

INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA E POLÍTICA PÚBLICA: DESAFIOS FUTUROS NO PRESENTE*

STATISTICAL INFORMATION AND PUBLIC POLICY: CURRENT FUTURE CHALLENGES

NELSON SENRA**

RESUMO

A informação estatística ocupa lugar de realce na concepção, na formulação e na realização das políticas públicas, que orientam as decisões e as ações (diretas e indiretas) dos governos. Para esse fim, em razão das mudanças nos domínios de governo, a demanda por informações estatísticas (públicas e oficiais) vem se diversificando e se ampliando. Perceber a dinâmica dessa demanda, e bem atendê-la, torna-se um grande desafio para as agências (públicas e oficiais) de estatística. Com efeito, pelo lado da oferta, por mais que se lance mão de novas e melhores tecnologias, dinâmicas por natureza, há uma incômoda (difícil de ser rompida) rigidez no processo produtivo. Assim, as agências (públicas e oficiais) de estatística debatem-se no complexo equilíbrio entre sua legitimidade (relação com a demanda) e sua credibilidade (relação com a ciência e com a pesquisa, no âmbito da oferta). Muitos e difíceis desafios lhes são postos em face do futuro. Pois, pensar esse futuro, e propor atitudes práticas no presente, de modo a garanti-lo, é o objetivo deste texto.

Palavras-chave: Informação. Informação estatística. Política pública.

ABSTRACT

Statistical information plays a key role in the conception, design and implementation of public policy, which guide governmental decisions and actions (both direct and indirect). Thus – and as a result of changes in the scope of government activities – the demand for statistical information (public and official) has increased in scope and scale. Understanding the dynamics of this demand has become a challenge for official statistical agencies. In fact, from the supply side, however, in spite of the fact that newer and better technologies are introduced, there is always an awkward rigidity in the production process itself. Public statistical agencies must strike a difficult balance between their legitimacy (related to the demand for statistics) and reliability (from the supply side, as it affects scientific research). Statistical agencies are confronted with several tough challenges

(*) As opiniões aqui expressas são pessoais, podendo não coincidir com as opiniões vigentes nas instituições com as quais o autor mantém vínculo.

(**) Pesquisador (no IBGE). Professor (na ENCE / IBGE – Mestrado), Doutor em Ciência da Informação (ECO / UFRJ). Mestre em Economia (EPGE / FGV). Economista (UCAM).

for the future. This paper will address some of these challenges and propose practical measures at present that will help deal with the future.

Key words: *Information. Statistical information. Public policy.*

INTRODUÇÃO

A estatística – e estamos nos referindo aos números que expressam as realidades e não à ciência que, par a par com outras ciências, contribui para a geração dos mesmos – é informação por excelência. Já ao tempo da produção, passando à emissão, tem forte base semântica; a informação estatística é peculiar e é singular.

Depois de produzidas e emitidas (divulgadas e disseminadas), como convém, as estatísticas têm a potência de provocar diferentes significações naqueles que as recebem, conformando informações diversas e distintas. Mas, toda nova significação que os receptores venham a lhes atribuir, para ser bem feita, dependerá da apreensão e da assimilação dos significados que lhes são fundadores (que lhes estão na origem). Dito de outra forma, os significados atribuíveis às estatísticas pelos receptores (significados derivados, de ordens segunda, terceira e superior), só serão válidos se respeitados os limites (estreitos) de seus esquemas de elaboração (significados primários, de ordem primeira), que, portanto, precisam ser apreendidos e compreendidos.

De fato, as estatísticas configuram múltiplos organizados na linguagem dos números, uma linguagem (que se quer, na tradição científica) universal. Vale dizer, as estatísticas agregam (superam) registros individuais (sobre pessoas, sobre coisas); tomam e agregam aspectos observáveis e registráveis individuais, e, ao agregá-los, dizem do todo (do conjunto, do coletivo) e não mais das partes. Ora, essas partes, por serem diferentes, heterogêneas, não são agregáveis, a menos que se lhes atribua, que se lhes destaque algum elemento em comum, por meio de algum princípio de equivalência, ou seja, estaremos observando e registrando aqueles aspectos individuais que previamente configuraram os múltiplos organizados. Por exemplo: os alunos de uma certa escola são diferentes e não são, em si mesmos, comparáveis, mas trazem em comum serem alunos daquela escola (princípio de equivalência), dessa forma, podendo ser observados e agregados digamos em suas idades, em suas religiões, em suas origens, etc.

Assim sendo, as estatísticas são mensurações construídas das realidades (como tudo na ciência e na

pesquisa; em todas as ciências, naturais ou humanas, nada é espontâneo, tudo é construção dos espíritos daqueles que fazem a ciência), e isso não lhes tira o caráter objetivo (o que lhes empresta tanta relevância e importância). Enfatizando: se na origem, as estatísticas têm significação (forte base semântica), derivar-lhes diferentes significações (digamos, na geração de indicadores), pressupõe uma boa e correta apreensão e aceitação dos limites (estreitos) de seus esquemas produtivos fundamentais (escolhas conceituais e escolhas processuais). Em não se o fazendo, atenta e corretamente, acaba-se (de boa ou má fé) por mal usá-las, atribuindo-lhes mais do que são, tirando-lhes mais do que têm; as estatísticas podem muito, mas não podem tudo. [E mais, convém não esquecer, para escapar-se a uma constante fonte de erro: as estatísticas por sua natureza não voltam aos individuais que as fundaram, sendo sempre expressões coletivas.]

Por demais, para além de serem da ordem da semântica, as estatísticas, por sua natureza numérica (o que, repita-se, lhes marca o caráter objetivo), também são da ordem da sintática. Isso lhes concede especiais e distintas condições de armazenamento e de processamento eletrônicos, o que, claro e óbvio, facilita e estimula suas reutilizações, quando, então, se lhes poderá (potencialmente) atribuir diferentes significados (diferentes dos contextos de origem). Mas, tenhamos presente: a potência verdadeira das estatísticas em, correta e adequadamente, desencadear significados diferentes não está apenas nos números, mas também (e sobretudo) nos seus processos de concepção, de produção, de divulgação, de disseminação que não são, em princípio, armazenáveis e processáveis eletronicamente (ao menos não o são facilmente). Onde, se, de uma lado, poder valer-se de seu caráter sintático é vantajoso, por outro lado, pode ser ruim, e mesmo perigoso, se nos levar a olvidar o seu caráter semântico (cuja busca, infelizmente, é exigente e difícil).

A informação estatística significa um saber essencial ao exercício do poder; poder como capacidade transformadora, como capacidade de intervir em eventos para mudá-los.

Ora, exerce-se poder sobre pessoas e sobre coisas distantes. Por estarem distantes, fica muito difícil (se não mesmo impossível) promover ou estimular ações que as mudem, de modo que será preciso, essencial mesmo, aproximar essas pessoas e essas coisas (sem

fazê-las presente); quer-se revelar o distante, deseja-se mantê-lo ausente.

Pois a informação estatística tem a capacidade de aproximar o distante, fazendo-o objetivamente. Assim, pessoas e coisas distantes são trazidas à presença dos decisores (às suas mesas) na forma de poucas tabelas (quicá também expressas em cartogramas). Vale dizer, toda uma população, em toda sua complexidade, nos é revelada por inteiro (em algumas de seus aspectos) em poucas folhas de papel (o mundo real se faz um mundo de papel!), de modo a permitir que ações sejam promovidas e estimuladas, que decisões sejam tomadas. Pelas estatísticas fazem-se discursos de verdade!

Dessa forma, como fonte de saber, a informação estatística pode e deve ser vista como uma tecnologia de distância, ou seja, como procedimento formalizado de domínio, como tal, sendo tecnologia de governo ou de poder. Entenda-se por governo, num sentido aberto e amplo, a capacidade que todos temos, uns mais, outros menos, de agir ou atuar sobre outros, o que vem se intensificando e ampliando nos últimos tempos, em tempos liberais, tanto no âmbito do mercado, quanto no âmbito da sociedade (ou comunidade), par a par com o intenso âmbito do governo dos estados.

Não obstante a importância das demandas dos atores ou agentes da sociedade e/ou do mercado, sobreleva a demanda dos atores ou agentes do governo (dos estados), a maior de todas, em todos os tempos. Desde tempos imemoriais, a informação estatística vem sendo essencial aos governos (dos estados), instruindo suas ações, variadas e variáveis ao longo do tempo. As decisões baseadas nas estatísticas parecem não ser polêmicas: tudo se passa como se diante dos números todos tomassem as mesmas decisões, ou, no limite, tudo se passa como se os números é que tivessem decidido... não os decisores políticos. Assim, não é de se estranhar que os discursos políticos, no âmbito do governo (dos estados), mais e mais, percam as letras e ganhem números.

A INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA; A DINÂMICA DA DEMANDA.

Vive-se um tempo que força e aguça a competição, em resposta a uma sociedade cada vez mais exigente, em atendimento a consumidores cada vez mais voluntariosos e conscientes de seus direitos, com a informação assumindo um papel mais e mais estratégico nos negócios privados e públicos (em especial, para a elaboração das políticas públicas). A demanda de produtos e serviços se diversifica, se

sofística, e, sobretudo, se torna apressada, querendo-se respostas imediatas, donde, cada vez mais, demanda-se informações capazes de engendrar conhecimentos, muito rápido e muito bem, o mais possível estruturadas (afinadas aos negócios privados e públicos).

A informação chega mesmo a nomear a sociedade pós-industrial, expressando mudanças de fundo na vida econômica, marcada por um novo modo de produção, no qual muda a própria origem da riqueza, que passa a ser o conhecimento (em lugar do trabalho e do capital, fontes da riqueza na sociedade industrial), altamente marcado pelas chamadas tecnologias da informação. Elas, alterando profundamente, revolucionando a comunicação e o processamento, parecem desligar o presente do passado, unido-o ao futuro; qualquer passado, próximo ou distante, parece remoto. O presente, sendo (quase) futuro, e (quase) não tendo passado, se mostra efêmero, fluido, se esvanece no cotidiano, assombrando e amedrontando; para o bem ou para o mal, perde-se (quase) o sentido de história.

Nossas noções de tempo e de espaço se dissolvem; nosso mundo diminui; as fronteiras nacionais e institucionais se esgarçam, quando não se esfacelam. O mundo que nos rodeia tira-nos o chão e, não raro, o teto. Nos pede mais e melhores informações, nos afrontam com demandas assustadoras, para as quais quer respostas imediatas. Os que demandam informações parecem ignorar que para havê-las amanhã terá sido preciso começar a produzi-las ontem e ter continuado a fazê-lo hoje; trata-se de um ciclo, um imperativo da técnica e não da vontade. Mas isso, no limite, não diz nada aos demandantes; só o aqui e agora parece que lhes interessa; assim também se apresentam os governos (dos estados) em suas demandas às agências (oficiais e públicas) de estatística.

A era de ouro das agências (nacionais ou centrais) de estatística aconteceu na segunda metade do século XX. Ao fim da segunda guerra mundial, mesmo os países vencedores estavam destruídos (à exceção dos Estados Unidos), mais ainda os países derrotados. Urgia fazê-los renascer, para tanto, urgia revelar os recursos disponíveis; urgia promover os planejamentos de reconstrução nacional cuja distinta e especial matéria-prima são as estatísticas. De fato, nunca se demandou tantas estatísticas, nunca se o fez de modo tão ordenado; o planejamento nacional (com ou sem mercado) dinamizava e ordenava a demanda. Mais que tudo, percebia-se facilmente a demanda.

As agências (nacionais ou centrais) de estatística recebiam, à época, um estímulo jamais visto. Mas, não houvesse ocorrido alterações na produção, teriam fracassado; as demandas foram muitas e a oferta pôde

ser muita na razão da adoção das pesquisas amostrais. Até então, a elaboração das estatísticas dependia ou das pesquisas censitárias, sempre longas e caras, ou da utilização de registros (individuais) administrativos, sempre dispersos e limitados. Pois o uso das pesquisas amostrais (cuja maturidade metodológica deu-se àquela época, por feliz acaso) permitiu que, pela primeira vez, se pudesse criar / gerar registros individuais (para fins) estatísticos, dispensando a onerosa aplicação de pesquisas censitárias e a laboriosa utilização de registros (individuais) administrativos. O único senão estaria na perda das unidades espaciais intra-nacionais, natural nas pesquisas amostrais, mas isso se neutralizava pela dimensão nacional inerente aos planos.

Mas, havia o risco de não se saber associar (correta e adequadamente) a oferta, agora muito aumentada, à demanda, bem dentro daquela difícil e limitada significação das estatísticas em contextos diversos de que se falou antes. Pois disso se livrou com outro feliz acaso: a maturidade metodológica da contabilidade nacional que, como nada antes nem depois, põe ordem na oferta e, essencial àquela época, a associava diretamente ao planejamento, evitando-se, assim, o mau uso das estatísticas.

Três acasos felizes – o planejamento nacional como expressão da demanda, a contabilidade nacional como expressão da oferta, as pesquisas amostrais como técnica de produção dos registros individuais – tornaram as agências (nacionais ou centrais) de estatística centros de cálculo, vale dizer, instituições públicas de pesquisa e não meramente repartições (administrativas) públicas voltadas à produção de estatísticas (por simples listagem ou contagem). Viveu-se, mundo afora, uma era de ouro sem par (no nosso caso, isso se deu a partir de um tardio 1971, 35 anos após a criação do IBGE).

Mas, tanta benesse, se deu a dois custos: um, o abandono (quase total) dos registros (individuais) administrativos como fonte de registros individuais para a elaboração de estatísticas (não se preocupou em desenvolver métodos que viabilizassem e facilitassem sua utilização); outro, o não fortalecimento e mesmo o enfraquecimento de agências estaduais e municipais de estatísticas (mesmo de ‘agências’ federais-temáticas), em grande parte por conta do abandono aos registros (individuais) administrativos. Pois esses custos, hoje, refletindo no cotidiano, fragilizam a elaboração sistêmica das estatísticas.

Nos últimos vinte anos, décadas de 80 e 90, no rastro das crises do petróleo na década anterior, anos 70, a situação mudou muito. De um lado, no plano interno, a crise nos estados nacionais, incapazes de sustentar as grandes políticas econômicas, promotoras

ou estimuladoras do crescimento, e ainda menos as grandes políticas sociais, de caráter universal, como, a previdência, a educação, a saúde, dentre outros, para todos. Por outro lado, no plano externo, a globalização financeira e comercial jamais vista, a exigir dos países disciplina monetária, aberturas econômicas, com o ônus da perda de força das decisões nacionais (dos próprios estados nacionais).

Nesse ambiente, a solução dos problemas econômicos é remetida ao espaço global, e a solução dos problemas sociais é remetida aos espaços locais (reforçados, no caso do Brasil, com a revitalização da federação com a nova constituição, ao fim dos anos 80). Daí, novos temas surgem nas agendas dos governos, por exemplo, a questão ambiental (com a noção de desenvolvimento sustentável), a questão do combate e do controle das drogas (economia ilegal), a questão da insegurança das grandes (e mesmo das pequenas) cidades, par a par, com a retomada dos direitos sociais de sentido ou caráter universal, por exemplo, a saúde, a educação, a previdência.

Mudam os domínios de governo, altera a demanda por estatísticas; nova visão do poder e nova visão do distante a ser aproximado. Quer-se mais estatísticas, quer-se novas estatísticas; não que os programas tradicionais percam sentido, mas, por certo, perdem dominação, hegemonia. Vai-se continuar mensurando o crescimento, a inflação, a renda, vai-se continuar mensurando o emprego e o desemprego, vai-se continuar mensurando a previdência, a educação, a saúde; apenas, talvez, sejam necessárias novas concepções metodológicas, conceituais e processuais. Mas, haverá de se começar (ou de se aprofundar) a mensurar a economia informal, a economia ilegal, a ciência e a tecnologia (tão vitais à concorrência), a composição da produtividade (sobretudo nos setores de serviço e de comércio), numa lista sem fim (sem fim e, por certo, polêmica).

Com efeito, olhar para fora, mirar o mundo, mesmo sem maiores atenções e profundidades, se nos revela uma enorme gama de temas que andam a pontilhar o cotidiano das relações sociais e humanas. Vejamos alguns (sem exaustão, sem ordenação, sem exclusão de muitos outros), aqueles que mais de perto falam aos que governam os estados, foco da maior atenção dos produtores (públicos e oficiais) de estatísticas.

A questão da (in)segurança pública, em especial (mas não só) nas grandes cidades, tendo em seu redor, em relação direta ou indireta, uma economia informal e mesmo uma economia ilegal, e mais, tendo as favelas urbanas como grandes fatores de uma exclusão de cidadania altamente perversa (por exemplo, a questão

dos negros), forma um mosaico que talvez não estejamos tratando devidamente.

As questões do emprego e do trabalho; a formalidade e a informalidade; a questão do desemprego; a reeducação tecnológica; a educação voltada ao mercado; a preservação do humanismo em meio ao pragmatismo das necessidades imperativas; o teletrabalho, etc. etc. etc. Essas são questões imbricadas que precisaríamos repensar atentamente.

A questão da educação e das condições de ensino; a formação dos professores, os conteúdos e os métodos; o capacidade dos estudantes, as tecnologias e as bibliotecas; as famílias, as drogas, os vícios, etc. etc. etc. Questões complexas que, por certo, vimos tratando apenas parcialmente.

A questão ambiental, em si mesma, e sob a dimensão do desenvolvimento sustentável; a geração de novos empregos, educação diferente; tudo isso, par a par com as ameaças da desatenção e da degradação ambientais; a escassez dos recursos naturais, com as crises de energia e de água, etc. etc. etc. Questões em que vimos claudicando já há muito tempo, não obstante sua gravidade.

Os temas clássicos que andam a exigir novas abordagens: o idoso, o jovem, a criança; os índios, os negros; os excluídos da cidadania. E mais: o turismo, externo e interno; o lazer, a religião. E ainda: a comunicação, as tecnologias; as redes de comunicação; a Internet; as ONG. E também: os alimentos orgânicos. Etc. etc. etc.

Sem ignorar, como foi dito, que muitos tópicos que vêm atualmente integrando os programas de trabalho das agências de estatística continuam perfeitamente apropriados. Assim, ao se levar em conta esses e outros tópicos, serão grandes as chances de se estar sobrecarregando os já sobrecarregados programas de trabalho; e os recursos humanos, materiais e financeiros, escassos, terão a escassez relevada, o que por certo assusta.

E isso põe as agências de estatística diante de um dilema: de um lado, deixar-se envolver pelas demandas flutuantes, o que pode ameaçar sua credibilidade; de outro lado, voltar-lhes as costas, pura e simplesmente, o que pode ameaçar sua legitimidade. Ora, credibilidade e legitimidade não são indissociáveis, ao contrário, são as duas faces da integridade das agências de estatística, aquela sendo sua dimensão interna, técnica e científica, e esta sua dimensão externa, social e política. Será preciso ajustá-las, e a saída estará em algum ponto médio entre a credibilidade, pautada na independência proveniente da ciência e da pesquisa,

e a legitimidade, pautada na dependência proveniente da sociedade (aí presente o Estado e, aí de nós!, também presente o Governo).

Pois alcançar este equilíbrio não é e não será nada fácil, a exigir muito engenho e muita arte das agências de estatística; sobremodo, será preciso enfrentar (equacionar) os custos vistos antes. Como, em boa medida, será difícil (talvez mesmo impossível) criar / gerar registros (individuais) estatísticas em resposta às demandas emergentes, será vital a geração de métodos para uso dos registros (individuais) administrativos, e, até por isso, dado que tais registros são por natureza descentralizados, será vital a atuante e intensa presença das agências estaduais e municipais (e mesmo de 'agências' federais-temáticas) de estatística, pese terem sido fragilizadas (sacrificadas?) ao tempo da consolidação da agência nacional de estatística (ela, que não deve e não pode perder seu papel).

À FLUIDEZ DA DEMANDA, A RIGIDEZ DA OFERTA

Enfim, feita a difícil detecção da demanda, elaborada a documentação pertinente e adequada, será preciso verificar o quanto as agências (públicas e oficiais) de estatística serão capazes (por diversos enfoques: científico, técnico e tecnológico, gerencial, etc.) de realizar. O que não lhes couber ou não lhes for possível realizar, será posto a cargo da poderosa indústria (privada) das estatísticas (mais e mais promissora). Ao fim e ao cabo, debatida a questão, alcançado um consenso sobre o programa de trabalho das agências (públicas e oficiais) de estatística, será tempo de se passar à oferta, em suas etapas de produção e de disseminação.

Muitas vezes, atender às (novas) demandas implicará apenas mudar pesquisas existentes, seja alterando conceitos, seja alterando processos. Muitas vezes, nem isso será preciso fazer, bastando modificar os enfoques das análises dos resultados, lançando-lhes diferentes olhares (por exemplo os estudos sobre idosos, sobre crianças e adolescentes). Por outro lado, algumas vezes será inevitável implantar-se novas pesquisas, o que nem sempre será viável, seja à falta de métodos (conceitos e processos), seja à falta dos recursos (humanos e materiais), seja à razão dos custos (não raro altos); pois, no caso em que não seja possível e/ou conveniente criar-se registros individuais de natureza estatística (via pesquisas amostrais ou via pesquisas censitárias), restaria utilizar-se registros individuais de

natureza administrativa (justo o que temos dificuldades de implementar).

Tenhamos clareza: o tempo da oferta tem duas fases sequenciais (mas também simultâneas), a produção e a disseminação. Entre elas, sendo o final da produção e o início (de fato) da disseminação, estará uma base de dados, devidamente estruturada.

Na fase de produção, releva que as informações estatísticas geradas se assentem em bases conceituais adequadas e em bases processuais precisas, e mais, que sejam geradas de modo permanente e sistemático. Na fase de disseminação, releva que se promova uma sólida cultura de atenção aos usuários, liberando-os o mais possível da mediação de especialistas, estimulando e valorizando o auto-atendimento (de modo que cada usuário possa realizar seu encontro particular com a imaginação e com a criatividade, conseguindo dar diferentes significações às informações estatísticas).

Num primeiro momento, em tempo de concepção, será feito um diálogo com a ciência (*locus da verdade*); nesse instante, a questão será saber se a ciência já pensou aqueles domínios de governo, objetos da demanda, e, se ao pensá-los, já lhes deu contornos definidos; a questão central é saber se há conceitos bastantes, bastantes e sólidos, a guiar as decisões fundadoras dos pesquisadores. Ora, aquilo que estiver bem conceituado terá contornos mais visíveis e, em conseqüência, serão observados com mais propriedade, mais competência, sobremodo, com menos polêmica. E, afirmaria sorrindo o Conselheiro Acácio (criação genial do genial Eça), quanto mais passível de quantificação for um dado domínio de governo (objeto de demanda), mais fácil será quantificá-lo. E é justo nesse sentido que as estatísticas econômicas são mais robustas, ou seja, porque têm na retaguarda toda a força da ciência econômica. Infelizmente, isso não pode ser dito das estatísticas sociais, o que é especialmente complicado, dado que as questões sociais mais e mais vêm ocupando as agendas de governo, exigindo-lhes mais e melhores políticas públicas; o fato é que não se têm para o social uma retaguarda científica indiscutível.

Num segundo momento, será feito um diálogo com a pesquisa, com todas as incertezas, as inseguranças e as indecisões que lhes são inerentes. Aqui, a questão será saber se já se dispõe de um marco-processual consistente e suficiente e sólido, muito além dos marcos-processuais típicos do ensino acadêmico. Esses, por mais que ajudem, não bastam à condução do trabalho de campo, quando serão obtidos os registros individuais (nas fontes estatísticas ou nas fontes administrativas), nem à condução do trabalho de análise, quando aqueles registros individuais serão transformados nas estatísticas

propriamente ditas. Veja-se, por exemplo, que as pesquisas voltadas à elaboração das estatísticas, de grande magnitude como são as de caráter público e oficial, trazem a peculiaridade da delegação do olhar, vale dizer, a observação, rigorosa e autônoma, que fez a glória da revolução científica, será simplesmente delegada a inúmeras pessoas, e não realizadas pelos que idealizaram e conceberam as pesquisas; e isso os livros textos não ensinam a enfrentar. Dessa forma, muito do necessário marco-processual terá que ser assentado internamente, numa criação de métodos em laboratório, o que tem exigências peculiares; então, par a par com a condução das pesquisas temáticas, cotidianas, será sempre preciso promover pesquisa criadoras de métodos.

Ao fim e ao cabo, ter-se-á a dita base de dados estruturada, tendo início, de fato, a disseminação. E se estará, então, diante de uma demanda *ex post* à oferta (diferente da demanda *ex ante* à oferta, que fundou o processo de trabalho).

O esforço, no instante da disseminação (reforçada pela divulgação) deverá ser no sentido de se conseguir dinamizar e simplificar as relações com os usuários, seja no que tange ao tempo, aumentando-se a interatividade, seja no que tange ao espaço, aumentando-se a interconectividade, tudo através das modernas tecnologias disponíveis. Está-se falando de uma crescente promoção do auto-atendimento, libertando os usuários da tutela dos especialistas; contudo, por melhor que se o faça, não serão eliminados os modos clássicos de atendimento: o atendimento padronizado (na forma de produtos e serviços ajustados a uma tipologia básica de usuários) e o atendimento personalizado (na forma de produtos e serviços ajustados aos desejos de alguns poucos usuários, sob a assessoria de especialistas da informação estatística, conhecedores de suas metodologias). E tudo isso não podendo restringir-se à disponibilidade exclusiva dos números (o lado sintático das estatísticas), sendo essencial que seus significados (o lado semântico das estatísticas) sejam também tornados disponíveis, de modo que os receptores possam associar diferentes significações às estatísticas (claro, correta e apropriadamente).

Por fim, perceba-se que nesse tempo, lidando com a demanda *ex post*, as agências de estatística poderão fazer frente a muitas demandas erráticas (e varejistas) que marcam o tempo presente. Novos produtos e/ou novas análises poderão atender a novos usuários.

Antes de passar adiante, façamos uma reflexão. A resistência ou a relutância ou a lentidão das agências de estatística em promover mudanças no sistema ou no

programa estatístico, ainda que perversa e mesmo deletéria a médio e a longo prazos, porquanto ameaçando sua legitimidade, pode ser vista como saudável a curto prazo, na razão em que as protegem da inconstância dos demandantes (que é inerente ao mundo global, em sua incrível dinâmica), protegendo sua credibilidade.

Contudo, as agências de estatística não ficam inertes, ao contrário, buscam proveito nessa dinâmica, por exemplo, apropriando-se das avançadas tecnologias disponíveis, com vistas a aumentar a qualidade dos resultados, o que é bom, mas, infelizmente, só de raro em raro, o fazem em busca da redução dos prazos técnicos (quebrando sua natural rigidez) e assim poder atender aos desejos de rapidez que tempera a demanda. Para tanto, maiores e melhores esforços laboratoriais precisariam ser desenvolvidos procurando, por exemplo, flexibilizar as estruturas gerenciais de pesquisa, criando condições de atendimento às demandas emergentes (sempre em busca de espaço no programa tradicional), e/ou, flexibilizar os métodos (processos) de pesquisa, criando noções mais “relaxadas” de qualidade (nada que fira o bom nome), tendo em vista os interesses da demanda, muitas vezes em busca apenas das noções de grandeza ou de tendência dos eventos ou fatos. Sem esquecer que os registros (individuais) administrativos precisam ser recuperados como fontes geradoras das estatísticas, com o concurso das agências estaduais e municipais, e de ‘agências’ federais-temáticas, todas em união / rede com a agência nacional.

COORDENAÇÃO: POLÍTICA, SISTEMAS, HARMONIAS

Dito isso, convém remarcar que a relação, de um lado, entre a demanda *ex ante* e a oferta (produção), e, de outro lado, entre a oferta (disseminação) e a demanda *ex post*, não se faz e não se fará no livre jogo das forças de mercado, mas antes, através de alguma instituição. Uma instituição coordenadora, capaz de promover políticas e sistemas, capaz de buscar ou construir harmonias, vale dizer, capaz de promover as identidades possíveis no respeito às diferenças inevitáveis, entre os atores ou agentes envolvidos. Pela coordenação, tendendo ora mais ora menos à regulação, é que se buscará alcançar um equilíbrio entre a legitimidade e a credibilidade, de que vimos falando, e que conformam a integridade das agências de estatística (federais-temáticas, estaduais e municipais, atuando em sistema com a agência nacional, uma alternativa de hospedagem da coordenação).

Coordenar pressupõe um querer, um saber e um poder; é mais do que um ato de vontade, mesmo que de boa vontade, não sendo suficiente que se o saiba fazer; pressupõe sobremodo, necessariamente, um ato de manifesta vontade política. Coordenar é como reger uma orquestra: ao regente incumbi definir o programa e as partituras a serem executados; lado a lado, cada músico tocará seu instrumento, mas, como trabalhadores de conhecimento, desejavelmente virtuosos, podem e devem ser vistos como parceiros e não como subordinados; no limite, podendo e devendo ser chamados a participar da definição do programa a ser executado. Então, dessa forma, imagina-se uma coordenação ancorada no diálogo e no debate, difíceis muitas vezes, mas, absolutamente necessários, pautando-se no imperativo da construção de consensos.

A fronteira da coordenação dependerá, claro, da extensão do mandato que se lhe deseje atribuir: credenciar, certificar, atestar; fiscalizar, controlar, penalizar; recomendar, aconselhar, colaborar. Mas, ainda que o poder da coordenação possa variar, vindo a ser mais ou menos incisivo, importa que em seu exercício se resguarde as liberdades e as identidades, se pratique uma diuturna argumentação na construção de um convencimento democrático. Nesse sentido, o *modus vivendi* (modo de agir ou viver; saber-fazer), o *modus faciendi* (modo de se relacionar; poder-fazer) e o *modus governandi* (modo de estabelecer-se responsabilidades; poder-saber ou saber-poder) no seio da coordenação deverão ocorrer no contexto de uma rede ou cadeia de alianças, buscando-se um equilíbrio entre a liberdade inerente às redes, com o aprisionar inerente às cadeias, tendo-se em mente o evitar que os resultados do programa de trabalho sejam fragmentados ou mesmo desconexos (no fundo, há de se ter uma política pública voltada à informação estatística, ela que se volta, na sua razão de existir, à geração das políticas públicas).

A coordenação, de modo a realçar seu espírito democrático, deverá praticar uma intensa e variada *accountability* em todas as etapas de sua atividade. Assim, documentos diversos devem ser elaborados e divulgados amplamente, em conteúdos analíticos e explicativos, em formatos detalhados e resumidos, em veículos impresso e eletrônico (uma extranet parecerá essencial). Pondo-se ao crivo da contradição, no âmbito de conselhos e comitês variados, é de se esperar que controles sociais sobre a elaboração das informações estatísticas possam se fazer mais e mais presentes e afinados. Antes que o temor de qualquer dependência social e política (própria ao tempo da demanda), antes que o desejo de uma completa e irrestrita independência científica e técnica (própria ao tempo da oferta), há de

se querer edificar uma interdependência entre ambos os tempos. Trata-se, de fato, do equilíbrio entre legitimidade e credibilidade, facetas da integridade das agências de estatística (federais-temáticas, estaduais e municipais, em sistema com a nacional).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, hoje em dia, a feliz tríade do planejamento nacional dando ordem à demanda, da contabilidade nacional dando ordem à oferta e bem legando-a à demanda e da técnica das pesquisas por amostragem como dinamizadora e ampliadora da produção, que fez a glória da agência nacional de estatística já não está mais presente. De um lado, os planos nacionais caíram em desuso, passando-se aos planejamentos regionais e locais, para os quais, em especial para os locais, há carência de estatísticas, em face da domínio das pesquisas amostrais. De outro lado, a contabilidade nacional, embora continue essencial, não mais cobre a oferta, agora pontilhada pelas estatísticas ambientais e sociais, sem o domínio das estatísticas econômicas (vitais aos planos nacionais, que não mais se faz).

De fato, hoje em dia, a demanda se expressa na política pública, variada e variante, sem que se a perceba com facilidade. Muita dessa política pública são de caráter social, onde estaria o centro da ação de governo, donde a importância das estatísticas sociais; mas, as questões sociais primam pela qualidade, sendo pouco afeitas à quantificação, de modo que as estatísticas sociais feitas nunca são suficientes e/ou satisfatórias (como foram e são as estatísticas econômicas). Pois, à essa complicação, some-se o fato de que a solução dos problemas sociais estão voltadas bastante às esferas locais, para as quais fazem-se muito poucas estatísticas. Quanto às questões econômicas, para as quais sempre fizemos muitas e confiáveis estatísticas, ao se remeterem às esferas globais, se ampliam de modo tal que fica difícil fazer uma oferta adequada; aliás, ao econômico globalizado sobrepõe a dimensão financeira, cujas estatísticas raramente estiveram na esfera das agências estatísticas.

Isso tudo significa que tanto para a vertente social na dimensão local, quanto para a vertente econômica, acrescida da financeira, na dimensão global, as estatísticas disponíveis são insuficientes e inadequadas. Assim, a tônica que as agências estatísticas centram nas pesquisas amostrais, perdem força ainda que se relute (com razão) em reduzir-lhes a importância, até porque a alternativa censitária não se mostra simples.

Dessa forma, fica claro que as estatísticas atualmente necessárias deverão resultar dos registros (individuais) administrativos, que recuperam importância como fonte geradora; mas, como visto, não avançamos métodos para utilizá-los, tanto nos apegamos aos registros estatísticos que as pesquisas amostrais nos deram em profusão. E aí está um desafio a se vencer, qual seja, aprender a utilizar os registros (individuais) administrativos, por difícil e trabalhoso que seja, por menos que estejam informatizados (o que facilita em muito usá-los).

Ora, tais registros são por natureza descentralizados, estando no contexto das administrações temáticas e localizadas, donde para bem usá-los, seja lá como se o faça, criados os métodos, será preciso fazê-lo através de atores ou agentes descentralizados. Então, as agências federais-temáticas, estaduais e municipais de estatística ganham enorme razão de ser, mas, não esqueçamos, elas foram desprestigiadas e desvalorizadas ao tempo em que a agência nacional se fortaleceu (em sua era de ouro, sob a tríade já vista). E aí está outro desafio a se vencer, qual seja, estruturar e fortalecer as agências federais-temáticas, estaduais e municipais de estatística, demasiado vulneráveis às indevidas influências políticas. Isso precisa ser vencido, sendo uma razão a mais para a necessidade de uma ação coordenadora forte e ativa, seja no desenvolvimento de instrumentos, seja na formação de recursos humanos; e mais, criando vínculos e compromissos cooperativos.

A par com essas mudanças (o uso mais intenso dos registros administrativos e a presença efetiva das agências federais-temáticas, estaduais e municipais, em formação sistêmica com a agência nacional), há de haver mudanças internas nos processos de trabalho, dando flexibilidade às estruturas gerenciais e aos processos técnicos de trabalho. Sem isso, como esforço de vencer, o mais possível, a rigidez técnica da oferta (produção e disseminação), não se será capaz de satisfazer à volatilidade da demanda, volatilidade inerente à dinâmica do mundo, imerso em relações temporais e espaciais jamais vistas. Importa resguardar a credibilidade das agências de estatística, conquistada ao longo do tempo, mas importa igualmente fortalecer sua legitimidade, sob pena de não serem vistas como vitais; vale dizer, a informação estatística como tecnologia de distância, e, como tal, tecnologia de governo, precisam manter sua força como saber (sendo discurso de verdade), mas sem perder de vista que se voltam ao exercício de algum poder.

Em tempos de revolução da informação, como a que se viveu quando da introdução dos tipos móveis da

imprensa, e como a que se vive com a introdução e dinamização dos computadores, o mais difícil não é a assimilação das invenções mecânicas. O mais difícil é saber tirar o melhor proveito dessas invenções, o que passa por modificar atitudes, mentalidades e comportamentos. Além de difícil, isso é lento, e o êxito não é automático, muito menos seguro, a exigir formações reformadas e renovadas, a exigir novas réguas e novos compassos. Isso nos leva a pensar se as agências de estatística - a velha agência nacional, e as velhas ou novas agências federais-temáticas, estaduais e municipais - estão / estarão à altura do tempo futuro que não é mais novo, posto que já presente no presente. Oxalá estejam! Oxalá seja capazes de construir uma nova era de ouro, nova, não mais aquela do passado, que (parece) não voltará mais! Oxalá, mesmo!

BIBLIOGRAFIA

- BARRETO, Aldo de Albuquerque. Perspectivas da Ciência da Informação. **Revista de Biblioteconomia**, Brasília, v. 21, n. 2, p. 155-166, jul./dez. 1997.
- _____. Mudança estrutural no fluxo do conhecimento: a comunicação eletrônica. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 27, n. 2, 1998 [www.ibict.br/cionline]
- _____. A oferta e a demanda da informação: condições técnicas, econômicas e políticas. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 27, n. 2, 1999 [www.ibict.br/cionline]
- DOWBOR, Ladislau. **O mosaico partido**. Petrópolis: Vozes, 2000, 148 p.
- FELLEGI, Iván P. Servicios estadísticos: preparando para el futuro. **Estadística y Economía**, n. 17, enero 1999. P. 19-49.
- GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolado, o que a globalização está fazendo em nós**. Rio de Janeiro: Record, 2000. 108 p.
- GÓMEZ, Maria Nélida González de. Da política de informação ao papel da informação na política contemporânea. **Revista Internacional de Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 67-93, abr. 1999.
- SCWARTZMAN, Simon. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 1, p. 9-38, 1997 [www.airbrasil.org.br/simon]
- _____. **O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do sul**. 1998. 3 p. [www.airbrasil.org.br/simon]
- SENRA, Nelson de Castro. **Política de informação estatística, instrumento de regulação para / pela coordenação. Apresentado na mesa redonda sobre “Estado, Sociedade e Políticas de Informação”, no seminário sobre “Conhecimento e Informação nas Sociedades da Comunicação”, no Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, em 9 de junho de 2000**. 23 p.
- _____. Informação Estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. **DataGramaZero**, Revista de Ciência da Informação, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, jun. 2000 [www.dgz.org.br]
- SELTZER, William. **Politics and statistics: independence, dependence or interaction**. New York: United Nations, 1994. 34 p.
- SETZER, Valdemar. Dado, informação, conhecimento e competência. **DataGramaZero**, n. zero, dez. 1999 [www.dgz.org.br]
- SEVECENKO, Nicolau. **A corrida para o século XXI. No loop da montanha-russa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. 140 p.
- STARR, Paul. The sociology of official statistics. In: ALONSO, William & STARR, Paul (ed). **The politics of numbers**. New York: Russell Sage Foundation, 1983. P. 7-58.
- TUFTE, Edward R. **Visual and statistical thinking. Displays of evidence for making decisions**. Connecticut: Graphic Press, 1997. 31 p.

Rio de Janeiro, setembro / outubro de 2001

65 anos da criação do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1936)

130 anos da criação da DGE – Diretoria Geral de Estatísticas (1871)

senra@ibge.gov.br
ncsenra@alternex.com.br