Repartição de encargos governamentais: a função de informar*

Renata Proserpio**

Sumário: 1. Introdução; 2. Critérios norteadores para a repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios; 3. Sistema de competência na gestão dos serviços de informação; 4. O desafio da descentralização; 5. Conclusões.
Palavras-chave: descentralização; gestão de informações; federalismo; administração pública.

Rediscussão da repartição de encargos por esfera de governo, relativos à função de gerir um sistema de estatísticas e de informações, de fundamental importância para o conhecimento da realidade nacional e regional. Ampliação das articulações interinstitucionais dos vários órgãos produtores de estatística, em diversas esferas do governo. Definição de competências e encargos no sentido da descentralização de esforços e recursos.

The distribution of government expenses: information activities
This article stresses the need to reevaluate the division of governmental tasks in the field of generation and management of statistical data, which are of fundamental importance for knowledge about the national and regional reality. These tasks remain a governamental attribution even in countries with extensive privatization programs for public services. This particularity reenforces the importance for public administrators to reevaluate the managing structure of statistics and information systems with the objective to improve their replies to users by increasing articulations between institutions that produce statistical data in the different governmental spheres.

1. Introdução

Entre os vários temas contemplados nos debates deste momento que precede a formação de um novo governo, de um novo Estado e de uma nova regulação social, o referente à *repartição de encargos governamentais*, visando à criação de um novo federalismo, parece ocupar posição de destaque.

Esta atenção não é casual. O país viveu, durante 25 anos, um estilo de desenvolvimento apoiado em um Estado centralizado política, administrativa e financeiramente. À União cabia a definição dos planos e programas de desenvolvimento, a arrecadação da maioria dos tributos, a responsabilidade pelas principais funções governamentais, a criação e gestão de estímulos financeiro-fiscais e a parceria com a iniciativa privada, visando ao estabelecimento de empresas, sobretudo naqueles segmentos da matriz industrial ainda não preenchidos no país.

* Artigo recebido em nov. 1994 e aceito em ago. 1995.
** Professora da Escola de Administração da UFBA e diretora do Centro de Estatística e Informações (CEI/BA).

A lógica centralizadora no campo administrativo obedecia aos requerimentos do governo autoritário, que temia os riscos de distribuir recursos (e poder), de aumentar a autonomia de esferas subnacionais, neste país continental com forte herança populista.

A natureza frágil e pactuada dos governos emersos das negociações, visando conter o ímpeto do movimento pelas "Diretas Já" (a Aliança Democrática de Tancredo Neves e Sarney) e viabilizar uma solução institucional pós-*impeachment* (governo Itamar), impediu a realização das transformações necessárias para a construção de um novo modelo de desenvolvimento, compatível com a atual realidade do mercado mundial e com as exigências da sociedade. No entanto, algumas mudanças expressivas foram introduzidas, sobretudo a partir da Constituição de 1988, sem estarem inseridas numa verdadeira redefinição do Estado e do modelo de crescimento.

Neste sentido, ocorreram progressivas transferências de recursos da União para os estados e, sobretudo, para os municípios,[1] sem que houvesse uma real modificação no que diz respeito à redefinição de encargos e às responsabilidades de cada esfera.

O aumento da participação de estados e municípios no bolo tributário, instituído pela Carta de 1988, ocorreu desvinculado de qualquer exigência no que diz respeito à criação de contrapartida de esforço tributário próprio ou estabelecimento de padrões mínimos de atendimento a demandas sociais prioritárias.

Ao mesmo tempo, foram preservados integralmente os encargos do governo federal nas mais diferentes esferas de atuação, sem, contudo, dotá-lo dos recursos necessários para seu financiamento. A receita que antes era arrecadada para tal finalidade foi transferida, a partir da entrada em vigor da nova Carta, para as diferentes unidades da Federação.

O resultado desse processo não podia ser outro senão o agravamento da crise fiscal do Estado e o comprometimento dos serviços — chegando à quase "paralisia", em alguns casos — da maioria dos órgãos ligados ao serviço público federal.

O atual quadro é insustentável e seus efeitos perversos, no que diz respeito à deterioração dos serviços básicos, foram desaprovados pelo cidadão-eleitor, que tem assistido, nos últimos anos, ao sucessivo adiamento dos projetos que visavam implementar, ainda que timidamente, a tão desejada "qualidade" no serviço público.

No que diz respeito aos serviços de pesquisa e geração de informações agregadas, o perfil de dificuldades contrasta com a crescente relevância dessa função estatal.

---

[1] Segundo estimativa realizada por Rezende e Afonso (1987), o impacto da implantação do novo sistema tributário, definido em 1988, sobre a distribuição dos recursos disponíveis, implicou diminuição de 15,6% nos recursos da União e aumento de 12,9 e 29,5% nos recursos de estados e municípios, respectivamente.

Observa-se, cada vez mais, que só por meio das estatísticas, mapeamentos e informações agregadas é possível conhecer a realidade dos fenômenos vivenciados em um país/região, conhecimento este indispensável à elaboração de planos e projetos das áreas pública e privada, e de estudos e análises de acompanhamento e avaliação. Em uma sociedade em processo de rápidas transformações como a nossa, vivenciando contínuas mudanças nas regras de política econômica, que afetam, de forma diferenciada, os vários segmentos da sociedade — distribuídos por um território que contempla amplas disparidades —, a necessidade de acompanhamento através de um bem-estruturado sistema de estatísticas e informações agregadas se faz, todavia, mais premente. Uma sociedade que luta para se livrar do clientelismo, do corporativismo e da manipulação de dados não pode prescindir de um sistema de informações ágil, confiável e abrangente.

Por outro lado, o direito à informação é garantido ao cidadão no capítulo referente aos direitos e deveres individuais e coletivos da Constituição de 1988 (art. 5º, XIV e XXXIII).[2] Além disso, assistimos, na década de 90, à intensificação da pressão social por um Estado mais eficiente, o que exige resultados organizacionais e capacidade gerencial. O aprofundamento da crise econômica recoloca a necessidade de que se gaste menos, ao mesmo tempo em que aumentam as cobranças por um serviço mais ágil e de melhor qualidade, maior abertura e rapidez no acesso às informações, que são um bem público. A sobrecarga de demandas, aliada à extrema carência de recursos, torna necessária a administração de escassez, somente possível com a melhoria da capacidade gerencial do Estado.

A busca de um novo equilíbrio fiscal é imperativa. A volta ao centralismo tributário anterior está fora de cogitação. O que se propõe, nos discursos de partidos e candidatos dos mais variados matizes, e que parece a tendência *inexorável* para os próximos anos, é "o aprofundamento da ação dos constituintes pela descentralização. Ao invés de reconcentrar os recursos e o poder discricionário de distribuí-los, *equilibrar recursos e atribuições, reservando à União tarefas de coordenação e as ações de caráter nitidamente nacional e remetendo aos estados e municípios a execução dos serviços de interesse local*".[3]

Embora com idéias bastante diferentes em relação ao caráter das reformas por que deve passar o Estado, os candidatos parecem convergir no que diz respeito à necessidade de construção de um "novo pacto federativo", criticando a atual "indefinição de competências entre os vários órgãos do governo federal ou entre

---

[2] Constituição Federal, capítulo I, Dos direitos e deveres individuais e coletivos, art. 5º: "(...) XIV — é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte quando necessária ao exercício profissional";

"(...) XXXII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado."

[3] Exposição de Motivos nº 395, de 7 de dezembro de 1993, do ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso ao presidente da República.

União, estados e municípios; os exageros da centralização". Propõem, ainda, a "descentralização, tanto interna à União (desconcentração), quanto em relação aos estados e municípios".[4]

2. Critérios norteadores para a repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios

Se existe certo consenso entre analistas, políticos e gestores públicos sobre a necessidade de rever o "equilíbrio" federativo, esta unanimidade não pode ser encontrada na discussão de questões referentes às funções/tarefas a descentralizar, em que prazo, e os encargos que devem ser assumidos em cada esfera.

Na revisão da bibliografia pertinente, encontram-se algumas indicações sugestivas. Para Rezende (1982), "a enumeração de funções e a atribuição de competência legal para o seu desempenho refletem, num momento dado, a configuração das forças políticas existentes na sociedade". Portanto, "para redistribuir competências é necessário redistribuir poder".

Alertando sobre os problemas que a Federação brasileira vem sofrendo, tendo em vista a indefinição de fronteiras funcionais, propõe a adoção de "critérios orientadores para a divisão do trabalho governamental, cuja apreciação pressupõe a consideração simultânea de diversas escalas:

a) *escala do alcance espacial* — considera a difusão espacial dos custos ou dos benefícios da ação governamental;

b) *escala econômica* — busca encontrar a solução organizacional mais eficiente (economias de escala ou de aglomeração) para a prestação de serviços públicos na área;

---

[4] Partido dos Trabalhadores. *Programa de governo: projeto para discussão*. São Paulo, 1994. E ainda, referindo-se mais diretamente à "função de informar", no capítulo referente a "mais e melhores empregos para os brasileiros", observa a Frente Brasil Popular pela Cidadania:

"Hoje a sociedade não dispõe de informações confiáveis sobre o mercado de trabalho nacional, que são a base para definição de políticas públicas eficazes.

O IBGE, organismo oficial de elaboração de informações estatísticas, tem um passado marcado pela intervenção política na definição de suas pesquisas e na divulgação seletiva de seus resultados. Além disso, os últimos governos destruíram sua estrutura organizacional, como se constatou no censo de 1991, atrasado, incompleto e mal executado.

O IBGE será reestruturado, ocupando a posição de órgão de excelência na produção de dados primários, devendo atuar, conjuntamente, com os organismos de pesquisas existentes (estaduais ou vinculados aos sindicatos e à sociedade civil, como, por exemplo, o Dieese). Dessa forma, o IBGE não será mais o único responsável pela execução das atividades de pesquisa, mas coordenará uma rede integrada de produção de dados e estatísticas."

c) *escala financeira* — leva em consideração o fato de que a manutenção do equilíbrio federativo depende da capacidade dos governos subnacionais contarem com recursos suficientes para garantirem o atendimento de preferências e a preservação de identidades regionais;

d) *escala técnica* — leva em conta os requisitos para o bom desempenho da função em termos de complexidade tecnológica do serviço, qualificações específicas dos recursos humanos necessários, natureza dos recursos materiais, dos equipamentos e dos métodos e processos de gerência e operação;

e) *escala político-institucional* — deve ser usada para eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e encontrar a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades".

Seja qual for o método ou as conclusões a que se chegue no processo de redefinição de encargos, é inevitável que se encontrem fortes resistências, por parte dos próprios quadros da administração pública, tradicionalmente contra mudanças.

Dois tipos de oposição às modificações neste terreno são mais comumente encontrados:

• a do órgão/servidor/esfera cedente da responsabilidade, que teme perder poder e/ou recursos na redefinição de seu espaço de atuação;

• a do órgão/servidor/esfera receptor da nova responsabilidade, que questiona o aumento de atribuições e trabalho.

Neste sentido, sugerem os administradores que, embora a gravidade da situação incite medidas globais e imediatas, qualquer mudança neste campo deve ser "*gradual, seletiva e progressiva*" (Wahrlich, 1984), no sentido de garantir sua continuidade, mediante a obtenção do "maior consenso possível, entre todos os participantes, em relação à linha metodológica, prioridades e ação estratégica".[5]

3. Sistema de competência na gestão dos serviços de informação

A importância e exclusividade da missão do Estado na gestão de sistemas de estatísticas e informações agregadas aponta para a necessidade de uma reflexão sobre este tipo de serviço e a forma como ele tem sido gerido no Brasil, visando seu melhoramento.

---

[5] "Todo esforço de modernização, reforma ou desburocratização administrativa revelará resultados positivos duráveis, caso as modificações preconizadas se cristalizem profundamente no seio da administração pública. Deste modo, é necessário o maior consenso possível a respeito da linha metodológica, prioridades e ação estratégica" (Ramos, 1981).

A observação da realidade atual aponta um diagnóstico de extremas dificuldades e a necessidade de se estruturar melhor para exercer esta função.

Sem pretender avançar em uma análise específica em relação ao órgão nacional de estatística, o IBGE — o que não é objetivo — nem avançar em um diagnóstico aprofundado sobre as causas que levaram à atual penúria dos serviços de estatística no Brasil, este artigo busca, simplesmente, destacar alguns pontos e propostas para análise e reflexão.

Uma primeira questão diz respeito, novamente, à repartição de competências entre os três níveis de governo, na execução e gerenciamento deste tipo de serviço. Neste caso, parece prevalecer a regra geral de repartição de encargos no Brasil, reveladora da indefinição de fronteiras funcionais entre as três esferas de governo (ou competência concorrente), que tem gerado sérios problemas e desperdícios na ação estatal.

Para Rezende (1982), "a ausência de uma divisão clara de competências entre as diversas esferas governamentais gera duplicação de esforços e lacunas na prestação dos serviços, com grandes desperdícios na ação governamental". Em decorrência, é comum, segundo o autor, ocorrerem dois tipos de disfunções: por um lado, a falta de responsabilização das agências governamentais pela prestação do serviço, o que dificulta a relação usuário-governo e o controle social sobre a ação governamental; por outro lado, são freqüentes os conflitos institucionais entre agências de diferentes esferas de governo, cuja ação não se articula, refletindo-se negativamente na eficiência da máquina administrativa. Finalmente, a falta de uma visão clara do que compete a cada esfera torna praticamente impossível uma repartição adequada de recursos públicos, que deveriam ser fixados em função da correspondência recursos-encargos.

Assistimos, no Brasil, à elaboração e divulgação de uma miríade de estatísticas e indicadores, por parte dos organismos estaduais e nacional de estatística, de institutos de pesquisa vinculados a universidades, de assessoria a sindicatos patronais e de trabalhadores, órgãos regionais de estudos e pesquisas, sem que haja, na maioria das vezes, um esforço de coordenação ou discussão metodológica visando verificar a sua consistência ou compatibilidade.

Assim, é comum observar, por exemplo, grandes discrepâncias entre estatísticas estaduais produzidas localmente e as produzidas pelo órgão nacional; as estimativas do PIB para a região Nordeste, divulgadas por *dois organismos regionais* de planejamento, nem sempre são compatíveis entre si, nem muito menos com o agregado divulgado pelo IBGE. Os valores referentes aos agregados divulgados pelos estados ou pelos organismos regionais desafiam a matemática, revelando que, neste caso, a soma das partes não é igual ao todo...

A quantidade de instituições e estimativas de acompanhamento do nível de preços representa não tanto um sintoma da vitalidade de nosso federalismo, mas, sobretudo, uma prova do desgaste na credibilidade das estimativas oficiais, submetidas, no passado autoritário, a manipulações no cálculo e, no passado recente,

a modificações metodológicas e multiplicação de indicadores.[6] Atualmente, o índice de preços mais utilizado em contratos não é o produzido pelos órgãos oficiais nem o que apresenta superioridade conceitual, mas sim o que vem revelando maior continuidade (sem mudanças metodológicas) nas suas séries. Essa grande variedade de estatísticas, bem como as mudanças constantes em sua concepção, confunde o usuário, acarretando indesejável desperdício de recursos na ação governamental.

Formalmente, cabe ao IBGE "a coordenação do SEN, Sistema Estatístico Nacional, órgão ao qual estão vinculadas outras instituições públicas e privadas produtoras de estatísticas. Como coordenador do SEN, o IBGE tem a seu encargo a orientação, coordenação e desenvolvimento, em todo o território nacional, das atividades técnicas do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas a cargo de outros órgãos e entidades" (Silva, 1989). Na prática, esta coordenação ou mesmo articulação não se dá, senão em pequena medida, com alguns órgãos, em relação aos quais o IBGE mantém convênios *tópicos* sobre assuntos específicos. Inexiste qualquer articulação institucional entre o órgão nacional e os organismos estaduais de estatística, que "entram na fila" na busca e compra de publicações do IBGE como usuários comuns. Embora representem, quase sempre, importante fonte de apoio à divulgação e disseminação das estatísticas do IBGE, através de suas publicações e bibliotecas, e embora disponham de recursos humanos e financeiros particularmente adaptados ao conhecimento da realidade local, os organismos estaduais não desfrutam de qualquer reconhecimento ou possibilidade de articulação institucional de maior fôlego com o organismo nacional.

Torna-se necessário esclarecer, neste ponto, que não se está aqui sugerindo simplesmente a descentralização global da função de elaborar estatísticas e informações. A especificidade da tarefa sugere ser necessário certo grau de centralização, particularmente nas tarefas de definição metodológica e elaboração dos agregados. No entanto, enquanto o órgão nacional não dispuser dos recursos suficientes para enfrentar a enorme tarefa de atender à demanda por estatísticas e informações regionalizadas, para este país de dimensões continentais, nos parece ser a articulação e divisão de encargos com os estados uma tarefa indispensável e urgente.

Os episódios dos últimos anos, envolvendo a renúncia de dirigentes do IBGE e greves dos servidores, revelam as grandes dificuldades que vem enfrentando o órgão, acirradas pela crise econômica e de governabilidade. O clima de incertezas — que envolveu mudanças não só nas regras de política econômica como também nos titulares dos ministérios — e a excessiva preocupação com o curto prazo parecem ser incompatíveis com o desenvolvimento de um órgão cujas pes-

---

[6] Após escrever este artigo, a autora assistiu, estarrecida, ao ex-Ministro da Fazenda Rubens Ricúpero questionar, através da televisão, a validade do recém-criado IPC-R, número-índice produzido pelo organismo nacional e oficial de estatística, referido pelo ministro como um possível "covil do PT"... A singularidade do episódio reflete a gravidade da situação de descrédito a que se chegou, em que até o ministro da Fazenda questiona a validade dos números divulgados pelo órgão oficial...

quisas exigem a garantia de recursos consideráveis e prazos adequados, e que trabalha buscando o conhecimento da realidade atual visando ao planejamento de médio e longo prazos. Assim, devido aos problemas institucionais e financeiros, assiste-se à elaboração de um censo demográfico fora do prazo — o que impede o trabalho de comparação das séries decenais — e à gravíssima suspensão dos censos econômicos de 1990, de importância fundamental como referência amostral para outras pesquisas e indicadores nos planos nacional e subnacionais, bem como instrumento vital na concepção de trajetórias para o futuro. Além dos problemas relacionados à produção de estatísticas, são também graves as dificuldades no que se refere à agilidade na divulgação e ao atendimento ao usuário.

A comparação da estrutura de gestão do sistema de estatística e informações brasileiro, frente ao quadro atual de dificuldades e desarticulação intergovernamental, indica o longo caminho que ainda há por percorrer. A complexidade e particularidade da situação brasileira tornam, todavia, mais urgente atingir resultados.

O último relatório do Banco Mundial (1994) confirma a posição do Brasil entre o seleto grupo de países *gigantes*, os quais, dadas as suas especificidades, devem ser estudados, identificando-se os indicadores de desenvolvimento especiais que possam dar conta de sua complexidade (ver tabela).

Com seus 8.512.000km² de área e ocupando a terceira posição entre os mais populosos países do planeta, o Brasil é um dos "gigantes" com maiores e mais graves disparidades regionais.

Tabela
Indicadores básicos dos países gigantes

País	População em 1992 (milhões)	Área (1.000km²)	PIB *per capita* em 1992 (US$)	Inflação média anual em 1980-92 (%)
China	1.162,2	9.561	470	6,5
EUA	255	9.373	23.240	3,9
Brasil	153,9	8.512	2.770	370,2
Federação Russa*	149,0	17.075	2.510	-
Canadá	27,4	9.976	20.710	4,1

Fonte: Banco Mundial. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial. Rio de Janeiro, FGV, 1994.
* Ex-URSS.

Esta especificidade não pode ser menosprezada quando da montagem ou redefinição de um sistema de informações agregadas. Observando-se a experiência de alguns países desenvolvidos, verifica-se que, muitas vezes, se centram esforços no desenvolvimento de um sistema de informações nacionais, relegando-se a um segundo plano os dados regionais. Assim, é natural para um país como a França — com um território de dimensões inferiores às do estado da Bahia, apresentando disparidades regionais e sociais muito atenuadas, tanto no que se refere

ao nível de vida de sua população quanto à distribuição da estrutura produtiva, com forte articulação inter-regional e com uma taxa de inflação que raramente atinge os dois dígitos — se preocupar principalmente em desenvolver um sistema de informações nacionais, secundarizando as estatísticas econômicas regionais.

No caso do Brasil e de outros países com dimensões continentais e/ou com graves disparidades regionais, há a necessidade de complementar o sistema estatístico nacional com um conjunto de informações de nível regional, de forma a permitir a observação das discrepantes realidades existentes, dos diferentes "países" que convivem dentro da nação. As informações e agregados nacionais, embora de fundamental importância para as comparações internacionais e para a análise da evolução "média nacional", mascaram e não ajudam a entender e, portanto, a transformar este contexto. É assim que os dados referentes à renda *per capita* "média nacional" de 1985, de cerca de US$1.500 dólares anuais, escondem um Piauí com US$396,39 dólares, uma Bahia com US$965,89, São Paulo com US$2.339,37 e o Distrito Federal com US$2.814,82. Da mesma forma, outros indicadores econômicos ou sociais estimados segundo "médias nacionais" escondem realidades bastante diferentes, indicando que, após tantos anos, a metáfora da "Belíndia" criada pelo professor Edmar Bacha continua válida . Ou melhor, perduram as *disparidades internas*, com regiões com renda *per capita* média anual semelhante à da Índia ou Paquistão (Piauí ou Maranhão), embora não haja mais qualquer estado com renda semelhante à da Bélgica (US$20.880,00 de renda média em 1992). A renda *per capita* média dos estados mais ricos, São Paulo e Distrito Federal, se aproxima agora dos indicadores do Gabão...

4. O desafio da descentralização

Seguindo as modificações mais amplas da política e da sociedade brasileiras, a função de gerir sistemas de estatísticas e informações agregadas tem passado por transformações particulares nos últimos anos.

Acompanhando a herança centralizadora prevalecente, coube ao órgão nacional de estatística, durante décadas, a elaboração e divulgação da maioria das pesquisas, mapeamentos e estudos agregados sobre a realidade do país.

Enquanto a lógica centralizadora era acompanhada da concessão de recursos para os órgãos executores, de modo a garantir resultados, o equilíbrio era mantido.

A partir da década de 80, o agravamento da crise fiscal do Estado e as novas demandas da sociedade transformaram o quadro anterior, e o país passou a vivenciar uma situação em que:

a) o órgão nacional de estatística, o IBGE, embora dispondo de cada vez menos recursos, passa a enfrentar crescentes atribuições:

• além de ser responsável pelos censos, mapeamentos, estatísticas macroeconômicas, sociais, setoriais e de preços, estudos na área de geociências, limites intermunicipais e interestaduais e geodésia, o IBGE passa a ser pressionado pelas prefeituras que, a partir das novas atribuições e recursos oriundos da Carta de 1988, passam a exigir mais dados e informações, vitais para o planejamento em seu município (informações municipais);

• o despertar da consciência ambiental impõe a necessidade de novos estudos sobre o território, de conhecimento dos recursos naturais e da elaboração de propostas de zoneamento, pedidos estes que são canalizados ao IBGE;

• em 1986, o IBGE passa a assumir a responsabilidade (que antes era da FGV) pela elaboração do Sistema de Contas Nacionais, em articulação com organismos internacionais;

• as transformações rápidas na economia exigem que os indicadores de conjuntura (desempenho da indústria, agricultura, comércio, emprego...) sejam divulgados com defasagem *mínima* em relação ao mês pesquisado, sob pena de perderem sua função social;

b) por outro lado, assistimos a um relativo fortalecimento dos órgãos estaduais de estatística (embora não homogêneo em *todos* os estados), com poucas atribuições legais, muito embora alguns deles possuam *relativamente mais* recursos e quadros, além de uma óbvia facilidade de articulação com organismos e entidades públicas e privadas de seu estado. A produção dos organismos estaduais depende, obviamente, das informações censitárias a cargo do IBGE, órgão com o qual não se articulam e que sequer lhes dispensa tratamento privilegiado no que diz respeito ao acesso aos dados relativos a seus respectivos estados de atuação. A falta de articulação gera atrasos e desperdícios e, não raro, se duplicam esforços.

Visando melhorar esta situação, algumas tentativas de articulação foram propostas, embora sem resultados práticos, uma vez que, além do impedimento imposto pela morosidade institucional do órgão central, foram *subestimadas as dificuldades intrínsecas* a este rearranjo. Entre os equívocos que deveriam ser evitados em qualquer próxima proposta de articulação, encontram-se:

a) articular "de cima para baixo", impondo cronogramas de trabalho uniformes a órgãos estaduais que trabalham sobre realidades diferentes;

b) começar a articulação com projetos mais complexos, que exigem maior qualificação e esforço das equipes regionais; em nossa opinião, a parceria deveria começar com tarefas mais simples (pesquisas conjunturais, informações municipais?) e ir avançando paulatinamente em outras áreas (contas regionais, limites

intermunicipais) que exigem a padronização metodológica, imprescindível para garantir a comparabilidade;

c) evitar repassar "pacotes" ou "consultorias" prontas aos organismos estaduais, que têm públicos usuários diferenciados, com exigências e prioridades nem sempre coincidentes; a necessária padronização metodológica não implica uniformização de cronogramas e etapas do trabalho, normalmente exigidos nos "pacotes" dos consultores;

d) restringir a parceria, temendo os riscos que ela traria ao compromisso com o "sigilo estatístico". Todos os órgãos estaduais que pesquisam e divulgam dados conhecem o risco para a continuidade de seu próprio trabalho, caso passem a permitir a divulgação individualizada do dado. Reforçar o compromisso dos organismos estaduais com o sigilo é indispensável, porém não pode ser argumento para restringir a descentralização.

Reunidos em vários encontros, representantes dos órgãos estaduais de estatística[7] reafirmaram sua convicção de que: é necessário iniciar a articulação *de fato;* não é mais possível, nem desejável, a execução da função de informar através de um único grande órgão centralizador; a realidade brasileira requer o repasse de atribuições e responsabilidades para estruturas menores, de âmbito local, mais ágeis e de mais fácil administração.

A estruturação de um programa de trabalho articulado não é tarefa fácil, mas tampouco impossível. Em suas linhas gerais, sugere-se a conveniência de reservar ao IBGE a execução dos censos e mapeamentos básicos, bem como as tarefas de articulação e coordenação dos trabalhos, que passariam a ser executados, preferencialmente, pelos estados.

---

[7] Ver, a respeito, a Carta de Porto Alegre, que sumariza os principais pontos de vista de seis órgãos estaduais de estatísticas do país: Fundação de Economia e Estatística, FEE, RS; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Seade, SP; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Ipardes, PR; Centro de Estatística e Informações, CEI, BA; Fundação João Pinheiro, MG; e Fundação Instituto de Planejamento do Ceará, Iplance, CE, reunidos em Porto Alegre em dezembro de 1993. Entre as questões colocadas na Carta, ressaltou-se a necessidade de:

- "Reiterar a visão de que as entidades têm papéis complementares e associados aos do IBGE, devendo-se, tendo em vista os princípios de eficiência e eficácia de prestação dos serviços públicos que lhes são atribuídos, dotar de maior organicidade as relações interinstitucionais desse órgão central com os estaduais.
- Obter do IBGE o reconhecimento formal da legitimidade e o tratamento efetivo que essa condição de parceria exige, de modo que as entidades estaduais possam de fato cumprir suas próprias missões institucionais nos prazos requeridos.
- Lembrar a necessidade de que a melhor organização dessas relações institucionais entre o IBGE e as entidades estaduais deve, necessariamente, ser flexível, respeitando a diversidade de situações quanto à complexidade sócio-econômica de cada estado e às condições técnicas, metodológicas e financeiras específicas de cada entidade."

Esta reestruturação, como já comentado, deveria ocorrer de forma *gradual e progressiva*, iniciando a parceria com os estados que apresentam maior capacidade de resposta e ampliando as articulações posteriormente, de modo a não comprometer a continuidade das séries.

A missão do órgão nacional de estatística poderia ser redefinida qualitativamente e, aos poucos, o imenso esforço engendrado na pesquisa e levantamento de informações, para 26 estados, poderia ir sendo substituído pelo trabalho de coordenação, articulação e treinamento das equipes estaduais, que dispõem de óbvias vantagens comparativas na cobertura e conhecimento da realidade local.

5. Conclusões

O artigo ressalta a importância da função de gestão do sistema estatístico e de informações, fundamental para o conhecimento da realidade nacional e regional, e cuja competência permanece no âmbito do Estado até nos países com as experiências mais extensivas de privatização de serviços públicos de que se tem notícia.

Esta particularidade reforça a importância de repensar a estrutura de gerenciamento dos sistemas de estatística e informações, visando melhorar suas respostas aos usuários, através da ampliação das articulações entre os vários órgãos produtores de estatística, em diversas esferas do governo.

Salientou-se que o cumprimento da tarefa de dar a conhecer a complexa realidade nacional, com a qualidade, amplitude e agilidade compatíveis com o atual nível de exigência da sociedade, requer a articulação de esforços e recursos que, no momento, extrapolam uma única esfera de governo, havendo, no entanto, a necessidade de definir competências e encargos.

Finalmente, ao lado da retomada dos processos de modernização, reestruturação organizacional e financeira, e do planejamento estratégico, o fortalecimento dos serviços de produção e divulgação de estatísticas e informações agregadas requer a reafirmação da *autonomia* técnica das instituições, para que lhe sejam garantidas continuidade e estabilidade em seus programas de trabalho.

Neste ponto, também, a experiência na estrutura de gestão de órgãos de estatística e informações de alguns países desenvolvidos fornece interessantes elementos para reflexão. Com pequenas diferenças entre si, os órgãos nacionais de estatística da França, Holanda e Itália são dirigidos por conselhos, compostos por representantes dos usuários de estatísticas e informações, provenientes da comunidade universitária, sindicatos patronais e de trabalhadores, governo federal, governo local etc. Entre as atribuições desses conselhos, estão as decisões referentes ao rol de estatísticas a serem elaboradas (plano de trabalho), acompanhamento e fiscalização dos indicadores, redefinição de metodologias e eleição de seus dirigentes.

Nesta situação, é garantida ao governo, via conselho, a co-participação na direção do órgão, sem, no entanto, ferir a autonomia de seu plano de trabalho nem

deixá-lo à mercê das mudanças políticas e institucionais. Nestes casos, a multiplicidade e variedade de organismos produtores das mesmas informações deu lugar à participação múltipla e representativa na direção e fiscalização de estimativas elaboradas de forma centralizada e que gozam de ampla credibilidade.

O momento que antecede uma mudança de governo não poderia ser mais oportuno para analisar estas e outras questões no sentido de melhorar a qualidade, via gestão, dos serviços de estatística e informações dos quais somos todos — analistas, planejadores, pesquisadores ou meros cidadãos — direta ou indiretamente usuários.

Referências bibliográficas

Ferreira, D. Censo de 1991 — os primeiros resultados. *A Tarde*, 24 jan. 1992.

Fundação IBGE. *Anuário estatístico do Brasil — resenha histórica*. Rio de Janeiro, 1991.

Proserpio, R. Informações na Bahia: uma nova visão. *Bahia Análise & Dados, 1*(1), 1991.

———. Número índice independente da política econômica. *Gazeta Mercantil*, 5 maio 1989.

Ramos, N. M. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, *15*, 1981.

Rezende, F. A repartição dos encargos públicos entre níveis de governo. *Revista de Finanças Públicas* (351), jul./ago./set. 1982.

———. Descentralização e eficiência: a tomada de decisões para o desenvolvimento sobre a Constituição de 1988. *Políticas de Desenvolvimento para a Década de Noventa*. Pnud, 1990.

——— & Afonso, P. *Repartição de encargos governamentais*. CPE, 1987. (Série Estudos e Pesquisas, 10.)

——— & Lobo, T. Competências tributárias em regimes federativos. *Revista de Finanças Públicas* (362), 1985.

Silva, L. F. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE e a produção estatísticas. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, jan./jun. 1989.

Velloso, C. M. Estado federal e estados federados na Constituição Brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1992.

Wahrlich, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas — uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV (1), jan./mar. 1984.

World Bank. Infrastructure for Development. *World development report 1994*. Washington, D.C., Oxford University Press, 1994.