

“QUO VADIS” sistema estatístico?

Isaac Kerstenetzky*

Um sistema estatístico pode ser pensado como organização da produção centralizada de dados econômicos e sociais.

“I am one of the unpraised, unrewarded millions without whom statistics would be a bankrupt science. It is we who are born, who marry, who die, in constant ratios.”

L. P. Smith

“We are not concerned with the very poor. They are unthinkable, and only to be approached by the statistician or the poet.”

E. M. Forster

O **sistema estatístico** pode ser pensado como importante peça de um estílo de formulação da política econômica e social de um país, através do **planejamento participativo**.

Esse tipo de planejamento, combina componentes técnicos e políticos. A atividade técnica produz informações sobre o estado da sociedade e explora possibilidades alternativas de sua evolução futura, usando: uma base de dados estatísticos organizada a partir da contabilidade social, para suprir o quadro da evolução passada e da situação

presente do país; e capacidade de simulação de trajetória e cenários futuros alternativos.

O lado político do planejamento é representado pelo espaço institucional, onde ocorrem negociações e compromisso em torno da escolha de um projeto de **futuro**.

A opção final configura-se num conjunto de políticas econômicas e sociais que se constituem no plano nacional.

É, portanto, inerente à idéia de planejamento, como processo de decisão social, o conhecimento das condições presentes

* Professor Titular na PUC/RJ e Professor Visitante no IEI/UFRS.

de diferentes segmentos sociais, assim como do impacto de conjuntos alternativos de políticas sobre essas condições.

Há sempre no ar certo grau de insatisfação em relação à disponibilidade de dados estatísticos. Trata-se, às vezes, de desconhecimento do que é possível mensurar estatisticamente; ou, o que é mais sério, de percepção de importantes lacunas de dados face a demandas sociais.

Procuramos ressaltar, neste artigo, de modo breve, alguns aspectos que devem ser levados em conta no processo de aperfeiçoamento de um sistema estatístico.

Um sistema estatístico pode ser pensado como organização da **produção centralizada** de dados econômicos e sociais, abrangendo sua concepção, coleta, processamento, armazenamento e disseminação.

A experiência internacional desaconselha produção descentralizada como, por exemplo, a de estatísticas setoriais distribuídas segundo ministérios afins ou por delegações a nível regional. Isso decorre, principalmente, da constatação de dificuldades de coordenação e operação sintonizada, bem como da instabilidade provocada por excessivas mudanças quando da sucessão de direções institucionais.

A noção de sistema estatístico pode ir além da concepção de uma organização central de estatística, pois abrange também, outras instituições associadas por diferentes formas de colaboração, mesmo quando o sistema é do tipo centralizado. No presente artigo, entretanto, a referência a sistema, diz respeito apenas ao órgão central de estatística.

Os dados estatísticos constituem bem público, cuja produção deve atender não apenas ao Governo, mas, também, a demandas oriundas da Sociedade Civil.

O conjunto dessas demandas deve ser organizado através de um **conselho ou comissão nacional de estatísticas**, vinculado ao Ministério ao qual o órgão central está vinculado.

O sistema estatístico deve preocupar-se continuamente com a relevância, precisão e oportunidade de seus dados. Deve, por isso, planejar suas atividades e controlar a qualidade de seus produtos. A instituição deve nortear-se por **projeto institucional** com horizonte de tempo de dez anos. Esse projeto deve estabelecer prioridades e determinar o elenco de levantamentos regulares e especiais, levando em conta o painel amplo que a sociedade almeja ver elaborado.

A falta de um projeto central que atue como referencial para os diversos programas de trabalho do sistema estatístico, pode causar considerável insegurança e falhas em seu funcionamento, afetando por exemplo, atividades complexas como a dos Recenseamentos Gerais, programas de estatísticas contínuas que combinam questionários regulares e especiais e a disponibilidade de estatísticas básicas necessárias para a elaboração da contabilidade social.

O sistema estatístico deve ser estruturado a partir da **contabilidade social integrada**. Esta, como se relaciona de modo direto ou indireto, com todo elenco de levantamentos primários do sistema, contribui para assegurar coerência conceitual, compatibilidade de classificação, além de identificar hiatos e falhas nos dados básicos.

A contabilidade social compreende: contas consolidadas (antigas contas nacionais); tabelas de relações inter-setoriais (*input-output*) e fluxo de fundos. A integração desses módulos pode ser obtida através da chamada *matriz de contabilidade social*.

Estatísticas de preços e quantidades, assim como estimativas a preços constantes de componentes da contabilidade social, devem ser elaboradas com classificações e armazenamento na base de micro-dados, obedecendo ao referencial representado pela contabilidade social.

As decisões sociais que resultam em políticas econômicas e sociais, dizem respeito, de modo fundamental, a instituições: grupos sócio-econômicos, setor público e

empresas. Toma-se, por isso, obviamente indispensável a categorização apropriada desses atores sociais na organização dos dados do sistema estatístico.

Quando não se adota esse desdobramento, para os dados de renda, consumo e para o conjunto dos chamados indicadores sociais, restringe-se a capacidade de produção do sistema em relação ao uso de seus produtos para a formulação e avaliação de políticas e para a percepção da sociedade das condições de sua população.

Teve origem nos séculos XVII e XVIII, uma concepção de contabilidade social com a visão do funcionamento da economia, em que setores e grupos sociais são interligados através do elo da distribuição da renda. A contabilidade social alcançou notável sofisticação e complexidade. Na segunda metade do século XX, entretanto, só recentemente, quando se discute a consideração além de fatores e também de instituições, é que se retorna à visão circular dos Clássicos: produção > renda > dispêndio > produção.

Diferentemente da contabilidade social, não se dispõe para os indicadores sociais, de uma teoria básica ou mesmo de um "numéraire" capaz de possibilitar a combinação e integração desses indicadores.

Deve-se insistir, não obstante, no uso de categorizações comuns para os dados relativos a grupos sócio-econômicos, tanto para renda e dispêndio dentro da contabilidade social convencional, como para os indicadores sociais, abrangendo o uso do tempo e a decomposição da vida média. Poder-se-ia, desse modo, contribuir para a elaboração de uma contabilidade, sem dúvida, mais social.

A cada dez anos, no mínimo, deve ser realizado **levantamento domiciliar multi-objetivos**, como parte de um programa decenal de pesquisas por amostra de domicílios.

Além dos itens do questionário básico, serão investigados: renda, dispêndio, nutri-

ção, acesso a serviços públicos e posse de bens de consumo durável.

O período de sete dias de observação em cada domicílio da amostra, permite, com o emprego de pesquisadores devidamente selecionados e treinados, aumentar a abrangência e precisão das informações recolhidas. Ressalta-se nesse procedimento, a qualidade que pode ser alcançada em relação aos dados de consumo alimentar e antropometria, em comparação com os das técnicas "memória" ou "caderneta".

Além disso, o período mais longo de contato com os informantes torna possível conseguir o registro de importantes aspectos de suas condições de vida e estratégia de sobrevivência, que são de difícil obtenção através de quesitos fechados.

A amostra além de distribuir-se ao longo de doze meses, deve abranger regiões metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e rurais.

A título de apenas aflorar alguns aspectos das **estatísticas básicas setoriais**, faz-se referência, a seguir, à sua produção.

A estatística agrícola corrente pode ser aperfeiçoada, desenvolvendo-se levantamentos ao nível do produtor, por amostragem. Deve ser, também, explorado o potencial de aproveitamento do sensoriamento remoto para avaliação de determinadas culturas.

Para a produção industrial é indispensável concatenar de modo adequado, o censo quinquenal, o levantamento anual por amostragem, a pesquisa mensal e a sondagem conjuntural. Consegue-se então, melhor acompanhamento de transformações estruturais, da evolução conjuntural e atendimento das necessidades de dados industriais para a contabilidade social.

Os serviços constituem parcela substancial e crescente da produção e do emprego. No entanto, mesmo em países desenvolvidos, o setor terciário não vem recebendo atenção apropriada por parte dos sistemas estatísticos. Revisão de classificações e de instrumentos de coleta, atenção para

conexões com investigações a nível domiciliar, são capazes de produzir quadro mais fidedigno do setor, particularmente em relação a emprego, ocupação e nível corrente de atividade.

Os **registros administrativos** constituídos pelo acervo de informações que empresas e pessoas fornecem à administração pública, não devem ser duplicados por levantamentos estatísticos convencionais. Isso depende do estabelecimento de compatibilidade conceitual e de classificações, assim como controle da cobertura dos dados desses registros, através do cadastro do sistema.

Destacam-se como registros administrativos relevantes para o sistema estatístico, a chamada relação anual de informações sociais (folha de pagamentos das empresas) e dados relativos a contribuintes do imposto de renda.

O aperfeiçoamento dos levantamentos econômicos contínuos, em particular aqueles que dependem do uso da amostragem, depende da organização e manutenção de um **cadastro de informantes**. A combinação de dados de estabelecimentos, como unidades técnicas, com os de empresas, como entidades jurídicas, seria, também, facilitada.

Em país de dimensões continentais e de grande diversidade de características, é de fundamental importância a definição de diferentes **níveis de agregação** dos dados estatísticos.

A noção, por exemplo, de populações objetivo para fins de formulação de diferentes tipos de políticas sociais, requer, frequentemente, a disponibilidade de dados sobre a distribuição da população segundo diferentes características, a nível especial bastante fino. Esse é o caso, por exemplo, do planejamento da localização de estabelecimento de ensino público ou postos de saúde pública.

Dados com elevado nível de agregação, podem, muitas vezes, indicar perspectivas meramente impressionistas de proble-

mas sociais. Por isso, grupos que sofrem de carências significativas, devem ser identificados em combinação com sua localização espacial.

É preciso, então, insistir em que são necessárias especificações apropriadas para os dados estatísticos para apoiar a formulação de políticas. Trata-se de produzir contabilidade social e outras formas de organizar dados estatísticos, apropriados para tratar de questões de pobreza, energia e meio ambiente, preocupações centrais da derradeira década do século.

Atente-se, em consequência, cuidadosamente para a fixação do âmbito, profundidade e período de referência dos levantamentos primários, assim como para a sua organização em termos de setores, produtos, pessoas e espaço.

O custo total do sistema inclui o ônus representado para os informantes, pelo preenchimento de inúmeros instrumentos de informações, evitando-se duplicações e controlando-se a aplicação de questionários de atendimento obrigatório, para fins estatísticos.

A **base de micro-dados** constitui o elo entre as informações coletadas no campo e a possibilidade de disseminação de dados estatísticos. Fontes múltiplas devem ser combinadas, na base, quando for o caso, através de procedimentos estatísticos (*statistical matching*).

Flexibilidade, rapidez e preços razoáveis, no acesso a tabulações especiais, possibilitam melhor atendimento a demandas de dados para os usuários, além de redução considerável das divulgações convencionais do sistema. A disponibilidade de fitas de micro-dados não identificados, constitui, nesse contexto, valioso apoio à pesquisa acadêmica.

O sistema estatístico deve contar com capacidade própria de **estudos e análises sociais e econômicas**. Além de análises econômicas estruturais e conjunturais, incluem-se, nessas atividades, os estudos geográficos, combinando sua melhor tradi-

ção de trabalhos de campo com o uso de dados estatísticos.

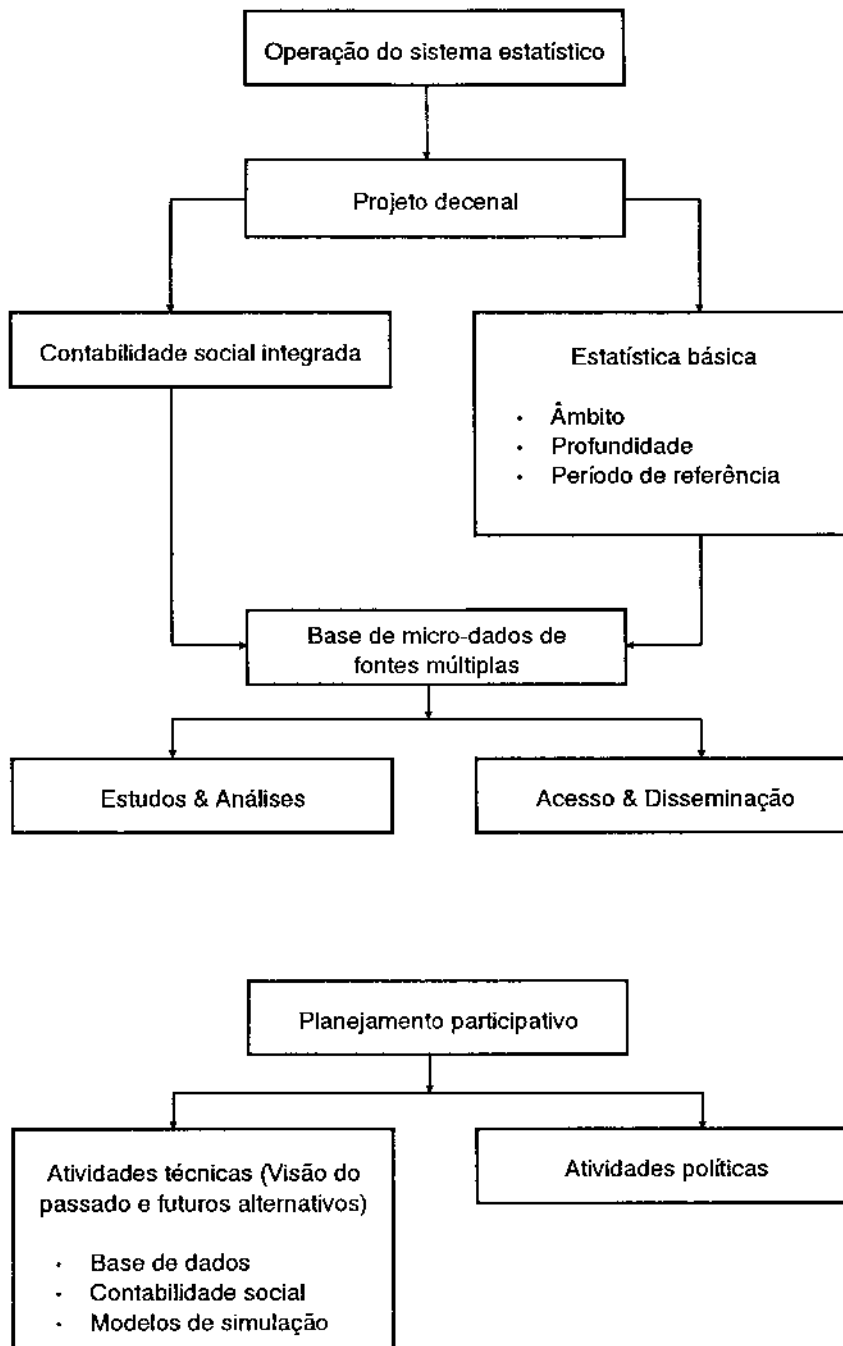
Nos estudos de condições de vida, deve ser considerada a possibilidade de associação de dados estatísticos com exploração de tipo etnográfico, capaz de contribuir para o aperfeiçoamento dos próprios levantamentos estatísticos

O desenvolvimento de modelos de simulação do tipo demo-econométrico, deve constituir atividade regular de pesquisa, envolvendo cooperação com centros acadêmicos. Tal como no caso da contabilidade social, esse projeto beneficia-se da proximidade em relação à base de dados, assim como produz importante eco para o aperfeiçoamento dos levantamentos básicos.

Para concluir, o desenvolvimento de um sistema estatístico, depende não apenas das aquisições de *hardware* da última geração, mas principalmente, da constituição de **quadro de recursos humanos**, recrutado através de processos competitivos, com oportunidades internas de aperfeiçoamento no país e no exterior, e com a perspectiva de galgar, por seus méritos, cargos e funções, inclusive as posições mais elevadas de direção do sistema.

Sublinhamos, finalmente, a importância da **voz dos usuários** quando se exige a preservação e, ao mesmo tempo, o contínuo progresso de um sistema estatístico independente e de alta relevância social.

ANEXO



RESUMO – “Quo vadis” Sistema Estatístico? *Um sistema estatístico é elemento imprescindível na formulação da política econômica e social de um país. Tal sistema deve ser concebido a partir da contabilidade social integrada, pois assim estará assegurada a coerência conceitual, a contabilidade de classificações e possibilitará a identificação de hiatos e falhas nos dados básicos. Há a necessidade de um órgão Central de Estatísticas, que deverá ter um projeto institucional, com horizonte de tempo de 10 anos. Neste projeto deverão estar definidas as prioridades que pautarão a sua atenção. As pesquisas desenvolvidas pela instituição, sejam as regulares ou as especiais, têm que ter coerência entre si, como parte de um todo orgânico. A experiência internacional desaconselha produção estatística descentralizada, o que seria no caso de estatísticas setoriais produzidas por cada ministério afim ou por delegações a nível regional. No entanto, a produção centralizada não impede a participação de outras instituições associadas.*

ABSTRACT – “Quo vadis” The Statistical System? *A statistical system is a key element in the formulation of a country's economic and social policy. The starting point of such a system should be an integrated social accounting, because this would guarantee the conceptual coherence, the compatibility of classifications and would permit the identification gaps and errors in the basic data. There is a need for a Central Statistical Office, which should have a ten-year institutional program. This program should define priorities, and research, both regular and special projects, must be part of a coherent, overall plan. International experience not recommend a decentralized system, such as sectorial statistics of individual ministries or by regional offices. However, centralization does not exclude cooperation with other institutions.*

Recebido para publicação em 28/02/91.
Aprovado para publicação em 11/04/91.