dos rendimentos das pessoas de 10 anos ou mais, permitem derivar indicadores mais representativos – em termos populacionais e territoriais – que os disponibilizados através da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, já que a pesquisa cobre, a partir de 2004, todo o território nacional. Em base anual, é possível dispor de indicadores de pessoal ocupado (com vínculo formal ou não) e rendimentos por diversos setores da CNAE, ao nível estadual, zonas urbana e rural e regiões metropolitanas.

A pesquisa Economia Informal Urbana – ECINF, e a POF são outros levantamentos, de natureza domiciliar, com periodicidade quinquenal, que coletam informações de grande importância para a produção de indicadores econômicos e a consolidação das Contas Nacionais. O ECINF levanta informações sobre as atividades e principais características do setor informal urbano, como pessoal ocupado, investimentos, receitas e despesas e lucro médio. Foram realizados dois levantamentos mais gerais para o país: 1997 e 2003. A POF levanta dados sobre os gastos familiares com bens e serviços, informação fundamental para atualização da estrutura de ponderação dos índices de preços e para a caracterização da pauta de consumo regional. A pesquisa relativa à 2002/2003 traz informações representativas ao nível do país e seus estados.

As estatísticas agropecuárias do IBGE provêm dos Censos Agropecuários (Quadro 4) e de pesquisas complementares, de periodicidade variada (IBGE, 2002). Os Censos têm escopo temático amplo, abordando o tamanho da propriedade, o tipo, a área plantada e a produção das diversas culturas, tipo e tamanho dos rebanhos, produção animal, volume e características da mão-de-obra e características de mecanização da produção. Pela abrangência temática e territorial, os Censos deveriam ser realizados uma ou mais vezes ao longo da década, o que não tem acontecido no caso brasileiro.

A Produção Agrícola Municipal apresenta, anualmente, estimativas da área plantada e colhida, a quantidade produzida, o rendimento médio obtido e o valor da produção dos produtos das culturas temporárias e permanentes. A informação sobre a Produção do Extrativismo Vegetal e a Silvicultura permite o acompanhamento da produção de borrachas, cera vegetal, carvão vegetal, madeira em tora etc. A Produção Pecuária Municipal, realizada anualmente, apresenta informações sobre o efetivo dos rebanhos, a quantidade e o valor dos produtos de origem animal.

Além de levantamentos anuais, há também pesquisas conjunturais para monitoramento da produção agropecuária. Duas vezes ao ano são divulgados resultados da Pesquisa de Estoques, acerca do volume dos principais produtos agropecuários (feijão, arroz, soja, trigo, café, algodão e milho) disponíveis nos armazéns e silos pelas regiões e municípios do país. Trimestralmente, há levantamentos específicos para divulgação de estimativas da produção de leite, ovos de galinha, abate animal e de couro, com resultados disponíveis para os estados. O Levantamento Sistemático de Produção Agrícola traz, mensalmente, estimativas de produção, rendimento médio e áreas plantadas e colhidas nos estados, para um conjunto amplo de culturas agrícolas (soja, café, milho, feijão etc.). Com base nesses dados, o IBGE divulga prognósticos das safras, informação importante para o estabelecimento de preços futuros das commodities agrícolas.

As primeiras pesquisas voltadas ao acompanhamento conjuntural da indústria datam dos anos 60, tendo passado por reformulações significativas na década passada, com inclusão e redefinição de segmentos, novos produtos acompanhados e ampliação da base territorial de coleta e de disseminação de resultados (Quadro 5). A Pesquisa Industrial Anual – Empresa levanta informações sobre custos de produção, gastos com pessoal, total de pessoal ocupado, receita de vendas e consumo de matérias-primas, que permitem o cálculo do Valor de Transformação Industrial de cada segmento. A Pesquisa Industrial Anual – Produto levanta informações acerca da produção física e vendas de um amplo conjunto de produtos e serviços industriais.

De forma periódica são executadas a Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física, que traz dados

Quadro 4
Principais pesquisas do setor agropecuário

Pesquisa	Escopo	Desagregação geográfica	Periodicidade Divulgação
Censo Agropecuário	Tamanho da propriedade, mecanização, área plantada, culturas, pecuária, mão-de-obra	Brasil, Ufs e municípios	Irregular (último realizado em 1996)
Produção Agrícola Municipal	Área, volume e valor da produção de culturas plantadas/colhidas, temporárias e permanentes	Brasil, Ufs e municípios	Anual, com resultados no 2º semestre do ano seguinte
Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura	Volume e valor dos produtos extraídos na floresta e silvicultura (borrachas, ceras, madeira em tora etc.)	Brasil, Ufs e municípios	Anual, com resultados no 2º semestre do ano seguinte
Pesquisa Pecuária Municipal	Efetivos dos rebanhos (bovinos, suínos, avícola etc.), volume e valor da produção animal	Brasil, Ufs e municípios	Anual, com resultados no 2º semestre do ano seguinte
Pesquisa de Estoques	Estoques de produtos agrícolas (arroz, feijão, soja, trigo, café etc.) em armazéns, silos etc.	Brasil, Ufs e municípios	Semestral, com resultados até 180 dias do semestre ref.
Pesquisa do Leite	Produção de leite cru e industrializado	Brasil e UFs	Trimestral, com resultados em até 90 dias
Pesquisa do Couro	Qtde de couro bovino adquirida por matadouros	Brasil e UFs	Trimestral, com resultados em até 90 dias
Pesquisa de Abate de Animais	Qtde, peso, idade de animais abatidos (bovinos, suínos, frangos)	Brasil e UFs	Trimestral, com resultados em até 90 dias
Produção de Ovos de Galinha	Produção de ovos de galinha, total de aves	Brasil e UFs	Trimestral, com resultados em até 90 dias
Levantamento Sistemático da Produção Agrícola	Estimativas de safras e produção obtida de diversas culturas (soja, café, algodão, feijão etc.)	Brasil e UFs	Mensal, com resultados em até 30 dias

sobre a quantidade física produzida de bens de capital, bens intermediários e bens de consumo, e a Pesquisa Industrial Mensal de Empregos e Salários que monitora o comportamento do pessoal ocupado, das horas trabalhadas e da folha de pagamento nas atividades industriais, discriminadas em diversos segmentos (alimentos e bebidas, vestuário, química, metalurgia, material de transportes etc.).

Essas duas pesquisas fornecem os dados primários para construção de vários indicadores conjunturais usados no monitoramento de diversos setores e ramos industriais, na escala nacional, regional e para os estados com maior participação na produção industrial. Pela regularidade, confiabilidade e especificidade, os dados provenientes dessas pesquisas são usados para a construção de diversos indicadores de acompanhamento da conjuntura econômica, presentes nos boletins já citados.

O setor da Indústria da Construção Civil é acompanhado através de uma pesquisa anual, na qual se levanta

informações acerca do tamanho da empresa, das construções realizadas (edificações, terraplenagem, estradas, obras de infra-estrutura etc.), pessoal ocupado, remuneração, custos, receitas etc.

As pesquisas sobre Comércio e Serviços (Quadro 6) são bem mais recentes na estrutura do IBGE. A Pesquisa Anual de Comércio apresenta informações econômico-financeiras das empresas de comércio atacadista e varejista – discriminados em vários segmentos e referidos ao país e estados. São levantados dados como receitas, compras, estoques, despesas com pessoal, royalties, serviços, sistemas de comercialização e automação, área de vendas e número de check-outs (para supermercados).

A Pesquisa Mensal do Comércio tem o objetivo de produzir indicadores conjunturais do comércio varejista, no país e estados, como receita e volume de vendas (indicador de vendas deflacionado), levantados nas empresas com 20 ou mais ocupados, discriminadas por vários segmentos (supermercados, vestuário, combustíveis etc.).

Quadro 5

Pesquisas do setor industrial

Pesquisa	Escopo	Desagregação geográfica	Periodicidade Divulgação
Pesquisa Industrial Anual - Empresa	Custos, Receitas, Pessoal ocupado, nível salarial, horas trabalhadas, consumo de matérias-primas	Brasil e UFs	Anual, divulgada com defasagem de 12 a 18 meses do ano de referência
Pesquisa Industrial Anual - Produto	Produção física e vendas de diversos produtos, em diversos setores de atividade	Brasil e UFs	Anual, divulgada com defasagem de 12 a 18 meses do ano de referência
Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física	Produção física de bens de capital, intermediários, consumo	Brasil e UFs com maior peso na indústria	Mensal, divulgada com defasagem de 30 a 45 dias do mês de referência
Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salários	Pessoal ocupado assalariado, admissões, desligamentos, número de horas pagas e valor da folha de pagamento	Brasil e UFs com maior peso na indústria	Mensal, divulgada com defasagem de 30 a 45 dias do mês de referência
Pesquisa Anual da Indústria da Construção Civil	Pessoal ocupado, salários, ativo, passivo, custos e despesas, receitas e construções executadas	Brasil e UFs	Anual, divulgada com defasagem de 12 a 18 meses do ano de referência

tíveis, eletrodomésticos, equipamentos de escritório e informática, livros, revistas e jornais etc.).

A Pesquisa Anual de Serviços investiga o desempenho econômico-financeiro (receita, custos operacionais, pessoal ocupado, gastos com remunerações) das empresas nesse amplo e diverso setor de serviços – não incluídos os financeiros – discriminando os resultados segundo estados, assim como os diversos subsetores (alojamento e alimentação, transportes, serviços de informação e de correio, atividades de informática, atividades imobiliárias, atividades recreativas e culturais, serviços pessoais etc.).

O IBGE realiza, ainda, outros levantamentos,

como as pesquisas satélites, que cobrem temas específicos e relevantes para acompanhar as transformações da indústria no país ou que visam a aportar dados específicos para fechamento do Sistema de Contas Nacionais. A Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica, de 2001, foi uma dessas pesquisas, que procurou levantar as práticas de inovação de produtos e processos de produção nas empresas industriais brasileiras.

Por fim, vale comentar que cada pesquisa tem um programa de divulgação específico, incluindo boletins conjunturais divulgados através do Sistema de Recuperação Automática de Informações - Sidra

Quadro 6

Pesquisas do comércio e serviços

Pesquisa	Escopo	Desagregação geográfica	Periodicidade Divulgação
Pesquisa Anual dos Serviços	Receitas, custos operacionais, pessoal ocupado, gastos com pessoal	Brasil e Ufs	Anual, divulgada com defasagem de 12 a 18 meses do ano de referência
Pesquisa Anual do Comércio	Atacado e varejo quanto a remunerações, receitas, compras, estoques, pessoal ocupado, despesas de aluguel, serviços, sistemas de automação, área de vendas, check-outs	Brasil e Ufs	Anual, divulgada com defasagem de 12 a 18 meses do ano de referência
Pesquisa Mensal do Comércio	Indicadores conjunturais do comércio varejista, como receita e volume de vendas para vários segmentos	Brasil e Ufs	Mensal, divulgada com defasagem de 30 a 45 dias do mês de referência

(www.sidra.ibge.gov.br) ou de publicações anuais mais volumosas, com uma série de tabelas, análises gerais e, em muitos casos, CD-Rom's com dados mais específicos.

A PRODUÇÃO DE INDICADORES ECONÔMICOS NOS ÓRGÃOS ESTADUAIS

As instituições de estatística e secretarias de planejamentos nos estados também produzem, compilam e disseminam dados e indicadores econômicos. Como levantado em Jannuzzi & Gracioso (2002b), essas informações estão entre as mais organizadas e regularmente disponibilizadas ao público, dentre as estatísticas públicas estaduais. Com base em pesquisas primárias, em pesquisas do IBGE, em registros administrativos das Secretarias e órgãos governamentais, essas instituições produzem trabalhos analíticos, boletins conjunturais e bases de dados (disponíveis em CD-ROM's e Internet), com informações acerca da economia regional, detalhando indicadores sobre produção industrial, produção agropecuária, preços agrícolas e ao consumidor, transporte de cargas, vendas no comércio e dinâmica do emprego e salários, chegando, em alguns estados, a se produzir estimativas de Produto Interno Bruto não só para o estado, mas, também, para municípios (Quadro 7).⁸ Assim, de forma complementar às pesquisas do IBGE, é possível dispor de alguns indicadores econômicos mais específicos para as possíveis regiões enfocadas pelo analista econômico.

Dentre essas instituições, destacam-se a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade, pelo fato de desenvolverem pesquisas primárias para levantamento de dados

econômicos e socioeconômicos, além de disporem de um conjunto amplo de produtos informacionais que abordam questões relacionadas à dinâmica das economias regionais.

As pesquisas e produtos informacionais da SEI são apresentados no Quadro 8. A Pesquisa do Índice de Preços ao Consumidor tem o objetivo de avaliar o comportamento da variação de preços de 308 produtos e serviços consumidos pelas famílias com rendimen-

tos mensais compreendidos entre 1 e 40 salários-mínimos, residentes na área urbana de Salvador. A Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, desenvolvida em convênio com a Fundação Seade e o Dieese, levanta mensalmente estatísticas do mercado de trabalho metropolitano, permitindo avaliar os efeitos da conjuntura econômica sobre o nível de desemprego e rendimentos. Os conceitos de atividade, trabalho e desocupação, o protocolo de coleta e o desenho do plano amostral, são diferentes dos empregados na PME do IBGE, levando a computação de indicadores que, em geral, em ter-

mos de nível, são diferentes, mas em termos de tendência no tempo, são semelhantes. A Pesquisa de Investimentos Industriais tem a finalidade de levantar as intenções de investimentos industriais previstos para o estado da Bahia, a partir da coleta diária de informações junto aos principais veículos da mídia nacional e regional. A pesquisa de Mão-de-Obra Agrícola, como o próprio nome a define, tem o propósito de produzir estimativas da ocupação da mão-de-obra agrícola para as principais culturas, em 16 regiões produtoras.

A SEI é um das poucas instituições estaduais que publica um Boletim Conjuntural, trazendo análises e indicadores econômicos mensais produzidos através de suas pesquisas primárias e dados secundários, derivados de pesquisas do IBGE e outras instituições. Outro produto informacional é o boletim do Índice de Movimentação Econômica de Salvador, que procura avaliar o dinamismo econômico conjuntural a partir do movimento de vendas no comércio e consumo de energia na capital.

Vale comentar que cada pesquisa tem um programa de divulgação específico, incluindo boletins conjunturais divulgados através do Sistema de Recuperação Automática de Informações - Sidra (www.sidra.ibge.gov.br) ou de publicações anuais mais volumosas, com uma série de tabelas, análises gerais e, em muitos casos, CD-Rom's com dados mais específicos

⁸ Em Jannuzzi & Gracioso (2002a) são apresentados quadros acerca das estatísticas econômicas produzidas e compiladas por cada instituto estadual de estatística ou Seplan, assim como o formato da publicação (boletim, internet, cd-rom etc.).

Quadro 7
Estatísticas econômicas disponíveis nos estados e natureza da fonte (primária/secundária)

Tema e subtema das Estatísticas Econômicas	AC	PA	RO	RR	TO	AL	BA	CE	PE	PB	RN	SE	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	GO	DF	MS	MT
AGROPECUÁRIA																							
Produção de lavouras	S	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Produção animal	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Estimativa de safras agrícolas	S	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S		S		S	S	S		S	S	S	S
INDÚSTRIA																							
Indicadores conjuntuais de indústria				S			S	S	S	S		S	S	S	S	P		S	S	S			
Produção, emprego, salário			S	S			S	S	S				S	S	S	P		P S	S	S			
Indústria de construção civil	S		S	S	S		S	S	S	S	S		S	S	S				S	S	S		
Indústria extrativa mineral			S				S	S	S	S	S	S	S	S	S			S	S	S	S	S	
COMÉRCIO E SERVIÇOS																							
Comércio atacadista	S	S	S	S	S		S	S							S	P	S	S	S	S	S	S	S
Comércio varejista	S	S	S	S	S		S	S	S					S	S	P	S	S	S	S	S	S	S
Estatísticas de turismo	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	S			S				S	S	S	S	S
Transporte de cargas	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			S	S	S	S	S
Transporte de passageiros	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S			S	S	S	S	S
Estatísticas sobre empresas de serviços	S		S	S	S		S	S	S	S				S					S				
Estatísticas sobre micro-empresas	S	S	S	S	S		S	S				S				S			S	S			S
Cooperativas	S						S																
PREÇOS																							
Acompanhamento/preços de produtos agrícolas	S	S	S				S	S	S	S		S		S		S		S		S	S	S	S
Acompanhamento de preços atacado	S	S	S				S	S	S	S		S		S	S			S		P S	S		
Índices de preços ao consumidor	S	P			P S	P S	P	S	S	S	S	P S		S	S	P	S	S	P	S	P	P	P
Cesta básica de consumo	S	S			P S	P S	P	S	S	S	S	P S						S					
CONTAS REGIONAIS																							
Estimativa de Produto Interno Bruto	S	P S	S	S	S	S	P	S	P	S	P S	S	P S	P S	P S	P S	S	S	P S	P S	S	P S	S
Projeção de PIB estadual		P S	S	S	S	S	P	S	P	S	S	S	P S	S	P S	P S	S	S	P S	P			S
PIB municipal							P	S	P					P S	P S	S	S	S	P	P S	P S		
Finanças públicas	S	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	P	S	S	S	S	S	S	S
TRABALHO E RENDIMENTO																							
Desemprego			S	S	S	S	P S	S	S	S				P		P	P	P S	S		S		
Emprego formal		S	S	S	S	S	P S	S	S	S					S	S	S	P S	S	S	S		
Nível geral do salário		S	S				P S	S	S	S				P	S	P	S	P S	S	S	S	S	S

Fonte: Jannuzzi & Gracioso (2002 a)

Legenda: P= dado proveniente de pesquisa primária; S= dado proveniente de fontes secundárias

Já no Sistema de Estatísticas Econômicas do Seade destacam-se a Pesquisa de Atividade Econômica Paulista – PAEP, o Guia de Investimentos e Geração de Empregos e a Pesquisa de Conjuntura da Pequena e Média Empresa – PECOMPE, a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, e a Pesquisa de Condições de Vida – PCV (Quadro 9). Como essas pesquisas são apresentadas de forma sistematizada em um número especial da São Paulo em Perspectiva,⁹ apresenta-se aqui, tal como na seção anterior, apenas um breve sumário dos dados econômicos por elas levantados. Em particular, o artigo de Ferreira (2003), publicado na mesma revista, contextualiza-as dentro do quadro de estatísticas públicas. Em Guizzardi (2004) há ainda outras referências importantes às informações econômicas produzidas no SEADE a partir dos registros administrativos das secretarias estaduais.

A PAEP traz informações acerca da receita, pessoal ocupado, política de recursos humanos, tecnologia de informação e dados acerca das mudanças dos processos de gestão, automação, produção e inovação tecnológica nas empresas sediadas no estado, para os anos de referência de 1996 e 2001, com possibilidade de desagregação por grandes regiões no

estado. A PECOMPE, já citada anteriormente, é realizada através de convênio com o Sebrae, levantando, mensalmente, dados sobre faturamento, pessoal ocupado e gastos com salários, em uma amostra de pequenas e médias empresas, permitindo a desagregação de resultados por setor (Indústria, Comércio e Serviços) para a Região Metropolitana de São Paulo e interior do estado. O Guia de Investimentos permite o monitoramento das tendências do investimento produ-

tivo no estado de São Paulo, a partir de anúncios levantados nos principais jornais e meios de comunicação e depois confirmados junto às empresas. Os dados do Guia são disponibilizados mensalmente no site do Seade, organizados em tabelas que discriminam, para as diversas regiões e municípios do estado, os investimentos anunciados segundo origem do capital (país sede da empresa), tipo de investimento (implantação, ampliação, modernização) e setor de

A SEI é um das poucas instituições estaduais que publica um Boletim Conjuntural, trazendo análises e indicadores econômicos mensais produzidos através de suas pesquisas primárias e dados secundários, derivados de pesquisas do IBGE e outras instituições

atividade.

A PED, já apresentada acima, foi implantada pelo Seade em 1985, na Região Metropolitana de São Paulo e, depois, levada a outras regiões: Região Metropolitana de Salvador, de Belo Horizonte, de Porto Alegre, de Recife e o Distrito Federal, constituindo uma rica base de séries históricas de indicadores de

Quadro 8

Principais pesquisas e produtos da SEI com dados econômicos

Sistema/ Pesquisa	Escopo	Desagregação geográfica	Periodicidade Divulgação
Índice de Preços ao Consumidor	Comportamento da variação dos preços de produtos e serviços consumidos pelas famílias conforme renda entre 1 e 40 SM	Salvador (área urbana)	Mensal, com resultados de 10 a 15 dias do mês de referência
Pesquisa de Emprego e Desemprego	Pessoal ocupado (com vínculo formal ou não), taxa de desemprego e nível de rendimento médio	Região Metropolitana de Salvador	Mensal, com resultados em até 30 dias do mês de referência
Pesquisa de Investimentos Industriais	Investimentos industriais anunciados na mídia e governo para implantação futura no estado da BA	Estado e 11 regiões	Mensal, com resultados em até 30 dias do mês de referência
Estimativa de Mão-de-Obra Agrícola	Pessoal ocupado para as principais culturas, para as regiões produtoras	Estado e 16 regiões produtoras	Anual
Boletim Conjuntural & Planejamento	Análise conjuntural de indicadores econômicos e sociais produzidos pela SEI e outras instituições nacionais	Bahia, Brasil e outros estados	Mensal Download gratuito

⁹ Volume 17, n.3/4, de jul/dez. 2003.

Quadro 9

Principais pesquisas do Seade com dados econômicos

Sistema/ Pesquisa	Escopo	Desagregação geográfica	Periodicidade Divulgação
Pesquisa de Atividade Econômica Paulista	Receita, Valor adicionado, pessoal ocupado, inovação tecnológica, tecnologia de informação, automação e gestão administrativa	Estado Interior Grandes Regiões do interior	Quinquenal 1o lev. Ref. 1996 2o lev. Ref. 2001
Guia de Investimentos e Oferta de Empregos	Investimentos anunciados por empresas, por setor de atividade, origem do capital e tipo de investimento	Regiões Administrativas do Estado e Municípios	Mensal, com resultados em até 30 dias do mês de referência
Pesquisa de Conjuntura da Pequena e Média Empresa (com SEBRAE)	Faturamento, pessoal ocupado, gasto com salários das pequenas e médias empresas	Região Metropolitana de São Paulo Interior do Estado	Mensal, com resultados em até 30 dias do mês de referência
Pesquisa de Emprego e Desemprego	Pessoal ocupado (com vínculo formal ou não), taxa de desemprego e nível de rendimento médio	Região Metr. S. Paulo Região do ABC Em outros estados: DF, RMs de Salvador, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre	Mensal, com resultados em até 30 dias do mês de referência
Pesquisa de Condições de Vida	Pessoal ocupado (com vínculo formal ou não), taxa de desemprego e nível de rendimento médio	Região Metropolitana de São Paulo Interior do Estado Algumas regiões	Irregular 1990: Só RMSP 1994 1998 2005

mercado de trabalho metropolitano no país. A PCV, tal como a PNAD do IBGE, é uma pesquisa de natureza sociodemográfica, levantando informações que podem ser usadas para construção de indicadores econômicos (rendimentos, mercado de trabalho).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se apresentar, neste texto, as principais fontes de dados e pesquisas econômicas no país, que fornecem os insumos para construção de indicadores e elaboração de boletins de análise conjuntural da economia brasileira. Depois de uma breve apresentação conceitual acerca dos indicadores econômicos, foram vistos os principais produtores de dados econômicos e de boletins conjunturais e as características principais das pesquisas da área econômica do IBGE.

Embora não seja um levantamento exaustivo na área, o texto é representativo do que se produz e se dissemina em termos de informações econômicas oficiais. Os Ministérios da Fazenda, do Trabalho e do Desenvolvimento e Comércio Exterior, BNDES e Banco Central também dispõem de registros administrativos de natureza econômica, apresentados de forma parcial neste texto. Os institutos estaduais de

estatística também dispõem de outras bases de dados importantes para a construção de indicadores econômicos para os estados, regiões e seus municípios, como os registros de Impostos de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, as Finanças Públicas mais detalhadas, as estatísticas de transporte rodoviário, as estatísticas da produção agropecuária estadual etc. Há certamente outras fontes de informação que merecem abordagens específicas – e compilações didáticas, como a presente pretendeu ser – como a Fundação Getúlio Vargas, as associações patronais, como a CNI e a FIESP, o SEBRAE e os grandes grupos editoriais que têm publicações importantes na área de negócios (como EXAME, Gazeta Mercantil, VALOR etc.).

Naturalmente, em que pesem os progressos realizados desde a última Conferência Nacional de Estatística, em 1996, há ainda várias lacunas temáticas a preencher, pesquisas a implementar, registros a compilar e metodologias a aprimorar para que o Subsistema de Estatísticas Econômicas Nacionais possa atender plenamente a demanda de informações para o planejamento governamental ou empresarial. Uma dessas demandas passa pela disponibilização de estatísticas industriais e do comércio, mais desagregadas

territorialmente – em nível microrregional. Também há a necessidade de produção de estatísticas conjunturais mais específicas por ramos de atividade econômica e porte de empresa, já que as micro e pequenas empresas não estão contempladas em várias dos painéis das pesquisas de estabelecimentos do IBGE. Outra lacuna a resolver é a transformação dos Índices de Preços em medidas efetivamente nacionais, não apenas das principais regiões metropolitanas, assim como a computação de Índice de Preços ao Atacado, metodologicamente mais consistente que o disponível. A decisão de não realização de Censos Econômicos também terá que ser reavaliada, pela necessidade de dispor de parâmetros mais precisos para cômputo das Contas Nacionais, Regionais e PIB Municipal. Essas são algumas das questões da agenda de revisão do Sistema Estatístico Nacional que implicarão, necessariamente, novos aportes de recursos para as agências e departamentos encarregados da produção e compilação das estatísticas econômicas nas esferas federal e subnacionais.

Política cambial, de juros e, enfim, política econômica mais consistente e ousada requer informação econômica mais precisa, periódica e específica. Investir na produção desse tipo de informação é, certamente, uma condição necessária – ainda que muito longe de suficiente – para o país começar a resgatar décadas perdidas de crescimento econômico e os cinco séculos de iniquidades sociais acumuladas.

REFERÊNCIAS

COSTA, F. N. *Economia em 10 lições*. São Paulo: Makron/Unicamp, 2000.

FEIJÓ, C. A. et al. *Contabilidade social: o novo sistema de contas nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

FERREIRA, S. P. Produção e disponibilização de estatísticas:

uma abordagem institucional. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 17-25, 2003.

FRUMKIN, N. *Guide to economic indicators*. Arkmonk: M. E. Sharpe, 1990.

GONÇALVES, A. C. P. *Economia aplicada*. Rio de Janeiro: FGV, 2003 (Série FGV Management).

GUIZZARDI FILHO, Osvaldo. *A produção de estatísticas com base em registros administrativos: controle e informação*. 2004. 105 p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Biblioteconomia e Documentação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, 2004.

IBGE. *Pesquisas agropecuárias*. Rio de Janeiro, 2002. (Série Relatórios Metodológicos, v. 6).

_____. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

JANNUZZI, Paulo de Martino; GRACIOSO, Luciana. *A produção e disseminação da informação estatística no Brasil: o papel das agências estaduais de planejamento e pesquisa* (Relatório de Pesquisa PUC-Campinas). 2002a.

JANNUZZI, Paulo de Martino; GRACIOSO, Luciana. A produção e a disseminação da informação estatística pelas agências estaduais no Brasil. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 92-103, 2002b.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3. ed. Campinas: Alínea/PUC-Campinas, 2004.

LOPES, F. J. C.; FERNANDEZ, S. G. *Indicadores econômicos*. Madri: Pirâmide, 2001.

PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. *Manual de economia*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANDRONI, P. *Traduzindo o economês: para entender a economia brasileira na época da globalização*. São Paulo: Best Seller, 2000.

SOUZA, L. P. A informação estatística: bem econômico e social. *Perspectivas em Ciência da Informação*. Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 203-222, 1997.

ZACHARIAS, M. L. B. *Cadastros estatísticos de empresas construídos a partir de registros administrativos*. Santiago: CEPAL, 2003.

Da informação à cognição: gerenciando a trajetória da implementação do Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI – na Bahia

*Aida Varela Varela**, *Ana Gramacho***, *Clelia Andrade Tinoco Melo****, *Igor Guimarães*****

Resumo

Novas necessidades da sociedade demandam novas atitudes educacionais. Este artigo apresenta a experiência da Agência de Treinamento Credenciada da Bahia – ATC Bahia, integrada à Fundação Luís Eduardo Magalhães – FLEM, da gestão de um sistema de informação na área educacional. O objetivo da Agência é acionar, acompanhar e avaliar – detectando situações-problema e subsidiando tomadas de decisão – a implementação, nas Unidades Escolares de Ensino Médio da Rede Pública Estadual, do Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI, aplicativo da Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural – TMCE, subsidiado, metodologicamente, pela Experiência de Aprendizagem Mediada – EAM, no que tange o processo de apreensão, significação e transferência/transcendência de informação por professores e alunos.

Palavras-chave: sistema de informação, Programa de Enriquecimento Instrumental, cognição, situações-problema, tomada de decisão.

Abstract

New society necessities demand new educational attitudes. This article presents an experience of the Licensed Training Agency in Bahia – ATC Bahia–, integrated to the Luís Eduardo Magalhães Foundation – the management of Information System in educational area that aims to put in action, to follow and to evaluate – detecting problems and giving subsidies to decisions making – implementation assessment for the Public High School System (basic education) as an applicative of the Theory of Structural Cognitive Modifiability – SCM, methodologically sponsored by the Mediated Learning Experience – MLE, regarding apprehension, signification and information transference / transcendence by teachers and students.

Key words: information system, Instrumental Enrichment Program, cognition, situation-problem, decision making.

INTRODUÇÃO

Grandes eixos, ou megatendências, vêm transformando a sociedade. Os avanços tecnológicos, como a informática, as telecomunicações, os novos materiais, equipamentos e meios de transporte mais eficientes e rápidos, permitem a comunicação em tempo real. A rede mundial, como componente do sistema informacional, popularizou-se e integrou-se ao sistema produtivo e à vida diária do indivíduo. Frente a tais avanços, a informação adquiriu um *status* inédito, dando origem a conceitos como Sociedade da Infor-

* Especialista em PEI e Doutora em Ciência da Informação, Docente da UFBA. varela1946@hotmail.com

** Especialista em PEI e Especialista Técnica da ATC Bahia / FLEM.

*** Especialista em PEI e Coordenadora da ATC Bahia / FLEM. cmelo@flem.org.br

**** Estudante de Letras da UCSal e Assistente Técnico da Gerência de

mação, traduzido como um sistema de valores socioeconômicos e tecnológicos, característicos destes tempos (WALKER, 1992; CASTELLS, 1999).

A transformação dos paradigmas econômicos e produtivos afeta a divisão do trabalho e a percepção do lugar do indivíduo na organização, evidenciando a natureza cada vez mais complexa das situações de trabalho e a correspondente multidisciplinaridade, que tem afetado a empregabilidade e os perfis dos profissionais (MUSA, 1997). Os modelos organizacionais também vêm sofrendo alterações, enfatizando o trabalho em equipe, a cooperação, as parcerias e o estabelecimento de redes.

Segundo Seabra (1998), o conhecimento passa a ter papel fundamental nas relações de produção e, por consequência, na ordem e no poder mundiais. Numa economia global fundamentada nas grandes corporações, o valor que o conhecimento agrega é fator determinante, superando cada vez mais o trabalho e a matéria-prima. É necessário preparar o indivíduo para viver numa era caracterizada por uma grande teia de relações e conexões.

A realidade dos avanços tecnológicos, aliada às mudanças dos paradigmas econômicos e produtivos, provocou um amplo questionamento educacional, envolvendo, não somente as instituições, como também o cotidiano do indivíduo. A integração cooperativa, de educação, ciência e tecnologia, está dirigida para a capacitação no uso das novas tecnologias informacionais, bem como na construção do conhecimento como processo contextualizado, interdisciplinar, somando-se a isso o reconhecimento da dimensão política, presente na formação educacional (DOWBOR, 1998; MORAES, 1997; PIKE, 1999).

A explosão informacional, por si mesma, criou barreiras a seu próprio acesso, com os custos da busca pela informação, o número ilimitado de fontes, a ignorância a respeito das novas ferramentas cognitivas e informacionais disponíveis e a falta de habilidade em lidar com tais ferramentas. Essas barreiras revelam a necessidade de preparar o ser humano para definir, buscar, avaliar e organizar as informações, transformando-as em conhecimento, numa atitude contínua de aprender a aprender.

O processo de busca de informação, para a resolução de problemas ou produção de trabalhos científicos, é essencialmente um processo de construção de conhecimento

O processo de busca de informação, para a resolução de problemas ou produção de trabalhos científicos, é essencialmente um processo de construção de conhecimento. Esse processo se inicia com questionamentos que levam ao exame das respostas, mediante determinadas estratégias e análises, em busca da qualidade de soluções de problemas. A busca de informação como processo cognitivo para a resolução de problemas, direcionando o aprendiz ao

pensamento crítico e criativo, vem sendo explorada por muitos educadores.

A visão educacional predominantemente tradicional, baseada no conceito de que o professor transmite um conjunto fixo de informações aos estudantes, está sendo substituída por um enfoque educacional voltado para os processos de construção, gestão e disseminação do conhecimento, com ênfase no “aprender a aprender” e na educação continuada, sendo a informação o elemento-chave.

Muitos governos têm procurado, a partir de avanços tecnológicos, investir em uma “Educação para Todos”, oferecendo oportunidades de aprendizado aos cidadãos, enfatizando a integração social e o acesso – tanto físico quanto intelectual – à informação e à cidadania, como formas de diminuir o abismo socioeconômico e educacional entre as nações, visando à criação de uma nova sociedade: a sociedade da aprendizagem (GORARD, 1998; HEISKANEN, 1998; KEAANS *et al.*, 1999; NENOU, 2000).

A situação relatada se apresenta à sociedade como um desafio, principalmente à educação, em função de uma série de características que, segundo Moraes (1997), são:

- a chamada globalização (em sua concepção econômica) aprofundou as diferenças entre as nações privilegiadas e as nações em desenvolvimento, aumentando o abismo social, econômico e educacional entre elas; o acesso amplo e irrestrito à informação, mediado pela análise crítica, cria a oportunidade de constituição de uma sociedade mais consciente de sua cidadania, capaz de reagir às desigualdades e transformar-se;
- a noção de fácil acesso à informação por meio da

tecnologia, a partir do estabelecimento de redes, da internet e das telecomunicações, criou uma noção errônea do imperativo tecnológico como resposta às necessidades comunicacionais e educacionais da humanidade – o conhecimento e o uso do ferramental tecnológico são essenciais nos dias de hoje, porém é preciso considerar que a tecnologia, por si só, não comunica nem educa;

- a percepção de uma certa angústia e perplexidade, experimentada pelo indivíduo diante do impacto gerado pela velocidade com que a tecnologia tem evoluído e disponibilizado a informação, através dos meios de comunicação. A chamada angústia informacional – a progressão geométrica do volume de informações disponibilizadas e a necessidade de atualização constante – criou, nos indivíduos, um *stress* informacional e estabeleceu a necessidade de aprender como relacionar-se com a informação, buscando sua síntese, compreensão, relevância e pertinência;
- historicamente, a finalidade da formação educacional sempre foi formar profissionais para um trabalho estável, aptos a exercer uma função especializada. Mas atualmente cresce, cada vez mais, a demanda por profissionais flexíveis, multicapitados, capazes de aprender ao longo da vida: a informação, o conhecimento e a habilidade de lidar com grandes massas de informações, além das demandas pessoais e profissionais voltadas para a competência, transformaram-se nos maiores determinantes dos avanços sociais e econômicos;
- a fim de alcançar a prosperidade econômica, a coesão social e a plena participação das instituições e dos cidadãos nas sociedades democráticas, tornou-se necessário repensar as políticas e práticas educacionais – novos projetos educacionais passaram a ser planejados e implementados em todo o mundo, buscando estabelecer uma educação centrada no aprendiz, em seus processos de construção de conhecimento e cidadania; as instituições devem buscar seu próprio paradigma de qualidade e repensar seu papel sociopolítico.

As mudanças na percepção dos processos educacionais perpassam pela criação de pontes entre a dimensão epistemológica (conhecimento), a dimensão pedagógica (ensinar e aprender) e a dimensão política (escolha do projeto de sociedade e escola que se pretende)

As práticas pedagógicas buscam mais do que nunca a transferência do foco de ensino-aprendizagem do docente para o aprendiz e dos conteúdos para os processos de aprendizado, enfatizando a formação integral do indivíduo: conhecimentos, habilidades e valores (MASETTO, 1998). As mudanças na percepção dos processos educacionais perpassam pela criação de pontes entre a dimensão epistemológica (conhecimento), a dimensão pedagógica (ensinar e aprender) e a dimensão política (escolha do projeto de sociedade e escola que se pretende).

COMO A BAHIA VEM RESPONDENDO AO DESAFIO DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO?

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n.º 9.394/96) busca conciliar Humanismo e Tecnologia, conhecimento dos princípios científicos que presidem a produção moderna, exercício da cidadania plena, formação ética e autonomia intelectual. Nesse cenário da educação é preciso reconstruir o saber da Escola e a formação do educador na dimensão interdisciplinar e na diversidade cultural.

Na busca de alternativas pedagógicas para efetivar a qualidade da educação, autoridades responsáveis pelo setor educacional, articuladas com a sociedade, vêm realizando esforços para expandir e melhorar a qualidade do ensino para fazer frente aos desafios postos por um mundo em constante mudança.

Pesquisas têm sido desenvolvidas pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia (destacando-se as realizadas quando da elaboração, implantação e implementação do Programa Educar para Vencer, de 1999), pelo MEC / INEP e pela Fundação Carlos Chagas (1999/2000), detectando que os alunos chegam ao ensino médio com o desempenho acadêmico aquém do esperado.

Estudo diagnóstico da Fundação Carlos Chagas para o Programa Educar para Vencer, realizado em 185 escolas da rede pública estadual e em 98 escolas da rede pública municipal, totalizando

53.961 alunos concluintes da 8ª série – alunos do ensino médio no ano letivo seguinte –, registrou os resultados expostos na Tabela 1.

Essa pesquisa demonstra que, em Língua Portuguesa, os alunos obtiveram um percentual de acertos abaixo de 50% em relação a alguns descritores, a exemplo de: depreender de uma informação explícita outra informação implícita no texto; inferir o sentido de uma palavra ou de uma expressão considerando o contexto e/ou o universo temático e/ou a estrutura morfológica da palavra; reconhecer, em um texto, características que permitam identificar o interlocutor ou o personagem; relacionar informações; e identifi-

car o tema/tópico central de um texto.

Já em Matemática, como se pode ver na Tabela 2, os alunos apresentaram dificuldade em compreender os enunciados das questões e lidar com a linguagem matemática; no que se refere à álgebra, eles restringem-se ao trabalho com equações em que a letra funciona apenas como incógnita; as frações não têm significado para eles e o conceito de números racionais não é de domínio desses alunos.

Por meio de vários estudos, infere-se que o principal problema que afeta o professor é a falta de recursos para a ação – entendidos na sua variedade de formação específica, tecnologias de ensino, acesso

Tabela 1

8ª Série - Língua portuguesa / Resultado de pesquisa
(número médio de respostas corretas, em 39 questões)

Tipo de Curso / Turno	ESTADUAL					MUNICIPAL				
	Mat.	Vesp.	Not.	Não Identificado	Média / tipo	Mat.	Vesp.	Not.	Não Identificado	Média / tipo
Regular	19,02	18,68	16,76	18,20	18,16	19,24	18,59	16,55	17,21	17,90
Aceleração	-	14,17	15,49	13,68	14,45	-	-	17,41	-	17,41
Acelerada	-	-	14,00	-	14,00	-	-	-	-	-
Multisseriada	-	21,4	18,75	-	20,07	-	-	-	-	-
Não identificado	19,33	20,2	16,6	17,87	18,50	-	17,79	17,04	17,44	17,42
Média/turno	19,17	18,61	16,32	16,58	17,40	19,24	18,19	17,00	17,32	17,70
%	49,20	47,70	41,80	42,50	44,60	49,30	46,60	43,60	44,40	45,40

Fonte: Relatório Final - Programa Educar para Vencer. Fundação Carlos Chagas, 1999/2000

Tabela 2

8ª Série - Matemática / Resultado de pesquisa
(número médio de respostas corretas em 40 questões)

Tipo de Curso / Turno	ESTADUAL					MUNICIPAL				
	Mat.	Vesp.	Not.	Não Identificado	Média / tipo	Mat.	Vesp.	Not.	Não Identificado	Média / tipo
Regular	11,63	11,69	10,19	11,06	11,14	11,73	12,19	10,76	10,57	11,31
Aceleração	-	10,14	9,69	9,16	9,66	-	-	12,79	-	12,79
Acelerada	-	-	9,33	-	9,33	-	-	-	-	-
Multisseriada	-	13,9	11,00	-	12,45	-	-	-	-	-
Não identificado	9,5	13,00	10,43	10,96	10,97	-	10,83	10,08	10,96	10,62
Média/turno	10,56	12,18	10,13	10,39	10,80	11,73	11,51	11,21	10,76	11,40
%	26,40	30,40	25,30	25,90	27,00	29,30	28,80	28,00	26,90	28,50

Fonte: Relatório Final - Programa Educar para Vencer. Fundação Carlos Chagas, 1999/2000

aos bens culturais e estratégias didáticas, entre outros – e, não tanto, a existência ou não de propostas curriculares, profundas ou superficiais, que o orientem. Noutras palavras, o que falta ao professor é um repertório científico e tecnológico que ultrapasse o do aluno, além de conhecimentos de Artes, de História das Ciências, de Filosofia. Entende-se que, assim, a interdisciplinaridade pode ser efetivada, inferindo-se, também, que o professor precisa fortalecer mediações entre a cultura dos alunos, a cultura da comunidade e a cultura escolar (MORAES *et al.*, 2004).

Desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, optou-se politicamente por considerar o ensino médio como parte da educação básica no Brasil, quando se conferia “... a esse nível de ensino o estatuto de direito de todo cidadão”.

Ao procurar a universalização, expectativa ainda distante de se alcançar, o Estado explicita a importância da formação para o exercício da cidadania, ou para a continuidade dos estudos em nível superior, destacando a formação para o mundo do trabalho, sem, contudo, assumir ou mesmo propor um ensino profissionalizante. Conforme o art. 35 da LDB (Lei n.º 9.394/96):

O Ensino Médio, etapa final de Educação Básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidade:

- I – a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Merece destaque, portanto, a reflexão sobre o grau de apreensão e compreensão da informação pelo indivíduo, além da construção de representações mentais e do desenvolvimento de competências e habilidades. Os conteúdos passam a ser meio e

não fim, e o que se busca construir na escola é a possibilidade não apenas de apropriação dos conteúdos específicos, mas a gestão destes em etapas posteriores ao tempo escolar.

O retrato socioeconômico da juventude brasileira exige que a educação média atenda a uma dupla necessidade: direito a uma formação humanística geral de qualidade e acesso a conhecimentos humanísticos e específicos que utilizem a continuidade dos estudos

e o ingresso na vida produtiva. Observe-se que, no atual estágio de construção do conhecimento pela humanidade, a dicotomia entre conhecimento geral e específico, entre ciência e técnica, ou mesmo a visão de tecnologia como mera aplicação da ciência, devem ser superadas de tal forma que a escola incorpore a cultura técnica e a cultura geral na formação plena dos sujeitos e na produção contínua de conhecimentos (MORAES *et al.*, 2004).

Efetivar a perspectiva interdisciplinar no ensino médio é um outro desafio, no sentido de que professores, alunos e escola compreendam sua própria cultura e identifiquem as dimensões da realidade que motivam uma proposta curricular coerente com os seus interesses e as suas necessidades.

Na Bahia, para se acionar uma proposta com tais características, investiu-se na ampliação do potencial cognitivo das pessoas envolvidas no processo educacional e, para tanto, selecionou-se uma teoria de aprendizagem cognitivista e interacionista (a Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural – TMCE), que vem subsidiando a disseminação e a efetivação dos princípios filosóficos, políticos e pedagógicos da reforma para o ensino médio.

Foi em Israel que a Bahia, em pesquisas sobre desenvolvimento cognitivo, descobriu um pesquisador contemporâneo, preocupado com o estudo da modificabilidade humana, o Professor Reuven Feuerstein (Ph.D. em Psicologia do Desenvolvimento pela Universidade de Sorbonne, Paris) e com ele firmou um contrato de dez anos, a partir de 1999, com a finalidade de revolucionar a educação: “(...)

Na Bahia, para se acionar uma proposta com tais características, investiu-se na ampliação do potencial cognitivo das pessoas envolvidas no processo educacional e, para tanto, selecionou-se uma teoria de aprendizagem cognitivista e interacionista (a Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural – TMCE)

tem-se mais potencial internalizado do que se é capaz de apresentar, podendo-se, portanto, ampliar a capacidade de aprender, desde que se tenha ferramentas cognitivas e mediação humana” (FEUERSTEIN, 1980).

A capacidade de aprender a aprender continuamente integra a concepção da Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural, que explica a inteligência humana como um processo dinâmico, flexível e modificável, tendo como foco a adaptabilidade da espécie humana ao longo de seu percurso histórico-social, independentemente de idade, classe social e fatores genéticos, entre outros.

A educação média deve estar assentada sobre eixos básicos, como flexibilidade, diversidade e contextualização. Para tanto, urge que se propicie aos profissionais da educação média a análise de sua prática pedagógica, problematizando as concepções epistemológicas que a embasam, para que se modifique o *modus operandi* do processo ensino-aprendizagem. Torna-se necessário, então, que professores e alunos participem de um programa que vise à ampliação cognitiva e ao aumento de saberes, estimule o senso crítico e a autonomia para discernir, e desenvolva a competência relacional, considerando a multiplicidade de aspectos que possibilitam ser, incorporadas à responsabilidade e à solidariedade (MORAES *et al.*, 2004).

Implementou-se, então, o Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI, documento constituído de 14 instrumentos elaborados por Feuerstein, como um sistema aplicativo da TMCE, para desenvolver, por meio da EAM – Experiência de Aprendizagem Mediada (interação do ser humano e o seu contexto sociocultural por meio da mediação humana), funções cognitivas e operações mentais, reunindo características que asseguram uma autonomia de pensamento, à medida que se desenvolvem, no indivíduo, competências, habilidades e atitudes que propiciam o pleno desenvolvimento humano, conforme as exigências do mundo atual.

Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI

O PEI foi, para mim, um instrumento que me mostrou formas

fáceis de colocar meus conhecimentos em prática, fazendo, assim, com que eu ganhasse mais tempo para realizar outras tarefas. Posso dizer que ele foi um programa estruturador de uma parte da minha vida. (Júnior Selmo do Rosário Santos – aluno do turno diurno).

O PEI é uma estratégia de intervenção psicoeducativa que, através da mediação, aciona o ato cognitivo subsidiado pelo mapa cognitivo, desenvolvendo a capacidade operativa do sujeito

O PEI é uma estratégia de intervenção psicoeducativa que, através da mediação, aciona o ato cognitivo subsidiado pelo mapa cognitivo, desenvolvendo a capacidade operativa do sujeito. Com mais de 300

páginas de atividades oferecendo situações-problema, ele prioriza o desenvolvimento de funções cognitivas, permitindo a aquisição de numerosos pré-requisitos de aprendizagem (Tabela 3).

A intervenção, com esse conjunto de instrumentos, objetiva ampliar o potencial cognitivo para a aprendizagem, trabalhando as funções cognitivas, desenvolvendo operações mentais, o vocabulário, construindo conceitos, propiciando a motivação intrínseca, fomentando os processos do pensamento reflexivo, o que possibilita a generalização e a transferência mediante atividades, além de propiciar ao indivíduo o autoconhecimento e a construção de sua autonomia cognitiva.

Na ação pedagógica, o Programa objetiva o planejamento dessa ação para atender às necessidades cognitivas dos alunos, como uma seleção de vocabulário que subsidie a construção de conceitos, trabalhando com diversas modalidades de linguagem; desenvolvimento de hábitos que assegurem a aplicação de regras, princípios, estratégias e comportamentos para a solução de problemas; e a tomada de consciência de professores, alunos e toda a comunidade escolar. Além do desenvolvimento de processos de reflexão e *insight*, para possibilitar a transferência a outras situações, por meio da generalização, construção e desenvolvimento de atividades que dêem satisfação em realizá-las e tenham significado social.

Pode-se representar, através de um simples esquema, o processo contínuo de aplicação das páginas do PEI, conforme a Figura 1.

Numa aula do PEI, através da mediação, os alunos analisam o que fizeram para serem bem-sucedidos ou o porquê das dificuldades, ou seja, aprendem a organizar o pensamento e a resolver situações-

Tabela 3
Instrumentos do PEI

INSTRUMENTO	FOCO DE INTERVENÇÃO
NÍVEL I	
1. Organização de Pontos	Planejamento, projeção de relações virtuais.
2. Orientação Espacial I	Representação mental, flexibilidade na orientação espacial objetiva e subjetiva no espaço topológico, euclidiano e projetivo.
3. Comparações	Justificativa de julgamentos, classificação e estabelecimento de relações, exploração sistemática.
4. Percepção Analítica	Decomposição, integração, percepção e interpretação das relações do todo e suas partes.
5. Classificações	Estabelecimento de categorias, raciocínio lógico-verbal.
6. Instruções	Codificação e decodificação de diferentes códigos, pensamento hipotético/inferencial, comportamento planejado, análise e síntese.
7. Ilustrações	Percepção e definição de um problema, decodificação de informações, orientação temporal, expressão oral, relações de causa e efeito.
NÍVEL II	
8. Orientação Espacial II	Uso de referências externas, uso de várias fontes de informação simultâneas, inferência lógica.
9. Progressões Numéricas	Comparação, pensamento hipotético / inferencial, identificação e aplicação de regras e leis.
10. Relações Familiares	Exploração sistemática, uso concomitante de duas ou mais fontes de informação, relações virtuais e hierárquicas.
11. Relações Temporais	Sistema de referência do tempo objetivo e subjetivo, raciocínio sequencial.
12. Relações Transitivas	Transferência de relações a partir de inferências.
13. Silogismos	Análise de proposições e de argumentos para checar veracidade, inferência discriminativa entre proposições válidas e não-válidas e entre possíveis alternativas.
14. Desenho de Padrões	Representação mental de uma sequência, transporte visual de formas, codificação e decodificação de informações, pensamento reflexivo, flexibilidade mental e reversibilidade de raciocínio.

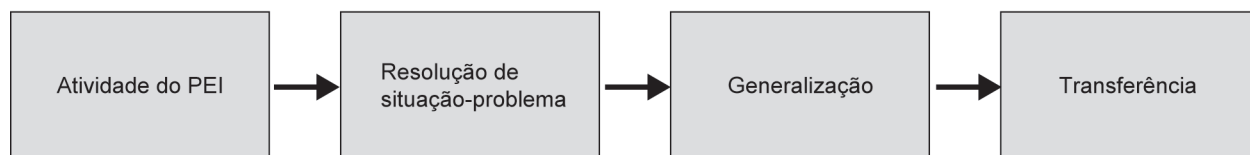
Fonte: ATC Bahia, 2000.

problema, através de suas experiências, tendo os exercícios do PEI como pretexto. As discussões são fomentadas por perguntas e respostas de professores e alunos. Essas discussões, normalmente, terminam com generalizações. O processo de análise e introspecção constrói o sistema metacognitivo do aluno e as conclusões geradas por ele – princípios –, criando pontes e conexões com o mundo exterior. Tanto o sistema metacognitivo quanto essas pontes devem ter

um valor universal, o que beneficia a contextualização e a interdisciplinaridade.

O desenvolvimento metacognitivo configura a busca de significado que permeia o pensamento e a linguagem, a capacidade de planejamento do próprio exercício cognitivo, a auto-regulação e o controle deliberado das funções psíquicas básicas para a aprendizagem e o desenvolvimento da consciência concebida como percepção da própria atividade da mente.

Figura 1
Processo de aplicação de uma página do PEI



Sistema informacional e a trajetória da implementação do PEI

Para que se desenvolvessem as atividades de implementação que o PEI demandava na disseminação da TMCE, foi integrado, à Fundação Luís Eduardo Magalhães, o Centro de Treinamento Autorizado da Bahia, ATC Bahia, hoje Agência de Treinamento Credenciada, que, autorizado pelo Hadassah, WIZO-Canada Research Institute, Jerusalém e ICELP/Israel, concebeu, implantou e coordena o sistema de informação, constituído dos subsistemas: Administração, Formação, Formação Continuada e Pesquisa. Considerando-se que o foco de preocupação atual da sociedade direciona-se para a informação e, conseqüentemente, para os sistemas de informação, tendo como desafio maior o de responder às demandas em tempo real, disponibilizando a informação como oportunidade ao usuário, o primeiro desafio da ATC Bahia é que as pessoas envolvidas no processo de implementação do PEI adquiram, usem, compartilhem a informação e atuem de alguma forma sobre essa informação.

Um cuidadoso e gradual planejamento, numa visão sistêmica aberta, subsidiou a implementação do Programa de Enriquecimento Instrumental, seguido de um plano plurianual da ATC Bahia, que estipulou estágios para o Projeto e empreendimentos como referência, atendendo às seguintes fases: 1) a tomada de consciência, quando ocorreram as ações de disseminação do projeto nas escolas e com outros segmentos da sociedade, através de palestras, comunicações através de carta, *folders* e *releases*, para gerar interesse pelo projeto e prover as novidades a respeito da sua implementação, além de disseminar os resultados e os progressos; 2) a formação de professores do ensino médio da rede pública estadual, realizada por profissionais da Bahia, formados como Trainers pelo Centro Internacional para Desenvolvimento do Potencial de Aprendizagem (ICELP), dirigido por Feuerstein, em Jerusalém, que capacitaram esses professores para aplicar os instrumentos do PEI, níveis I e II.

Implantou-se o PEI no ensino médio da rede pública estadual, em 1999, em 18 unidades escolares de 17 municípios baianos, consolidando-se sua implementação através de Portarias da Secretaria

da Educação do Estado da Bahia, inserindo-se os princípios teóricos e metodológicos do PEI ao currículo do ensino médio, segundo Parecer nº 225/99, do Conselho Estadual de Educação. Essa inserção objetivou subsidiar o planejamento e o desenvolvimento do currículo, superando a organização por disciplinas estanques, e revigorar a integração e a articulação dos conhecimentos num processo permanente de contextualização e de interdisciplinaridade, finalidades propostas para o ensino médio.

Gerenciamento do sistema informacional da ATC Bahia

A administração da ATC Bahia, o subsistema de informação, gerencia ações administrativas e orçamentárias; elabora e acompanha o orçamento; controla a distribuição de materiais didáticos pertinentes à vivência do PEI, para as unidades escolares e para os Cursos de Formação e Vivências em PEI para professores e gestores; organiza a programação de viagens dos supervisores e dos líderes executivos; faz controle e manutenção de estoque dos instrumentos do PEI; faz inventário do material do PEI nas escolas; elabora relatório físico e financeiro mensal do Projeto para a Secretaria da Educação; e elabora e promove a realização de contratos com clientes.

A Formação, o subsistema que desenvolve atividades realizadas pelos trainers e supervisores, sob a orientação do líder executivo, prepara profissionais para uma nova atitude pedagógica, respaldada pela TMCE; promove os cursos para formar mediadores do PEI, os professores e coordenadores pedagógicos, constituídos de duas partes (a primeira, enfoca a vivência dos instrumentos do PEI e a auto-avaliação dos mediados ao término de cada um deles, e, a segunda, dedica-se ao estudo da TMCE / EAM e à análise dos instrumentos do programa); promove a vivência do PEI para dirigentes escolares; elabora e utiliza instrumentos de aferição de frequência nos cursos; e subsidia a emissão de diplomas. A Formação também promove duas reuniões de estudo, presenciais, durante o ano, com todos os supervisores e trainers residentes na capital e em municípios do interior do estado, com duração de 10 dias. Essas reuniões são analisadas pelo grupo de pesquisa para posterior elaboração e reajuste das ações dos de-

mais subsistemas da ATC Bahia. O quantitativo de vivências e os cursos de formação em PEI podem ser conferidos na Tabela 4.

A Formação Continuada é uma ação desenvolvida por trainers e supervisores da capital e de municípios do interior do estado, sob a supervisão do líder exe-

pedagógico, o professor e o funcionário, coordenando reuniões de AC. Ele observa aulas do PEI, preenchendo fichas de observação, nas quais registra diversos dados, como clareza do objetivo da aula, qualidade das perguntas de mediação, tratamento dado às manifestações dos alunos, mediação para a

Tabela 4
Vivência e Cursos de Formação em PEI

Ano	Professor Mediador Nível I	Professor Mediador Nível II	Vivência	Estudos com Coordenador Pedagógico
De 1999 a 2005 (mab)	6 516*	2 679	589*	396*

Fonte: ATC Bahia, 200
*TOTAL GERAL = 7.501

cutivo. Acompanha e realimenta a comunidade escolar na trajetória de uma nova atitude pedagógica; acompanha a vivência da TMCE/PEI/EAM na escola; realiza reuniões de estudo; desenvolve vivências do PEI, selecionando instrumentos e priorizando páginas conforme o foco da vivência; promove contatos com o diretor, o vice-diretor e outros profissionais; e coordena as reuniões de Atividade Complementar, AC. As reuniões de AC assim se estruturam:

- relata-se as dificuldades vivenciadas pelos professores durante as aulas, identificam-se as de ordem conceitual, procedimental e de atitude observadas e discute-se essas dificuldades na perspectiva da TMCE;
- em seguida, planejam-se aulas com páginas do instrumento do PEI, a partir da(s) operação(ões) mental(ais) priorizada(s) para atender a uma necessidade cognitiva identificada, estabelecendo relações com os parâmetros do mapa cognitivo (ferramenta de análise do ato mental do sujeito diante do objeto de conhecimento) e com o objetivo proposto; discute-se o desenvolvimento das aulas planejadas, sintetiza-se o encontro e recomenda-se aos professores registrarem as dúvidas e aspectos relevantes que ocorram durante as aulas, para o relato do próximo encontro;
- por último, analisam-se as questões administrativas pertinentes ao PEI, como inscrições em curso, solicitação e entrega de diplomas, solicitação de reuniões com grupos de alunos e marcação de aulas de observação, entre outras.

O trainer/ supervisor visita as escolas, fazendo contatos com o diretor, o vice-diretor, o coordenador

formulação e/ou reformulação de conclusões, estímulo ao exercício das reflexões para a transcendência, intencionalidade e reciprocidade entre professor e aluno, qualidade da comunicação do professor, liderança do professor durante as atividades, coerência entre planejamento e prática e alcance do objetivo planejado.

O líder executivo também visita as escolas, tanto da capital quanto do interior, fazendo contatos com todos da escola, e observando o supervisor em suas ações. Os líderes executivos e os supervisores apresentam, à Coordenação da ATC Bahia, os dados coletados em instrumentos próprios e específicos de cada etapa do trabalho, realizando encontros para avaliação, estudos e planejamento com toda a equipe. Hoje, a abrangência do PEI na Bahia pode ser vista na Tabela 5.

A Pesquisa é uma atividade realizada pelos *trainers*, especialistas em Pesquisa e em ferramentas tecnológicas. Através dela, se acompanha, avalia e realimenta a trajetória de uma nova atitude pedagógica, respaldada pela TMCE (a implementação do PEI), por meio de estudos experimentais, estudos de aceitação e impacto, aproximações sucessivas de

Tabela 5
Abrangência do PEI

Ano	1999	2005
Categoria		
Alunos	15.580	250.507
Escolas	18	280
Municípios	17	91

Fonte: ATC Bahia, 2005

Total de alunos 1999 a 2005 = 767.490

escuta, análise de resultados e reuniões de estudo.

Como se pode observar, o sistema informacional da ATC Bahia, com seus subsistemas inter-relacionados, coleta, recupera, processa, armazena e distribui a informação, transformando-a em uma forma utilizável, subsidiando a coordenação da ATC Bahia na tomada de decisões, análise e visualização de assuntos complexos, resolvendo outros tipos de problemas, com a finalidade de fortalecer o planejamento, o acompanhamento e a avaliação.

Da informação à cognição: insumos

Segundo Laudon (1999), nas organizações, diversos fatores importantes estão, simultaneamente, envolvidos nos problemas. Os problemas estão sujeitos a interpretações complexas e muitas vezes controversas, interpretações subjetivas que envolvem visões de mundo, originadas de atores internos ou externos à organização. Um sistema informacional direcionado à solução de problemas pode ser visto através de cinco etapas: a primeira é a de identificação de problemas, que envolve a busca de consenso e tipos de soluções que poderão ser apropriadas – um período de análise e definição de problemas; a segunda etapa é o entendimento desses problemas, um momento de investigação, com coleta de fatos e mais análise, com o objetivo de um melhor entendimento; na terceira etapa, de tomada de decisões, debate-se os objetivos e as soluções viáveis, e a melhor opção é escolhida; na quarta etapa é iniciado o processo de projeto de soluções; por fim, na quinta etapa, é iniciado um período de implementação/testagem, no mundo real, das mudanças propostas e a avaliação dos resultados. Observe-se que, à medida que o ambiente apresenta novas necessidades, há uma sinalização de que é tempo de novo processo de tomada de decisões.

A partir do ano 2000, com a ampliação da abrangência do PEI e a constante busca da qualidade da ação pedagógica, intensificaram-se as atividades do subsistema de Pesquisa, com o desenvolvimento de

vários estudos avaliativos, a fim de alimentar o sistema informacional para resolver situações-problema e tomar decisões.. Uma das pesquisas avaliativas constituiu-se numa tese de doutorado intitulada “Informação e Autonomia: A Mediação Segundo Feuerstein”, com o objetivo de avaliar a efetividade da implementação do PEI em unidades escolares do ensino médio da rede pública estadual da Bahia, defendida em janeiro de 2003, na Universidade de Brasília. A referida pesquisa

contou com a participação de toda a equipe da ATC Bahia durante o processo de coleta, tabulação e análise de dados.

Desenvolvendo-se o plano clássico para o experimento – um estudo comparativo – a investigação foi realizada por amostragem, em escolas da capital e do interior, em turmas dos turnos diurno e noturno, organizadas como grupos de controle, constituídos de alunos de escolas em que não houve a intervenção do PEI em 2000 e 2001, e grupos experimentais de alunos de escolas que tiveram essa intervenção.

Para alcançar o objetivo dessa pesquisa, foram aplicados, a alunos e professores, instrumentos de medidas qualitativas e quantitativas para avaliar a entrada, o processo e o produto. Na primeira etapa, de diagnose, deu-se a aplicação de:

- um questionário socioeconômico e cultural, que teve por objetivo “traçar o perfil dos alunos que frequentam o ensino médio da rede pública estadual”, e que, ao compor uma amostra selecionada, informou sobre o passado escolar dos alunos, variáveis ligadas à instrução e à organização familiar deles, bem como certas características mais específicas da vida escolar, além de informações demográficas e sobre hábitos de estudo;
- Matrizes Progressivas de J. C. Raven – Escala Geral – Séries A, B, C, D e E, que objetivaram avaliar o potencial cognitivo dos estudantes, evidenciando as funções cognitivas que necessitavam ser exercitadas, subsidiando o planejamento de intervenções pedagógicas;
- pré-teste de retenção e transferência de estratégi-

as PEI para os alunos, com o objetivo de conhecer o potencial cognitivo do indivíduo diante de situações-problema;

- pré-testes de Língua Portuguesa, Matemática e História e Geografia (elaborados segundo as competências / habilidades do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio/SAEB/MEC), com o objetivo de avaliar a transferência das estratégias de resolução de situações-problema desenvolvidas no PEI para disciplinas curriculares;
- questionários e entrevistas para coleta de opiniões sobre o PEI, com professores e alunos;
- questionário para professores, sobre fatores impulsionadores e restritivos na prática pedagógica, objetivando avaliar a variável “qualidade de mediação”, diagnosticando a visão de mundo e a visão da educação pelo professor, antes da aplicação do PEI, e registrando as mudanças do professor após ter aplicado o PEI a seus alunos.

Durante a segunda etapa – o processo – procedeu-se a aplicação do PEI, ocasião em que se desenvolveram ações de acompanhamento / avaliação com ficha de análise do planejamento, ficha de acompanhamento/observação de aula PEI, o que possibilitou detectar a variância das seguintes intervenientes: qualidade das aulas PEI, dos trabalhos dos estudantes com páginas PEI, do curso de formação de professores, do processo de acompanhamento (supervisão) e, finalmente, qualidade da sistemática de avaliação.

Na terceira etapa, a do produto, procedeu-se, com alunos, a aplicação dos pós-testes de Língua Portuguesa, Matemática, História e Geografia, Matrizes Progressivas Escala Geral de Raven, retenção e transferência de estratégias do PEI. Nessa etapa, foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com professores e alunos para coleta de opiniões sobre o PEI, a fim de avaliar o grau de modificabilidade do indivíduo, no que tange à apreensão, significação e transferência de informações.

Com a ampliação da abrangência do PEI e a constante busca da qualidade da ação pedagógica, intensificaram-se as atividades do subsistema de Pesquisa, com o desenvolvimento de vários estudos avaliativos, a fim de alimentar o sistema informacional para resolver situações-problema e tomar decisões

Os resultados da pesquisa avaliativa registraram que, após a intervenção do PEI, os alunos apresentaram maior capacidade de discriminação; maior capacidade de geração de novas informações através de síntese, permutação e seriação; maior eficiência de pensamento relacional, hipotético-inferencial e analógico; maior eficiência de raciocínio indutivo e dedutivo; maior eficiência na análise, na síntese, na conduta comparativa; e maior potencial para abstrações e para o uso de mais de duas fontes simultâneas de informação.

Nas Provas de Conteúdos de Língua Portuguesa, Matemática, Geografia e História, 84,0% dos alunos dos grupos experimentais apresentaram aumento nas competências básicas – observar, identificar, localizar, descrever, discriminar, constatar, representar etc.; 63,0%, aumento nas competências operacionais – classificar, seriar, ordenar, compor, decompor, conservar propriedades, fazer antecipações, calcular por estimativa, interpretar e justificar etc.; e 56,3% dos alunos apresentaram

aumento nas competências globais – analisar, aplicar, avaliar, criticar, julgar, explicar causas e efeitos, apresentar conclusões, levantar suposições, fazer prognósticos, fazer generalizações etc.

Os professores registraram várias respostas positivas, conforme mostram os gráficos 1, 2, 3 e 4.

Os professores concluíram que o aluno precisava desenvolver a habilidade de identificar e resolver problemas; desenvolver o raciocínio independente; relacionar e contextualizar conteúdos curriculares a situações de vida; utilizar o trabalho sistemático e o comportamento planejado; tomar consciência de mudanças em si mesmo; e aprender a aprender.

Os supervisores/ *trainers* e os professores das unidades escolares também desenvolveram monografias e dissertações de mestrado. Como exemplo de monografia, citamos “A Experiência de Aprendizagem Mediada – EAM, e o Fazer Pedagógico dos educadores aplicadores do PEI, em duas es-

Gráfico 1
O PEI colaborou no seu relacionamento com os alunos?

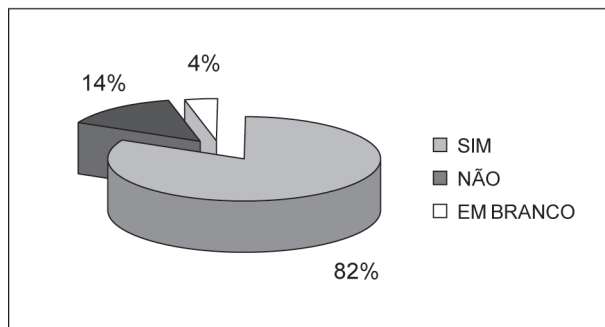


Gráfico 3
O PEI ajudou-o a compreender melhor a prática pedagógica?

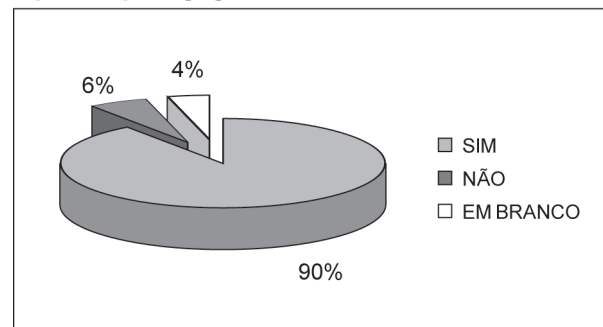


Gráfico 2
Os alunos mediados por você ampliaram a capacidade de aprender?

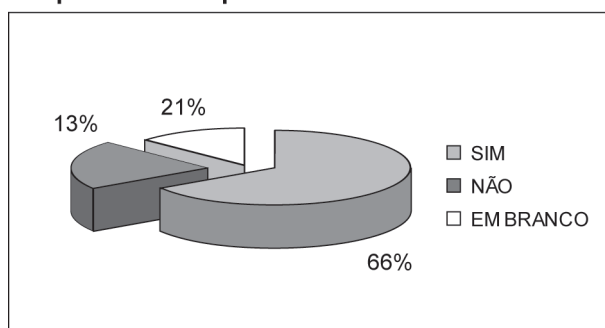
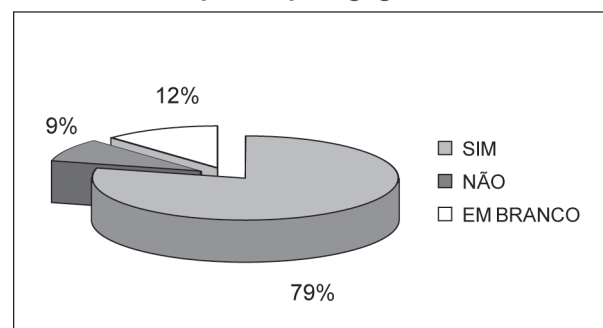


Gráfico 4
Na sua opinião, o PEI proporcionou resultados positivos no desenvolvimento cognitivo dos seus alunos? a prática pedagógica?



colas da rede pública, em Salvador”, que teve como objetivo investigar as mudanças que ocorrem na ação pedagógica dos educadores aplicadores do PEI.

Entre outros aspectos analisados, os resultados demonstraram que 80% dos professores afirmaram ter modificado o modo de planejar e a metodologia: detalhando o plano de aula, respeitando as diferenças e as dificuldades dos alunos e utilizando a medição; 54% dos professores apresentaram mudanças no processo de avaliação, valorizando a avaliação qualitativa. Ainda segundo essa pesquisa, quanto a mudanças metodológicas, 49,0% dos professores que participaram declararam que os alunos registraram que: os professores aguardam as respostas de alunos (66,0%); exploram o significado de palavras (57,0%); relacionam o conteúdo com outras situações (51,0%); valorizam mais a aprendizagem do que a nota (46,0%); e estimulam a participação dos alunos nas aulas (37,0%).

“O Programa de Enriquecimento Instrumental na

Modificabilidade Cognitiva dos Alunos do Ensino Médio do Colégio Estadual Anísio Teixeira, Salvador” foi outro tema de dissertação de mestrado, que teve como objetivo, investigar a efetividade do Programa para a modificabilidade cognitiva; avaliar a aceitação do Programa pelos alunos e pelos professores; e verificar os resultados da aplicação do Programa no ano letivo de 2001.

De acordo com os registros, 87,4% dos alunos melhoraram o relacionamento com os professores; 82,2% gostam das aulas do PEI; 72,9% declararam que o PEI mudou a sua maneira de pensar; 69,1% mudaram o comportamento depois de vivenciar o PEI; 66,5% disseram que o PEI auxilia em outras disciplinas; e 59,1% gostaram de criar estratégias para resolver problemas.

Ainda nessa pesquisa, durante a vivência com o PEI, 76,9% dos alunos declararam que avançaram quanto à organização e à estruturação mental; 75,2% conseguiram trabalhar com diferentes códigos

de linguagem; 69,3% compreenderam a relatividade da posição de um objeto em relação ao observador; 61,9% compreenderam que a comparação exige identificação de critérios, conceitos espaciais e conceitos temporais; 58,1% utilizaram o raciocínio hipotético ao comparar as partes de um todo; 52,0% perceberam, de forma clara e precisa, a constituição de alguns elementos (forma, número, tamanho, cor e codificação/decodificação de uma informação).

Uma outra experiência em avaliação do Programa de Enriquecimento Instrumental vem acontecendo desde 2004: “Tecendo a Rede, ATC Bahia e Unidades Escolares – promovendo ações de fortalecimento da TMCE / PEI, rumo à construção de Ambientes Modificadores”, projeto que visa a avaliar a disseminação do PEI quanto à apreensão e à aplicação dos princípios da TMCE nas unidades de ensino médio da rede pública estadual, através de aproximações sucessivas de escuta.

De acordo com os resultados das escutas realizadas, vem-se constatando que os professores estão compreendendo melhor os princípios da Teoria da Modificabilidade Cognitiva Estrutural e, conseqüentemente, estão melhorando a qualidade na aplicação do PEI. Em 2004, um produto do Projeto Tecendo a Rede foi a realização do seminário “Um Momento, Deixe-me Pensar na Educação, na Escola, na Esperança...”, que teve como objetivo partilhar experiências dos professores que aplicam o PEI em escolas do ensino médio da rede pública da Bahia.

Em reuniões com Dirigentes Escolares, também no Projeto Tecendo a Rede, os diretores declararam maior compreensão dos princípios da TMCE, dando maior apoio aos professores aplicadores do PEI e compreendendo as vantagens da adoção de uma teoria de aprendizagem construtivista-interacionista para gerenciar e acionar um Projeto Político-Pedagógico, com coerência entre planejamento e ação pedagógica.

Desde 2004, vem-se utilizando, como recurso para fortalecer as ações de Formação Continuada de

profissionais da ATC Bahia e da rede pública de ensino médio, uma sistemática de Educação à Distância, a videoconferência, que tem possibilitado a otimização da disseminação dos princípios teóricos e práticos concernentes à TMCE, EAM e PEI, rumo à contextualização, à interdisciplinaridade e à significação.

A razão mais forte pela qual a ATC Bahia cons-

A razão mais forte pela qual a ATC Bahia construiu um sistema informacional foi a de desenvolver habilidades em análise e solução de problemas e em lidar, eficazmente, com pessoas no plano individual e organizacional, criando estratégias para a flexibilidade diante de mudanças ambientais, além de administrar seus problemas internos e externos

truiu um sistema informacional foi a de desenvolver habilidades em análise e solução de problemas e em lidar, eficazmente, com pessoas no plano individual e organizacional, criando estratégias para a flexibilidade diante de mudanças ambientais, além de administrar seus problemas internos e externos.. Isso se dá, principalmente, por se estar trabalhando com uma opção pedagógica cognitivista e interacionista, com foco no processo de apreensão da informação e construção do conhecimento, processos esses cujos resultados não são percebidos de imediato, mas a médio e longo prazos.

O desafio dessa experiência foi partir do pressuposto básico de que é necessário, frente à realidade atual, saber lidar com a informação e seu vasto universo, de modo a aprender continuamente. Preparar o ser humano mediante a utilização de ferramentas cognitivas – como a ATC Bahia o faz, com o Programa de Enriquecimento Instrumental – para que se aproprie desse universo é o papel das instituições educacionais, principalmente quando a noção de processo é o mais importante, uma vez que o indivíduo está construindo um novo entendimento, a partir das informações encontradas.

O princípio da incerteza integra as concepções do mundo atual. E essa incerteza diminui à medida que ocorre o aprendizado e novos conhecimentos são incorporados à cognição, o que remete à construção do conhecimento como atividade humana, como capacidade de alterar estruturas, criar novos modelos mentais. O foco está no indivíduo – nos processos de compreensão da informação e no uso que o indivíduo faz da informação em situações diversas.

CONCLUSÃO

Um sistema de informação educacional otimiza a gestão da informação e, por consequência, a gestão organizacional. Na experiência educacional da ATC Bahia, o registro e o processamento de dados e informações justificam-se em razão do fomento de novas descobertas, de novos conhecimentos. Não obstante algumas dificuldades encontradas para acionar esse sistema de informação – singularidade do projeto (primeiro no mundo num sistema público como política educacional); dimensão (extensão territorial do Estado e quantitativo de pessoas envolvidas); formação do professor (formação com foco no conteúdo, resultado do currículo dos cursos de formação); resistência do professor à mudança (no planejamento, na metodologia e na avaliação); e quebra de paradigma (compreensão da TMCE e sua contextualização) – ele vem atendendo ao objetivo de disseminar informações para a tomada de decisões, a partir da detecção e análise de problemas em prol da qualidade da educação das novas gerações baianas.

Ratifica-se, portanto, a necessidade de, frente à realidade educacional, saber lidar com a informação, saber como definir suas necessidades informacionais, como buscar e acessar a informação, como avaliá-la, organizá-la, transformá-la em conhecimento, habilidade e valor que determinam diferentes formas de interação com o mundo.

REFERÊNCIAS

- ALVIN, Maria Auxiliadora Lobo. A Experiência de Aprendizagem Mediada – EAM – e o fazer pedagógico dos educadores do PEI, em duas escolas da rede pública, em Salvador, 2003 – Monografia (Especialização) –, Departamento de Educação, Programa de Educação de Jovens e Adultos, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2003.
- ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. *Ensino médio: múltiplas vozes*. Brasília: UNESCO: MEC, 2003.
- BEYER, Hugo Otto. *O fazer psicopedagógico: a abordagem de Reuven Feuerstein, a partir de Piaget e Vygotsky*. Porto Alegre: Mediação, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Parâmetros curriculares nacionais – ensino médio: bases legais*. Brasília, 1999.
- CASTELLS, M. *O poder da identidade. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 2 ed. São Paulo: Paz & Terra, 1999.
- CRUZ, Roque Lopes da. O programa de enriquecimento instrumental na modificabilidade cognitiva dos alunos do ensino médio do Colégio Estadual Anísio Teixeira. Salvador, 2003. Dissertação (Mestrado) –, Maestría en Educación, Gestión Educacional, Universidad de Asunción, Paraguai, 2003.
- DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta na era da informação*. Tradução de Bernadette S. Abrão. 4. ed. São Paulo: Futura, 1998.
- DOWBOR, L. O espaço do conhecimento. In: DOWBOR, L. et al. *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998. p.113-32.
- DRUCKER, Peter. *A administração na próxima sociedade*. Tradução de Nivaldo Montingelli Júnior. São Paulo: Nobel, 2002.
- FEUERSTEIN, Reuven. *Instrumental enrichment: an intervention program for cognitive modifiability*. Baltimore, Md.: University. Park Press, 1980. 436 p.
- _____. The coherence of the theory of modifiability. In: KOZULIN (Ed.). *The ontogeny of cognitive modifiability: applied aspects of mediated learning & experience of instrumental enrichment*. Jerusalem: ICELP, 1997.
- FONSECA, Vítor da. *Aprender a aprender: a educabilidade cognitiva*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- GOMES, Cristiano Mauro Assis. *Feuerstein e a construção mediada do conhecimento*. Porto Alegre: Artmed, 2002.
- GORARD, S. et al. Society is not to build by education alone: alternative roots to a learning society. *Research in post-compulsory education*, v.3, n.1, p. 25-37, 1998.
- HEISKANEN, T. From information society to learning society: a working life perspective on the debate. Tampere: Tampere University (Mobile boundaries of the information society subproject) – current research in library and information science. 1998.
- KEARNS, P. et al. *VET in the learning age: the challenge of life-long learning for all: overview of information trends and case studies*. Leadrook: National Center for Vocational Education Research. Disponível em: <<http://www.ncver.edu.au>> Acesso em: jan. 2001.
- KOZULIN, Alex. *Vygotsky's psychology: a biography of ideas*. Cambridge: Harvard University, 1991.
- LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane Price. *Sistemas de Informação com internet*. Tradução de Dalton Conde de Sérgio Alencar. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- MARTÍNEZ BELTRÁN, J. M.; BRUNET GUTIÉRREZ, J. J.; FARRES VILAR, R. *Metodología de la mediación en el PEI*. Santadria de Bazos: Bruño, 1990.

- MASETTO, M. (Org.). *Docência na Universidade*. Campinas: Papirus, 1998.
- MCGGE, James; PRUSAK, Laurence. *Gerenciamento estratégico da informação*. Tradução de Astride Beatriz de Figueiredo. 6. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1994.
- MORAES, *et al.*. Sociologia. In: BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica – SEB, Departamento de Políticas de Ensino Médio. *Orientações Curriculares do Ensino Médio*. Brasília, 2004.
- MORAES, M. C. *O paradigma educacional emergente*. Campinas: Papirus, 1997.
- MUSA, E. V. Prefácio. In: CASALLI, A. *et. al.* (Org.). *Educação e empregabilidade: novos caminhos da aprendizagem*. São Paulo: EDUC. 1997.
- PIKE, G.; SELBY, D. *Educação global: o aprendizado global*. São Paulo: Texto Novo. 1999.
- ROS, Silva Zanatta da. *Pedagogia e mediação em Reuven Feuerstein*. São Paulo: Plexus, 2002.
- SEABRA, C. Uma nova educação para uma nova era. In: DOWBOR, L. *et. al.* (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes. 1998.
- TARAPANOFF, Kira (Org.). *Inteligência organizacional e competitiva*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.
- VARELA, Aida Varela. *Informação e autonomia: a mediação segundo Feuerstein*. 2003. Tese (Doutorado) –, Departamento de Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- WALKER, G. *The information environment: a reader*. New York: G. K. Hall, 1992.

Informação estatística na internet: uma avaliação comparativa de *sites* no Brasil¹

Eliane Kiyomi Ohy*
Paulo de Martino Jannuzzi**

Resumo

A Internet tem sido como uma ferramenta poderosa para instituições estatísticas divulgarem e disseminarem informações e dados a um número maior de pessoas, quebrando barreiras físicas de tempo e espaço, divulgando sua imagem, serviços e produtos, permitindo ao usuário customizar sua demanda de informação tabular. Este trabalho trata, pois, da avaliação de *sites* dos principais institutos de estatísticas no Brasil, com o objetivo de realizar uma análise do conteúdo/*design* informacional e os mecanismos de distribuição e recuperação de informações nas páginas da *web*. A amostra analisada contemplou as principais agências estaduais de estatísticas - CIDE, FEE, IPARDES, SEADE e SEI-, além do IBGE, agência coordenadora do Sistema Estatístico Nacional. Através da revisão de literatura, foram adotados e definidos os critérios de Identificação, Uso e Layout utilizados na avaliação das *home-pages* dessas agências. Constatou-se que há recursos interessantes implementados em várias páginas das agências, mas que há necessidade de algum tipo de estruturação e padronização para potencializar o acesso e uso das informações estatísticas lá depositadas.

Palavras-chave: avaliação de *sites*, informação estatística, internet.

Abstract

New Internet has been a very powerful tool for statistical agencies to disseminate their information and data to a large public, breaking time and space barriers, to communicate their portfolios, services and products. This paper deals with the site evaluation of the main statistical agencies in Brazil, aiming to analyze the content/design and information retrieval tools in the home-pages. The sample covered the main state agencies of statisticians- CIDE, FEE, IPARDES, SEADE, SEI- and also IBGE. Through the literature, we adopted and defined the evaluation criteria, concerning Identification, Use and Layout. We concluded that there are very interesting features implemented on the agencies home-pages, but its important to look for some kind of customization of their site to allow better access and use of their statistical information.

Key words: sites evaluation, statistical information, internet.

INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo presencia uma nova era na produção e disseminação da informação. O conhecimento humano vem se propagando de forma extraordinária, provocando uma avalanche de infor-

mações e conseqüente explosão documentária. Paralelamente, a tecnologia tem evoluído de forma também muito rápida, garantindo novos espaços de disseminação e de suporte informacional. Através da Internet as pessoas têm acessado, de forma cada vez mais rápida e livre, repertórios de informação so-

¹ Este trabalho sistematiza parte de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão do Bacharelado em Ciência da Informação na PUC-Campinas em 2004.

* Bacharel em Ciência da Informação pela PUC-Campinas.
elianeohy@yahoo.com.br

** Doutor em Demografia pela UNICAMP, Mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV, Professor associado da ENCE/IBGE e colaborador da PUC-Campinas, Pesquisador CNPq no projeto Informação estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil (Proc. 307101/2004-5). pjannuzzi@ibge.gov.br

bre os mais variados assuntos, desde a última inovação científica aos documentos básicos das várias religiões, do esporte à literatura, dos relatos de experiências individuais às informações estatísticas sobre países e populações.

Contudo, o volume de informação que vêm sendo incorporado diariamente na Internet, muitas vezes de forma pouco otimizada, têm criado dificuldades na recuperação de informações mais específicas, mesmo aquelas com elevado grau de estruturação como as informações estatísticas, tipo que particularmente interessa a esse trabalho. Como se sabe, as informações estatísticas são de extrema importância para o planejamento e formulação de políticas públicas e acompanhamento societal do esforço governamental (SENRA 2001, JANNUZZI, 1998). Assim, para que um técnico do setor público ou cidadão comum possam fazer uso efetivo e inteligente dessas informações, é necessário que os órgãos provedores e disseminadores de informações estatísticas procurem desenvolver interfaces eficientes de acesso às mesmas.

Procurando contribuir para aprimoramento dessas interfaces, este trabalho traz uma avaliação do design, conteúdo informacional, facilidades de consulta e outras características das páginas das principais agências produtoras e disseminadoras de estatísticas no Brasil, a partir de critérios objetivos sistematizados na literatura. A amostra de instituições pesquisadas contempla o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE/SP), Fundação Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (CIDE/RJ), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA), Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS) e Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES/PR). Essas agências públicas de estatísticas foram selecionadas conforme critérios de importância das mesmas no âmbito do Sistema Estatístico Nacional (JANNUZZI; GRACIOSO, 2002).

Esse trabalho está estruturado em três seções: primeiramente sistematiza-se uma revisão bibliográfica acerca da Informação Estatística e Internet; depois, apresenta-se o instrumento de avaliação dos sites; por fim, apresenta-se a avaliação propriamente dita.

INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA E A INTERNET

As informações estatísticas são de extrema importância para o planejamento e formulação de políticas públicas e acompanhamento societal do esforço governamental. Assim, para que um técnico do setor público ou cidadão comum possam fazer uso efetivo e inteligente dessas informações, é necessário que os órgãos provedores e disseminadores de informações estatísticas procurem desenvolver interfaces eficientes de acesso às mesmas

A importância que a informação assumiu na atualidade, nos remete a questões sobre a sua natureza, seu conceito e os benefícios que podem trazer ao cidadão e no seu relacionamento com o mundo em que vive. A informação quando assimilada de forma adequada, gera o conhecimento, modificando o estoque mental de informações do indivíduo trazendo benefícios ao seu desenvolvimento e da sociedade em que ele vive (BARRETO, 1994, p. 3).

Um tipo particular de informação em que se pode constatar o impacto social desse processo de assimilação é a informação estatística. O núcleo central da Estatística é o dado experimental ou informação estatística, que pode ser descrito como o resultado da observação, registro ou medição dos eventos que afetam pessoas e/ou instituições.

Na definição de Porcaro (2001, p.2):

Considera-se que as estatísticas são representações numéricas da realidade a qual buscam mensurar. Em seu processo de construção, apóiam-se em interpretações teóricas que modelam aspectos da realidade e passam a criar seus próprios modelos de interpretações do real. As estatísticas que buscam apreender a realidade social guardam, pois em sua configuração numérica, uma certa visão de mundo, o que as restringe ao contexto que as referencia.

Guizzardi Filho e Conti (2001, p. 45) acrescentam:

Produzir estatísticas significa compartimentar o mundo, dividi-lo em categorias que o tornem compreensível, pelo menos a partir do ponto de vista dos especialistas que definem, por exemplo, a metodologia de uma determinada pesquisa, cujos resultados deverão espelhar os aspectos da realidade que se procura caracterizar.

O núcleo central da Estatística é o dado experimental ou informação estatística, que pode ser descrito como o resultado da observação, registro ou medição dos eventos que afetam pessoas e/ou instituições. Segundo Souza (1997, p. 204) a informação estatística deve atender as condições de privacidade, individualidade e confidencialidade, onde a coleta de dados deve ser acompanhada da exposição de seus objetivos, formas de utilização e benefícios públicos que se deseja alcançar. Uma outra condição a ser respeitada, conforme esse mesmo autor, é a qualidade da informação. Outra condição fundamental é a atualidade das informações, pois é necessário conhecer o ambiente e a situação atual de qualquer que seja o segmento consultado. Também é importante a padronização dos critérios na busca de informações estatísticas. A manutenção da periodicidade seja decenal, quinquenal, anual ou trimestral, é também condição de extrema importância para se realizar comparações e/ou séries históricas.

Até meados dos anos 90, o principal veículo de disseminação de informações estatísticas utilizado pelas principais agências estatísticas do país era a publicação impressa dos Anuários Estatísticos. A cada ano esses anuários eram ampliados em número de páginas, para atender às necessidades desse tipo de informação de seus diversos usuários. A partir de determinado momento, com os custos crescentes de produção, houve a necessidade de realizar um redimensionamento dessas publicações/relatórios, passando a limitar o detalhamento espacial das informações ou da própria temática a ser coberta. Foi possível contornar esse problema, com o surgimento de outras tecnologias de armazenamento de informações como o CD-ROM, dando um novo suporte físico aos Anuários além do papel. Sem dúvida, o advento do CD-ROM e o da Internet foi a tábua de salvação das agências estatísticas para a disponibilização dos dados estatísticos em volume e rapidez jamais praticados, além de franquear ao usuário a possibilidade de produzir tabelas customizadas, adequadas

O advento do CD-ROM e o da Internet foi a tábua de salvação das agências estatísticas para a disponibilização dos dados estatísticos em volume e rapidez jamais praticados, além de franquear ao usuário a possibilidade de produzir tabelas customizadas, adequadas às suas necessidades de detalhamento temático e temporal

às suas necessidades de detalhamento temático e temporal (JANNUZZI; GRACIOSO, 2002). Como observa Gracioso (2002, p.15):

A informação estatística, agora facilmente acessível através da Internet, deixou de figurar apenas nos diagnósticos e relatórios governamentais, ganhando um papel mais relevante nas arenas de discussão político-social da sociedade brasileira, na avaliação dos avanços ou retrocessos nas condições de vida da população, no apontamento da eficácia ou ineficácia das políticas públicas ou na defesa técnica quanto às prioridades sociais a atender.

Lara *et al.* (2002, p. 87) acrescentam:

A informação estatística, agora facilmente acessível através da Internet, deixou de figurar apenas nos diagnósticos e relatórios governamentais, ganhando um papel mais relevante nas arenas de discussão político-social da sociedade brasileira, na avaliação dos avanços ou retrocessos nas condições de vida da população, no apontamento da eficácia ou ineficácia das políticas públicas ou na defesa técnica quanto às prioridades sociais a atender.

Portanto, a informação estatística constitui atualmente um dos mais importantes bens públicos. Quando estas informações estatísticas estão disponíveis, transmitem a idéia de direito de todos, proporcionando que a sociedade aprenda e se conscientize da complexa e contraditória realidade sócio-econômica, para então transformá-la, possibilitando melhores oportunidades de negócios e bem estar social (SOUZA, 1997, p. 203).

CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE SITES

Do ponto de vista terminológico, *Site* significa um conjunto de documentos inter-relacionados, dispostos na web em um endereço específico. A página principal e inicial de um *site* na WWW é denominada *home-page*. Porém, no Brasil, a expressão *home-page* passou a designar o *site* em si. Geralmente, nesta página inicial, contém as principais opções de

acesso ao site, por meio de menus de links ou botões que permitem a navegação (STRAIOTO, 2002, p.13).

Diante de vasta variedade de base de dados, *sites* e outros serviços disponíveis na Internet, tornou-se importante projetar interfaces que ajudem os usuários a consultar as fontes e serviços de informação disponíveis na rede, pois a apresentação das informações em um *site* deve estar organizada para possibilitar o uso eficiente de seus recursos, ao mesmo tempo que essas mesmas informações e recursos disponíveis sejam agradáveis e de fácil compreensão aos olhos do usuário.

Para ampliar o universo de informações disponíveis na Internet e promover diferentes formas de acesso, é necessário que se crie interfaces estruturalmente organizadas de seus dados e informações institucionais disponíveis da melhor maneira possível, como já alertava Lara (1998, p. 100).

No trabalho de Ohira, Schenkel e Silveira (2003, p. 8) também se alerta para a importância de criação de *sites* de qualidade, com conteúdos relevantes e que realmente atendam aos interesses e necessidades de seus visitantes, são detalhes a serem considerados diante da amplitude e diversidade de *sites* existentes na Internet.

A consulta à literatura na área não revela a existência de um padrão único e consensual para análise e avaliação de *sites* (vide Quadro 1). Porém constata-se que nos trabalhos há alguns parâmetros que serviram de suporte para a construção de um modelo de avaliação, passível de aplicação para análise de *sites* das principais agências públicas de estatísticas no Brasil.

Os parâmetros de avaliação foram, pois, organizados na forma de 3 critérios gerais – Identificação, Uso e *Layout* – desdobrados em com 28 itens (Quadro 2). O critério Identificação diz respeito a informações detalhadas da pessoa jurídica ou física responsável pelo *site*, de modo que a identifique plenamente tais como nome das agências (título do *site*), endereço, telefone, fax, *e-mail*, horário de atendimento. A avaliação quanto ao Uso refere-se aos recursos/ferramentas que um *site* pode utilizar para facilitar a navegação/exploração do conteúdo do mesmo tais como Mecanismo de busca, Mapa do *site*, Glossário, Download/Impressão (se as informações disponíveis no *site* estão disponíveis para essas duas opções), Versão do *site* em outra língua (se há opção de consultar o *site* em outra língua), Ajuda/suporte ao usuário, *Links* externos (se os *links* remetem à informações de outros *sites* ou somente do próprio *site*); Loja Virtual, Quadro de notícias, Quadro

Quadro 1 **Modelos de avaliação de *sites***

<p>Proposta de quesitos de Barboza et al (2000) para avaliar sites governamentais na área de ciência e tecnologia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abrangência e propósito: verifica a amplitude e/ou limitação da fonte da informação, sua profundidade e nível de detalhe; • Conteúdo: avalia a apresentação da informação no site; • Planejamento visual/gráfico (webdesign): verifica letra, tipo, tamanho, disposição, ícones, harmonia, etc. • Funcionalidade: interface e quesitos de navegabilidade. <p>Proposta de quesitos de Furquim (2003) em seu estudo de avaliação de sites centrado no usuário:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conteúdo: utilidade da informação, confiabilidade da informação, atualidade da informação, comodidade para encontrar a informação; • Estrutura: facilidade de entendimento da estrutura do site web, facilidade de localização da informação desejada, ausência de textos longos; • Aparência: efeito visual agradável, impressão satisfatória das telas, inibição de figuras sem perda da funcionalidade, utilização não excessiva de ilustração e efeitos visuais; • Links: coerência dos links, inexistência de links quebrados; • Uso: facilidade de uso, tempo de resposta, existência de mapa do site, facilidade de navegação; • Pesquisa: existência de mecanismo de "busca no site", efetividade do mecanismo de busca 	<p>Proposta de quesitos de Tomaél et al (2000 e 2001) para avaliar fontes de informação na Internet de Instituições de Ensino Superior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informações cadastrais: dados detalhados da pessoa jurídica ou física responsável pelo site de forma a identificá-la plenamente; • Consistências das informações: detalhamento e completeza das informações que fornecem; • Confiabilidade das informações: investiga a autoridade ou responsabilidade do produtor da fonte; • Adequação da fonte: tipo de linguagem utilizada e coerência com os objetivos propostos; • Links: internos e externos, observa se estes recursos complementam as informações e se são constantemente revisados; • Facilidade de uso: facilidade para explorar/navegar o site; • Lay-out: mídias utilizadas; • Restrições percebidas: situações que ocorrem durante o acesso ao site que podem restringir ou desestimular o uso de uma fonte de informação; • Suporte ao usuário: elementos que fornecem auxílio aos usuários; • Outras informações percebidas.
---	--

Quadro 2

Modelo para avaliação dos *sites* de agências de estatística

Critério	Definição	Atributos de Avaliação
Identificação	Dados detalhados da instituição responsável pelo site de forma a identificá-la plenamente.	e-mail do site; endereço da instituição; título da fonte;
Uso	Recursos/ferramentas que um site pode utilizar para facilitar a navegação/exploração do conteúdo de um site	Mecanismo de busca no site; Ajuda/suporte ao usuário; Consulta em outras línguas; Tecnologia utilizada.
Layout	Planejamento gráfico/visual do site, cores, o tamanho das letras, harmonia dos recursos	Tipos de imagens (movimento, som, etc); Coerência na utilização de padrões (tamanho e cor das letras, por exemplo); Design do Menu; Recursos disponíveis; Efeito visual agradável; Integração dos elementos

de destaques; Quadro de eventos; Quadro de indicadores, Consulta à base de dados, Acesso livre ou restrito a essas bases de dados, Contador de acesso ou número de visitantes do *site*. Quanto ao critério *Layout*, avalia-se o planejamento gráfico/visual do *site*, verifica-se se o *design* do *site* facilita a recuperação da informação, se as cores, o tamanho das letras, são agradáveis, se as mídias utilizadas (e o uso de imagens) ajudam na composição do *site*, ou seja se todos esses recursos estão em harmonia entre si e ajudem na exploração de informações presentes no *site*. Assim, são analisados neste critério os seguintes itens: Desenho harmônico (se causa uma boa impressão à primeira vista), Imagens (se contribuem ou não para a navegação, se as imagens são fixas, em movimentos ou as duas opções), o Tamanho e tipo de letras (se são legíveis), o Design dos menus/canais (se são de fácil compreensão) e a Integração dos elementos (se há sintonia entre eles).

Naturalmente, embora se tenha feito um esforço de objetivação da análise dos parâmetros, alguns dos quesitos de avaliação permaneceram mais sujeitos à subjetividade do observador como a “harmonia de cores” ou “efeito visual”.

ANÁLISE DOS *SITES* SEGUNDO OS CRITÉRIOS PROPOSTOS

Com base no instrumento de avaliação proposto, passou-se então à análise das *home-pages* das agências públicas de estatística, selecionadas, como já observado, entre as mais consultadas (Quadro 3). Os resultados da avaliação são apresentados

na Tabela 1 e referem-se à formatação então existente nos primeiros dias de setembro de 2004.

Com relação à página da Fundação CIDE, verificou-se que, aparentemente, no critério de Identificação, a *home-page* dessa agência, deixa um pouco a desejar, já que notou-se apenas o título do *site* facilmente visível, mas informações como endereço, telefone, *e-mail* não são identificados. No critério Uso, esse *site* aparentemente não possui algumas ferramentas que facilitem a navegação no mesmo como, por exemplo, um ícone de Mapa do *site*. Quanto ao Layout o *site* é harmônico, com menus/canais visíveis, com imagens e recursos parentemente em sintonia, tornando-o uma *home-page* agradável.

Avaliando o *site* da FEE verificou-se que quanto à Identificação, ele atende a maioria dos itens a serem analisados. No critério Uso, o *site* também parece obedecer positivamente os itens que avaliados. No critério *Layout*, mesmo sendo uma página longa, o *site* dessa agência é bem elaborado, utilizando poucas cores, com seus canais e produtos/serviços evidentes de fácil identificação e compreensão, com utilização de poucas imagens, garantindo que o *site* não fique sobrecarregado.

A avaliação do *site* do IBGE revela que, quanto ao critério de Identificação, como no *site* do CIDE, apenas o título da agência é evidente, enquanto que outros itens desse critério aparentemente não estão evidentes. No critério de Uso, parece inicialmente de fácil utilização, com disposição de vários canais e recursos que facilitam a navegação no *site*. No critério Layout, apesar de estarem disponíveis vários ícones, imagens e informações, não chega a ser tão sobrecarregado.

Quadro 3

Página inicial dos sites das agências estatísticas selecionados



Tabela 1
Avaliação dos sites das agências estatísticas segundo os critérios

CRITÉRIOS	CIDE	FEE	IBGE	IPARDES	SEADE	SEI
IDENTIFICAÇÃO						
O título do site	F	F	F	F	F	F
Endereço	dif	F	lcn	Dif	F	F
Telefone	dif	F	lcn	Dif	F	F
Fax	dif	F	lcn	Dif	F	F
E-mail	dif	F	lcn	lcn	F	lcn
Horário de atendimento	Ø	Ø	Ø	Dif	lcn	Ø
USO						
Mecanismo de busca	Ø	F	F	Ø	Ø	F
Mapa do site	Ø	F	F	Ø	F	F
Glossário	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø	Ø
Download/Impressão (de informações)	lcn	F	F	lcn	lcn	lcn
Versão do site em outra Língua	sim	sim	sim	não	não	não
Ajuda/suporte ao usuário	F	F	F	F	F	F
Links Externos	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Links de retorno e/ou avanço	Ø	Ø	Ø	lcn	Ø	F
Loja Virtual	lcn	lcn	F	Ø	F	lcn
Quadro de Notícias	Ø	Ø	F	Ø	F	F
Quadro de Destaques	Ø	F	F	Ø	F	F
Quadro de Eventos	lcn	F	Ø	F	Ø	F
Quadro de Indicadores	lcn	dif	F	lcn	dif	F
Consulta à Base de Dados	F	Ø	lcn	F	Ø	F
O seu uso é de livre acesso	sim	não	Sim	não	não	sim
Contador de Acesso ou Número de Visitantes	F	Ø	Dif	Ø	dif	Ø
LAY-OUT						
Desenho em harmonia?	sim	Sim	Sim	não	sim	sim
Imagens contribuem na navegação?	sim	Sim	Sim	não	sim	sim
Imagens são Fixas, em Movimento ou Ambos?	ambos	ambos	ambos	ambos	ambos	ambos
Tamanho e tipo de Letra são legíveis?	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Design do menu/canais do site é de fácil compreensão? Facilita na recuperação de informações?	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Existe integração entre os elementos do site?	sim	sim	sim	sim	sim	sim

Legenda:

F = item facilmente encontrado na home-page

lcn= item facilmente identificado em ícones apontados nas home-pages

dif = informação presente no site, porém houve dificuldade em encontrá-la

Ø = informação não localizada no site

Aparentemente esses recursos facilitam a recuperação de informações.

A análise do *site* do IPARDES mostra que, no critério de Identificação, também é deixado evidente somente o título da agência. Já em relação ao critério de Uso, aparentemente com um menu de canais bem simples, não apresenta a maioria dos itens que são analisados nesse critério. No critério *Layout*, apesar do *site* ser simples, com pouco emprego de menus por exemplo, o uso excessivo de imagens torna o *design* carregado.

Quanto à página do SEADE, no critério de Identificação, fica extremamente evidente todos os itens analisados na própria *home-page*. No critério de Uso, aparentemente atende a apenas alguns itens analisados nesse critério. Já no critério *Layout*, o *site* demonstra sintonia/harmonia entre a disponibilização/distribuição das informações e mídias utilizadas.

No que diz respeito à página da SEI, no critério de Identificação, inicialmente atende a maioria dos itens analisados. No critério Uso, apresenta, em análise preliminar, a maioria dos itens a serem verificados, muitos deles representados por símbolos. No critério *Layout*, atende aos itens analisados, com suas mídias em harmonia, informações bem distribuídas e fácil compreensão.

Sintetizando os resultados da avaliação quanto ao critério de Identificação (Tabela 2),² somente a instituição do SEADE apresenta de forma positiva os 6 itens, ou seja atende à todos os itens relativos a esse critério, identificando portanto de maneira clara

a sua Instituição. Já no *site* da Instituição CIDE foi localizado rapidamente ou de maneira fácil somente um item nesse critério, dificultando ao visitante a localização de informações fundamentais para a identificação da Instituição como, por exemplo, o endereço da mesma. Outra instituição que teve um saldo negativo nesse critério foi o IPARDES, atendendo somente 2 itens dos 6 analisados. As outras instituições (FEE, IBGE e SEI), apresentaram de forma positiva os itens avaliados, atendendo a 5 itens dos propostos. Observou-se nesse critério que as instituições não se preocupam com item “Horário de Atendimento” identificado de forma clara somente no SEADE e no *site* do IPARDES (que, no entanto, não disponibiliza essa informação de modo muito claro).

No critério Uso, com 16 itens analisados (Tabela 3), verificou-se que o *site* da SEI atende, de forma clara e positiva, 13 dos itens, seguido do IBGE, com 12 itens atendidos. As instituições CIDE e FEE apresentam seus *sites* com 10 e 9 itens respectivamente, facilmente identificados. IPARDES e SEADE corresponderam de forma positiva somente a 7 itens, tornando a navegabilidade/exploração em seus *sites* um pouco mais complicada e menos eficiente em relação aos outros. Observou-se nesse critério que nenhum dos *sites* analisados possuem o item “Glossário”. Já o item “Ajuda/Suporte ao usuário”, um canal de comunicação da instituição com seus usuários/visitantes, foi identificada facilmente em todos os *sites* analisados. Há, pois, em teses, preocupação das instituições em atender, solucionar dúvidas, pro-

Tabela 2
Síntese da avaliação do critério Identificação

IDENTIFICAÇÃO	CIDE	FEE	IBGE	IPARDES	SEADE	SEI
O título do site	+	+	+	+	+	+
Endereço	-	+	+	-	+	+
Telefone	-	+	+	-	+	+
Fax	-	+	+	-	+	+
E-mail	-	+	+	+	+	+
Horário de atendimento	-	-	-	-	+	-
Saldo (06 itens verificados)	1 (+)	5 (+)	5 (+)	2 (+)	6 (+)	5 (+)

² Como recurso de síntese fez-se uma atribuição de pontuação + (positiva) e - (negativa) aos itens/critérios verificados. Foi atribuída a pontuação + nos itens que receberam F (item facilmente encontrado na *home-page*), ICN (item facilmente identificado em ícones apontados nas *home-pages*) e SIM (para as respostas que exigiam como resposta sim ou

não) e pontuação - para os itens que receberam DIF (informação presente no site, porém houve dificuldade em encontrá-la), Ø (informação não localizada no site) e NÃO (para as respostas que exigiam como resposta sim ou não).

Tabela 3
Síntese dos resultados do critério Uso

USO	CIDE	FEE	IBGE	IPARDES	SEADE	SEI
Mecanismo de busca	-	+	+	-	-	+
Mapa do site	-	+	+	-	+	+
Glossário	-	-	-	-	-	-
Download/Impressão (de informações)	+	+	+	+	+	+
Versão do site em outra Língua	-	+	+	-	-	-
Ajuda/suporte ao usuário	+	+	+	+	+	+
Links Externos	+	+	+	+	+	+
Linlnks de retorno e/ou avanço	+	-	-	+	-	+
Loja Virtual	+	+	+	-	+	+
Quadro de Notícias	-	-	+	-	+	+
Quadro de Destaques	-	+	+	-	+	+
Quadro de Eventos	+	+	-	+	-	+
Quadro de Indicadores	+	-	+	+	-	+
Consulta à Base de Dados	+	-	+	+	-	+
O seu uso é de livre acesso	+	-	+	-	-	+
Contador de Acesso ou Número de Visitantes	+	-	-	-	-	-
Saldo (16 itens verificados)	10(+)	9 (+)	12 (+)	7 (+)	7 (+)	13 (+)

porcionar críticas, levantar sugestões dos usuários que visitam seus *sites* e poderem através desse canal melhorar seus serviços e produtos, incluídos nesse contexto a disponibilização das informações estatísticas que produzem ao consumidor que necessita dela.

Com relação ao critério *Layout* (Tabela 4), observou-se que somente o *site* da instituição IPARDES não correspondeu a totalidade de avaliação positiva nos 6 itens dos propostos. Na avaliação aqui proposta o desenho do *site* não está em harmonia, com suas imagens dificultando a recuperação da informação, a utilização de imagens fixas e em movimentos não atrapalha a recuperação da informação, o que dificulta é o uso em excesso de imagens (ocupa a maior parte da *home-page*), pois somente quem tem familiaridade com os produtos que a IPARDES oferece, pode compreender as imagens exibidas na

home-page dessa instituição. Já os *sites* das outras instituições corresponderam positivamente a todos os itens analisados.

No Gráfico 1 sintetiza-se a avaliação geral dos *sites*, no qual despontam, em termos de pontuação positiva os *sites* da SEI e do IBGE, com 82 % e 71 % de avaliação positiva no conjunto de 28 parâmetros analisados. No Quadro 4 sistematiza-se a avaliação

Gráfico 1
Pontuação geral dos sites

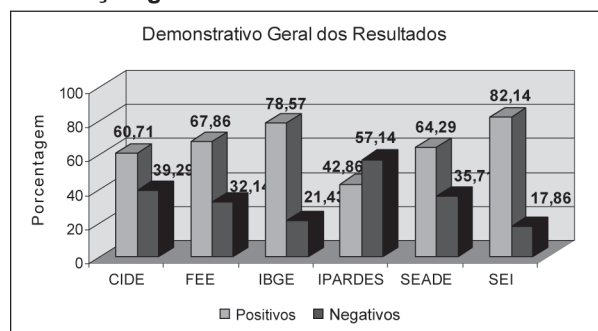


Tabela 4
Síntese dos resultados do critério Layout

LAYOUT	CIDE	FEE	IBGE	IPARDES	SEADE	SEI
Desenho em harmonia?	+	+	+	-	+	+
Imagens contribuem na navegação?	+	+	+	-	+	+
Imagens são Fixas, em Movimento ou Ambos?	+	+	+	+	+	+
Tamanho e tipo de Letra são legíveis?	+	+	+	+	+	+
Design do menu/canais do site é de fácil compreensão? Facilita na recuperação de informações?	+	+	+	+	+	+
Existe integração entre os elementos do site?	+	+	+	+	+	+
Saldo (06 itens verificados)	6 (+)	6 (+)	6 (+)	4 (+)	6 (+)	6 (+)

geral para cada um dos *sites* analisados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Internet surgiu como um canal de comunicação, oferecendo inúmeros recursos que podem ser explorados no sentido de dar acesso à imensa quantidade de informações e documentos armazenados nas instituições públicas e privadas. Para as agências públicas de estatísticas a Internet serviu com uma alternativa de divulgação e disseminação das informações estatísticas que produzem para um número maior de usuários, possibilitando atingir novos visitantes, facilitando barreiras físicas e geográficas para acesso à essas informações, produtos e serviços oferecidos por essas instituições. Assim, *home-pages* são desenvolvidas por essas instituições para divulgar a sua imagem, seus serviços e produtos e mudar também seu padrão de relacionamento com o público.

Assim como observado na literatura, não existe

um padrão de criação para as *home-pages*, assim também como não há um padrão para avaliar os *sites*, independentemente de sua natureza ou área de atuação. No presente estudo, adotou-se critérios adaptados e baseados na escassa literatura nacional sobre o tema.

Os resultados obtidos nesse estudo demonstram a não existência de um padrão seguido por parte das agências estatísticas. Alguns *sites*, pelo que se pode observar, dão maior importância em somente disponibilizar seus produtos, sem se preocupar com a facilidade na recuperação dos mesmos por parte de seus usuários ou dos visitantes que podem tornar usuários do *site*. Há certamente questões importantes a aprofundar na análise desses *sites* e outros, como, por exemplo, a existência de Thesaurus, Vocabulário Controlado ou Metadados, recursos que facilitam a recuperação de informações.

As agências devem, portanto, se orientar na criação e manutenção de seus *sites* de forma a atender melhor aos interesses de seus usuários visitantes.

Quadro 4

Sistematização da avaliação dos sites das agências estatísticas

CIDE: o site apresentou saldo positivo com 60,7% dos itens identificados facilmente. A avaliação apontou problemas principalmente no critério de Identificação. Somente o título do site foi facilmente identificado, e informações importantíssimas como telefone e endereço da instituição foram localizadas com dificuldade, levando ao resultado negativo de 39,3%. No critério de Uso, embora esteja disponível a consulta livre ao seu Banco de Dados e ser facilmente identificado o item de Ajuda/suporte ao usuário, o site deixa a desejar em itens que facilitam a navegação, como a inexistência de mecanismo de busca e Mapa do site. Apresentou como diferencial no critério de Uso: o único site que foi facilmente localizado o Contador de Acessos e o único a demonstrar a quantidade de usuários acessando à página. No critério Layout, essa instituição atendeu a todos os requisitos de qualidade, apresentando harmonia entre os canais e menus, imagens e letras.

IBGE: obteve o resultado de 70,6% positivo, como avaliação proporcionalmente boa em todos os critérios. No critério Identificação, apenas o item "Horário de Atendimento" não foi localizado no site, o que poderia ser explicado pelo fato de o IBGE possuir vários núcleos em diversas cidades, complicando a disponibilização dessa informação para todas as suas unidades. No critério Uso, não foram localizados os itens: "Glossário" (não localizada em nenhuma instituição), Links de Retorno/Avanço e o Quadro para Eventos, porém é o único site que possibilita sua navegação utilizando a versão em inglês ou em espanhol, além do português. No critério Layout atendeu a todos os requisitos e mesmo sendo uma página longa, por ser mais abrangente e disponibilizar um maior número de produtos e serviços, não chega a confundir o usuário com as diversas informações apresentadas.

SEADE: obteve avaliação positiva de 64,3% dos quesitos. No critério Identificação, foi a única instituição a responder positivamente em todos os itens, destinando um ícone para Atendimento, muito bem explicado e detalhado, assim como também bem visível aos olhos dos usuários. No critério Uso, correspondeu a apenas 7 dos itens analisados, com outros 7 itens não localizados no site e 2 localizados com dificuldade. No critério Layout, todos os itens foram identificados de maneira positiva, demonstrando sintonia entre os elementos do site.

FEE: obteve um saldo positivo representado por 67,9% de itens identificados facilmente no seu site. No critério de Identificação, atendeu a 5 itens, identificados facilmente na home-page da instituição. No critério Uso, não foram localizados 7 itens, porém são itens que não impossibilitam a navegação do usuário no site, pois foram itens como Glossário (nenhuma instituição possuiu esse item), Links de retorno à páginas, Consulta de Base de dados, Número de Visitantes. Em compensação, itens que são importantes e facilitam a recuperação de informações com rapidez -como Mapa do site, Quadro para Destaques etc- foram facilmente identificados. No critério Layout, atendeu a todos os itens positivamente.

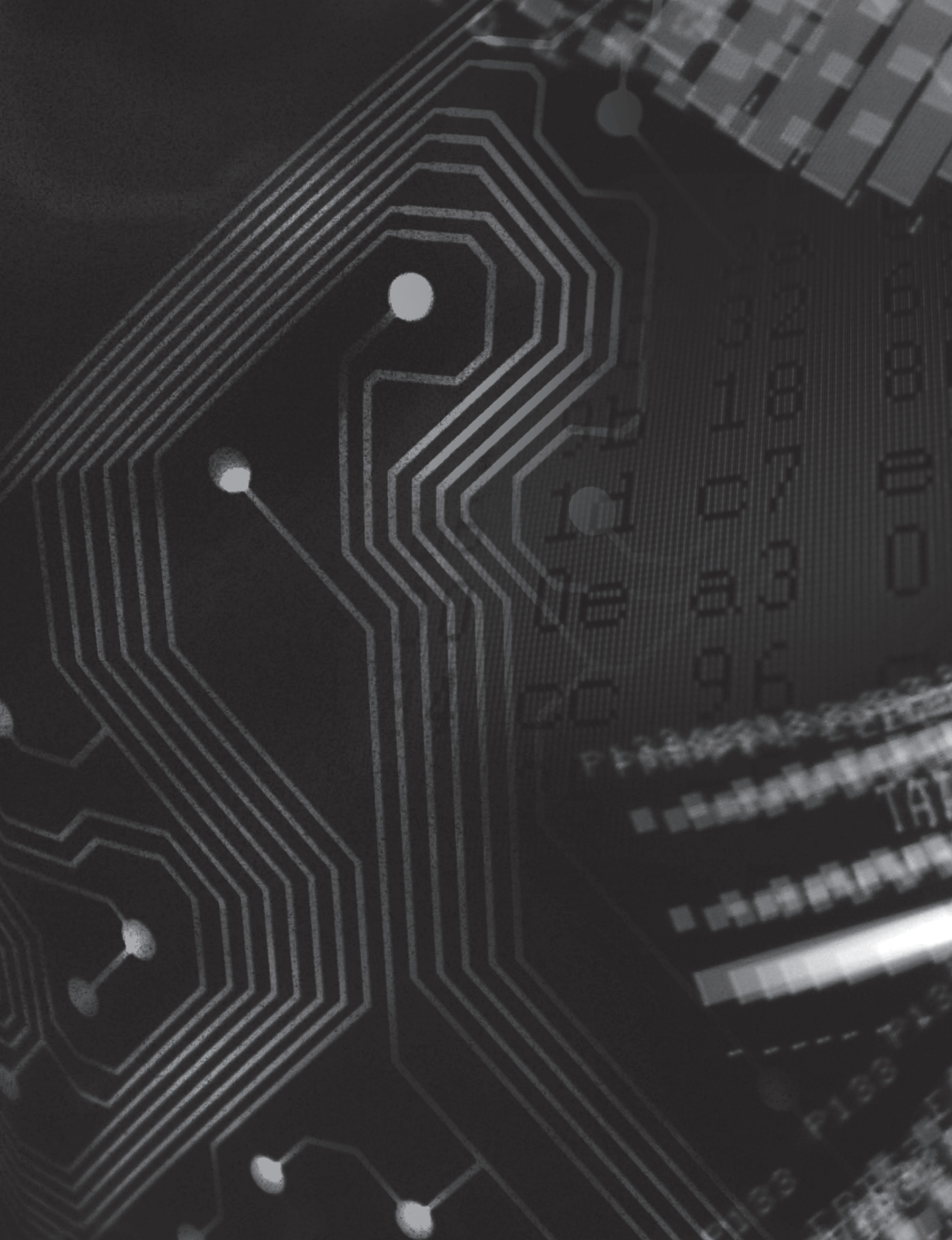
IPARDES: obteve o resultado mais baixo, com 42,9 % de itens positivos. No critério de Identificação, apesar de localizadas todas as informações correspondentes a esse item, 67% delas (4 itens) foram localizadas com dificuldade. No critério Uso, não foram localizados 9 itens dos 16 analisados. No critério Layout, 2 itens relacionados a utilização de imagem não corresponderam às expectativas, pois neste site é destinado praticamente 90% da home-page para imagens divulgando seus produtos, levando o usuário possivelmente à desmotivação ou confusão no acesso e uso.

SEI: obteve o melhor resultado dessa pesquisa com 82,1% de avaliação positiva. No critério de Identificação, 5 dos 6 itens analisados foram identificados precisamente. No critério Uso, os únicos itens que não foram localizados no site foram: Glossário, Versão do site em outra Língua e Contador de Acesso; itens que em sua ausência não atrapalham ou impossibilitam a recuperação de informações. No critério Layout, todos os itens corresponderam às expectativas de harmonia, interatividade dos elementos do site.

Os *sites* devem ser constantemente monitorados e avaliados no sentido de garantir que os mesmos utilizem as tecnologias informacionais adequadas, tanto para a promoção institucional, como para divulgação dos seus serviços e produtos, assim como interagir com os usuários, garantindo assim que a informação estatística possa vir a ter o impacto social que potencialmente dispõe.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, W. J. Ferramentas para promoção em *web sites* de unidades de informação. *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, Brasília, v. 23/24, n. 1, p. 89-108, 1999/2000. Número especial.
- BARBOZA, E. M. *et al.* Web sites governamentais, uma esplanada à parte. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 1, p. 118-125, jan./abr. 2000.
- BARRETO, A. A. A questão da informação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, 1994.
- FURQUIM, T. A. Avaliação de *sites* web centrada no usuário: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 5, 2003, Belo Horizonte. *Anais eletrônicos...* Belo Horizonte: UFMG, 2003. 1 CD-ROM.
- GRACIOSO, L. S. *Disseminação de informações estatísticas no Brasil: práticas e políticas das agências estaduais de estatística*. Campinas, 2002. 191 f. Dissertação (Mestrado em Biblioteconomia e Ciência da Informação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2002.
- GUIZZARDI FILHO, O.; CONTI, V. L. Produção e disseminação de informações socioeconômicas. *Transinformação*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 43-54, jul./dez. 2001.
- JANNUZZI, P. M. As novas e velhas demandas por informação estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 105-112, out./dez. 1998.
- JANNUZZI, P. M.; GRACIOSO, L. S. Produção e disseminação da informação estatística: agências estaduais no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 92-103, jul./set. 2002.
- LARA, M. L. G. A arquitetura de sistemas de informações estatísticas na internet. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 99-104, out./dez. 1998.
- LARA, M. L. G. *et al.* Informação estatística e cidadania. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 86-91, jul./set. 2002.
- OHIRA, M. L. B.; SCHENKEL, M. B. C.; SILVEIRA, C. *Crêterios para avaliação de conteúdo dos sites dos arquivos públicos estaduais do Brasil*. Disponível em: <www.ciberetica.org.br/trabalhos/anais/65-100-p1-100.pdf>. Acesso em: 27 maio 2004.
- PORCARO, R. M. *A informação estatística oficial na sociedade da informação: uma (des) construção*. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/abr01/Art_04.htm>. Acesso em: 15 maio 2004.
- SALLES, J. P. *Avaliação de usabilidade de websites*. Disponível em: <http://www.dcc.ufmg.br/pos/html/spg97/anais/html/jusalles.html>. Acesso em: 29 julho 2004.
- SENRA, N. A. Informação estatística e política pública: desafios futuros no presente. *Transinformação*, Campinas, v. 13, n. 1, p. 57-65, jan./jun. 2001.
- SOUZA, L. P. A informação estatística: bem econômico e social. *Perspectiva em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 203-222, jul./dez. 1997.
- STRAIOTO, F. *A arquitetura da informação para a World Wide Web: um estudo exploratório*. 2002. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Faculdade em Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2001.
- TOMAÉL, M. I. *et al.* *Fontes de informação na Internet: acesso e avaliação das disponíveis nos sites de universidades*. Disponível em: <http://snbu.bus.br/snbu2000/parallel.html>.> Acesso em: 27 julho 2004.
- _____. Avaliação de fontes de informação na Internet: critérios de qualidade. *Informação e Sociedade: estudos*, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 1-14, jul./dez. 2001.
- VIDOTTI, S. A. B. G.; SANCHES, S. A. S. *Arquitetura da informação em web sites*. Disponível em: < <http://libdigi.unicamp.br/document/?view=8302> > Acesso em 15 maio 2004.





O futuro

Um sistema estatístico para e pela Federação – uma incursão na sociologia das estatísticas¹

Nelson Senra*

Resumo

Este texto analisa aspectos do sistema estatístico: sua teoria e sua prática, suas vertentes informacional e organizacional, e sua imperativa coordenação. Numa breve narrativa histórica, realça quatro tempos. Define seu caráter nacional, não no sentido clássico, com enfoque nacional direto, mas, antes, no sentido moderno da federação, que dá ao nacional um enfoque indireto. Em todo o texto faz-se uma incursão na sociologia das estatísticas, que toma as estatísticas como objeto de estudo (campo de pesquisa) e não como meio de análise; e, ao final, oferece uma seleção de leituras nessa linha de estudo.

Palavras-chave: sistema estatístico, vertente informacional, vertente organizacional, coordenação, sociologia das estatísticas.

Abstract

This text analyzes relevant aspects of statistical system: its theory and its practice, its informational and organizational dimensions, and its necessary coordination. In a brief historical narrative, enhance four eras. Define its national character not in classical sense, with a direct national approach, but in the sense of the federation, as an indirect approach to the national's dimension. In the text, as a whole, is made an academic visit in the sociology of statistics, considering the statistics as an object of study (research field) not as a mode of analysis. In the end, a set of articles and books are point to the interested people, inviting them to follow such kind of studies and researches.

Key words: statistical system, informational dimension, organizational dimension, coordination, sociology of statistics.

INTRODUÇÃO

Although the sociology of statistics is not an established field of inquiry, much has been written in scattered places about statistical institutions, statistical policy and politics, the social and cultural history of statistics, the uses of statistics in organizations, and other related topics. Paul Starr.

A informação estatística, neste texto, é vista como um campo de pesquisa, no contexto da formação de uma sociologia das estatísticas. Veremos a

informação estatística como uma forma de saber (tecnologia de distância) e uma fonte de poder (tecnologia de governo). Veremos o processo produtivo da informação estatística iniciando numa demanda *ex ante*, fundadora do programa de trabalho, e findando numa demanda *ex post*; e tendo entre elas as duas etapas da oferta, a produção e a disseminação, numa desejável figuração sistêmica (para e pela federação), em suas vertentes organizacional e

¹ Este texto valeu-se muito do livro SENRA, N. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. As opiniões, aqui expressas, são do próprio autor.

* Doutor em Ciência da Informação (UFRJ-Escola de Comunicação). Pesquisador do IBGE (Centro de Documentação e Disseminação de Informações); diretor do projeto "História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002"; Professor de mestrado da Escola Nacional de Ciências Estatísticas- IBGE, em Metodologia da Pesquisa Social e em Sociologia das Estatísticas". senra@ibge.gov.br

informacional, onde será imperativa uma coordenação cooperativa e parceira, por redes de saber.

Adiante, isso será dividido em cinco tópicos: 1) teoria e prática; 2) breve notícia histórica; 3) vertente informacional; 4) vertente organizacional; e 5) coordenação pela cooperação federativa. Dando fecho ao texto, algumas sugestões de leituras são feitas aos que quiserem continuar tomando a informação estatística como objeto de estudo. Eis, então, a essência e a chave do texto: o sistema estatístico, que é visto não no sentido clássico do nacional, de per se, mas no sentido moderno do nacional para e pela federação, como um imperativo dos tempos atuais.

TEORIA E PRÁTICA

Entende-se, como sistema, um conjunto de elementos relacionados entre si, ordenados de acordo com determinados princípios (teorias ou esquemas de ordenação), formando um todo ou uma unidade, ou seja: um sistema é um complexo de elementos em interação, interação essa de natureza ordenada, não fortuita; ou, ainda, um sistema é um conjunto de unidades reciprocamente relacionadas (por teoria ou por esquemas de ordenação). Dito de outra forma, sistema é uma totalidade organizada, feita de elementos solidários, que só se podem definir uns em relação aos outros em função do lugar que ocupam nessa totalidade (unidade, totalidade, interdependência); promovem a conjugação racional de diferentes elementos, resultando uma linguagem unificadora de diferentes saberes.

Uma certa visão global e formal, um certo modelo conceitual (teorias ou esquemas de ordenação), terá estado presente: empirismo e racionalismo terão atuado juntos. Então, relevância e abrangência, comparação e combinação, serão marcas das partes: antes de tudo, serão marcas das partes como um todo. Por exemplo, analise-se a relação entre as pedras e uma casa com elas feita: as pedras isoladas ou somadas não explicam a casa toda; a casa é além e é antes das pedras. O todo é e existe em si mesmo: suas partes não o explicam, embora o influenciem; como convém aos conjuntos, unidades de potência menor

dão origem, sob certas relações, a unidades de potência maior (as relações são essenciais).

Constituídos, os sistemas passam, cedo ou tarde, por dois fenômenos: primeiro, a entropia, que é a tendência de se desgastarem, com seus padrões e liames se afrouxando, daí passando a funcionar, por algum tempo, aleatoriamente; segundo, a homeostasia, que é a tendência de se adaptarem a mudanças, recuperando, mais ou menos de forma natural, um certo equilíbrio, numa nova ordem. Ou seja, todo sistema tende a se desintegrar, como fruto de pressões externas e internas, e, ao mesmo tempo, a se reintegrar, num processo interno de ajustes, mantendo a afinidade com o fenômeno que se pretende estar organizando (por teorias ou por esquemas de ordenação). Tudo isso, até que, como fruto de uma realidade demasiado cambiante, se tenha que fazer uma revisão ampla.

Pois os sistemas estatísticos, pela natureza das estatísticas, e em especial pelas condições peculiares dos seus processos produtivos (produção e disseminação), rígidos e longos (não lentos), têm uma forte entropia (se desintegram rapidamente) e uma fraca homeostasia (se reintegram lentamente). Dessa forma, de modo a manterem afinidade com a realidade complexa, os sistemas estatísticos precisam passar por freqüentes revisões, o que se constitui numa atividade laboriosa, não raro adiada para uma ocasião mais propícia, que sempre se posterga. Então, corre-se sempre o risco de se estar gerando estatísticas não mais importantes, bem assim, de não se estar gerando as estatísticas importantes.

A dificuldade de construção de um sistema estatístico é inegável. Isso decorre da ausência de teorias (ou esquemas de ordenação) que expressem as realidades econômica e social em seu todo; assim, o que quer que haja será incompleto e insuficiente.

A realidade econômica, com base na teoria econômica capitalista, ou na economia política, poderá ser revelada; em sua síntese (expressa nos grandes agregados econômicos) e em suas partes setoriais (serviço, comércio, indústria, agricultura), cada qual,

**Sistema é uma
totalidade organizada,
feita de elementos
solidários, que só se
podem definir uns em
relação aos outros em
função do lugar que
ocupam nessa
totalidade (unidade,
totalidade,
interdependência)**

de algum modo, com suas teorias (ou esquemas de ordenação), ora mais sólidas, ora mais frágeis,

A realidade social, à falta de teorias (ou de esquemas de ordenação), será vista em alguns poucos aspectos, os que sejam mais propensos à quantificação, mas não no todo (em sua natureza qualitativa); note-se a ausência de consenso nos indicadores sociais que, em tese, poderiam ordenar o social. A seu turno, a realidade da população, tendo como esquema orientador o consenso dos indicadores demográficos, será revelada.

Dessa forma, o sistema estatístico, na sua vertente informacional, vale dizer, o conjunto de estatísticas definidas como necessárias e suficientes, e sua decorrente elaboração, trás sempre o estigma da insatisfação: é uma virtualidade, somente.

Enquanto dominou a noção de progresso econômico, minimizou-se essa insatisfação, dado que se sabe produzir as estatísticas econômicas. Quando essa noção deixou de bastar, e veio a noção de desenvolvimento (econômico e social), o social ganhou relevo, demandando-se fortemente as estatísticas sociais que, sem a força de uma síntese (como os agregados macroeconômicos), deixou a oferta em aberto, intensificando a insatisfação.

Ao ampliar-se o conceito de desenvolvimento (nas ordens social, cultural e política, ambiental e ecológica, para além de apenas econômica), essa situação agravou-se. E mais: atualmente, se quer a sustentabilidade do desenvolvimento, o que realça aspectos qualitativos em detrimento dos quantitativos. Posto que, tendo quadro teórico discutível, insuficiente, vale como esquema de ordenação, capaz de agrupar as políticas públicas.

Em suma, é muito difícil formar-se um sistema estatístico. Foi mais fácil ao tempo da ordenação do econômico (crescimento); ficou mais e mais difícil ao se buscar realçar as várias ordens: social, cultural, política e, depois, ambiental e ecológica (desenvolvimento). Enfim: só há teoria no enfocar da realidade econômica; nas demais situações, não há sequer um esquema de ordenação. Como seja, há sempre

um sistema estatístico e, por menos unidas que sejam suas partes, convém mostrá-lo e explicá-lo em textos descritivos e explicativos.

Vindos das agendas e políticas públicas, preocupações e interesses públicos terão emergido; acontecimentos, eventos, fatos terão mostrado a imperiosa necessidade das informações estatísticas – a demanda *ex ante*, a montante da oferta –, fundando-a; e

isso, mesmo sendo frágil, deve ser revelado e explicado em documentos. De posse da demanda, formulado um programa de trabalho, as instituições estatísticas, públicas e oficiais, nos âmbitos nacional, federal (de cunho temático), provincial (estadual) e municipal, pactuadas em parcerias e alianças, poderão começar a trabalhar. E valerá deixar claro: estamos falando das estatísticas que se quer, por razões várias, dar-se caráter público (não privado), universal (não particular), social (não individual ou reservado)

e oficial (não especulativo).

A dificuldade de construção de um sistema estatístico é inegável. Isso decorre da ausência de teorias (ou esquemas de ordenação) que expressem as realidades econômica e social em seu todo; assim, o que quer que haja será incompleto e insuficiente

BREVE NOTÍCIA HISTÓRICA

A proto-história das estatísticas começa no período do mercantilismo (cameralismo, na Alemanha). As estatísticas já integravam os interesses dos governantes, para mais do que fazer a guerra e tributar. Mas, quase sempre, era errática a oferta, já que os Estados não tomavam suas produções como atividade específica, a exigir unidade especial. Surgem as “enquêtes” de Jean-Baptiste Colbert (superintendente de finanças de Luís XIV), que eram, preferencialmente, pesquisas rápidas e curtas, sobre vastos territórios. (Mais tarde, já ao tempo liberal, Frederic Le Play, fará o contrário com suas “monografias”, que eram pesquisas exaustivas e extensas sobre pequenos territórios.) Ainda nesse tempo, teremos a Aritmética Política inglesa, de Sir William Petty, da qual, ao par com a Fisiocracia francesa de François Quesnay, Adam Smith, em sua obra capital, fundando a Economia Política, se dirá devedor. E mais, será essa tradição inglesa que moldará a trajetória matemática da estatística.

A história da estatística tem início com o liberalismo (econômico e político). Naquele tempo, mesmo pouco, quase nada, age-se sobre o econômico (teoria do valor-trabalho), e sobre a população (com a idéia de homem-espécie, ao par com a idéia do homem-máquina); enfrentam-se as epidemias, a pobreza, o crime e outros males à margem da riqueza. E se age na oferta (produção e disseminação), em especial no contexto dos Congressos Internacionais de Estatística, com Adolphe Quetelet, seu idealizador e animador, com Ernst Engel, Alex. Moreau de Jonnés e outros notáveis. Começa a emergir um programa estatístico, bem assim como um perfil aos produtores das estatísticas (chamado de Estatístico, por similitude às Estatísticas, e essa, na origem, aos Estados), uma instituição especializada (de cunho central); da mesma forma que os métodos de pesquisa (ainda muito burocráticos e administrativos) que, pouco a pouco, vão surgindo (os formulários, as instruções, as definições, os conceitos, coisas assim). A maior fonte de dados eram os registros administrativos, em vários lugares diferentes, e em papel, por isso sendo de difícil manuseio; outra fonte eram os censos, lentos e caros, eles próprios, ainda que sendo registros estatísticos, também tinham caráter de registro administrativo. Em paralelo a isso, os governantes, embora as queiram, não percebem a natureza das estatísticas, achando que elas revelam o existente: não percebem que o constroem.

Com o estado providencial (protetor e provedor), a coisa muda por três fatos juntos: 1) o planejamento nacional (com vistas ao crescimento econômico), que dará corpo e unidade à demanda; 2) as contas nacionais, que darão ordem à oferta das tão desejadas estatísticas econômicas (agora se sabe o que é produto, o que é renda, o que é preço etc., e se os aprendeu a combinar) e 3) mais as pesquisas amostrais (que permitirão se fazer os registros estatísticos, para além dos registros censitários, e, sobretudo, permitirão a libertação aos registros administrativos). Agora, as instituições estatísticas são produtoras sistemáticas, e fazem aquilo que

Com a crise do estado nacional providencial, tendo por marcos as crises do petróleo, a queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e outros, as instituições estatísticas, presentes naquele Estado (provedor e protetor), entram em crise

mais interessa ao governante: as estatísticas econômicas, sem esquecer as estatísticas populacionais. Nesse tempo, misto de tradição francesa (também alemã) as instituições estatísticas, até então claudicantes, serão consolidadas, figurando nas estruturas dos Estados. Então, o Estatístico, já um profissional, pelo imperativo da amostragem, entra nas instituições, mas nela não será soberano: o Econo-

mista, o Demógrafo, o Sociólogo, e vários outros, serão muito importantes. Assim, em meio ao crescimento econômico, emergem dúvidas sociais e se faz óbvio que importa as estatísticas sociais, mas sem olvidar sua natureza qualitativa (não terá jamais a natureza quantitativa dos fenômenos econômicos). Restava pensar o social através das estatísticas econômicas e populacionais, o que não era pacífico, ao contrário, era sempre polêmico e não satisfatório.

Com a crise do estado nacional providencial, tendo por marcos as crises do petróleo, a queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e outros, as instituições estatísticas, presentes naquele Estado (provedor e protetor), entram em crise (e não podia ser diferente). Perdem força e se esmaecem; sua era de ouro, tão sólida, se desmancha no ar. Emerge uma globalização jamais vista antes. Os Estados nacionais minguam, se reduzem, e em muitos lugares, pensou-se dispensar as instituições estatísticas: afinal, o planejamento nacional saíra do mapa. Só mais tarde é que será percebido que, para serem pequenos, os Estados precisam ser potentes, nele tendo papel-chave a informação estatística. Então, as instituições estatísticas mudam de rumo, numa guinada internacional. As estatísticas econômicas, acrescidas das estatísticas financeiras, tornam-se ainda mais vitais. Ao par com isso, nem tudo é festa: as estatísticas sociais ganham relevo na demanda, com os Estados mais e mais paternalistas e assistencialistas (que ironia ao mundo liberal!), cheio de ações sociais ("baús", "bolsas" e "sacolas" à vontade). Mas, as cúpulas internacionais, para fixarem direitos, fazem uma intensa demanda por indicadores, acabando por reduzir as polêmicas desde

sempre existentes; e como muitos desses indicadores têm um viés econômico e populacional (o idoso, o jovem, a criança, a alimentação, a pobreza, e outros temas, pela ótica da renda, pela esperança de vida, e que tais), as instituições estatísticas ganham fôlego. Contudo, perdem recursos humanos, atraídos pela indústria florescente das estatísticas, e vêm minguarem seus orçamentos.

Pois essa nova crise nos aponta um quarto tempo histórico. Mais e mais, somos dominados pela revolução tecnológica da microinformática, liberando a tudo e a todos dos grandes esquemas restritivos de computação (processamento e comunicação). Em meio a aceleradas agilidades e ampliadas possibilidades, as várias ofertas crescem e se diversificam, e se disseminam (com destaque especial ao recurso da tecnologia de digitalização, que potencializa a combinação e a comparação). Pela maior qualidade e quantidade das informações, ganham os usuários que, também beneficiários de tecnologias avançadas, puderam utilizar melhor as informações, derivando-lhes conhecimentos. Mais e melhores estudos e análises das realidades complexas emergiram, em benefício da sociedade.

Os diversos produtores de estatísticas (públicos e privados), naturalmente, ganharam com essa revolução tecnológica da microinformática. Mesmo os maiores, até eles, embora convivessem normalmente com grandes esquemas de computação, beneficiaram-se. De um lado, junto com esse grande esquema, que permaneceu naturalmente, com a associação da microinformática, pôde-se reduzir o tempo técnico dos processos de pesquisa, com ganhos inegáveis. De outro lado, pôde-se fazer novas pesquisas, em esquemas simplificados (até mesmo expeditos). Tudo isso, sem esquecer a expansão da disseminação.

Mais ainda ganharam os produtores existentes nas esferas estadual e municipal, e na esfera federal (temática). De fato, se, antes, à falta dos grandes esquemas de computação, ficava difícil, se não mesmo impossível, realizar pesquisas estatísticas (criando registros estatísticos), agora amplia-se a capacidade

de realização estatística: se ganha autonomia. Além dessa criação de registros estatísticos, ampliou-se a derivação de estatísticas, utilizando-se os antigos registros administrativos, essa rica fonte de registros individuais, graças a terem sido, eles próprios, também beneficiários da microinformática. Mas isso, não raro, sem quase nenhuma preocupação de articulação sistêmica.

De fato, cresceu muito a oferta de estatísticas, mas não raro sem maiores atenções à continuidade e à sistematicidade e, pior, sem maiores preocupações de comparação e de combinação. Assim sendo, à falta de articulação, ganhou-se muito menos do que se poderia ter ganhado: aqui ou ali, nesta ou naquela temática, terá sido diferente, mas no geral, infelizmente, o dominante foi mesmo a ocorrência de ganhos menores do que teria sido possível e desejável.

Faltou efetiva coordenação, pese haver avanços na criação dos instrumentos de coordenação, como as classificações e os cadastros, entre outros.

Essa oferta, ampliada e diversificada, num primeiro momento, atendeu à demanda que, ao se ampliar e se diversificar, a pôs em xeque. Em meio ao mundo global, a demanda (volátil, e mesmo volúvel) tornou-se exigente, a querer resultados imediatos, o que não é possível, dado o tempo técnico (inexorável, num certo estágio técnico e tecnológico) dos processos produtivos das estatísticas. Esquece-se, com frequência, que para haver estatísticas amanhã, terá sido preciso tê-las começado a produzir ontem, e se ter mantido a produção hoje. Sim, os tempos são longos, e os custos são largos.

Em suma, falta a visão de um sistema estatístico, revelado e justificado. Será preciso articular suas vertentes informacional e organizacional, de per se, e em conjunto coordenado. De um lado, será preciso valorizar o empenho dos produtores em ofertar sempre melhores estatísticas (sempre nos limites das ciências, das culturas e das recomendações internacionais, bem assim, nos limites das técnicas de pesquisa), zelando atentamente pela credibilidade de suas atividades. De outro lado, será preciso refletir as eventuais insatisfações dos demandantes (expressa

De fato, cresceu muito a oferta de estatísticas, mas não raro sem maiores atenções à continuidade e à sistematicidade e, pior, sem maiores preocupações de comparação e de combinação

na defasagem dos programas estatísticos), pondo em questão a legitimidade da atividade estatística (já de si lenta e custosa).

VERTENTE INFORMACIONAL

Uma arte de calcular as estatísticas, pouco a pouco se formou. Antes de vê-la, contudo, será oportuno olharmos a arte de governar que a precedeu, a motivou, a abraçou.

As estatísticas estão na vida moderna, a povoam e, às vezes, a assombram. De fato, nos jornais impressos ou televisivos, mesmo às pessoas mais desatentas, a presença das estatísticas não passará em branco. Expectativas e prognósticos são postos através das estatísticas; as idéias, por elas expressas, parecem desidratar as polêmicas, parecem colocar as decisões acima das críticas e dos debates. Tudo muito típico da cultura ocidental, desde tempos antigos, sendo a marca da ciência moderna.

Vindas da ciência moderna, e levadas às ciências sociais, as estatísticas proclamaram discursos de verdade, e ganharam função-chave na arte de governar. Pelos números, mundos distantes e ausentes são tornados próximos e presentes, conhecidos, e, portanto, pensáveis para neles se agir. Tudo se passa como se os números tivessem decidido, eles, não as pessoas, ou tudo se passa como se diante dos números todas as pessoas tomassem as mesmas decisões. Dessa forma, os números parecem tirar à política o caráter político, o que, para além de não ser verdade, seria um erro, pois reduziria em demasia a política, o campo político. Mas, sem dúvida, os números ajudam, e muito, na política.

Primeiro, os números integram as promessas eleitorais: expressam a contagem dos votos, integrando os mecanismos de legitimação da escolha dos eleitos. Segundo, os números integram as escolhas políticas, seja nas ações diretas dos governos, seja nas suas ações indiretas (incitando e dispondo

suas ações). Terceiro, por fim, os números não atuam apenas numa via de mão única, do governante ao governado: nas democracias, também servem às avaliações dos governados aos governantes.

Dito isso, vejamos a geração desses números especiais que são as estatísticas, com seus processos de pesquisa ímpares, diferentes daqueles vividos nas lides acadêmicas. Uma arte de calcular é configurada: uma arte rara, muito rara.

As estatísticas são expressões numéricas que organizam (ou revelam) coletividades previamente

As estatísticas são expressões numéricas que organizam (ou revelam) coletividades previamente idealizadas (apenas virtuais). Nesses coletivos idealizados (por algum princípio de equivalência), individualidades são atentamente observadas, logo sendo superadas nas agregações que são as estatísticas

idealizadas (apenas virtuais). Nesses coletivos idealizados (por algum princípio de equivalência), individualidades são atentamente observadas, logo sendo superadas nas agregações que são as estatísticas. Essas, de pronto, fazem emergir individualizações, que são individualidades individualizadas, vale dizer, pelas estatísticas, nossos espaços sociais são refeitos e passamos a nos ver no outro. Pelas estatísticas somos influenciados em nossas vontades e em nossos desejos: as estatísticas configuram um espelho no qual nos vemos.

Nesse processo, as estatísticas não revelam os mundos: antes e acima de tudo o constroem, prati-

cando-se equivalências entre elementos distintos, num difícil exercício de objetivação, única via pela qual se pode alcançar a desejada objetividade das estatísticas. Esses exercícios de objetivação são inseguros, indecisos, hesitantes; comum nas ciências.

Assim sendo, três requisitos devem ocorrer: primeiro, deve haver pessoas com sólida formação acadêmica e com boa prática de pesquisa; estarem usando as melhores tecnologias (observação e processamento, apresentação e comunicação); e alocadas em instituições reconhecidas em sua competência e independência (credibilidade e legitimidade).

Atuando com atenção no tempo da oferta (nas etapas de produção e disseminação), entre as demandas *ex ante* e *ex post*. Em outras palavras, as

estatísticas resultam de um ingente esforço sucessivo de concepção e organização da investigação, de registro (no campo) e agregação sucessiva das individualidades, de exploração dos resultados.

Métodos deverão emergir, para se fazer surgir os móveis imutáveis. Quer-se, vale marcar, observar aspectos escolhidos das realidades, de modo que, depois de registrados, possam ser transportados com estabilidade, para serem, ao fim e ao cabo, combinados e comparados. Tudo isso, sob olhar delegado, peculiar às pesquisas estatísticas, o que, além de limitar os escopos de investigação, exige controles minuciosos.

Peculiarmente, as estatísticas, embora sejam da ordem da sintática, por serem números, em razão desse peculiar processo produtivo, também são da ordem da semântica, vale dizer, são informações desde o início. Dessa forma, os receptores que as queiram significar diferentemente, devem saber seus processos produtivos, com suas fronteiras primeiras; sem sabê-las informação já na emissão, não se as saberá, na recepção, resignificá-las.

Eis, acima, os pontos da vertente informacional. E se lhes acrescente o contraponto das fontes, se os registros estatísticos (antes visto), se os registros administrativos (muito usados em épocas remotas). E se pense na obrigação, na prestação de informações para fins estatísticos, avaliando sua expansão a todos os membros do sistema estatístico; e se diga da idéia de se “abrir” a noção de sigilo àqueles mesmos integrantes; todos a exigirem uma moderna legislação, que leve em conta estarmos na sociedade da informação, onde os direitos à privacidade e à informação se batem o tempo todo. Por fim, valerá realçar o imperativo da demanda, e a oferta decorrente, com seus processos peculiares, o dever de atender ao nacional sob a ótica também do estadual e do municipal, não apenas do próprio nacional.

VERTENTE ORGANIZACIONAL

Posta a vertente informacional, vejamos a vertente organizacional, completando a estruturação intrínseca dos sistemas estatísticos. Trata-se de se pensar o arranjo institucional que tornará possível articular as diversas unidades produtoras, seja federais, estaduais, municipais, seja nacional (como agência central).

O ponto de saída estará no pensar o caráter nacional dos sistemas estatísticos. Pois há dois caminhos para alcançar-se essa dimensão, a saber: primeiro, elaborando-se diretamente as estatísticas nacionais; segundo, elaborando-se indiretamente as estatísticas nacionais, tendo-as como agregação das estatísticas geradas nas esferas federal, estadual e municipal. Uma terceira trajetória decorreria da combinação dessas trajetórias.

No caso do nacional pelo nacional, a vertente informacional será a perspectiva dominante. Ou seja, seus vários aspectos, vistos acima, serão tratados por poucos produtores, ou mesmo por apenas um produtor; tudo e todos estarão a serviço das vontades ou necessidades dos poucos produtores responsáveis. Todos os aspectos dos processos de pesquisa, dos menores aos maiores, estarão sob controle.

No caso do nacional pela federação, a vertente organizacional será a perspectiva dominante. Ou seja, não haverá um sistema centralizado, mas antes concentrado; o centro, nesse caso, existirá somente para promover (e garantir a unidade) de uma prática descentralizada. Será afastada a integração e será assumida e assimilada uma harmonização. Nem todos os aspectos dos processos de pesquisa estarão sob controle.

Nesse ponto, valerá um passeio histórico.

No decorrer do século XIX, as estatísticas adquiriram progressiva maturidade. Os registros administrativos eram, então, as principais fontes de dados, a menos de alguns poucos registros estatísticos, em especial as pesquisas censitárias. Por existirem para a administração, estavam em diversos lugares, o que dificultava sua utilização na elaboração das estatísticas. O manuseio desses registros deveria ocorrer nos seus lugares de origem, o que poderia resultar em problemas de uniformidade. A maneira de resolver (ou apenas atenuar) esses possíveis problemas era centrada na divulgação, e é quando emergem as normas tabulares e gráficas, os anuários estatísticos, em um plano de publicações, e coisas assim.

E vai assim até meados do século XX, quando a elaboração das estatísticas (econômicas), como nunca, ganha um Norte: as contas nacionais. Aprende-se, com as pesquisas amostrais, a se fazer registros estatísticos, passíveis de promo-

ção e controles centrais. O espaço de referência, não mais municipal, nem mesmo estadual, torna-se o nacional (na melhor das hipóteses, regional). Para completar, o planejamento nacional, para promover o crescimento (só depois, será pensado o desenvolvimento), predomina, e ele tem aspecto nacional (no máximo, regional), descurando o federativo. Nesse tempo, as agências nacionais de estatística ganham força e têm sua era de ouro.

Ganha o nacional, mas com uma dupla perda. De um lado, perde-se ao privar as esferas estaduais e municipais de estatísticas fundamentais, muito pouco atendidas pelas pesquisas amostrais, ficando a depender das pesquisas censitárias. De outro, perde-se ao se retrain a utilização dos registros administrativos, muito próprios às esferas estaduais e municipais, com a própria redução do potencial de produção de estatísticas. Isso terá cores vivas após as cri-

ses dos anos 1980, quando a dimensão nacional esmaece, como lócus de solução para diversos problemas: o social se remete aos espaços locais (estaduais e municipais), o econômico e o financeiro aos espaços internacionais. Voltar-se ao internacional não é difícil para as agências nacionais, mas o é o voltar-se ao intranacional, que exige um pacto novo.

Um pacto que refaça o nacional, pela e para a federação, que atenda e respeite as vontades estaduais e municipais. Seja nas pesquisas estatísticas, criando registros estatísticos, seja no retorno aos registros administrativos como fonte geradora de estatísticas. Nas pesquisas estatísticas, mesmo nas amostrais, é bem possível, com deltas amostrais, atender-se a espaços menores. No retorno aos registros administrativos, sejam os federais, sejam os locais, é muito possível, e mesmo necessário, utilizar-se produtores regionalizados. Mas não se iluda: os órgãos estaduais e municipais são heterogêneos e são frágeis em termos técnicos, não raro sofrendo influências impróprias, enfim, não atendendo aos pré-requisitos das instituições estatísticas. Mas isso tem solução: coordenação pela cooperação.

A coordenação, hoje possível, necessária e suficiente, será pelas redes de saber, em diálogo contínuo, em parcerias continuadas, pela cooperação democrática; será o modo de se fazer alianças e pactos, que busquem as unidades na aceitação respeitosa das diferenças

COORDENAÇÃO PELA COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A coordenação é imperativa. A coordenação pela via do mercado (impessoal), é impossível para as estatísticas públicas e oficiais; pela via das instituições, (agência central e agências caudatárias), vigente à época de ouro, não tem mais espaço de aplicação. A coordenação, hoje possível, necessária

e suficiente, será pelas redes de saber, em diálogo contínuo, em parcerias continuadas, pela cooperação democrática; será o modo de se fazer alianças e pactos, que busquem as unidades na aceitação respeitosa das diferenças.

A expansão da demanda de estatísticas, sobre vários temas, em tempos e em espaços diversos, uma demanda crescente, não raro, volátil e mesmo volúvel, inerente ao tempo atual, não encontra atendimento em nenhuma instituição es-

tatística, isoladamente, por mais tradição que apresente, nem numa fonte de dados quase única, como os registros estatísticos.

Nessa situação, será vital o concurso de diversas instituições produtoras (em vários espaços: federal, estadual, municipal, bem como nacional e internacional), com risco real dos desajustes nos processos, dos desperdícios de recursos escassos, dos desencontros dos resultados (o que nega o imperativo da combinação e da comparação).

Daí impõe-se um trabalho em conjunto, muitíssimo articulado, com ganhos, vantagens e benefícios para todos os órgãos. E mais: sopesando integração e harmonização, centralização e concentração, como o uso, como fontes, dos registros estatísticos e administrativos: por fim, credibilidade e legitimidade.

Isso exige uma intensa renovação de competências, com novos quadros, capazes de produzirem e, sobretudo, coordenarem e, também, a geração de estudos e análises (com os famosos e polêmicos indicadores). Enfim, para atuar-se em sistema, impõe-se um pensar de si, e não apenas do outro, com efetiva vontade de ajustes de todas as partes.

Tal e qual as estatísticas, elas próprias, também a

coordenação tem duas vertentes: a sociopolítica e a técnico-científica. Contudo, ao contrário das estatísticas, na coordenação, a vertente sociopolítica supõe mais atenção que a vertente técnico-científica.

Não obstante, nos últimos tempos, em quase todo o mundo, a vertente técnico-científica avançou muito mais, com os chamados instrumentos de coordenação (classificações, cadastros, glossários de conceitos e definições, e que tais). Mas, sua vertente sociopolítica não ficou sem avanço, ainda que tenha evoluído lentamente; de fato, tem-se, hoje, mais e melhor percepção dos atributos de qualidade das instituições estatísticas (as chamadas melhores práticas, *best practices*): relevância (na definição do programa de trabalho), independência (na escolha dos conceitos e definições), competência (adequação dos conceitos às demandas, e acurácia dos processos de pesquisas), autonomia e suficiência (de recursos, de quadro gestor, de quadro técnico, e outros pontos) e projeção midiática, entre outros.

A coordenação melhor ficaria num Conselho Superior de Estatística, composto de notáveis (conselho de sábios), com posição política e com visão técnica. Sua atuação poderia acontecer em diferentes competências: executiva, legislativa e judiciária. Como e em quais limites, teria de ser objeto de debates e acordos. Enfim, constituído, lhe competiria credenciar as instituições produtoras, desde que atendessem a determinadas condições, sob alguma doutrina estatística; e lhe caberia garantir a ocorrência dessas condições, fazendo-as consolidar e avançar, da mesma forma que lhe caberia validar os resultados.

Trataria da difícil questão de percepção da demanda (*ex ante*) fundadora do programa estatístico, a ser pactuado pelas instituições estatísticas (a nacional; as federais, as estaduais e as municipais), em relações associativas e cooperativas. Trataria, em especial, do retorno dos registros administrativos como fonte de dados (informações primeiras ou primárias), dando nova dimensão às instituições esta-

tísticas estaduais e municipais, em si mesmas, e em associação às instituições federais (temáticas). Ao fim e ao cabo, credibilidade e legitimidade seriam tratadas e sustentadas adequadamente.

A coordenação subjacente deverá ter suas fronteiras definidas e, como quer que resulte sua definição, será essencial dar-lhe (ao seu ator) condições de existência, seja para dar-se garantia de direitos, seja para impor deveres aos envolvidos. A entidade coordenadora deverá ter caráter execu-

tivo e poderá ter caráter legislativo e judiciário, tudo isso, em diferentes níveis de profundidade. As polêmicas são evidentes.

A coordenação, importante e necessária, exige mudanças nem sempre agradáveis (e assimiláveis) na ótica dos coordenados, impondo direitos e deveres a todos. Uma legislação, atualizada e moderna, é necessária, mas não é suficiente; a ela será preciso associar-se uma prática diuturna: querer, poder e saber.

pontos. Uma tarefa exigente, tão difícil quanto imperativa, sem a qual não haverá sistema estatístico, em tempos de globalização, e, para dentro, em tempos de exigente federação; coordenação por cooperação federativa.

Oxalá, no Brasil, nos surja alguém como Bulhões Carvalho, fundador da estatística brasileira, como Teixeira de Freitas, fundador do sistema estatístico brasileiro. Pessoas geniais que, em suas funções, em sucessão temporal, deram, em suas vidas, adeus à disponibilidade e se engajaram, de corpo e alma, à atividade estatística. Oxalá! Oxalá! Oxalá!

SUGESTÃO DE LEITURAS EM SOCIOLOGIA DAS ESTATÍSTICAS

Os artigos e livros, a seguir indicados, foram, em varias ocasiões, lidos, refletidos e assimilados pelo autor, moldando sua consciência e o levando a escrever ensaios como este. Não têm o caráter de

referência bibliográfica, pois não foram citados ao longo do texto. Assim, essas sugestões de leitura querem ajudar na formação de estudiosos nesse campo de pesquisa, a Sociologia das Estatísticas, por certo importante e promissor. Que mais pessoas estudem a intimidade das estatísticas, da atividade estatística e das instituições estatísticas!

REFERÊNCIAS

BESSON, J. L. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995. 289 p.

BRADBURN, N. M. The future of federal statistics in the Information Era. *Journal of Official Statistics*, v. 15, n. 3, p. 353-366, set.1999.

CASLEY, D. J.; LURY, D. A. *Data collection in developing countries*. London: Claredon Press Oxford, 1982. 244 p.

CROSBY, A. *A mensuração da realidade. A quantificação e a sociedade ocidental 1250-1600*. São Paulo: Editora Unesp, 1999. 229 p.

CUNHA, A. S. F. *Em torno da engenharia dos Sistemas Estatísticos Nacionais*. In: ENCONTRO DA ANIPES, 9., 2004, Nova Almeida, ES. [Anais...], Nova Almeida, ES, 2004. 43 p.

DESROSIÈRES, A. Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do Estado. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4., 1996, Rio de Janeiro. [Anais...] Rio de Janeiro: IBGE, 1996. 10 p.

_____. *La politique des grands nombres*. Paris: Éditions la Découverte, 1993. 441 p.

FEIJÓ, C. A. Estatísticas oficiais: credibilidade, reputação e ordenação. *Revista Economia Aplicada*, USP, v. 6, n. 4, p. 803-817, out./dez. 2002.

FELLEGI, I. P. Maintaining the credibility of official statistics. In: CONFERENCE OF EUROPEAN STATISTICIANS, 52., 2004, Paris. [Anais...] Paris. 2004. 9 p.

_____. *Statistical Services - preparing for the future*. Aguascalientes, México: INEGI, 1998. 80 p. [Servicios estadísticos: preparándose para el futuro. *Estadística y Economía*, Chile, n. 17, p. 19-49 enero, 1999.].

_____. Towards Systems of Social Statistics – Some principles and their application in Statistics in Canada. *Journal of Official Statistics*, v. 15, n. 3, p. 373-393, 1999.

_____. Characteristics of an effective statistical system. *International Statistical Review*, v. 64, n. 2, p. 165-197, 1996.

FOUCAULT, M. A Governamentalidade. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal,

1984. p. 277-293.

FOURQUET, F. (Org.). *Les comptes de la puissance*. Paris: Encres Recherches, 1980. 462 p.

GIDDENS, A. Poder administrativo, pacificação interna. In: GIDDENS, A. *O Estado-Nação e a Violência*. São Paulo: Edusp, 2001. p. 193-216.

GUIMARÃES, E. A. Produção de Estatística e Sistema Estatístico. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 195, p. 5-12, jan./jun. 1990.

HACKING, I. *The taming of chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 264 p.

LATOUR, B. *A ciência em ação*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000. 438 p.

LATOUR, B. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, M.; JACOB, C. (Orgs.). *O poder das bibliotecas. A memória dos livros no Ocidente*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000. p. 21-44

LECHNER, N. Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*, Santiago, v. 61, p. 7-17, abr. 1997.

LIMA, P. *The importance of coordination for the credibility of the statistical systems*. In: CONFERENCE OF EUROPEAN STATISTICIANS, 52., 2004, Paris.. [Anais...] Paris, 2004. 8 p.

MARTIN, O. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 21, n. 41, p.13-34, 2001.

MORGENSTERN, O. *On the accuracy of economic observations*. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 1973. 315 p.

PENEFF, J. The observers observed: French survey researchers at work. *Social Problems*, v. 35, n. 5, p. 520-535, Dec. 1988.

PORTER, T. M. *The rise of statistical thinking, 1820-1900*. Princeton: Princeton University Press, 1986. 333 p.

_____. *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press, 1995. 310 p.

ROSE, N. Governing by numbers: figures out democracy. *Accounting, organizations and society*, London, v. 16, n. 6, p. 673-692, 1991.

ROSE, N.; MILLER, P. Political power beyond the State: problematic of government. *British Journal of Sociology*, v. 43, n. 2, p. 173-205, Jun. 1992.

SCHWARTZMAN, S. *O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do sul*. In: CONFERÊNCIA CONJUNTA DA INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SURVEY STATISTICIANS E DA INTERNATIONAL OF OFFICIAL STATISTICS, 1998, Aguascalientes, México. [Anais...] Aguascalientes, México:

INEGI, 1998. 3 p.

_____. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 1, p. 9-38 1997.

SENRA, N. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 329 p.

_____. Informação estatística: direito à privacidade versus direito à informação. *Transinformação*, Campinas, v. 17, n. 1, 2005. (No prelo)

_____. Regime e política de informação estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 75-85, jul./set., 2002.

_____. Informação Estatística e Política Pública: desafios futuros no presente. *Transinformação*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 57-65, jan./jun., 2001

SENRA, N. C. Informação Estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. *DataGramaZero*, Revista de Ciência da Informação, v.1 n.3 jun/00; www.dgz.org.br

SELTZER, W. *Politics and statistics: independence, dependence or interaction*. New York: United Nations, 1994. 37 p.

STARR, P. The sociology of official statistics. In: ALONSO, William; STARR, Paul (Ed.). *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation, 1983. p. 7-58

STIGLER, S. M. *The history of statistics*. Cambridge: The Belknap Press, 1995. 410 p.

TUFTE, E. R. *Visual and statistical thinking. Displays of evidence for making decisions*. Connecticut: Graphic Press, 1997. 29 p.

UNITED NATIONS. *Handbook on the operation and organization of a statistical agency*. (Revised edition). New York: Statistical Division, 2001. 190 p.

VRIES, W. De. Are we measuring up...? Questions on the performance of National Statistical Systems. *International Statistical Review*, v. 67, n. 1, p. 63-67, 1999.

Estatísticas e registros administrativos¹

Oswaldo Guizzardi Filho*

Resumo

Os registros administrativos não são concebidos e produzidos para a geração de estatísticas, mas podem se constituir uma importante fonte para esse fim, principalmente no que se refere às estatísticas municipais. Isso exige, das agências produtoras de estatística, uma postura ativa, no sentido da interação com as organizações que respondem por esses registros, para a definição dos conceitos, das classificações, dos instrumentos de captação dos dados, dos mecanismos de controle da qualidade dos resultados obtidos, da periodicidade dos levantamentos e das alterações por que passam seus conteúdos ao longo do tempo. Exige, também, esforço para a eliminação das barreiras existentes para o acesso aos registros individuais coletados por essas instituições, cuja verificação e ajuste, muitas vezes, são necessários para a produção de estatísticas.

Palavras-chave: estatísticas, estatísticas municipais, registros administrativos, informação, dados estatísticos.

Abstract

The administrative records are not conceived and generated to produce statistics, but can become an important source for this purpose, especially for municipal data. However, it demands an active posture of the statistics producers toward the interaction among the institutions responsible for these records, in order to define concepts, classifications, research tools, quality control mechanisms over the results, surveys periodicity and alterations in the researches contents in time. It also demands some effort to eliminate the barriers of accessing the individual records collected by these institutions, whose checking and adjustments are sometimes necessary for the production of statistics.

Key words: statistics, municipal statistics, administrative records, information, statistical data.

INTRODUÇÃO

A consulta ao Anuário Estatístico do Brasil, editado pelo IBGE, revela, além das tabelas elaboradas com dados das pesquisas realizadas por aquele instituto, outras, com fontes tão distintas quanto o Banco Central do Brasil, a Associação Nacional para Difusão de Adubos, a Agência Nacional de Telecomunicações, a Fundação Nacional de Saúde e o Tribunal Superior Eleitoral. Capítulos inteiros, como o de Transportes, de Comunicações, de Energia, de Finanças Públicas e sobre o Setor Externo, são com-

postos, exclusivamente, de tabelas montadas com dados dessas fontes. O mesmo acontece nos Anuários produzidos pelas organizações estaduais de estatística: a maioria de suas tabelas não contém números captados por pesquisas primárias que elas realizam, mas dados produzidos por instituições como as que foram listadas acima. Se essas instituições não têm como atribuição a produção de estatísticas, por que elas geram os dados utilizados nas tabelas publicadas pelos Anuários?

A razão para esse fato é que a convivência em sociedade exige que sejam postos em prática mecanismos das mais diferentes naturezas para o controle da vida - e também da morte - de pessoas e instituições.

Para Martins (1989, p. 7-8), a atividade de governar envolve, no mínimo, quatro componentes: dirigir, planejar, organizar e controlar. Para ele, o controle é

¹ Artigo baseado em capítulo da dissertação de mestrado do autor, intitulada "A produção de estatísticas com base em registros administrativos: controle e informação".

* Mestre em Ciências da Comunicação (área de concentração: Ciência da Informação e Documentação), pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Analista de Projetos Sênior da Fundação Seade. osvaldo@seade.gov.br

um aspecto essencial da vida do Estado e da sociedade, e

onde quer que haja objetivos a serem alcançados, padrões a serem respeitados, regras a serem obedecidas, condições a serem satisfeitas; onde quer que a ação individual supere o egocentrismo infantil para tornar-se ação socialmente significativa; onde quer, enfim, que haja interação civilizada, existe a necessidade de um fluxo permanente e sistemático de operações de controle. Se essa necessidade não é atendida, temos o descontrole e, conseqüentemente, torna-se baixo o grau de governabilidade.

Para que o Estado possa exercer suas funções de árbitro dos diversos e conflitantes interesses que permeiam a vida social, de provedor da segurança e da justiça, de prestador de serviços como educação, saúde, saneamento e comunicações e de regulador de seu fornecimento pelas empresas, de fornecedor e mantenedor de infraestrutura básica, todos os que estão sob sua tutela são obrigados a se submeter a uma série de regras e de obrigações, cujo cumprimento exige que eles, de alguma forma, sejam monitorados ao longo de sua existência. O Estado demanda, o tempo todo, dos diversos agentes sociais, uma série de informações para sua atuação, que são permanentemente processadas, analisadas e armazenadas pela burocracia que exerce as atividades necessárias ao seu funcionamento. Essas informações, em conjunto com outras produzidas pelo próprio Estado, são essenciais para o andamento de suas atividades e para a previsão das questões que lhe serão colocadas no futuro e dos recursos necessários para atendê-las. De acordo com Jardim (1999, p. 29), o Estado, além de ser uma das maiores e mais importantes fontes de informação, solicita um grande volume delas para que possa atuar. De fato, o complexo funcionamento do Estado está diretamente relacionado com sua ação produtora, receptora, ordenadora e disseminadora de informações.

Ocorrem também movimentos em sentido oposto, quando a sociedade, através de seus representantes, cria mecanismos para o controle do Estado, os quais também exigem a produção sistemática de registros. O setor público, em particular, em razão

Essas exigências de controle resultam na criação, e permanente manutenção, de um extenso número de anotações, de registros que são efetuados e administrados por um número enorme de operadores

das exigências legítimas quanto à transparência de suas ações, é obrigado a produzir informações regulares sobre a origem das receitas que financiam seus dispêndios e a destinação dada a esses recursos, mantendo uma estrutura permanente voltada para a contabilização desses fluxos e para a geração dos relatórios necessários às suas prestações de contas. Os balancetes e balanços, por exemplo, que são divulgados periodicamente, são uma das formas dessa

prestação de contas à sociedade. Depois da promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - a Lei de Responsabilidade Fiscal -, a União, os Estados e os municípios são obrigados a publicar, bimestralmente, conforme estabelece seu artigo 52, relatórios, especificando a previsão e o valor realizado de suas receitas, por categoria e fonte, de suas despesas, por natureza, como pessoal, material de

consumo ou investimentos, e por área de atuação, como educação, saúde ou habitação (Brasil, 2000).

Por outro lado, as organizações - incluindo o próprio governo -, para garantir as condições para a manutenção de sua existência e para a expansão de suas atividades, também precisam estabelecer mecanismos de controle, que lhes permitam o acompanhamento de seus resultados e dos recursos utilizados para alcançá-los e o planejamento de metas que garantam sua sobrevivência e crescimento. No caso do Estado, essas informações, juntamente com outras que ele produz, como as estatísticas, são essenciais para a previsão das demandas que lhe serão colocadas, e dos recursos necessários para atendê-las. Sem a busca e o aprimoramento dessa capacidade de planejamento, o Estado e as demais instituições podem ser surpreendidos por eventos para os quais não estavam preparados e que, em muitos, casos, podem ter efeitos deletérios.

Essas exigências de controle resultam na criação, e permanente manutenção, de um extenso número de anotações, de registros que são efetuados e administrados por um número enorme de operadores. O indivíduo, logo depois de nascer, para que seja reconhecida sua existência, necessita ser registrado por um tipo de organização - o cartório de registro ci-

vil -, que vai se responsabilizar pela documentação de alguns eventos marcantes ao longo de sua vida, respondendo, em algum momento, também pelo registro de sua morte. Ao longo de sua vida escolar, as séries que ele freqüentou, sua idade, seu desempenho nas diversas disciplinas, serão o tempo todo anotados. Sua saúde também será objeto de algum tipo de controle se, por exemplo, seu médico constata sua contaminação por alguma moléstia infecciosa. No caso de sua vida de trabalho, também não será diferente: ele necessitará cadastrar-se no organismo que regula o exercício de sua profissão, no órgão público que fiscaliza a aplicação da legislação trabalhista, no sindicato encarregado de defender os direitos e as reivindicações de sua categoria. Para o fisco, ele será obrigado a declarar, periodicamente, o valor e a origem de seus rendimentos e de seu patrimônio.

Para todas as organizações, sejam elas empresas, clubes, escolas, organizações sociais, dá-se o mesmo: para que sua existência seja formalmente aceita, uma série de registros serão necessários em todas as instituições que acompanharão e regularão suas atividades. Os órgãos encarregados pela arrecadação e pela regulação, por exemplo, exigirão das empresas informações sobre o tipo de atividade que exercem, o valor dos produtos e serviços que geraram, os recursos que entraram em seus caixas, o que venderam para o exterior e lá adquiriram, o número, idade, sexo e escolaridade de seus empregados, e sobre o cumprimento de suas obrigações patronais.

Zacharias (2003, p. 6) define os registros administrativos como aqueles resultantes de necessidades fiscais, tributárias ou outras, tendo como fim permitir a administração ou a operacionalização de programas de governo, ou a fiscalização e o controle do cumprimento de obrigações legais.

Essa definição não leva em conta que esses registros não são produzidos apenas para responder às demandas do poder público. As informações sobre o faturamento de uma empresa, a evolução do volume físico de sua produção, a qualidade de seus produtos, a respeito dos mercados que eles atingem,

também são vitais para sua própria existência, o tempo todo consultadas e analisadas, muitas vezes guardadas como segredo, para que se mantenham os mercados já conquistados e para que possa disputar o acesso a outros, garantindo-se a continuidade e a ampliação de seus resultados. A alegada necessidade do segredo vem, inclusive, inviabilizando o acesso a dados produzidos pelas empresas que assumiram serviços públicos privatizados de comunicação e de energia, como se verá mais adiante.

Embora os registros administrativos não sejam, originariamente, concebidos com o fim da produção de estatísticas, constituem-se num manancial imenso de anotações que podem ser exploradas para esse fim. Senra (1996, p. 200) se utiliza do termo “tentação”, para se referir às possibilidades que são colocadas por esses registros para a geração de estatísticas. Segundo ele,

Em face das naturezas distintas dos registros e das estatísticas, o esforço a ser despendido certamente será grande, em meio a limitações e restrições. Entretanto, creio que valerá a pena, porquanto acena com a possibilidade de um aumento significativo da disponibilidade das estatísticas, especialmente com referência a espaços menores (geralmente não atendidos pelas pesquisas estatísticas, cada vez mais amostrais), o que seria sobremodo importante, uma vez que nesses espaços parecem maiores as possibilidades de compreensão e solução dos problemas sociais.

Realmente, é grande a tentação do uso desses registros para a compreensão do que acontece nos municípios, já que os Censos Demográficos são levados a campo apenas a cada dez anos, e os Censos Econômicos não são mais realizados pelo IBGE, desde 1985. Hoje, existe uma lacuna de informações para essas áreas, principalmente no que se refere à atividade econômica que nelas é desenvolvida, e que se busca preencher através de dados como a arrecadação de impostos, o consumo setorial de energia elétrica, o valor adicionado fiscal ou o número de pessoas com carteira de trabalho assinada. Desse modo, podem ser encontradas, nas instituições de estatística, séries oriundas de registros administrativos nas mais diferentes áreas, que procuram cobrir a ausência de dados municipais originados de pesqui-

sas primárias.

Mas não é apenas para suprir essa deficiência que servem os registros administrativos. Uma série de aspectos da vida social e econômica pode ser acompanhada através deles, como o desempenho das exportações e importações, o tamanho da frota de veículos, o número e o valor dos benefícios concedidos pelos órgãos de previdência, a quantidade de imóveis registrados e as principais causas de internações hospitalares. Esses registros podem se originar de uma única fonte ou de fontes distintas. Como o objetivo final de sua geração é de controle, e não de produção de estatísticas, os conceitos a eles associados e sua observância pelos informantes, assim como a periodicidade e a qualidade dos dados levantados, terão de ser constantemente assistidos, para que possam servir para esse fim.

AS AGÊNCIAS PRODUTORAS DE ESTATÍSTICAS E OS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

As agências produtoras de estatísticas, na maioria das vezes, são usuárias que agem de maneira reativa à geração dos registros administrativos. Normalmente, não interagem com as organizações que respondem por esses registros, para o estabelecimento dos conceitos, das classificações, dos mecanismos de captação e de controle da qualidade dos resultados e da periodicidade dos levantamentos. Não participam, também, do estabelecimento das alterações pelas quais eles passam ao longo do tempo, e que podem comprometer a estabilidade da série de dados. À medida que esses registros são criados para atender os interesses imediatos das instituições que os originam, as agências passam a incorporar os dados produzidos a partir deles ao seu acervo de estatísticas. Antes de divulgar esses dados, procuram avaliar sua consistência, retornando às organizações que por eles respondem, quando são observadas incoerências nos valores, para verifi-

car suas origens e proceder aos acertos necessários, quando possíveis, e quando os registros já foram utilizados para os fins para os quais foram definidos originalmente. Os órgãos administrativos e as instituições produtoras de estatísticas atuam, a maior parte do tempo, de maneira isolada, cada uma delas voltada para seus objetivos específicos, sem que ocorra interação institucional que possa resultar em ganhos para seus trabalhos de produção da informação e de controle.

Para Zacharias (2003, p. 6):

As agências produtoras de estatísticas, na maioria das vezes, são usuárias que agem de maneira reativa à geração dos registros administrativos. Normalmente, não interagem com as organizações que respondem por esses registros, para o estabelecimento dos conceitos, das classificações, dos mecanismos de captação e de controle da qualidade dos resultados e da periodicidade dos levantamentos

Existem vários aspectos que contam favoravelmente ao se pensar em utilizar tais registros, mas que devem ser avaliados para verificar sua adequabilidade para um uso específico, bem como a qualidade final resultante do processo de utilização desses dados para fins estatísticos. Requisitos como a cobertura alcançada pelos registros administrativos, as variáveis investigadas e seus respectivos conceitos e definições, a qualidade com que os dados são respondidos e processados e a frequência na qual os dados ficam disponíveis para o uso estatístico, são alguns dos aspectos que devem ser cuidadosamente avaliados antes de sua utilização.

A capacidade dos registros administrativos, de cobrir o universo dos indivíduos que estão sob o controle das organizações que os cole-

tam, costuma ser bastante extensa. Sua utilização para a produção de estatísticas oferece duas grandes vantagens. A primeira, ao desobrigar as instituições produtoras de estatística da realização de pesquisas que requerem volumes significativos de recursos. A segunda, referente à desoneração dos informantes, já que as pessoas, empresas e outras instituições poderiam ser desobrigadas do fornecimento de informações que já prestam, sistemática ou eventualmente, aos órgãos tributários e de regulação.

O distanciamento que existe entre as agências de estatística e os órgãos produtores dos registros administrativos é compreensível, já que, estes últimos, direcionam seus recursos materiais e humanos para suas atividades-fim, não estando, entre seus objetivos, a geração regular de estatísticas a

partir de seus registros², e não havendo, portanto, meios previstos para esse objetivo. Isso significa que recursos necessitam ser deslocados dessas atividades, quando as agências de estatística realizam suas demandas para essas instituições, ou quando apontam inconsistências que necessitam ser verificadas e solucionadas.

A primeira e principal barreira para a produção de estatísticas a partir dos registros administrativos é a restrição imposta para o acesso aos dados individuais de seus informantes. Na área tributária, essa barreira coloca impedimentos que podem inviabilizar o uso dos microdados e dados gerados pelas instituições que nela atuam, extremamente promissores para a produção de estatísticas econômicas. De fato, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, em seu artigo 198 estabelece que:

Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, para qualquer fim, por parte da Fazenda Pública ou de seus funcionários, de qualquer informação, obtida em razão do ofício, sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades (Brasil, 1966).

Essa restrição impede a realização de qualquer trabalho de verificação e ajuste dos microdados levantados através dos registros, e da produção de estatísticas a partir deles. Quando são identificadas inconsistências nos dados recebidos, não é possível recorrer aos registros de cada um dos informantes para a verificação da origem das incoerências, e para seu acerto, o que serve como uma amarra para a atuação das agências. Do ponto de vista da produção de estatísticas, essas verificações também são necessárias no que se refere ao enquadramento dos diversos informantes, que pode ser equivocado pelo fato de ser declarado por pessoa que desconhece o sistema de classificação utilizado para esse fim, e que está cumprindo, nesse momento, uma função eminentemente burocrática e involuntária.

No que se refere à produção de estatísticas, existe legislação semelhante, que trata do sigilo estatístico,

garantindo aos informantes das pesquisas que as informações não serão fornecidas de modo a permitir sua identificação. O parágrafo único, do artigo 1º, da Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, que trata da obrigatoriedade da prestação de informações estatísticas, determina que:

As informações prestadas terão caráter sigiloso, serão usadas exclusivamente para fins estatísticos, e não poderão ser objeto de certidão, nem, em hipótese alguma, servirão de prova em processo administrativo, fiscal ou judicial, excetuado apenas, no que resultar de infração a dispositivos desta lei (Brasil, 1968).

As estatísticas não buscam, portanto, levar a uma ação referente a um determinado indivíduo, ao contrário dos registros administrativos, que são instrumentos de controle da vida de pessoas e de instituições: conforme afirma Martins (1989, p. 10), não basta para o Estado acompanhar e avaliar, devendo o controle envolver, também, a retificação dos desvios observados. Os dados estatísticos buscam a caracterização de conjuntos de indivíduos, o que não compromete a privacidade de cada um deles. Mesmo com a divulgação das bases de microdados, como no caso dos Censos Demográficos e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, essa privacidade não é comprometida, já que os resultados das pesquisas realizadas a partir delas não possibilitam a identificação das pessoas informantes. No caso das pesquisas econômicas, instituições como o IBGE e a Fundação SEADE permitem o processamento de microdados para pesquisas especiais, tendo o usuário acesso a dados que não tornam possível a determinação da identidade da empresa informante.

Essa falta de uma interação orgânica entre os órgãos administrativos e as agências de estatísticas pode fazer com que a série de um determinado levantamento seja descontinuada, ou com que mude a metodologia de coleta de seus dados, sem que as agências sejam previamente consultadas. Pode provocar, também, o estabelecimento de barreiras para o acesso aos dados, que são criadas, não pela existência, mas, pela ausência de mecanismos de regulação. Quando da privatização das empresas estatais prestadoras de serviços de energia e comunicações, e da criação das agências que as regulam, como a Agência Nacional de Telecomunicações -

² Existem exceções nesses casos, já que órgãos como os Ministérios da Educação, do Trabalho e da Saúde produzem e divulgam sistematicamente estatísticas elaboradas a partir dos registros que coletam.

ANATEL, e a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, as organizações produtoras de estatística não despertaram para a necessidade de garantir que a legislação que estava sendo elaborada para normatizar o fornecimento desses serviços permitisse o acesso aos dados referentes aos resultados da operação das novas empresas. Isso fez com que se tornassem indisponíveis dados sobre os municípios que, antes, eram regularmente enviados para essas organizações, como o número de terminais telefônicos instalados.

O contato permanente e estreito com os fornecedores dos registros administrativos é necessário desde o início de seu uso, inclusive para que a agência de estatística não seja surpreendida por mudanças e possa, até mesmo, influenciá-las. Avaliações encaminhadas para esses fornecedores sobre pontos fracos identificados nos dados podem ser de valor, conduzindo a um fortalecimento da fonte administrativa.

A superação das barreiras para a utilização dos registros administrativos, como fontes para a produção de estatísticas, depende, portanto, de uma postura ativa das organizações que por elas respondem, e que se manifeste não apenas na solicitação de dados aos órgãos que os produzem. No que se refere à manutenção de contato permanente com as fontes, e aos retornos sobre a fragilidade dos dados como forma de fortalecimento dessas fontes, um exemplo que pode ser citado é o do convênio que a Fundação SEADE mantém, desde 2002, com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE, para a produção e o intercâmbio de informações sobre os municípios. Esse convênio garantiu para a Fundação SEADE o acesso aos dados de duas planilhas preenchidas pelas prefeituras, referentes ao acompanhamento da observância dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e de suas aplicações no ensino, que devem corresponder, no mínimo, a 25% das receitas de impostos e de transferências de impostos. A Fundação SEADE busca, através dessas planilhas, uma alternativa para a atualização de sua base de dados sobre receita e despesa dos municípios, isentando as prefeituras do preenchimento

A superação das barreiras para a utilização dos registros administrativos, como fontes para a produção de estatísticas, depende, portanto, de uma postura ativa das organizações que por elas respondem, e que se manifeste não apenas na solicitação de dados aos órgãos que os produzem

de questionários de pesquisa sobre finanças municipais, que é realizado desde a década de 50. Essas planilhas estavam distribuídas pelas diversas unidades do TCE no estado, e seus dados nunca haviam sido confrontados pelos auditores. Recebido o primeiro lote dessas planilhas, referente a 2001, foi realizada a consistência dos valores, através da comparação daqueles constantes nos distintos relatórios da LRF e na planilha de aplicação no ensino,

identificando-se problemas nos dados de 244, dos 644 municípios monitorados pelo TCE. Esse processo de verificação e de comparação dos valores das duas planilhas evidenciou, para o TCE, a existência de disparidades entre os dados informados nos distintos instrumentos de coleta. Tal fato resultou na definição de um prazo mais amplo para as prefeituras enviarem os arquivos com os dados anuais, passando de fevereiro para março, mês mais próximo da finalização

dos balanços, instrumentos que consolidam os dados financeiros das prefeituras.

As iniciativas para que se torne viável a produção de estatísticas, a partir dos registros administrativos, devem partir, portanto, das agências produtoras de estatísticas. Elas devem compreender, principalmente, os esforços para a revisão da legislação vigente, de forma a assegurar para os institutos públicos de estatística o acesso amplo aos registros mantidos pelos órgãos de tributação e regulação, inclusive os individuais, sob o compromisso de que eles não serão divulgados, e o fornecimento de registros pelas empresas prestadoras de serviços públicos. Nesse último caso, é necessária a mudança da legislação, no que se refere às agências que regulam a atuação dessas empresas, obrigando-as a abrir os registros referentes à sua operação em todo o Brasil, tornando-os públicos.

Essa revisão, eliminando as barreiras de acesso aos dados, pode criar condições para o estabelecimento de um novo patamar no relacionamento entre os institutos de pesquisa e os órgãos produtores dos registros, que leve ao convencimento, destes últimos, sobre as possibilidades e vantagens que esses regis-

tros oferecem para a produção de estatísticas, principalmente no que se refere à racionalização do uso dos recursos públicos.

Um passo nesse sentido foi dado, no Estado de São Paulo, com a Lei nº 10.765, de 19 de fevereiro de 2001, que criou o Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS, cuja metodologia foi desenvolvida pela Fundação SEADE para a Assembléia Legislativa. Esse índice baseia-se, quase que integralmente, em registros administrativos, utilizando, para seu cálculo, dados do valor adicionado fiscal, consumo e consumidores de energia elétrica, matrículas na rede municipal de ensino fundamental, remuneração média dos empregados com carteira assinada, mortalidade infantil, mortalidade de adultos de 15 a 39 anos e de 60 anos e mais, e mortalidade perinatal. Os únicos dados que não se originam de registros administrativos são os referentes à escolaridade, extraídos do Censo Demográfico.

No parágrafo segundo de seu artigo primeiro, aquela lei autoriza a Assembléia a requisitar, junto às concessionárias de serviços públicos estaduais de energia, saneamento e telefonia, agências estaduais reguladoras de serviços públicos, fundações públicas e autarquias estaduais, dados necessários à composição do IPRS.

Em seu artigo segundo, essa lei determina ainda que:

Os Municípios que omitirem ou não prestarem as informações para a elaboração do IPRS no prazo solicitado poderão ser:
I - incluídos no Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais, criado pela Lei n. 10.475(1), de 21 de dezembro de 1999;
II - proibidos de firmar convênios com o governo estadual (São Paulo (Estado), 2001).

São as agências produtoras de estatísticas que devem demonstrar, para os órgãos responsáveis pelos registros administrativos, as possibilidades que eles propiciam para a produção de estatísticas, procurando estabelecer mecanismos institucionais, como os convênios de cooperação técnica, que permitam a obtenção dos registros e a geração de estatísticas a partir deles.. Elas devem procurar, também, formas de articulação, com os órgãos administrativos, que lhes permitam participar da definição dos registros que serão coletados, antecipando-se, portanto, à sua criação. Desse modo, e dada suas experiências no desenho e

no controle dos resultados das pesquisas, poderão auxiliar no estabelecimento dos conceitos e classificações que serão associados aos dados levantados e no estabelecimento de mecanismos para o controle de sua qualidade.

Para Senra (1996, p. 201),

Enquanto a geração das estatísticas for uma decisão a posteriori, depois de criados os registros, as restrições e as limitações, geralmente muito grandes, serão sempre imprevisíveis. Mas essa situação poderá ser diferente na medida em que seja possível introduzir uma ação a priori, ao mesmo tempo da criação dos registros, ampliando sua tradicional função histórica de instrumento administrativo, numa palavra, acrescentando-lhe a função de gerar estatísticas. Assim, a geração das estatísticas ganharia, por assim dizer, o status de pesquisa, amparando-se mesmo num arcabouço teórico previamente estabelecido.

Uma ação que pode trazer resultados positivos no sentido da participação direta dos institutos de estatística nos processos de concepção e produção dos registros administrativos, e que pode servir como forma de estímulo para o trabalho em cooperação com os órgãos que os geram, é a alocação, através dos convênios de cooperação técnica, de recursos técnicos e físicos, das agências de pesquisa, para a geração das bases de dados, verificação de sua qualidade e produção final das estatísticas, trabalhando em interação com suas equipes. Essa alternativa, se posta em prática antes da alteração da legislação que regula o acesso aos registros, pode reduzir os riscos dos desgastes provocados pela possibilidade de divulgação de dados identificados, com a transferência, para as bases das agências de estatística, dos dados, após a finalização de seus processos de cálculo. Com ou sem revisão da legislação, ela pode, certamente, estabelecer laços que aproximem as instituições, levando-as a convergir no sentido do alcance de objetivos comuns, que podem ser evidenciados com esse tipo de cooperação.

CONCLUSÕES

Numa época em que a informação, mais e mais, vem se tornando uma ferramenta essencial para a tomada de decisões e para orientar o planejamento das ações exigidas para a melhoria das condições de organizações e pessoas, as agências de estatísti-

ca são, permanentemente, instadas a produzir, também mais e mais, informações atualizadas com qualidade e regularidade, pertinentes às necessidades de seus usuários, constantemente em mutação. Vai longe o tempo em que somente as requisições para o planejamento público garantiam a existência dessas agências, realizando pesquisas cujos resultados, às vezes, demoravam longos intervalos de tempo para vir a público. Hoje, as demandas de informações e as formas diferenciadas para seu fornecimento, colocadas para essas instituições, são muito mais diversificadas e exigentes, originando-se de uma gama extensa de utilizadores que dispõem de recursos para o processamento dos dados, cuja sofisticação seria inimaginável há algumas décadas, e que também mudam de forma acelerada.

Por outro lado, os sucessivos constrangimentos financeiros que vêm afligindo o setor público no Brasil - principal financiador dessas instituições -, cujo equacionamento não se vislumbra no curto prazo, impõem cerceamentos ao atendimento dessas demandas, já que as pesquisas que poderiam fornecer os insumos para o suprimento dessas necessidades são, normalmente, dispendiosas.

Uma opção que pode viabilizar, pelo menos em parte, o atendimento dessas requisições, é a produção de estatísticas a partir de registros administrativos. São poucos, no entanto, os estudos apontando caminhos para que essa produção se torne uma realidade, carência revelada na pesquisa bibliográfica realizada para o trabalho que resultou neste artigo, o qual procura contribuir para o debate, ao investigar e discutir as possibilidades e restrições colocadas pelos registros administrativos para a geração de estatísticas.

As instituições que requisitam esses registros mantêm relação permanente com as pessoas e organizações que são obrigadas a fornecê-los, delas solicitando regularmente informações das mais variadas naturezas, para cujo recebimento, processamento e análise são montadas complexas estruturas. As agências de estatística, por sua vez, também são obrigadas a manter equipes, equipamentos e instalações para a realização de pesquisas direcionadas para essas mesmas pessoas e organizações, muitas vezes solicitando as mesmas informações, ou muito próximas, das fornecidas nos registros. Os

dados que uma empresa informa a respeito de sua receita, para o imposto de renda, ou sobre seu pessoal ocupado, para o Ministério do Trabalho e Emprego, certamente não serão muito diferentes daqueles postos à disposição das pesquisas econômicas. As possibilidades que a superação dessa superposição de atividades oferecem para a produção de estatísticas, para a racionalização do uso dos recursos públicos e para a desoneração dos informantes, que deixam de ser obrigados a fornecer as mesmas informações para órgãos diferentes, devem estar, portanto, sempre presentes para os que pensam essa produção. Simon Schwartzman, por exemplo, em seu discurso de transmissão do cargo de presidente do IBGE, em 25 de janeiro de 1999, expressou a seguinte opinião:

No futuro, a maior parte das estatísticas públicas terá como origem não a pesquisa direta, mas o processamento de informações de registros administrativos obtidos por governos e instituições privadas em suas atividades cotidianas (Senra, 2000, p. 2).

Essa é, sem dúvida alguma, uma alternativa que hoje praticamente se impõe às agências produtoras de estatísticas, mas a exploração desse veio não é, como se viu, uma tarefa fácil, já que muitas barreiras necessitam ser transpostas para que esse objetivo seja alcançado. Um dos principais obstáculos é a mudança na legislação referente ao sigilo fiscal, já que, sem o acesso aos registros individuais, fica praticamente inviabilizada a produção de estatísticas regulares e consistentes. Os exemplos bem sucedidos de geração de estatísticas com base em registros administrativos apontados neste trabalho, como se viu, resultam da montagem de bases a partir de informações identificadas, não sujeitas, portanto, ao sigilo. Alterar a lei que regula o sigilo fiscal é uma missão que exige obstinação, já que esses processos, no Brasil, demandam tempos muito longos para que cheguem a bom termo.

Outra barreira é a falta de articulação das agências de estatística com os organismos que demandam o fornecimento dos registros, para que as primeiras tenham voz ativa na concepção e definição das variáveis que serão levantadas e das classificações que serão utilizadas para seu enquadramento, e na implantação e no controle dos resultados desses levan-

tamentos. Para que isso seja possível, os institutos de estatística devem demonstrar os resultados positivos que os trabalhos conjuntos podem trazer para ambas as instituições, ao resultar em novas estatísticas e em registros com melhor qualidade, o que auxiliará nos trabalhos de controle das instituições que coletam os registros administrativos e no fornecimento de novas ferramentas para o planejamento e acompanhamento de políticas públicas, das atividades de empresas e outras organizações e para o trabalho dos pesquisadores. As instituições receptoras dos registros podem se beneficiar, inclusive, da experiência dos órgãos de estatística, no planejamento, montagem e execução de pesquisas amostrais e na realização de estudos que monitorem, periodicamente, a qualidade e a fidedignidade desses registros, o que contribui para a melhoria da qualidade de seus trabalhos.

Para que esses obstáculos sejam superados, é necessário o esforço conjunto e persistente das diversas instituições produtoras de estatística, no qual o IBGE tem papel central.

Os resultados desse esforço serão certamente compensadores, já que se refletirão em melhor uso da receita pública, em melhores informações que subsidiem o trabalho das organizações que geram os registros administrativos e em novas estatísticas disponíveis, o que é absolutamente necessário num país das dimensões do Brasil, principalmente para os seus 5.561 municípios, nas mais diferentes condições sociais e econômicas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Lex*: coletânea de legislação: legislação federal e marginália. São Paulo, v. 30, t. 4, p. 1476-1510, 1966.
- BRASIL. Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. *Lex*: coletânea de legislação: legislação federal e marginália. São Paulo, v. 32, p. 1387-1388, out./dez. 1968.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Lex*: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginália. São Paulo, v. 64, p. 2119-2145, maio 2000.
- JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999. 239 p.
- MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 5-20, jan./mar. 1989.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.765, de 19 de fevereiro de 2001. Cria o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS. *Lex*: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação do Estado de São Paulo e município de São Paulo. v. 65, p. 159, 1. sem., 2001.
- SENRA, N. C. A questão dos registros administrativos vis-à-vis a geração de estatísticas. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. Campinas, v. 13, n. 2, p. 199-205, 1996.
- SENRA, N. C. *Política de informação estatística, instrumento de regulação para/pela coordenação*. Rio de Janeiro, 2000. (Texto para discussão).
- ZACHARIAS, M. L. B. Cadastros estatísticos de empresas construídos a partir de registros administrativos. In: CONFERÊNCIA DE ESTATÍSTICA DAS AMÉRICAS, 2., 2003, Santiago do Chile. [Anais...] Santiago do Chile: CEPAL, 2003. Disponível em: <http://www.eclac.cl/deype/ceacepal/documentos/lcl892p.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2003.

Educação corporativa: uma estratégia apoiando a coordenação estatística¹

*Maria Angélica Vasconcelos de Araújo**

Resumo

Nos dias atuais, informação e conhecimento são fatores estratégicos para o desenvolvimento de indivíduos, organizações, regiões e países. É cada vez maior a percepção da importância de se dispor de informações estatísticas sobre uma grande variedade de temas relacionados aos fenômenos que ocorrem no tecido social. O surgimento de novos agentes no campo da produção estatística tem levado a uma descentralização da atividade, acarretando urgência na discussão de uma coordenação estatística mais efetiva. A produção de estatísticas oficiais é uma atividade peculiar e demanda um saber muito específico e a competência técnica dos profissionais é uma garantia de qualidade. Este artigo apresenta a educação corporativa, como uma estratégia adequada tanto para o desenvolvimento permanente do profissional que atua nessas organizações, quanto para o apoio da coordenação estatística.

Palavras-chave: informação, informação estatística, coordenação estatística, sistema estatístico nacional, educação corporativa.

Abstract

These days, information and knowledge are strategic factors for the development of geographical areas and countries as well as personal and corporate development. There is increasing awareness of the importance of having statistical information available about a wide variety of social phenomena. The growing number of new agents in the field of statistical production has been causing decentralization of actions, thus demanding an urgent discussion on more effective statistical coordination. The production of official statistics is a specific matter, which demands very specific knowledge, where technical competence of the professionals is a guarantee of quality work. This article presents corporate education as an appropriate strategy for permanent development of the corporate professional as well as for support to statistical coordination.

Key words: information, statistical information, statistical coordination, national statistical system, corporate education.

INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas do século XX, a sociedade viu-se imersa em um profundo e crescente processo de transformações, abrangendo as dimensões social, econômica, política, geográfica etc. A rapidez

das mudanças causou alterações nos mercados, nas tecnologias e nas organizações: passou-se a exigir de indivíduos e organizações capacidades que lhes permitissem o exame contínuo de si mesmos, da ambiência organizacional e de tudo que acontece em seu entorno.

¹ Este artigo deriva da dissertação desenvolvida no curso de mestrado em Estudos Populacionais: teoria e prática de pesquisa interdisciplinar, pertencente ao Programa de Mestrado da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sob orientação do professor Nelson de Castro Senra, Doutor em Ciência da Informação (UFRJ/ECO), a defesa foi realizada em 07 de outubro de 2005.

* Economista (UCAM), com especialização em Administração Pública (FGV/RJ), pertencente ao quadro de profissionais do IBGE e aluna do Curso de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE/IBGE. mariaangelica@ibge.gov.br.

Nunca se esperou tanto das estatísticas como nestes últimos tempos. Governos, pesquisadores e o público em geral, cada vez mais se conscientizam da importância de disporem de estatísticas sobre os mais variados temas, que lhes dê conhecimento de causa para planejar ações e orientar decisões sobre os problemas que se apresentam na atualidade.

Nesse contexto se inserem as agências estatísticas oficiais, criadas nos âmbitos do governo para compilar, interpretar e elaborar estatísticas. São órgãos de recenseamento, departamentos estatísticos e instituições semelhantes, integrantes das estruturas governamentais, expressando as dimensões nacional, federal, estadual e municipal.

A estatística oficial é um bem público, base de informação, necessária tanto à produção científica como ao Estado, no processo de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas. Para enfrentar os desafios e atender com agilidade às crescentes demandas por informações estatísticas imposta por essa realidade, é fundamental que essas organizações e seus profissionais estejam preparados para compreender os fatores que afetam as atividades por meio das quais são mapeados os múltiplos aspectos da realidade.

Nos países em desenvolvimento como o Brasil, isso está ligado às consequências das mudanças pelas quais o país tem passado. Nesse sentido, duas razões se destacam: a diminuição das funções do Estado, que leva as agências a competirem por recursos escassos com outros agentes do setor público, também legítimos; e o surgimento de novos produtores de informações. Tais razões têm implicado urgência na discussão de uma coordenação estatística mais efetiva.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, é o responsável pela coordenação do Sistema Estatístico Nacional – SEN. Todavia, essa liderança nunca foi exercida de fato, ficando mais por conta de discursos e aparências.

A produção de informações estatísticas é uma atividade peculiar e demanda um saber muito específico. Logo, depende de profissionais bem qualificados, permanentemente capazes de atuar no mundo de hoje, onde conhecimento e informação são fatores essenciais.

Este artigo apresenta a educação corporativa – EC, como uma estratégia adequada tanto para o desenvolvimento do profissional que atua nas instituições esta-

tísticas, como para apoiar a atividade de coordenação estatística. Seu conceito se ajusta perfeitamente às características desse âmbito organizacional, principalmente devido a seu potencial, formador de competências no mundo contemporâneo. Abordar esse assunto, tendo a instituição estatística como objeto de discussão, demanda uma breve incursão pela sociologia das estatísticas. De fato, essa área de estudo constitui uma base de conhecimento na qual as agências estatísticas devem fundamentar seus programas educacionais, tendo em vista ao desenvolvimento contínuo das competências de uma categoria profissional muito especial, que atua

em um setor específico de atividade – o de produção e disseminação de informação pública e oficial.

Este artigo apresenta a educação corporativa – EC, como uma estratégia adequada tanto para o desenvolvimento do profissional que atua nas instituições estatísticas, como para apoiar a atividade de coordenação estatística. Seu conceito se ajusta perfeitamente às características desse âmbito organizacional, principalmente devido a seu potencial, formador de competências no mundo contemporâneo

A NATUREZA DA INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Tocar nesse tema pressupõe abordar um campo de pesquisa ainda recente, mas que vem ganhando espaço no mundo entre pesquisadores da área acadêmica. A Sociologia das Estatísticas é um termo que eleva o pensamento estatístico: oferece ao pesquisador um modo diferente de pensar a estatística, de olhá-la mais na intimidade, tomando-a como objeto de estudo e não apenas como meio de análise (BRADBURN, 1999; SENRA, 2005; STAR, 1983).

A principal função das estatísticas é revelar realidades distantes, com vistas a orientar a tomada de decisões dos governantes, dada a sua capacidade interventora e transformadora de fatos e eventos, con-

siderando a dimensão espaço-temporal dos mesmos. Elas vêm da idéia de Estado: nasceram nesse contexto, para dar conta das dinâmicas de governo e do estado das coisas das sociedades. Perpetuaram-se como base de conhecimento e se converteram em peça-chave do poder no exercício de governo. São expressões da riqueza, da grandeza e da forma de tudo que está presente no Estado e que a ele interessa, como população, economia, sociedade, meio ambiente, território etc. Não é à toa que são ditas o reflexo das sociedades, às quais correspondem com suas peculiaridades e particularidades (DESROSIÈRES, 1996; SENRA, 2005; STAR, 1983).

A capacidade que as estatísticas têm de permitir atuar e agir sobre pessoas, coisas e fenômenos está no fato de que, na sua origem, são construções numéricas da realidade e, portanto, prometem objetividade: tabelas, gráficos, cartogramas e textos modelam aspectos dos variados mundos, levando-os até os decisores (LATOURET, 2000; SENRA, 2005).

As estatísticas resultam de cálculos, embora não se possa dizer que sejam exatas. Mas nem pretendem sê-lo, o que não elimina seu caráter objetivo e as tornam ainda mais importantes e relevantes. Por representarem um todo, devem ser precisas e significativas. Elas advêm de partes daquilo que se quer investigar e resultam de um processo de objetivação em que a observação faz do observado seu objeto de investigação (BESSON, 1995; SENRA, 2005).

Essa objetividade se baseia num princípio de equivalência, que busca relações entre as individualidades que formam o todo investigado, previamente organizado. Ao modelar o conjunto de interesse, elege-se, dentre seus elementos, alguns traços relevantes (quantificáveis) e, ao mesmo tempo, comuns. Em termos estatísticos, esse tratamento empresta homogeneidade às características (inicialmente diferentes) de um determinado grupo, fazendo com que, das estatísticas agregadas, resultem informações comparáveis e combináveis, ampliando-se as possibilidades de concretização do conhecimento. A partir desse ponto, as estatísticas jamais se reportarão aos registros individuais. Uma vez processadas, passam a configurar um todo maior e tudo então passa a ser uma questão de pertinência (BESSON, 1995; DESROSIÈRES, 1996; SENRA, 2005).

Por serem construções, as estatísticas são con-

sideradas mais do que meramente signos, pois carregam uma determinada significação, atribuída quando se pensou as bases (conceitos, definições, processos) que orientaram a forma como os registros individuais seriam observados e extraídos da realidade. Todas as características atribuídas a partir da definição de conceitos e métodos, que permitiram transformar os registros individuais em múltiplos organizados, colocam a estatística no plano da semântica, já na sua origem, impedindo que ela seja entendida como um dado ou um simples número (SENRA, 2005).

Compreendê-las, através de suas limitações e possibilidades, abrange falar das relações de poder inerentes ao processo de pesquisa, envolvendo diversos agentes e atores, direta ou indiretamente. Essas relações podem ser entendidas a partir das dimensões sociopolítica e técnico-científica que as estatísticas expressam.

As instituições estatísticas públicas e oficiais são mantidas financeiramente pelo Governo, que é também seu principal demandante. Para a consecução de suas políticas, precisa das informações que essas organizações produzem: aí está uma relação de dependência.

Essas agências são as protagonistas dessa cena e estão no meio de um processo de oferta, que começa com a produção e termina com a disseminação das informações estatísticas. Essa oferta é formada por dois perfis diferentes de demanda. Na origem do processo está a demanda *ex ante*, que inicia a etapa de produção, assentando os alicerces de um determinado programa de trabalho. Essa etapa gera outra, a de disseminação, que vai ao encontro de outro perfil de demanda, a demanda *ex post*. É em meio a esse processo, mediante articulações e negociações sobre o que se quer e o que cabe ser produzido por essas instituições, que a dimensão sociopolítica das estatísticas se expressa (SENRA, 2005).

Apesar da dependência latente entre a instituição estatística e o Governo, a produção das informações deve ser uma atividade responsável, baseada na independência profissional. A tarefa é complexa. Estão em jogo a credibilidade e a legitimidade: valores centrais e base da eficácia dos sistemas e da instituição estatística (FELLEGI, 1996; SCHWARTZMAN, 1997).

Portanto, após as decisões, as salvaguardas desses valores deverão estar implícitas no escopo do programa de trabalho, garantindo, às informações, relevância e abrangência (pilar da pertinência), sendo comparáveis e combináveis (pilar da utilidade). (SENRA, 2005).

A dimensão técnico-científica define o tempo da oferta em suas fases de produção e disseminação (demanda *ex post*). É o início da construção da estatística, a busca da objetividade. Esse momento deve ser de forte independência. A autonomia profissional do instituto e sua liberdade de escolhas se farão mediante o amparo da ciência e dos métodos. As decisões sobre como fazer cabem somente a ela e a seus profissionais: em hipótese alguma deve haver qualquer injunção política. É a conformação da oferta através de um processo de pesquisa que envolve as etapas de concepção (bases conceituais e operacionais); obtenção das informações individuais (coleta); agregação das informações obtidas (processamento, análise e crítica); e validação e exploração dos resultados (disseminação).

A última etapa se reveste de grande importância: deve oferecer recursos tecnológicos que atendam às demandas de diferentes usuários, possibilitando a combinação e a visualização das estatísticas. A disseminação deve ser pensada de modo a evitar desvio nas interpretações que as estatísticas desejam expressar. Tudo o que for relativo às estatísticas produzidas e disseminadas deve ser tratado com transparência, particularmente junto às autoridades públicas e à mídia, tidas pela sociedade como fontes de legitimação para o conhecimento (BRADBURN, 1999; FELLEGI, 1996).

Compreender as estatísticas e seus objetivos é de grande valia e de extrema necessidade para todos aqueles que atuam em seu processo de produção e disseminação. Ademais, esse tema constitui um fator de educação, na medida em que contribui para a formação de cidadãos, despertando neles o interesse por adquirir mais conhecimento sobre a sociedade em que vive.

Compreender as estatísticas e seus objetivos é de grande valia e de extrema necessidade para todos aqueles que atuam em seu processo de produção e disseminação. Ademais, esse tema constitui um fator de educação, na medida em que contribui para a formação de cidadãos, despertando neles o interesse por adquirir mais conhecimento sobre a sociedade em que vive

SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL – SEN, E COORDENAÇÃO ESTATÍSTICA

As estatísticas de um país estão organizadas sob o ponto de vista de um sistema, o SEN, cuja estrutura busca espelhar o conceito de desenvolvimento sustentável, realçando aspectos econômicos, sociais e ambientais. Isso pode ser entendido de duas formas diferentes, mas intrinsecamente relacionadas: a) a

vertente cognitiva, referente ao conjunto de informações estatísticas relativas à realidade econômica e social do país, e estruturadas segundo regras e critérios próprios; e b) a vertente institucional, relativa ao conjunto de entidades produtoras de estatísticas e que está preocupada com a coordenação e a articulação entre essas duas vertentes (GUIMARÃES, 1990).

A primeira vertente do SEN pressupõe a produção estatística disposta em um sistema integrado, o que não é simples, dadas as dificuldades de se constituir um quadro teórico que capte os aspectos intensos e extensos da realidade econômica, social e ambiental dos países. Na ausência de um modelo ótimo, é necessário cuidar para que, na estruturação vigente, não se percam as bases conceituais, metodológicas e operacionais de cada pesquisa do sistema. Tarefa difícil, ainda mais com tantos produtores de informação estatística.

Esse ponto conduz à vertente institucional. A princípio, uma linha de pensamento simples de imaginar, por representar uma configuração mais estrutural, palpável e visível, prevendo integração entre os produtores. Mas, em que pesem as dificuldades apresentadas pela vertente anterior e a necessidade de articulação entre as partes, o SEN, em sua segunda acepção, não está livre de complexidade, polêmica e competição.

As estatísticas oficiais estão em pleno processo de mutação: as novas tecnologias têm encurtado o prazo entre coleta e disseminação; os recursos, cada vez mais escassos, são competidos por novos

atores; e a descentralização da atividade de produção de informações aumenta mais e mais. São questões preocupantes, principalmente porque todos querem contar com informações relevantes, confiáveis, abrangentes, estáveis e comparáveis. Dada a condição de bem público da informação estatística, somente as instituições públicas podem garantir e resguardar tais pressupostos. Portanto, quanto mais descentralizado for o processo, maior a necessidade de coordenação e de revisão dos papéis de produtor e coordenador, identificando a quem cabe cada um deles (SCHWARTZMAN, 1998).

Pensar na atividade de coordenação para a elaboração das estatísticas é essencial e urgente, sejam elas produzidas por um único produtor de várias pesquisas ou por mais de uma entidade. Ao final do processo, devem resultar de um esforço produtivo harmônico e essa harmonia deve estar expressa em conceitos, definições e na potencialidade de comparação e combinação entre elas, no tempo e no espaço (SENRA, 2005).

A literatura que versa sobre esse assunto tem apontado para a necessária presença de um agente coordenador; de elementos-chave expressos por políticas e regimes de informação; e de instrumentos técnicos e legais que apoiem a coordenação estatística. Independentemente de quem o faça, se a instituição oficial, se outras entidades criadas e designadas para tal, a atividade deve se basear em ações e atitudes que primem pela unidade, totalidade e interdependência na conformação do SEN (SENRA, 2005).

Assim como as estatísticas, a coordenação também apresenta uma dimensão sociopolítica e outra técnico-científica, que mantêm estreita relação com as vertentes cognitiva e institucional do SEN. Tais dimensões ditam o contorno político e regimental da informação, cujo ideal está na promoção de sincronia e de harmonia entre demanda e oferta ao longo do processo de produção e disseminação de informações.

Esse mesmo padrão de relacionamento deve ocorrer entre as entidades coordenadoras e produtoras, em prol da identidade do sistema e do respeito às diferenças. O diálogo e o debate são as principais âncoras desse movimento, devendo pautar-se na construção de consensos. O importante nisso tudo é

resguardar liberdades, identidades e democracia, tendo na argumentação o principal fundamento da coordenação. Essa proposta desfaz a concepção de que o centro nacional (instituição coordenadora) estaria impondo uma relação de hierarquia, ignorando a existência de outros centros nas esferas federal, estadual e municipal. Ao contrário, a idéia se justifica pelo fato de ser, o âmbito nacional, o ponto mais central em relação a essas esferas (SENRA, 2005).

Outro aspecto importante são as redes de saber, um recurso novo, que vem sendo empregado na atividade de coordenação e que se desenvolve a base de interações e relações funcionais, expressas por alianças e parcerias. É uma forma de coordenação horizontal, que não visa realçar esse ou aquele agente: o principal objetivo é propiciar articulações e facilitar a tomada de decisões e execução, favorecendo o equilíbrio entre opiniões de diferentes atores, muitas vezes antagônicas. Sua base de funcionamento está calcada em recursos como confiança, tolerância, reciprocidade, sensibilidade, espírito de grupo, princípios éticos e argumentação, que ajudam na redução das complexidades do modelo vertical de coordenação (SENRA, 2005).

Ao longo do tempo, cada nação desenvolveu sua instituição nacional de estatística (INE). A partir de várias experiências e muito conhecimento acumulado, as competências, em matéria de produção e disseminação de estatísticas oficiais, foram se desenvolvendo dentro dessas organizações. Fato é que, em cada canto do mundo, há um INE em condição de senioridade em relação aos demais, uns já consolidados e, outros, envidando esforços nesse sentido.

Em todo esse processo, não se deve esquecer das pessoas que realizam esse trabalho. Nessa Sociedade da Informação, elas se constituem no principal ativo da organização. São elas que detêm as especificidades do conhecimento, que conforma a base e os alicerces da história e da cultura, necessária à produção da estatística oficial: um ponto de extrema importância, visto que a competência técnico-científica é um dos fatores mais relevantes no ateste da credibilidade das instituições estatísticas. Formam a parte essencial de toda essa cadeia que compõe organizações tão complexas como as instituições estatísticas oficiais. Com suas crenças,

valores, filosofia e competência, esses profissionais possuem os requisitos do saber e fazer estatístico, esse ofício tão específico e peculiar.

Tocar nessa questão pressupõe revelar a identidade do profissional que atua nessas organizações. Suas competências precisam de atualização permanente para que se mantenham na vanguarda da produção e disseminação de estatísticas oficiais, sempre aproveitando as oportunidades e enfrentando os desafios. Nesse sentido, a EC é o processo de aprendizagem que melhor se aplica na formação ininterrupta desses profissionais, inclusive como estratégia de apoio à atividade de coordenação do SEN.

A EDUCAÇÃO CORPORATIVA FOCANDO O INTERIOR E O EXTERIOR DAS INSTITUIÇÕES ESTATÍSTICAS

Observou-se, no Brasil, às portas do terceiro milênio, o crescimento de projetos de EC desenvolvidos para setores específicos de atividade ou para determinadas categorias profissionais no setor privado. O êxito das experiências tem acarretado

a união de empresas concorrentes no mercado, que acabam se tornando parceiras no aprimoramento e formação do profissional que o setor demanda (EBOLI, 2002).

Transpondo essa cena para a esfera pública, mais especificamente para a realidade das instituições estatísticas, obtém-se uma visão que bem se ajusta ao perfil dessas organizações: as particularidades do negócio – produção e disseminação de informações públicas e oficiais – caracterizam um setor bastante específico, requerendo uma categoria profissional muito especial.

A EC, em sua visão renovada, é fruto de uma mudança de paradigma na gestão das organizações, ocorrida nas últimas décadas do século XX. A rápida obsolescência do conhecimento fez com que as organizações percebessem que não podiam mais depender das instituições tradicionais de ensino para desenvolver sua força de trabalho. Precisavam exer-

Transpondo essa cena para a esfera pública, mais especificamente para a realidade das instituições estatísticas, obtém-se uma visão que bem se ajusta ao perfil dessas organizações: as particularidades do negócio – produção e disseminação de informações públicas e oficiais – caracterizam um setor bastante específico, requerendo uma categoria profissional muito especial

cer um controle mais rígido sobre o processo de aprendizado, garantindo maior nexo e precisão entre os programas educacionais e os objetivos estratégicos de sua empresa. Para tanto, criaram um sistema integrado e permanente de aprendizagem, que permeia a organização e ultrapassa suas fronteiras, reunindo treinamento e educação pro-ativos, centralizados e estratégicos (EBOLI, 2002; MEISTER, 1999).

Ao ultrapassar as fronteiras da organização, a EC introduz o conceito de cadeia de valor quando, para além do público interno, estende a capacitação aos principais agentes que interagem com ela: parceiros, clientes, fornecedores e instituições acadêmicas. Trata-se, portanto, de um instrumento de fortalecimento e integração do círculo de relações da empresa, que contribui para a equalização do conhecimento acerca do negócio, dentro e fora da organização. As empresas que desenvolvem EC baseadas nesses preceitos reconhecem que o conhecimento do público externo sobre seu negócio é vital para seu sucesso. Essa questão é de suma

importância para qualquer organização na atualidade, seja ela pública ou privada. As instituições estatísticas têm muito a ganhar, não só com o enfoque interno da EC, mas, sobretudo, com o externo (MEISTER, 1999).

Do ponto de vista interno, trata-se de desenvolver competências, ou seja, de formar o profissional que atua nas instituições estatísticas. A conformação desse profissional resulta de uma aliança de saberes que ocorre dentro da instituição, com o encontro de diversas especialidades. Economistas, estatísticos, sociólogos, demógrafos, geógrafos, cartógrafos, informatas etc, cada um com sua própria cultura, inclinações e preferências, se reúnem para transformar a estatística em informação, sistematicamente. Em suas respectivas áreas de conhecimento, eles reúnem o gosto pela pesquisa, imbuídos de ética profissional, qualidade imprescindível à natureza do ofício. Essa interdisciplinaridade faz com que o fazer esta-

tístico não seja um ofício privativo do estatístico, apesar de sua presença ser recomendável, quando não imprescindível (SENRA, 2005).

Dentro do instituto, a esse conjunto de saberes e valores, juntam-se mais conhecimentos. Dessa vez, produzidos e adquiridos in lócus, no convívio com a natureza específica das pesquisas e através da troca de conhecimentos e experiências resultantes das interações sociais entre os especialistas. É mediante a união desses saberes específicos à elaboração das estatísticas oficiais que se forma aquele que produz e dissemina as estatísticas oficiais - o *estatístico*. Um profissional que atua em sua respectiva área, todavia com a prerrogativa de entender de produção e disseminação de estatísticas oficiais (SENRA, 2005).

No mercado educacional brasileiro não existe (ainda) nenhum curso que dê conta desse tipo de formação. Logo, o recém saído da universidade não está preparado, em sua plena capacidade, para atuar nessas organizações, assim que chegam. Prover os profissionais com as habilidades requeridas por uma agência estatística é uma regra a ser iniciada imediatamente após sua admissão, pois é um processo cujo progresso se dá de forma lenta e gradual. E onde concretizar a formação dessas pessoas, no desempenho de funções inerentes ao processo de produção e disseminação de estatísticas, se não na própria instituição estatística?

Ainda assim, as qualidades técnicas por si só não são suficientes. É preciso que as pessoas sejam versáteis, saibam trabalhar em equipe e sejam auto-suficientes para adquirir novas qualificações, de acordo com as modificações em curso. Mais do que saber-fazer, o profissional de hoje precisa saber-pensar, refletir criticamente sobre a realidade organizacional e seu entorno. Essas mudanças estão afetando os requisitos de qualificação e o modo como as pessoas são e devem ser preparadas para atuar na organização. Para sobreviver nesse ambiente é preciso ser capaz de atrair, reter e desenvolver seus talentos.

Baseadas nessa necessidade de constante adap-

tação, as organizações modernas vêm se apoiando fortemente em estratégias de educação continuada: programas sob medida são estruturados com o objetivo de suprir, ao mesmo tempo, as necessidades específicas (competências institucionais) do negócio e valorizar as competências individuais (raciocínio crítico e resolução de problemas, comunicação e colaboração, conhecimento tecnológico, desenvolvimento de lideranças).

As empresas que desenvolvem EC baseadas nesses preceitos reconhecem que o conhecimento do público externo sobre seu negócio é vital para seu sucesso. Essa questão é de suma importância para qualquer organização na atualidade, seja ela pública ou privada. As instituições estatísticas têm muito a ganhar, não só com o enfoque interno da EC, mas, sobretudo, com o externo

O que esperar dos estatísticos?

A expectativa é que prestem um bom serviço à sociedade, disponibilizando informações que orientem adequadamente as políticas de governo. Para tanto, eles precisam estar aptos para reconhecer rapidamente e filtrar os sinais que surgem na sociedade devido às constantes pressões sociais, econômicas, ambientais e tecnológicas.

Nesse sentido, a EC tem sido apontada como uma estratégia para o alcance da excelência da força de trabalho, na medida em que deve ser entendida como um processo contínuo de aprendizagem orientada, com visão de futuro, envolvendo o conhecimento de valores e da

cultura da organização. Ademais, constitui um forte componente da gestão do conhecimento e tem sido responsável por fornecer alternativas de aprendizado que auxiliem no desenvolvimento de competências em estreito alinhamento com os objetivos estratégicos da organização (EBOLI, 2002).

Do ponto de vista externo das instituições nacionais de estatísticas, que vantagens poderiam ser obtidas se os integrantes de sua cadeia de valor fossem contemplados em seu sistema educacional? Nesse caso está se falando do próprio governo, dos informantes, dos usuários, dos produtores de estatísticas de outros âmbitos de governo, da mídia, das instituições acadêmicas, da sociedade etc.

A idéia é particularmente interessante, em se tratando dos demais produtores e da cada vez mais necessária coordenação estatística: mas é preciso focar os órgãos temáticos e departamentos estatísticos de outras agências governamentais e uni-

dades administrativas subnacionais (estados e municípios). São agentes importantes da cadeia de valor do INE, seus principais parceiros. Integram o SEN e, na qualidade de produtores, disputam recursos e espaço com a instituição nacional na produção e disseminação de estatísticas.

Contudo, não se pode afirmar que tenham o mesmo grau de experiência que o INE possui no assunto. Ademais, a ausência de uma ação coordenadora efetiva, bem como a falta de integração e articulação entre os órgãos, prejudica a condução de um processo harmônico, a expressar-se mediante a conjugação de conceitos e definições e na potencialidade de comparação e combinação entre elas (SENERA, 2005).

Essa questão realça a importância da EC, pois esses agentes compartilham interesses comuns, que os aproximam naturalmente, em função da produção e disseminação de informações que o país necessita. Portanto, essa ação precisa ser integrada, o quê, via de regra, demanda capacitação e compartilhamento de conhecimento entre os diversos agentes. A EC é, sem dúvida, um dos caminhos para o alcance desse objetivo.

Sobre as vantagens, de uma maneira geral, acredita-se que, quando todos os agentes, ao compreenderem a natureza das estatísticas, suas possibilidades e limitações, bem como os fundamentos (sociopolíticos e técnico-científicos), missão, valores e filosofia, segundo os quais uma instituição estatística oficial opera, as informações terão cada vez mais qualidade, sendo utilizadas com mais critério pela sociedade em geral.

AS MELHORES PRÁTICAS DA EC APOIANDO A COORDENAÇÃO ESTATÍSTICA

A EC está presente em vários setores de atividade. Por isso, os sistemas educacionais são tão variados quanto as organizações que os desenvolvem. De fato, muitas das experiências com EC acabaram

por se consolidar nas melhores práticas empregadas por organizações bem sucedidas: devido ao êxito, várias dessas práticas se tornaram princípios-chave, uma espécie de credo que as organizações estão adotando para tornar o aprendizado permanente, oferecendo uma contribuição consistente aos objetivos organizacionais.

Nesse sentido, vale selecionar algumas das práticas mais adotadas e ver como elas se ajustam ao caso

da instituição nacional de estatísticas e suas congêneres. Uma delas se relaciona à adoção de ações e programas educacionais baseados nas competências críticas, tanto da parte da organização, quanto das pessoas que as integram. Tais competências se apresentam em dois níveis distintos, quais sejam: a) no primeiro, estão as competências essenciais (ou centrais, ou institucionais, ou *'core competences'*) – aquelas que diferenciam as organizações entre si e as permitem atuar no mercado, em seu campo, agregando valor ao negócio e conferindo diferencial competitivo, conforme suas especialidades e especificidades; e, b) no segundo, estão as competências individuais – aquelas que dizem respeito às pessoas, e são trabalhadas a partir do desdobramento das competências

essenciais em cada uma das áreas da organização. Estão relacionadas aos conhecimentos, habilidades e atitudes que os profissionais devem desenvolver ou possuir, tendo, como Norte, os objetivos estratégicos da organização (FLEURY, OLIVEIRA Jr., 2001).

De uma contribuição de Eboli (2002) sobre essa prática, destacam-se quatro importantes aspectos, cuja essência se aplica às questões afeitas ao INE, principalmente no que toca à atividade de coordenação estatística.

Em primeiro lugar, está o fato de que as competências críticas devem oferecer reais benefícios aos integrantes da cadeia de valor. Tomando o caso do IBGE, na qualidade de centro nacional e por sua notória capacidade de produzir e disseminar informações oficiais, outras competências poderiam também

Essa questão realça a importância da EC, pois esses agentes compartilham interesses comuns, que os aproximam naturalmente, em função da produção e disseminação de informações que o país necessita. Portanto, essa ação precisa ser integrada, o quê, via de regra, demanda capacitação e compartilhamento de conhecimento entre os diversos agentes. A EC é, sem dúvida, um dos caminhos para o alcance desse objetivo

distingui-lo de suas congêneres. Baseando-se na ação coordenadora, por exemplo, uma delas seria a habilidade em promover estudos e estabelecer marcos conceituais e processuais para trabalhar com grandes dimensões espaciais. Outra, estaria na própria atividade educacional, oferecendo capacitação às outras organizações e contribuindo para a uniformidade e homogeneidade do SEN.

Em segundo lugar, as competências críticas devem ser difíceis de imitar, mas não são eternas. O IBGE se caracteriza pela capacidade de trabalhar com grandes isolados de realidades. Como diz Desrosières (1996, p. 2), “criar o geral a partir de casos singulares”: quando os novos atores da cena da produção e disseminação de informações aprenderem a lidar com esse aspecto, essa capacidade não será mais uma competência crítica para o IBGE. Quando isso acontecer, sua maior competência estará em exercer efetivamente a coordenação do SEN, atuando em conjunto para a manutenção de um sistema de informações atualizado e harmônico.

Terceiro: as competências críticas não se limitam apenas às paredes da organização. Uma das maiores competências do INE está em fornecer informações de qualidade (confiáveis, relevantes, oportunas etc.). De nada adianta todo o investimento e cuidados técnicos com a produção das pesquisas, se os imperativos de qualidade não forem reconhecidos, por exemplo, no âmbito do SEN.

Quarto: as competências críticas não se limitam aos produtos físicos ofertados. Elas estão ligadas também a aspectos simbólicos, como missão, valores, filosofia etc. Assim, qualidades como credibilidade, legitimidade, autonomia técnica e isenção política, dentre outros, são exemplos que agregam valor à instituição estatística. Por exemplo, a credibilidade das informações junto à sociedade ficará abalada se o governo não respeitar a autonomia técnica dos órgãos, fazendo injunções políticas no sentido de que as informações produzidas sejam adequadas às suas expectativas e não contradigam o resultado de suas políticas públicas.

Essas idéias são algumas ilustrações que contribuem para validar a aplicabilidade da educação corporativa na formação dos profissionais do INE e dos demais órgãos do SEN.

Entretanto, é importante atentar para uma outra

questão. Para que os programas educacionais atendam às reais necessidades de capacitação, é necessário elaborar um exercício minucioso das competências críticas da organização. Trata-se de realizar um diagnóstico profundo em consonância com a correta aplicação dos conceitos de competência apresentados. Tal mapeamento deve expressar claramente o elo entre as competências institucionais, sua tradução para as áreas específicas ou processos organizacionais, e as competências individuais ou humanas que irão apoiá-las (EBOLI, 2002).

Outra prática importante, que merece destaque, é o compromisso da organização com a cidadania corporativa, essência principal dos sistemas educacionais corporativos, e base do treinamento formal de todos os funcionários, do auxiliar até ao alto executivo, na filosofia da organização (tradição, valores, crenças e cultura organizacional).

A meta é incutir, em todos, os traços marcantes da organização. Características que a diferenciem das demais e a tornem única e especial naquilo que faz. Esse tipo de formação serve para modelar comportamentos que possibilitem aos funcionários atuar de acordo com os preceitos da organização; portanto, envolve forte apelo à ética e à responsabilidade social, evidenciando qualidades na relação organização-sociedade. Essa mesma ética deve ser contemplada nos programas educacionais destinados aos órgãos integrantes do SEN, principalmente no que toca aos princípios fundamentais da estatística, adotados na 28ª Sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, realizada em Nova York, em abril de 1994 (HANDBOOK, 2003).

O objetivo desses programas é estimular o orgulho dos funcionários. Eles contribuem para a criação de uma visão compartilhada e favorecem a manutenção de uma equipe profissional de primeira linha. Os funcionários passam a compreender não apenas o seu trabalho, mas, também, como todos os outros cargos se integram na missão global da organização e na sua agenda estratégica. Além disso, eles passam a ter uma visão compartilhada da estrutura contextual, ou seja, passam a conhecer o grande cenário em que a organização atua e interage com sua cadeia de valor. Com isso, ele adquire um *know-how* específico e prático, que diferencia a organização de seus concorrentes (MEISTER, 1999).

A formação de parcerias com instituição de ensino superior é outra prática muito adotada pelas organizações. O modelo atual de educação corporativa está sendo moldado pelas exigências dos profissionais e atualizar continuamente a base de conhecimento dos funcionários não é tarefa das mais simples para as organizações. Esses fatores têm suscitado a criação de alianças de aprendizagem junto às universidades tradicionais de ensino. O resultado dessa empreitada tem sido benéfico para todos os que delas participam – alunos, organizações e instituições de ensino.

O objetivo é a criação de um programa de formação executiva personalizada (tipo mestrado profissional ou MBA) que atenda tanto às necessidades da organização como da instituição de ensino. Para as empresas, esses programas vêm ocupar uma importante lacuna de conhecimento, que os currículos oferecidos pelo ensino tradicional não preenchem. E ganham, também, com a validação dos créditos, possibilitando aos alunos a obtenção de diplomas reconhecidos, além de contar com a experiência dos docentes da instituição. A entidade de ensino tradicional, por sua vez, aumenta seu potencial de captação de alunos, em função dos incentivos para que os funcionários continuem seus estudos, sem contar o ganho pela aproximação com a realidade organizacional das empresas (MEISTER, 1999).

A proposta vem de encontro à necessidade de fundir o currículo tradicional com a própria cultura corporativa, envolvendo estudos de caso específicos à realidade da empresa, e enfatizando uma linguagem que é comum naquele ambiente. Os programas oferecidos são alinhados com as qualificações, competências e conhecimentos que os participantes (instituição de ensino, organização e funcionários) necessitam, sempre orientados com a visão de futuro da organização. Ao fim e ao cabo, as organizações acreditam que os profissionais possam atuar em um número cada vez maior de opções de carreira.

Focando a realidade do INE, no que toca à sele-

ção e recrutamento de futuros profissionais, essa prática poderia contribuir para a pré-formação do estatístico, principalmente no Brasil. Conforme mencionado, não existe, no mercado educacional brasileiro, nenhum curso que dê conta do saber necessário à formação desse profissional. Ademais disso, os ganhos seriam evidentes também para outros produtores de informação, na medida em que passariam a contar com profissionais mais bem preparados.

Ainda sobre essa questão, dois bons exemplos podem ser aqui mencionados. O INE da Espanha mantém, com a Universidad de Alcalá de Henares, e com o apoio da Fundación Centro Internacional de Formación Financiera – CIFF, um master universitário em Estatística Aplicada e Estatística para o Setor Público. Um curso de mestrado profissional dirigido a graduados universitários ou profissionais com experiência equivalente. Atende a espanhóis ou estrangeiros que queiram realizar uma atividade estatística em nível equiparável ao exigido nos organismos públicos e priva-

dos nos âmbitos nacional, autônomo ou latino-americano.

Para finalizar, vale destacar que a EC do mundo atual tem se apoiado muito no uso das tecnologias de informação e comunicação, transformando as organizações e o trabalho humano. Por ser um processo contínuo de aprendizagem, ao invés das tradicionais salas de aula, passou a adotar a bandeira da aprendizagem a qualquer hora e em qualquer lugar. Dentro desse lema, a tecnologia assume papel de destaque, ao deslocar a educação da sala de aula tradicional, podendo ser acessada em qualquer ambiente (real ou virtual). Além de agilizar o aprendizado, treina-se com maior economia, graças a um mix de tecnologia, propiciando uma mentalidade que envolve toda a organização e não apenas o espaço físico destinado à atividade educacional na empresa, caracterizando a idéia que o processo de aprendizagem não tem começo nem fim, é contínuo, permanente.

O objetivo é a criação de um programa de formação executiva personalizada (tipo mestrado profissional ou MBA) que atenda tanto às necessidades da organização como da instituição de ensino. Para as empresas, esses programas vêm ocupar uma importante lacuna de conhecimento, que os currículos oferecidos pelo ensino tradicional não preenchem

Nesse sentido, o e-learning tem assumido esse papel nas organizações, dentro de uma meta de institucionalizar a cultura da aprendizagem contínua em toda a cadeia de valor. Os caminhos mais utilizados pelas empresas, para facilitar o aprendizado das pessoas, inclui uma combinação de mídias e ferramentas tecnológicas, tais como aprendizagem via satélite, aprendizagem multimídia, tecnologias de aprendizagem cooperativa, aprendizagem via internet e intranet e campus virtual (MEISTER, 1999).

A idéia, sem dúvida contribui bastante para o fortalecimento das redes de saber e, conseqüentemente, para a atividade da coordenação estatística do SEN.

CONCLUSÕES

Sabe-se que as instituições estatísticas de âmbito nacional, que produzem estatísticas oficiais, não visam lucro: tampouco suas congêneres. O produto de suas atividades – a informação – é considerado um bem público, para a sociedade de um modo geral. A verba que financia as pesquisas provém, em sua maior parte, dos cofres públicos.

O surgimento de novos atores, no campo da produção e disseminação de informações, gerou um cenário de competição, seja pela obtenção de recursos cada vez mais escassos, seja a respeito de quem deve produzir essa ou aquela informação. Nessa questão, o papel da coordenação é imprescindível: e coordenar é atuar no plano da argumentação. Argumentar, por sua vez, exige alto nível de raciocínio crítico, negociação, comunicação e colaboração. Não são essas algumas das competências básicas exigidas nos dias atuais?

Sem dúvida, a competitividade está presente também nesse âmbito. Esse é mais um exemplo a complementar a série de justificativas a respeito da aplicabilidade do atual modelo da Educação Corporativa ao Instituto Nacional de Estatística.

Ademais, a imposição de uma ação coordenadora para essa atividade tem, na EC, a chave para que

as informações produzidas e disseminadas pelos órgãos estatísticos das esferas governamentais sejam cada vez mais harmônicas, combináveis e comparáveis; que os recursos e esforços imbuídos na consecução dessa atividade, tão importante para a sociedade, sejam otimizados e aplicados com transparência; que a instituição estatística possa contar com quadros profissionais (internos e externos) mais bem preparados, prontos para se adaptarem às

transformações do mundo contemporâneo e produzirem as informações desejadas; e que a sociedade em geral possa compreender o que as estatísticas significam para o país e como elas devem ser encaradas em relação à sua vida particular.

Focando a realidade do INE, no que toca à seleção e recrutamento de futuros profissionais, essa prática poderia contribuir para a pré- formação do estatístico, principalmente no Brasil. Conforme mencionado, não existe, no mercado educacional brasileiro, nenhum curso que dê conta do saber necessário à formação desse profissional

REFERÊNCIAS

- BENSSON, J. L. As estatísticas: verdadeiras ou falsas? In: BENSSON, J. L. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed. da Unesp, 1995. p. 25-67.
- BRADBURN, N. M. The future of federal statistics in the information era. *Journal of Official Statistics*, v. 15, n. 3, 1999.
- DESROSIÈRES, A. Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do Estado. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4., 1996, Rio de Janeiro. [Anais...] Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- _____. Entre a ciência universal e as tradições nacionais. In: BENSSON, J. L. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed. da Unesp, 1995. p. 167-183.
- EBOLI, M. O desenvolvimento das pessoas e a educação corporativa. In: FLEURY, M. T. L. (Coord.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente. 2002. 306 p.
- FELLEGLI, I. P. Servicios estadísticos: preparándose para el futuro. *Estadística y Economía*, Chile, n. 17, p. 19-49, enero, 1999.
- FLEURY, M. T. L., OLIVEIRA Jr., M. de M. (Org.). *Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências*. São Paulo: Atlas, 2001. 349 p.
- GUIMARÃES, E. A.. Produção de estatística e sistema estatístico. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 51. n. 195, p. 5 a 12, jan./jun. 1990.
- HANDBOOK of statistical organization: the operation and organization of a statistical agency. 3. Rd. New York: United Nations Statistical Division, 2003. 219 p. (Studies in methods.

Series F, n. 88). Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/statorg.htm>>. Acesso em: set. 2004.

LATOUR, B. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, M.; JACOB, C. *O poder das bibliotecas*. A memória dos livros no ocidente. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2000. p. 21-44.

MEISTER, J. C. *Educação corporativa*: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas. São Paulo: Makron Books, 1999. 296 p.

SCHWARTZMAN, S. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, n.1, p. 9-38. 1997. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon>>. Acesso em: out. 2003.

_____. *O espelho do Brasil*. Apresentação do relatório anual do IBGE de 1996. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon>>. Acesso em: mar. 2004.

_____. *O futuro das estatísticas internacionais*: uma visão do sul. 1998. p. 3. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon>>. Acesso em: out. 2003

_____. *O presente e o futuro do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. 34 p.

SENRA, N. de C. *O saber e o poder das estatísticas*: uma história das relações dos estatísticos com os Estados (Nacionais) e com as ciências. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 329 p. No prelo.

STAR, P. The sociology of official statistics. In: ALONSO, W.; STAR, P. (Ed). *The politics of numbers*. New York: Russel Sage Foundation, 1983. p. 7 a 58.

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só será submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
 - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
 - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
 - Editor: Associação Comercial da Bahia
 - Local de edição: Salvador
 - Ano da edição: 2002
 - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60, dez.2002.
 - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
 - Autor: Laumar Neves de Souza
 - Publicação: Bahia: Análise & Dados
 - Editor: SEI
 - Local de edição: Salvador
 - Data de edição: dezembro de 2002
 - Volume da edição: 12
 - Número da edição: 3
 - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
 - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
 - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.