

# Sistema estatístico, planejamento e sociedade no Brasil (notas para uma discussão)

André Cézar Médiç†

*A organização contemporânea dos sistemas estatísticos ultrapassa a lógica pura e simples do Estado e do Mercado, para se inserir, também nas demandas e necessidades da sociedade organizada e dos novos movimentos sociais.*

## Introdução

A produção, disseminação e uso de informações estatísticas tem sido uma das muitas facetas que sedimentam as trilhas da modernidade. As sociedades anteriores à era moderna, ao serem caracterizadas por processos de produção e trabalho menos coletivizados e, em grande medida, externos ao mercado, não se preocupavam com a questão da informação (pública) sobre características sociais coletivas. A percepção do mundo se encontrava ao alcance dos sentidos.

O caráter assistemático das trocas e a inexistência de uma profunda divisão social e técnica do trabalho não favorecia a criação

de demandas específicas por informações, seja para o processo de produção seja para o processo de reprodução social.

Podemos identificar duas grandes alavancas propulsoras da necessidade de informação estatística, nos primórdios da era moderna:

- a unificação de bases territoriais e o surgimento dos Estados Nacionais, estabelecendo a necessidade de informações estatísticas relacionadas ao conhecimento do efetivo demográfico e de algumas características sociais e econômicas associadas;
- a expansão da "esfera do mercado" que possibilitou um desenvolvimento sem

---

† Professor e pesquisador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas da FIBGE.

precedentes da divisão social e técnica do trabalho, da socialização da produção (1) e da "publicização" do acesso à satisfação de necessidades em contrapartida à redução do espaço "doméstico" ou "exterior ao mercado" no que diz respeito a produção. Tal expansão criou uma demanda por estatísticas sobre custos de produção, remuneração dos fatores, hábitos e preferências individuais, consumo, etc.

Assim, **Estado e Mercado**, duas forças aparentemente antagônicas, podem ser apresentadas como responsáveis pelo surgimento da estatística enquanto meio de elaboração técnica e política sobre os caminhos da sociedade.

O Estado tem sido o principal demandante de estatísticas demográficas e de estatísticas relacionadas a medida da riqueza social (agregados macroeconômicos). Suas preocupações encontram-se historicamente ligadas ao conhecimento da **macro-informação**, ou seja, aos dados sobre população e sua composição por sexo, idade, sua fecundidade, sua mortalidade, seus movimentos migratórios, seja para fins militares ou de ocupação territorial, seja para efeitos de conhecimento da capacidade tributária, tendo em vista o provimento de recursos públicos voltados para redução de iniquidades, elevação do bem estar e da qualidade de vida.

Já no caso do mercado, a informação estatística foi se tornando fundamental em diversas circunstâncias para a tomada de decisões gerenciais. É o caso **micro-informação**, ou seja, das estatísticas sobre estrutura da demanda e condições para a adequação da oferta, sobre o cotidiano da concorrência em suas mais distintas formas e o sobre o provimento de meios voltados para o aumento da eficiência e da produtividade em cada um dos ramos da produção social.

Nesta longa trajetória, pode-se dizer que as estatísticas voltadas para o Estado ou para o Mercado não trilharam caminhos totalmente independentes. Isto se deve, não

apenas a razões de ordem política, mas também a motivos de ordem técnica.

Pela ótica da política, pode-se dizer que as distintas formas concretas de condução do Estado - do liberalismo clássico ao *welfare state keynesiano*, passando inclusive pelos Estados Socialistas e por diversos graus na escala que vai do autoritarismo à democracia - foram responsáveis pelo estabelecimento de elos entre a macro-informação e a micro-informação.

Nas economias de mercado, o Estado tem atuado como elemento viabilizador de certas necessidades coletivas, cuja escala requisitada ou rendimento econômico é incompatível com a lógica de produção privada. Pode-se dizer que a informação estatística encontra-se neste caso. Por exemplo, apesar do interesse que as empresas apresentam em conhecer os índices de variação dos preços ou a evolução de seus ramos de atividade, dificilmente elas teriam condições de dedicar seu tempo ou alocar recursos para obter tais informações. A abstenção do Estado na produção destas informações aumentaria o grau de incerteza e dificultaria o processo de tomada de decisões.

Já no caso das economias onde o Estado detém importantes papéis no setor produtivo, a própria incursão no mercado o obrigaria a obter a "micro-informação" para seu funcionamento. Assim, o Estado produtor de aço, por exemplo, vê-se obrigado a obter informações gerenciais relativas ao funcionamento deste ramo de atividade.

Como razões de "ordem técnica", tem-se a própria necessidade de compatibilizar a "macro-informação" com a "micro-informação". Isto porque os conceitos utilizados nos levantamentos estatísticos devem ser compatíveis e agregáveis. Cabe, nesse sentido, todo um esforço de organização e padronização que, tradicionalmente, tem sido objeto de interesse do setor público.

Ao mesmo tempo, pode-se dizer que a "macro-informação", com o passar dos anos, vem se tornando cada vez mais objeto de interesse do "mercado" e não somente

motivação do Estado. O desenvolvimento de instituições de pesquisa básica ou aplicada torna-se uma exigência cada vez maior das novas formas assumidas pela concorrência. O conhecimento das demandas latentes da sociedade passa a ser feito a partir das pesquisas de mercado, as quais exigem, como requisito metodológico, o levantamento da realidade social e demográfica da população. Pesquisas como os *Censos Demográficos* constituem além de matéria-prima, o ponto de partida para o trabalho de Institutos de Pesquisa de Opinião.

Por todos esses motivos, a fronteira que dividia o uso estatal da "macro-informação" e o uso privado da "micro-informação" está paulatinamente desaparecendo.

### Planejamento e informação

Sem informação não há planejamento. Mas, em muitos casos, sem a demanda pelo planejamento não há informação; pelo menos em forma visível ou adequada.

Antes dos anos trinta, os registros estatísticos eram muito precários e não serviam, sequer, para engordar os relatórios de atividade dos organismos governamentais. Os Censos de População, por exemplo, existem desde finais do século XIX em muitos países, embora sua utilidade ficasse restrita a fins militares (alistamento), eleitorais ou fiscais (projeções de receita).

O advento do planejamento nos anos trinta, bem como a necessidade de dados para alimentar os modelos de contabilidade social, criou um grande impulso para o desenvolvimento dos sistemas estatísticos nacionais e estabeleceu uma série de novos requisitos para a demanda por informações, cabendo destacar:

- **a sistematicidade**, ou seja, toda a informação estatística deve ser produzida de forma a garantir regularidade e comparabilidade inter-temporal entre as séries existentes;

- **a padronização**, ou seja, em se tratando de estatísticas de cada país ou região, deve haver um esforço no sentido de que sejam utilizados os mesmos conceitos e formas de captação. Isto facilitaria a comparabilidade mundial das estatísticas e a ação dos organismos internacionais no que diz respeito a realização de estudos ou o financiamento de projetos de investimento ou ajuda externa;
- **a acoplabilidade**, ou seja, a capacidade de criar estatísticas que possam ser montadas de forma harmônica e componível, inclusive do ponto de vista setorial e regional;

Foi com base nesses princípios que foram criados a partir dos anos 40, órgãos como o *Statistical Office* da Organização das Nações Unidas e o Instituto Interamericano de Estatísticas (IASI), pertencente a OEA. Já nos anos sessenta, foi criado o Programa Interamericano de Estatísticas Básicas (1963) que estabelecia uma série de princípios e requisitos para a produção de estatísticas.

A utilização de informações no processo de planejamento exige, no entanto, mais do que a produção de estatísticas domiciliares (como os Censos Demográficos e as pesquisas por amostragem domiciliar) ou de estatísticas por estabelecimento (Censos Econômicos ou pesquisas setoriais). Exige que os próprios registros administrativos - dados retirados das estatísticas de funcionamento dos organismos produtores de bens ou prestadores de serviços governamentais ou não - sejam utilizados como informação para o planejamento. Exige, em última instância, que estas três formas de obter ou dispor a informação se acoplem na construção de indicadores combinados e sintéticos que objetivem a análise ou a avaliação de uma dada situação.

Vários fatores podem ser apontados como sendo responsáveis pela maior ou menor abrangência dos sistemas estatísticos nacionais, cabendo destacar:

- O grau de penetração do discurso e das estratégias de planejamento no contexto dos países, especialmente a partir dos anos cinquenta e sessenta;
- O grau de crescimento do Estado e de centralização federal da gestão pública;
- A tradição censitária ou de realização de levantamentos estatísticos nestes países;
- O nível de ajuda externa para a realização de atividades correlacionadas a montagem de estatísticas, construção de indicadores e sistemas de informação;
- Em última instância, o próprio desenvolvimento econômico e social do país, o qual, através do Estado ou dos Mercados, sempre carrega um esforço de racionalização que exige a produção e o uso sistemático de informações.

No entanto, vale destacar que, quando a produção de estatísticas passa a ser feita independente das demandas reais relacionadas ao seu uso ou finalidade, corre-se o risco de torná-las ociosas e, até mesmo, inadequadas para o planejamento e para a investigação técnico-científica. É o que ocorre em muitas situações, onde apesar de sua farta existência, as estatísticas produzidas:

- não são utilizadas no processo de planejamento setorial e pouco se adequam às necessidades impostas por este processo, precisando serem revistas para tal fim;
- caracterizam-se pela multiplicação e superposição das fontes sem que haja esforços no sentido de integrá-las, tendo em vista eliminar o desperdício.

A disposição de dados em meios magnéticos, propiciada pela informática, garante, nos dias de hoje, a existência de informações passíveis de serem obtidas com qualquer cruzamento com as demais variáveis de uma dada pesquisa. Isto representa uma grande vantagem sobre as formas de dispo-

sição dos dados anteriores aos anos sessenta. Estes eram apurados em planilhas que cruzavam todas as variáveis e a divulgação limitava-se aos cruzamentos selecionados para serem publicados.

Por outro lado, a informática permite o cruzamento de bancos de dados de origem distinta, de forma a montar sistemas de informações construídos a partir de fontes múltiplas.

Apesar da retórica do planejamento permear o contexto de muitos países, especialmente da América Latina, há pelo menos quatro décadas, as políticas governamentais nestes países têm sido marcadas por um forte descompasso entre planejamento e execução. Em geral, os planos que envolvem projetos sociais raramente ultrapassam a fase de fixação de metas. Estas metas, por sua vez, nem sempre são decorrentes de diagnósticos adequados sobre a situação atual tendo em vista aonde se quer chegar ou o que se quer resolver. A adequação ou não dos diagnósticos depende, em grande medida, das informações utilizadas para sua realização.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a inexistência de informações constitui uma das limitações ao desenvolvimento de políticas adequadas, na medida em que bloqueiam a produção de bons diagnósticos.

Isso não significa que a recíproca seja verdadeira, ou seja, que a existência de informações determine a produção de bons diagnósticos e de políticas governamentais satisfatórias. Muitos países dispõem de muita informação, a qual não é utilizada da forma mais adequada ou eficiente. Este parece ser o caso do Brasil, onde muitos órgãos públicos, ao desconhcerem a base de dados disponível sobre determinado assunto, preferem criar uma nova fonte que duplica a informação já existente. Constantes mudanças de governo ou de orientação política dos programas governamentais acabam por abandonar o uso da nova fonte, o que traz, além da duplicação, nova ociosidade.

Assim, antes de decidir que informação produzir é necessário que se tenha clareza:

- quanto aos objetivos traçados e quanto às políticas e programas governamentais a serem implementados;
- quanto aos objetivos do diagnóstico a ser feito, em termos de o que ele pretende avaliar;
- quanto ao tipo de informação necessária para cumprir os objetivos de avaliação do diagnóstico;
- quanto à disponibilidade prévia das informações requisitadas pelo diagnóstico nas distintas bases de dados existentes no país;
- quanto à facilidade de meios para dispor, agilizar e tratar a informação disponível da maneira mais adequada ao diagnóstico a ser feito;

Uma das leis mais conhecidas da Economia Política Clássica, especialmente nos meios Ricardianos, é a famosa *Lei de Say*, pela qual *"toda a oferta cria sua própria demanda"*. Pode-se dizer que na produção de informações ocorre o oposto, ou seja, a oferta sem a demanda prévia gera ineficiência e ociosidade.

Mesmo assim, muitos órgãos estatísticos dos países em desenvolvimento, preferem acreditar, mesmo que extemporaneamente, na *Lei de Say* e produzir informações, em geral copiadas dos sistemas estatísticos dos países desenvolvidos, acreditando que seu uso irá se generalizar. O resultado mais frequente desta má política tem sido o desperdício dos recursos públicos, hoje tão escassos diante da crise fiscal dos países em desenvolvimento, como o Brasil.

A melhor forma de criar demanda por informações é planejar o seu uso. Países que não se preocupam com a questão do planejamento dificilmente irão necessitar de informações e, certamente, pouco se interessariam pelo uso eficaz dos recursos fisi-

cos, humanos e financeiros disponíveis nas dependências governamentais.

Criar o interesse pelo planejamento é uma tarefa que historicamente tem cabido aos governos e aos organismos internacionais. Estes teriam o importante papel de disseminar esforços conjuntos no campo do planejamento e da utilização de informações, de forma a sensibilizar os distintos países nas vantagens óbvias deste casamento temático, além de fornecer assistência técnica e administrativa, no que diz respeito a montagem de bancos de dados, sistemas de informação, meios estatísticos de tratamento e apresentação dos dados, etc.

No entanto, as estruturas governamentais de boa parte dos países em desenvolvimento são caracterizadas pela multiplicidade institucional. Isto tem acarretado a criação de sistemas estatísticos que, dificilmente, permitem uma agregação sistemática e compatibilizada.

As principais qualidades de um sistema de informações estatísticas podem ser assim enumeradas:

#### • abrangência

Um sistema de informações deve, antes de tudo, ser abrangente, permitindo analisar vários ângulos do objeto em estudo. A abrangência pode ser entendida de duas formas:

- quanto às fontes de informação;
- quanto ao conteúdo da informação.

No que diz respeito às fontes de informação, um sistema deve integrar as estatísticas domiciliares, as estatísticas por estabelecimento e os registros administrativos, tendo em vista possibilitar análises cruzadas sobre a oferta e a demanda segundo características ou variáveis específicas.

No que se refere ao conteúdo da informação, deve-se pensar sempre em sistemas que sejam capazes de compatibilizar

informações de naturezas distintas, permitindo avaliar um mesmo fenômeno numa perspectiva interdisciplinar.

#### • centralidade

Para efeitos de normatização e registro das informações, as recomendações internacionais apontam como mais eficiente a existência de um organismo central de estatística em cada país. Ele deveria ter a capacidade de encaminhar as demandas sociais sobre que informações deveriam ser produzidas, com que prioridade e de que forma.

#### • descentralização e acessibilidade

O argumento da centralidade deve ser, no entanto, contrabalançado com o da descentralização das informações. Do ponto de vista regional, o ideal seria que cada órgão local tivesse acesso a todas as informações que lhe convierem de forma *on line*, ou seja, mediante terminais de computador ligados ao sistema.

Tal descentralização não abrangeria apenas o uso, mas também a produção de informações. Nesse sentido, cada organismo local estaria capacitado a produzir suas próprias estatísticas, desde que observadas as recomendações quanto a normas, conceitos e critérios de coleta homogêneos.

Para chegar a este processo de descentralização, a coordenação do Sistema Estatístico deveria promover junto aos órgãos locais ou aos organismos temáticos produtores de informação, cursos, reuniões e seminários onde fosse discutida uma metodologia que, apesar de homogênea, respeitasse as particularidades locais. Assim estariam dadas as condições para aprimorar o uso de informações voltadas ao processo de planejamento.

O acesso às informações deveria ser franqueado a outros segmentos da sociedade, como as universidades, centros de pesquisa, movimentos sociais e corporações

profissionais, tendo em vista estimular seu uso, sua crítica e seu aperfeiçoamento.

#### • sistematicidade e periodicidade

As informações devem ser produzidas segundo uma dada sistematicidade, para que seja possível obter séries históricas que permitam realizar diagnósticos ou projetar tendências futuras. No entanto, tal sistematicidade varia de acordo com uso que é (ou deve ser) feito da informação, levando em conta os seus custos e os benefícios que podem trazer.

Determinadas variáveis, como por exemplo "população", são sempre necessárias de forma atualizada, dado que entram sempre no denominador dos indicadores que analisam a efetividade das políticas públicas. Mas em muitos países onde os registros de população são débeis, produzir estatísticas populacionais ano a ano, a partir de censos (que em geral são decenais) é muito caro (o custo não compensa o benefício de sua utilização). Em casos como esse deve-se lançar mão de pesquisas por amostragem ou projeções que, quando tecnicamente bem feitas, permitem cobrir as lacunas de tempo, mantendo a sistematicidade dos dados.

#### • fidedignidade e comparabilidade

As estatísticas devem ainda ser produzidas ou tratadas de forma a garantir que os conceitos utilizados sejam adequados ou fidedignos à natureza do fenômeno que se quer investigar. Para isso, devem ser tomados alguns cuidados, tais como:

- montar bons instrumentos de coleta (questionários, manuais de preenchimento, manuais de supervisão, etc.);
- treinar adequadamente os responsáveis pela coleta, sistematização e crítica dos dados;
- submeter os dados produzidos a uma gama de especialistas que permitam investigar sua adequação;

- fazer revisão nos conceitos e formas de captação da informação, sempre que a realidade assim exigir.

No entanto, deve-se tomar cuidado para que mudanças ou conceitos e formas de captação não prejudiquem seriamente ou inviabilizem a comparabilidade dos dados. Para tal, chaves de conversão devem ser produzidas, tendo em vista traduzir séries baseadas nos novos conceitos em séries construídas a partir de conceitos antigos, e vice-versa.

### **Evolução e características do sistema estatístico nacional\***

A preocupação com a coordenação e a normatização da produção de estatísticas no Brasil não é recente. Data de 1907 a primeira legislação nacional sobre o assunto (2), que regulamenta as atividades da Diretoria Geral de Estatística (DGE), vinculada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. A proposta básica veiculada por esta legislação era assegurar a unidade de um sistema coordenador para as estatísticas produzidas pelos três níveis de Governo.

A natureza das estatísticas nacionais deveria abranger os temas Território, População, Agricultura, Indústria, Comércio, Navegação, Instrução, Governo e Administração Pública. Tais temas, definidos desde a época do Império, inspiram-se nas estruturas de informação montadas nos Governos da Bélgica e da França, ainda no século XIX.

Posteriormente, já em 1928, foi enviada ao Congresso Nacional uma proposta que atribuía à DGE, dirigida por José Luiz Saião Bulhões de Carvalho, a capacidade de promover acordos com os Governos Estaduais e Municipais para a realização da "estatística geral do país" (Mendonça, 1979).

A idéia de estabelecer ou aprofundar a cooperação técnica entre Estado e Municípios inspirou Bulhões de Carvalho na programação da 1ª Conferência Nacional de Estatística, a ser realizada em outubro de 1930. Tal iniciativa era apoiada pelo então Diretor do Serviço de Estatística Geral de Minas Gerais, Mário Augusto Teixeira de Freitas.

Teixeira de Freitas havia preparado 33 teses para esta conferência, cujas principais idéias versavam sobre a convergência e integração das estatísticas produzidas ao nível nacional. Embora motivos políticos viessem a adiar a realização da referida conferência, Teixeira de Freitas voltou a defender as mesmas teses já à frente da Diretoria Geral de Informações do recém-criado Ministério da Educação e Saúde, por ocasião da 4a. Conferência Nacional de Educação, realizada em 1931.

Como produto destes posicionamentos foram assinados convênios entre a União e os Estados, tendo em vista a cooperação indispensável para a produção uniforme de estatísticas educacionais em todo o país.

Ao longo dos preparativos para a Constituição de 1934, foi encaminhado ao Congresso Nacional por Teixeira de Freitas e seus colaboradores um projeto de reorganização da produção estatística nacional. Este projeto gerou uma Comissão que, após trabalhar o ano de 1933, propôs a Criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), que teria, entre as suas atribuições, a de criar um sistema estatístico nacional, no qual todas as instituições públicas (federais, estaduais e municipais) produtoras de estatísticas poderiam participar de forma voluntária e contratual. Para tal, seriam oferecidas vantagens e garantias aos órgãos que viessem a se filiar ao sistema.

\* Esta parte está baseada, dentre outros documentos, no trabalho de ALVES, Marilda Dias- 1988 "O Desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional", FIBGE, Rio de Janeiro, mimeo.

O Instituto Nacional de Estatística foi criado em 1934 (dec. 24.609); instalado em 1936 e integrado em 1938 com o também recém-criado Instituto Nacional de Geografia, formando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A primeira medida que se seguiu à instalação do INE em 1936, foi a convocação da Convenção Nacional de Estatística, que estabeleceu acordos entre a União, Estados, Municípios e entidades privadas para a produção e uniformização de estatísticas. Quase em simultaneidade foi criado o Conselho Nacional de Estatística, que passaria a funcionar como instância colegiada para normatizar a produção de estatísticas no país.

As principais funções do IBGE em seus primeiros anos de funcionamento ligavam-se à necessidade de disseminar e padronizar a produção de estatísticas em todo o território nacional. O estabelecimento de bases municipais para os levantamentos estatísticos, seja através de convênios, seja mediante a designação de pessoas e órgãos encarregados. Assim foram organizados progressivamente os Serviços Municipais de Estatística, que apesar de estarem tecnicamente subordinados ao INE, integravam a estrutura das próprias administrações municipais.

Em julho de 1939, uma resolução do Conselho Nacional de Estatística (Res AG no. 135, de 21/07/39) definiu os princípios fundamentais da estatística brasileira, os quais versavam sobre:

- A competência das três esferas de Governo (União, Estados e Municípios) no sistema;
- A responsabilidade de instituições privadas e para-estatais no fornecimento de subsídios técnicos ao sistema;
- A uniformidade das estruturas, objetivos, métodos, processos e resultados envolvidos na produção de estatísticas;
- A complementaridade dos serviços geográficos e estatísticos;
- A coordenação e a hierarquização do sistema;

- A autonomia administrativa de cada organismo vis-a-vis a subordinação técnica e normativa ao órgão central.
- A submissão de cada órgão à sua esfera de governo, especialmente no que diz respeito ao financiamento das ações, a natureza da estrutura organizacional e do corpo de funcionários envolvidos.

No que diz respeito à temática envolvida nos levantamentos estatísticos, o Conselho Nacional de Estatística a definiu segundo as áreas de interesse dos cinco ministérios da época, como pode ser visto no quadro a seguir.

Nos anos cinquenta começou a se desencadear uma profunda revisão do Sistema Estatístico Nacional. A Comissão Técnica de Aperfeiçoamento das Campanhas Estatísticas (CTRACE), fundada em 20 de julho de 1957 incorporou uma série de recomendações internacionais, além de esforços nacionais para padronização e aperfeiçoamento das estatísticas.

"A principal atribuição da CTRACE era estudar os inquéritos e levantamentos a cargo do Sistema Estatístico, levando em conta o âmbito das pesquisas, métodos, periodicidade, instrumentos de coleta e sistematização dos resultados" (Alves, 1988)

Dentre as tarefas desempenhadas pela CTRACE destacam-se:

- a atribuição de códigos aos inquéritos (em torno de 100 na época);
- a atribuição de normas e relação a alterações na base territorial;
- criação de normas de apresentação tabular;
- criação de normas de controle de qualidade dos levantamentos;
- revisão do Esquema Fundamental da Ordenação Geral dos Assuntos da Estatística Brasileira.

Em 1967 (decreto-lei de 13/02/1967) o IBGE torna-se Fundação e extingue os trabalhos da CTRACE. Os anos 60 representaram profundas modificações no modelo de organização das estatísticas nacionais. A concepção de planejamento embutida nos



**Quadro I**  
**Temática Envolvida nos Levantamentos Estatísticos no Brasil**

Temas envolvidos (Situações)	Ministérios				
	Justiça	Fazenda	Trabalho, Indústria e Comércio	Agricultura	Educação e Saúde
Sit. demográfica	efetivos, grupos, etc.		imigração, emigração, migrações		
Sit. social	assistência à desvalidos		previdência e assistência social, cooperativismo, organização e trabalho		logradouros públicos, pavimentação, campanhas sanitárias, assistência médica, assist. escolar, etc.
Sit. cultural	catequese, campanhas cívicas				ensino, educação, bibliotecas e museus.
Sit. Administrativa e política	administração, segurança pública, repressão	finanças públicas			
Sit. econômica		meios de transporte vias de comunic.	prod. industrial e propriedade Indust.	prod. extrativa, prod. agrícola e prod. da ind. de transformação	
Sit. física				posição, limites e extensão do território, geologia hidrografia, etc.	

**FONTE:** Resolução AG nº 121 do Conselho Nacional de Estatística - 1939.

modelos desenvolvimentistas da época definia uma nova concepção de Sistema Estatístico, entendido este como meio de subsidiar o planejamento econômico e social do país. Para cumprir estas novas determinações, foi criado um Grupo de Trabalho para estudar um plano de ampliação e atualização das estatísticas nacionais (dec. 1283, de 25/6/62).

Este grupo constatou que a multiplicidade institucional do Sistema Estatístico prejudicava o bom desempenho do IBGE. Na verdade, cerca de 12 órgãos federais tinham seus próprios sistemas de coleta de informações, mesmo sendo integrados ao IBGE. Sendo assim, o Grupo recomendou a centralização institucional do IBGE, o que envolvia, não apenas a concentração de todos os inquéritos no IBGE, como também a federalização dos Departamentos Estaduais e Municipais de Estatística.

Dos trabalhos deste grupo foi elaborada a resolução AG 824, de 22/7/63, que definiu uma série de princípios que ainda hoje norteiam o Sistema Estatístico Nacional. São eles:

- centralização da execução das atividades estatísticas no órgão central, dando prioridade às demandas do planejamento nacional;
- controle central dos instrumentos de coleta e normas uniformes para as estatísticas divulgadas pelo IBGE;
- elaboração anual do Plano Nacional de Estatísticas;
- necessidade de recursos financeiros suficientes e estáveis;
- simplificação burocrática e administrativa.

O novo plano básico de estatísticas primárias passava a incluir estatísticas fundamentais e estatísticas secundárias. Den-

tro das estatísticas fundamentais, constavam:

- ESTATÍSTICAS CENSITÁRIAS (População, Habitação, Agricultura, Indústria, Comércio, Serviços, Transportes e Comunicações);
- ESTATÍSTICAS CONTÍNUAS (População, Trabalho, Agricultura e Pecuária, Pesca, Indústria e Comércio, Transporte e Comunicações, Comércio Exterior, Moeda e Crédito, Finanças Públicas, Ensino e Saúde).

Quanto às estatísticas secundárias, caberia destacar:

- ÍNDICES DE PREÇOS (Custo de Vida, Preços por Atacado, Preços Recebidos e Pagos pelos Agricultores);
- RELAÇÕES COM O EXTERIOR (Balanços de Pagamentos, Índices de Quantum e Índices de Preços);
- CONTAS NACIONAIS E OUTROS TIPOS DE CONTABILIDADE SOCIAL (Renda Nacional, Tabela de Insumo Produto);
- ÍNDICES DE PRODUÇÃO FÍSICA;
- BALANÇOS DO SISTEMA MONETÁRIO;
- BALANÇO ALIMENTAR;
- COMÉRCIO INTERESTADUAL POR VIAS INTERNAS E CABOTAGEM.

Com a Reforma Administrativa da segunda metade dos anos sessenta, o IBGE passou a se chamar FUNDAÇÃO IBGE (dec-lei 161 de 13/2/67).

Embora os princípios de centralização estivessem contidos em toda a legislação criada nos anos sessenta, novas mudanças ocorreram ao longo dos anos setenta. A Fundação IBGE passou a ser responsável pela execução do Plano Nacional de Estatísticas Básicas, as quais, deveriam ser informadas obrigatoriamente e estariam protegidas pelo sigilo garantido em lei.

Foi prevista a realização periódica das Conferências Estaduais de Estatística (CONFEST), com o objetivo de examinar,

com produtores e usuários de entidades públicas e privadas, as necessidades nacionais de produção de estatísticas.

Foi instituída, em finais dos anos 60, a coordenação geral da rede de coleta do IBGE, que surgiu da necessidade de coordenação centralizada das atividades antes a cargo de diferentes órgãos. Em 1971, o território nacional foi subdividido em 820 agências de coleta, já centralizadas no próprio IBGE.

### O sistema estatístico na carta constitucional

Toda a Constituição, enquanto reflexo do "modus vivendi e operandi" de uma dada sociedade, carrega em si um "modelo" de utilização de dados ou informações tendo em vista alimentar o funcionamento cotidiano das instituições que ela abriga.

Quanto maiores são as atribuições executivas ou normativas do Estado, maior será, obviamente, a demanda por informações necessárias a alimentar o "dia a dia" das instituições de planejamento, fiscalização e controle estatais. Dado que a presença do Estado na sociedade é cada vez mais marcante, fica patente que cada Constituição traz, em seu bojo, uma demanda progressivamente maior pela produção e consumo de informações associadas ao processo de planejamento.

No entanto, a organização das informações requisitadas potencialmente por uma Constituição obedece os contornos institucionais e políticos dominantes em cada Carta, delineando tendências tais como centralização ou descentralização, acessibilidade ou não no processo de divulgação das informações, etc.

Tais contornos institucionais estão presentes não apenas no corpo constitucional e na legislação complementar, mas também no cotidiano dos sistemas de planejamento, nas normas de serviço das organizações governamentais, na interação real entre as distintas esferas de Governo e na

relação entre o Governo, Sociedade Civil e Movimentos Sociais.

No Brasil, pode-se dizer que a Constituição de 1967, a emenda constitucional de 1969 e toda a legislação complementar e ordinária produzida a partir deste corpo constitucional (leis, decretos-lei, etc.) tiveram como principais características:

- a centralização federal das ações governamentais e dos recursos oriundos de fontes tributárias, bem como a criação de fundos sociais voltados para programas especiais de governo, tendo como gestores organismos da administração indireta da União;
- esse corpo de lei foi elaborado por um Governo ditatorial e numa conjuntura autoritária, o que trazia, como decorrência, uma ausência de compromisso do Governo com o resultado esperado das ações derivadas do processo de planejamento, especialmente no que tange às chamadas "políticas sociais";
- como corolário, pouco interesse havia em monitorar ações de política social através de informações produzidas para tal fim. Tais informações, mesmo quando existentes, eram produzidas com atraso e sub-utilizadas, dado não serem utilizadas corretamente no processo de planejamento;
- as estatísticas produzidas por organismos governamentais, derivadas de pesquisas diretamente encomendadas ou de registros administrativos, eram fundadas no normativismo quanto a sua produção e difusão.

A Lei que redefiniu o Sistema Estatístico Nacional em 1976, bem como toda a Legislação anterior elaborada ainda nos anos setenta refletem basicamente as duas tendências marcantes no período: a centralização na produção de dados estatísticos e a não preocupação com a acessibilidade da informação produzida por parte dos distintos segmentos sociais. A própria Lei 5.878 de 1973, que define as atividades do IBGE, estabelece como seu objetivo básico "asse-

gurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica, necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do país, visando, especialmente, ao planejamento econômico e social e à segurança nacional". Fica claro que as informações destinadas à academia ou à sociedade civil não aparecem como prioridades explícitas daquela lei.

Assim, o sistema estatístico vigente hoje reflete, em certo sentido, o espírito da política dos anos setenta e é, obviamente, incompatível com as necessidades de informações demográficas, econômicas e sociais de uma sociedade mais democrática.

O mesmo se aplicaria ao próprio papel do IBGE, enquanto órgão coordenador do Sistema Estatístico Nacional e das estatísticas domiciliares, por estabelecimento e registros administrativos. Em que pese o enorme crescimento do número de pesquisas produzidas pelo IBGE ao longo dos anos sessenta e setenta e a efetiva modernização do processo de produção de estatísticas daquele período, pode-se dizer que o caráter centralizador da ação do IBGE, em paralelo ao baixo grau de comunicabilidade daquele órgão como o Governo e a Sociedade Civil, acarretou em uma série de seqüelas, as quais ficaram patentes desde o início dos anos oitenta, cabendo destacar:

- **ociosidade das informações** - O nível de relacionamento do IBGE com os órgãos solicitantes de informações era bastante precário. Em boa parte dos casos, o IBGE não produzia a informação no formato ou no tempo solicitado, fazendo com que a informação produzida não fosse utilizada, ou ainda que o órgão solicitante realizasse, por si só, levantamentos que atendessem às suas necessidades;
- **falta de articulação com os usuários** - A maior parte das pesquisas era elaborada sem consulta prévia aos principais usuários da informação;

- **precariedade das formas de divulgação das informações** - Em geral a divulgação saía com atraso, era feita mediante extensos volumes de tabelas, os quais eram insuficientes face às necessidades dos órgãos de pesquisa, que, em geral, necessitavam de informações em meios magnéticos para facilitar a produção de tabulações especiais. Ao mesmo tempo, não eram adequados ao uso cotidiano de Instituições locais de governo que demandavam informações regionalizadas. Por fim, eram inadequados ao uso ou compreensão do grande público, dado seu formato visual e seu conteúdo pouco digeríveis.
- **excessiva agregação na divulgação dos dados**, trazendo baixa capacidade de respostas às necessidades locais de informação. Tal fato estimulou Estados mais ricos, como São Paulo, a desenvolverem seus próprios sistemas de informação através de órgãos como a Fundação SEADE, por exemplo.

No caso específico de informações de caráter demográfico, muitas demandas específicas já estavam contidas na Constituição anterior. É o caso das estimativas de população que eram sempre requisitadas nos anos de final zero e cinco, para efeito de cálculo das transferências constitucionais de recursos aos Estados e Municípios. Em outras palavras, a população dos Estados e dos Municípios tem sido usada como critério para repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM).

A partir de 1987 o IBGE ficou encarregado de fornecer essas informações anualmente ao Tribunal de Contas da União para efeito de distribuição desses recursos.

A nova Constituição Federal, promulgada em 4 de outubro de 1988, trouxe alterações que implicam necessariamente em novas demandas por informações demográficas e sociais. Grande parte destas alterações ficam expressas nos seguintes princípios gerais:

- descentralização de recursos e atribuições da União para os Estados e Municípios, principalmente no que diz respeito à administração das políticas sociais;
- maior participação social na gestão e na fiscalização de ações e programas sociais do Governo;
- universalização de programas sociais para vários segmentos populacionais antes excluídos, o que aumenta o universo da "cidadania" e cria necessidade de coletar informações sistemáticas sobre estes novos segmentos sociais, tendo em vista planejar com mais eficiência os meios para atender suas necessidades;
- democratização do acesso à informações de caráter individual (como é o caso do estabelecimento do "habeas data") ou coletivo existentes nos Bancos de Dados de natureza pública.

Obviamente que tais princípios não somente tornam imperiosa a necessidade de novas informações sociais, mas também exigem mudanças qualitativas nos meios e formas de divulgação e na própria natureza das estatísticas.

Para exemplificar, basta lembrar que no título I, artigo 3o., inciso III dos Princípios Fundamentais da Nova Constituição Federal é colocado como objetivo fundamental da República:

"... erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

Somente este inciso traz em seu bojo imensas demandas por informações destinadas a quantificar e qualificar este contingente populacional ao nível das distintas regiões do país.

No capítulo 1 (Direitos e Deveres), artigo 5o., inciso 76, tornam-se gratuitos para toda a população os registros de nascimento e certidões de óbito, o que não só resgata um direito do cidadão desprovido de recursos para que tenha passagem nos órgãos oficiais de documentação, como também cria elementos para reduzir o sub-registro de estatísticas vitais no Brasil, tornando

mais confiáveis os dados de mortalidade e natalidade obtidos a partir de registros administrativos, que tinham na ausência de gratuidade um dos elementos responsáveis pelo sub-registro.

O capítulo II (Direitos Sociais) estabelece demanda no sentido de acompanhar programas e coletar sistematicamente informações necessárias ao planejamento e gestão das políticas sociais, ao estabelecer como direitos sociais: educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (artigo 6o.). Da mesma forma, o artigo 7o. em seus 34 incisos, detalha uma série de informações específicas que necessitam de levantamentos especiais de informação para efeitos de monitoramento.

Tais questões são retomadas no título VIII (Ordem Social) onde são discutidos os sistemas de seguridade social (saúde, previdência e assistência e seguro-desemprego), educação, cultura e desportos, ciência e tecnologia, meio-ambiente, família, crianças, adolescentes, idosos e índios. Cabe ressaltar ainda que uma série de informações de caráter demográfico e social serão ainda demandas nas legislações complementares que serão elaboradas nos próximos dois anos, especialmente no que diz respeito à regulamentação dos direitos sociais e ao campo tributário.

O conjunto de informações necessárias para o funcionamento das ações e instituições, bem como para o pleno cumprimento dos novos direitos constitucionais tornam premente a necessidade de legislação complementar no sentido de criar e regulamentar o novo Sistema Estatístico Nacional.

A atual Constituição Federal define, em seu artigo 21, inciso XV, que é competência da União:

“... organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia em âmbito nacional”.

É ainda definido como atribuição do Governo Federal, legislar sobre:

“... sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais” (artigo 22, inciso XVIII).

Assim, é imprescindível que na formulação da legislação complementar sobre o Sistema Estatístico Nacional, sejam respeitados os princípios de descentralização e participação da sociedade civil em seus segmentos organizados.

Para tal, não só os distintos órgãos do governo federal deveriam ter suas demandas por informações representadas na nova legislação, mas também os governos locais (Estados e Municípios), a comunidade acadêmica e técnico-científica e os movimentos sociais.

No que tange às informações de caráter sócio-demográfico, instituições como a ABEP, pela sua experiência acumulada no tratamento, utilização, crítica e difusão de informações sócio-demográficas, deveriam ser chamadas a colaborar e transferir o que sabem, tendo em vista garantir a existência de sistemas de informação não apenas formulados do ponto de vista técnico, mas também representativos dos princípios mais gerais formulados pela Assembléia Nacional Constituinte e garantidos na Nova Carta.

### Conclusões e recomendações

Nos últimos anos vem ocorrendo um progressivo descenso da importância do planejamento no cenário nacional. Tal fato não ocorre apenas no Brasil, e está associado às incertezas trazidas pela atual crise que, além de não ser somente econômica, mas também política, no sentido do relativo esgotamento dos atuais mecanismos de representação social, não é conjuntural, mas sim estrutural.

Pode-se dizer, com segurança que mudanças mais profundas estão por vir. A ideologia do planejamento fundava-se numa sociedade que tinha como base o trabalho assalariado e como esferas “clássicas”

de participação social os sindicatos e os partidos políticos.

A crise recente, em seus aspectos mais diversos - fiscal, político e social - traz como corolário o descrédito no Estado e nas instituições centrais de planejamento. Isto, no entanto, não representa um descenso da estatística enquanto atividade vital para o funcionamento da sociedade. Os novos movimentos sociais e as organizações não governamentais (ONG's) necessitam da informação estatística de forma ainda mais premente que os organismos centrais do Estado. No entanto, a micro-especialização temático/regional destas organizações tornam evidente a necessidade de um órgão de estatística que agregue e coordene todas as demandas de informações provenientes das ONG's.

Isto requer, por sua vez, uma estratégia de "planejamento participativo" que seja uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que tome possível captar as informações e a tecnologia de coleta sugerida pelos distintos segmentos da sociedade, propicie a disseminação e o uso destas informações entre estes segmentos.

Assim, o descenso do discurso do planejamento não invalida a necessidade de continuar a se pensar na organização e sistematização de informações que sejam úteis, seja para os requisitos de funcionamento do Estado, seja para o Mercado.

A estas duas forças - o **Estado**, enquanto cristalização do Poder Político, e o **Mercado**, enquanto cristalização das relações econômicas - adiciona-se a **Solidariedade**, como força representativa dos novos movimentos sociais e da sociedade organizada.

Segundo Habermas, somente a solidariedade poderá antepor-se a força, em alguns casos anti-social, do dinheiro e do poder, mas para que isso aconteça é necessário que se tenha uma sociedade efetivamente informada.

Neste sentido, pode-se dizer que a organização contemporânea dos sistemas

estatísticos ultrapassa a lógica pura e simples do Estado e do Mercado, para se inserir, também nas demandas e necessidades da sociedade organizada e dos novos movimentos sociais.

É nesta perspectiva que deve ser pensada a reorganização do Sistema Estatístico Nacional e para tal, algumas questões devem ser colocadas como temas para reflexão.

Num momento onde a questão da desregulamentação torna-se palavra de ordem corrente, e onde a centralização dos anos de autoritarismo criou iniquidades e desperdícios, valeria a pena manter o centralismo do IBGE enquanto órgão detentor do monopólio da produção estatística em todo o território nacional?

Acreditamos que não. A descentralização do sistema estatístico deve ser seguida pela recuperação da capacidade dos Estados e Municípios em resgatar o planejamento regional e produzir, quando necessário, as estatísticas específicas para seu funcionamento, desde que não haja duplicação com as fontes de dados levantadas correntemente pelo Sistema Estatístico Nacional.

Para tal, estas esferas deverão contar com o apoio técnico e financeiro do Governo Federal, que propiciará a assistência e os recursos necessários para implantar tal estratégia de descentralização.

A centralização da produção estatística, pelo aqui exposto, inicia-se na ditadura Vargas e atinge seu ápice na ditadura militar. Cabe, a um governo democrático, recuperar a descentralização e fazer com que esta caminhe "pari-passu" a um processo de democratização do acesso às informações.

A informática e as telecomunicações permitem, hoje em dia, maior velocidade e flexibilidade no processo de produção e disseminação de informações estatísticas. Através desses meios torna-se possível transferir e intercambiar bases de dados, flexibilizar conceitos e agilizar o processo de treinamento e coleta.

Por todos esses motivos, o papel do IBGE continua a ser de coordenador, mas não mais de produtor privilegiado no Sistema Estatístico Nacional. Sua função pedagógica, no sentido de normatizar, difundir conceitos e formas de captação, oferecer treinamento aos distintos produtores de estatísticas, realizar investigações sobre métodos, técnicas e procedimentos mais adequados de coleta estatística e sobretudo, compatibilizar e disseminar as informações produzidas ao nível do país sobrepõe-se, certamente, a de produzir estatísticas de forma centralizada e descoordenada como vem sendo feito na duas últimas décadas.

Obviamente que algumas estatísticas, dada a sua natureza agregada e a escala e coordenação exigidas para sua produção, devem ser levantadas direta ou indiretamente pelo Órgão Central de Estatística. É o caso dos Censos Demográficos e Econômicos, das pesquisas para amostragem domiciliar em caráter nacional, responsáveis por indicadores de qualidade de vida, e de algu-

mas estatísticas econômicas destinadas a alimentar os sistemas de contabilidade social.

Dessa forma, a produção de estatísticas de um órgão central deve, sempre que possível, restringir-se à macro-informação. Inquéritos especiais que tenham como base a micro-informação só deverão ser produzidos quando, na ausência de outros meios, as demandas sociais assim exigirem.

O papel de um órgão como o IBGE passa a ser cada vez mais o de coordenar as estatísticas produzidas pelos demais órgãos públicos, zelando para que estas sejam elaboradas de acordo com os requisitos formulados no tópico "Planejamento e Informação" deste trabalho. Isto porque grande parte dos Ministérios já procedem aos seus próprios levantamentos estatísticos. Deve-se, dessa forma, cuidar para que tais levantamentos não dupliquem outros já existentes e que os dados produzidos se integrem à base de dados do órgão coordenador do Sistema Estatístico Nacional.

#### NOTAS

(1) No sentido de que a produção individual passa a ser fundamentalmente "produção para outrem". Isto não significa "socialização dos meios de produção" ou

do produto do trabalho, o qual continua a ser apropriado privadamente.

(2) Decreto Nº 6.628, de 5 de setembro de 1907.

#### Referências bibliográficas

ALVES, M.D. - 1988. *O desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional*. Rio de Janeiro, FIBGE, mimeo.

HABERMAS, J. - 1987. *A nova intransparência*. Trad. Carlos Alberto Marques Novaes. São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 18, set: 103-114.

MENDONÇA, Y.B. - 1979. *Roteiro para Monografia sobre a História do IBGE*. Rio de Janeiro, FIBGE, BICEN.

MÉDICI, A.C - 1988. *Crise Econômica e Políticas Sociais: o caso da saúde no Brasil*. Campinas, Instituto de Economia, UNICAMP, (Tese de Mestrado) 398 p.

Dedico este trabalho ao Prof. Isaac Kerstnetzky que contribuiu para manter a integridade e avançar as bases da modernidade do Sistema Estatístico Nacional em épocas politicamente difíceis.

**RESUMO – Sistema Estatístico, Planejamento e Sociedade no Brasil (notas para uma discussão).** O principal propósito deste artigo é estudar as relações entre o sistema Estatístico e a Sociedade no Brasil. A análise dos dados e sistema de informação em Demografia têm destaque especial no artigo. Em geral, a questão é tratada do ponto de vista histórico e prospectivo. Procura-se assim, discutir as demandas por informações trazidas com o advento da Nova Constituição de 1988.

**ABSTRACT – Statistical System, Planning and Society in Brazil (notes for discussion).** The main purpose of this article is to study the relationship between the Statistical System and Society in Brazil. The analysis of demographic data and information systems has a special place in the article. In general, the question is seen in a historical and prospective approach. It intends to discuss the information demand created by the New Constitution of 1988 in Brazil.

Recebido para publicação em 28/02/91.

Aprovado para publicação em 11/04/91.

# Planejamento e Políticas Públicas

**George Martine**

FASES E FACES DA MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA BRASILEIRA

**Charles Curt Mueller**

POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E A EXPANSÃO RECENTE DA AGROPECUÁRIA NO CENTRO-OESTE

**Winston Fritsch / Gustavo H. B. Franco**

POLÍTICA INDUSTRIAL, COMPETITIVIDADE E INDUSTRIALIZAÇÃO: ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

**Victor Prochnik**

PROGRAMAS REGIONAIS PARA MODERNIZAÇÃO E DIFUSÃO DA TECNOLOGIA EM INDÚSTRIAS TRADICIONAIS

**Claudio de Moura Castro**

A EDUCAÇÃO ESPECIALIZADA PARA EMPREGOS GERAIS: O MERCADO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

**Paulo Faveret Filho / Pedro Jorge de Oliveira**

A UNIVERSALIZAÇÃO EXCLUDENTE: REFLEXÕES SOBRE AS TENDÊNCIAS DO SISTEMA DE SAÚDE

**Renato Baumann**

RESENHA DE: Dias, Viviane Ventura. SOUTH-SOUTH TRADE - TRENDS, ISSUES AND OBSTACLES TO ITS GROWTH

JUNHO DE 1990

**IDEIA**