

Estatísticas oficiais: credibilidade, reputação e coordenação*

Carmem Aparecida Feijo[§]

RESUMO

Este texto chama a atenção para a importância das estatísticas oficiais no processo de decisão de economias modernas. Para serem bem aceitas, as estatísticas oficiais devem ter credibilidade e o órgão produtor boa reputação. Neste sentido, identificamos que a discussão de qualidade na produção de estatísticas oficiais deve observar a distinção entre credibilidade das estatísticas e a reputação do produtor oficial. Por fim, identificamos que o novo Sistema de Contas Nacionais representa um importante instrumento de coordenação na produção descentralizada de estatísticas oficiais.

Palavras-chave: estatísticas oficiais, contas nacionais, credibilidade.

ABSTRACT

This paper calls attention to the role of the official statistics in the decision process of modern economies. Official statistics, to become well accepted, should be credible and the official producer should have a good reputation. In this sense, we identify that the discussion about quality in the production of official statistics should stress the distinction between credibility of the statistics and the reputation of the official producer. Also we add that the new System of National Accounts plays an important role as an instrument of coordination in the decentralized production of official statistics.

Key words: official statistics, national accounts, credibility.

JEL classification: E00.

* As idéias aqui expressas não representam opinião das instituições às quais a autora é ligada. Agradeço os comentários de um parecerista anônimo e de meus colegas do IBGE, Elvio Valente, Zélia Bianchini e Paulo Gonzaga M. de Carvalho, que não são responsáveis por erros ou imprecisões que ainda permaneçam no texto.

§ Economista do IBGE e Professora da UFF e da ENCE/IBGE.

1 Introdução

No Brasil há pouca literatura sobre estatísticas oficiais, apesar de sua relevância tanto para a produção acadêmica em ciências sociais como para a tomada de decisões nas esferas pública e privada. Podemos atribuir esta lacuna à pequena tradição que se tem no País de se discutir, no âmbito da academia, a produção de estatísticas oficiais.¹ Uma evidência desta lacuna pode ser apontada no programa de Contas Nacionais, que é pouco valorizado nos cursos de graduação em economia, e o assunto visto, na maioria das vezes, como maçante por alunos e professores.

Na literatura internacional encontramos referências acadêmicas discutindo tanto a organização de institutos nacionais de estatística (Pullinger, 1997, dentre outros) como o conteúdo da produção de estatísticas oficiais (ver, por exemplo, *American Economic Review*, maio de 2000). Mais recentemente, o tema sobre a qualidade das estatísticas oficiais tem sido objeto de discussão, como o influente artigo publicado no *Journal of Official Statistics*,² seguido por comentários de diversos profissionais na produção de estatísticas oficiais. Os autores, Platek e Sarndal, reconhecem a dificuldade de se tratar academicamente as estatísticas oficiais:

“Despite a long history, where at least the last 100 years have revealed a clear scientific ambition, there still seems to be a weak theoretical basis for the production of official statistics. This is disappointing, in particular in the view of the importance that those statistics can have in high-level decision making, by government and others.” (2001, p. 1-2)

Esta falta de base teórica, que ofereça uma referência para generalizações sistemáticas, além de deixar em aberto a questão da avaliação da qualidade na produção estatística, levanta uma outra importante questão, qual seja, a de como se organiza a agenda de trabalho das agências produtoras de estatísticas oficiais.³

1 Uma importante ressalva a ser feita é o curso de mestrado da Escola Nacional de Ciências Estatística, ligada ao IBGE, que se iniciou em 1998, e na área de Pesquisas Sociais e Amostragem oferece ao aluno métodos estatísticos de amostragem e de análise de dados. O currículo se aproxima do que na literatura internacional se identifica como *‘survey methodology’*

2 “Can a statistician deliver”, *Journal of Official Statistics*, 2001, p. 1-20.

3 A literatura internacional aponta para as experiências de diversos países em elaborar manuais de ‘melhores práticas’ (*Best Practices*), cujo objetivo é assessorar os estatísticos no planejamento e na operação dos levantamentos de dados. Estes manuais tendem a encorajar a padronização de procedimentos nos diversos processos de trabalho na elaboração de pesquisas estatísticas. Esta abordagem traz implícita a idéia de que os produtores oficiais de estatística devem estar atentos à qualidade de seu produto para satisfazer ao usuário. Uma sistematização genérica de critérios para a produção de estatísticas pode ser encontrada no *Human Development Report* de 2000 (p. 90). Segundo esta publicação, a estatística deve: a) ter relevância política, b) ser confiável, c) ter credibilidade, d) apresentar medidas consistentes ao longo do tempo, e) ser possível de ser desagregada para ser representativa do que está sendo mensurado, e f) ser planejada para permitir, quando necessário, que se separe o monitor do monitorado. Ver também Brackstone (1999).

Na realidade, como o Estado é o maior demandante de estatísticas oficiais, grandes prioridades podem ser identificadas a partir das agendas de governo.⁴ No entanto, a dinâmica como as agendas são consolidadas depende de uma complexa teia de fatores que determina as prioridades de produção das instituições de estatísticas oficiais.⁵ Apesar deste tema ser de extrema relevância, neste texto estaremos voltados para discutir questões que auxiliem no entendimento do papel das estatísticas oficiais na formulação de políticas públicas, assunto que tangencia tanto questões de qualidade como de conteúdo das estatísticas oficiais. Nossa abordagem nos remete ao surgimento das Contas Nacionais, baseadas na macroeconomia de Keynes, que inspirou a estruturação das oficinas nacionais produtoras de estatísticas, tal como conhecemos atualmente.⁶ Nosso texto terá como referência a produção de estatísticas oficiais no Brasil, entendendo como estatísticas oficiais aquelas que são referência num sistema nacional de estatística que caracterize de forma sistemática aspectos econômicos, sócio-demográficos e ambientais do País.

Para conduzirmos nossa discussão vamos inicialmente observar que as estatísticas oficiais não são uma *commodity*, representam um bem público, e portanto não podem ser comparadas com estatísticas produzidas por agentes privados. Para ter aceitação no mercado, os produtos e serviços das instituições produtoras de estatísticas oficiais devem ter qualidade reconhecida, além de atender a uma multiplicidade de usuários, com demandas em graus diferenciados de sofisticação. Define-se desta forma um conjunto de desafios que produtores de estatísticas oficiais enfrentam atualmente em todo o mundo: produzir mais, de forma eficiente e precisa e em menos tempo (e, em geral, com menos recursos).

Uma segunda observação é que para situar a discussão sobre o papel das estatísticas oficiais e das instituições produtoras de estatísticas oficiais propomos ir mais além da dicotomia mais produção depende de mais recursos. Não negamos que mais oferta depende da alocação de mais recursos, porém restringir a discussão a esta dimensão impede que avancemos em

4 No caso do Brasil, na última década, por exemplo, podemos identificar uma clara ênfase na produção de estatísticas oficiais domiciliares, possibilitando estudos mais aprofundados sobre pobreza e desigualdade. Por outro lado, observou-se também uma menor ênfase na produção das estatísticas econômicas, tendo em vista a ausência de políticas industriais verticais. Para uma discussão sobre as estatísticas econômicas, ver Sarti e Suzigan (1997) e Feijo e Carvalho (1999).

5 Acreditamos que esta discussão deve considerar a preocupação expressa por Carvalho (1999), quando este afirma que há uma lacuna grande em teoria econômica em relação ao entendimento do “*por que o Estado faz o que faz*” (p. 10). O que a teoria econômica discute, em suas várias vertentes, são questões relacionadas ao impacto da ação do Estado na economia, ou seja, Carvalho aponta, apropriadamente, que falta uma teoria econômica do Estado.

6 Segundo Desrosières (2001, p. 10) “*Se puede, por ejemplo, mostrar que desde los años 1880 a 1930, la estadística oficial ha estado esencialmente enfocada hacia las cuestiones del trabajo, mientras que desde los años 1940 a 1970 la contabilidad nacional ha sido el motor.*”

questões relevantes como, por exemplo, como disseminar a informação considerando vários tipos de clientes, com graus variados de conhecimento estatístico, ou como monitorar a qualidade e a precisão dos produtos e serviços de estatística.

Vamos iniciar este texto recuperando o momento histórico em que a intervenção do Estado passa a ser reconhecida pela teoria econômica como necessária para estabilizar a economia no curto prazo. Neste contexto, a produção de estatísticas oficiais assume uma importância crucial para informar a tomada de decisões públicas e privadas. A seguir, discutimos o que é específico da produção de estatísticas oficiais (estar associada à agenda de debates do governo) e, neste contexto, delimitamos qual a responsabilidade do produtor de estatística oficial ante suas demandas (fornecer estatísticas e serviços de estatística de qualidade e credibilidade). Nossas conclusões nos levam a discutir muito brevemente, na seção três, a organização das estatísticas oficiais no Brasil, sugerindo que um instrumento importante de coordenação da produção destas estatísticas encontra-se no novo sistema de Contas Nacionais. Uma última seção resume nossas conclusões neste texto.

2 O surgimento da macroeconomia keynesiana e as contas nacionais

Nesta seção nosso objetivo é situar historicamente o reconhecimento, pelo Estado, da necessidade de estatísticas oficiais como um componente importante para o funcionamento das economias capitalistas. A complexidade e a incerteza da vida econômica podem atuar como um limitador da ação tanto dos indivíduos como do governo. Keynes estava ciente desta limitação e, portanto, defendeu a intervenção do Estado na economia, por meio de instrumentos de política econômica, como elemento de coordenação de expectativas contrabalançando tendências do mercado. Esta intervenção tornou-se um aspecto essencial das economias capitalistas a partir do final da Segunda Guerra Mundial, e permanece importante até hoje, apesar do avanço das idéias neoliberais.

Keynes reconheceu o poder transformador das idéias para a condução da políticas públicas, e conseqüentemente a importância do papel das organizações públicas para a construção de uma sociedade mais justa e com crescimento. Este reconhecimento, como não poderia deixar de ser, veio acompanhado da identificação da relevância da produção de informações estatísticas em apoio à intervenção estatal. A sugestiva passagem da revista *Economist* de 1945, citada em Pullinger (1997, p. 307), ilustra bem o impacto prático das idéias de Keynes no pós Guerra:

“good statistics are far more important to a country whose economic policy proceeds by guiding and assisting industries and firms whose de-

isions are free, than to one that operates through an imposed plan, just as an accurate chart is more necessary for a ship sailing the free seas than to a car driving down a concrete highway.”

Pullinger concluiu que *”following the Second World War the political imperative to build new economies again saw a symbiosis between the state and statistics.”*

Embora Keynes não tenha sido um defensor do planejamento estatal, ao enfatizar a incerteza fundamental em sua obra, identificou a necessidade das sociedades capitalistas modernas desenvolverem instrumentos e formas institucionais de se organizarem para sobreviverem sob incerteza não-probabilística. As discussões de política econômica nas quais Keynes tomou parte no período da Guerra se desenvolveram em torno do seu modelo macroeconômico, apoiado nas estatísticas da contabilidade da Renda Nacional. Neste sentido, Peakcock (1993, p. 18-9) observou que a agenda pública de Keynes se tornou mais estável após a publicação da *Teoria Geral* e do que ele chamou de seu suplemento *How to Pay for the War*.⁷

Para o nosso propósito esta é uma constatação importante pois, como mostra Kurabayashi (1994), foi em *How to Pay for the War* que Keynes esboçou o que veio a ser desenvolvido como um sistema de contabilidade nacional. Em suas palavras:

“The revolutionary idea by Keynes of analysing the war finance and inflation was not confined to the use of national income and expenditure; he went further on to the notion of national accounts.” (p. 95)

O primeiro sistema de Contas Nacionais foi elaborado por colaboradores de Keynes, em particular Richard Stone e James Meade, que trabalharam com ele durante a Segunda Guerra (ver Nunes, 1998, cap. 2). Assim, o surgimento do sistema de Contas Nacionais tem suas origens no modelo keynesiano e, não por acaso, Keynes necessitou de um modelo contábil para a economia para consolidar suas idéias na prática. Recuperar historicamente esta abordagem lança luz sobre o fato de que uma agenda de produção de estatísticas oficiais deve ser definida num contexto econômico e social e deve atender prioritariamente às necessidades de gestão de políticas públicas, em particular a política econômica.

⁷ Keynes em *How to Pay for the War* mostrou como o Estado, via poupança compulsória diferida e da combinação de benefícios para as famílias, subsídio, racionamento e impostos no pós-guerra poderia reconciliar a nova macroeconomia com o bem-estar social.

Keynes não foi explícito sobre a organização das instituições públicas,⁸ mas à luz de sua visão podemos dizer que o papel das instituições públicas como instrumento de ação econômica do Estado deve ser examinado por sua contribuição ao funcionamento eficiente da economia no sentido de gerar crescimento com equidade. No caso particular da instituição produtora oficial de estatística, esta deve ser vista como uma agência que, ao produzir bens e serviços de utilidade pública, deve oferecer ao mercado e ao Estado produtos e serviços que sejam confiáveis e de reconhecida qualidade.⁹ Em outras palavras, considerando que as estatísticas oficiais são um insumo para a tomada de decisões por parte de analistas e *policy makers* sua aceitação depende de sua credibilidade.

2.1 Qualidade na produção de estatísticas oficiais

A citação abaixo, extraída do comentário de Martin-Guzman ao texto de Platek e Sarndal (*op. cit.*), ilustra uma visão bastante difundida na discussão entre os produtores oficiais de estatística a respeito de credibilidade das instituições produtoras:

“The image of quality is essential for a NSO [National Statistical Office], because it is deeply related to credibility, and credibility is the basis of the virtuous circle that helps to improve the quality of statistics. Credibility is the most important asset of a NSO, but it is also a very frail item: it takes years to consolidate but it can be very easily damaged.” (2001, p. 73)

Assumindo, como faz Martin-Guzman, que credibilidade é o ativo mais importante de uma instituição produtora de estatísticas oficiais, podemos investigar como deve ser tratada a questão da ‘imagem da qualidade’¹⁰ Esta imagem, a nosso ver, está associada à confiança dos agentes econômicos nas estatísticas produzidas, ou seja, à credibilidade atribuída à informação. Para avançarmos nesta questão podemos desdobrar a idéia de credibilidade em

8 A idéia de Keynes sobre a organização e função do Banco Central é, segundo Chandavarkar (1991, p. 134), sua abordagem mais próxima de uma formulação sistemática do papel econômico do Estado num país desenvolvido.

9 Segundo Chandavarkar (1991, p. 133), “Keynes stressed the importance of timely and adequate data on the key economic aggregates for policy-making, as well as for ensuring due transparency of public policy, through professional compilation and analysis of data on basic economic indicators like national income, money supply, foreign trade, crop forecasts, production, inventory and prices.”

10 Consideramos bastante oportuna a colocação de Pilar Martin-Guzman quanto à imagem da qualidade. Em economias monetárias de produção, onde decisões são tomadas sob incerteza, o que importa é como o agente econômico ‘percebe’ a realidade.

dois aspectos: um referente aos fundamentos teóricos aos quais a informação estatística está associada; outro referente à qualidade da produção da estatística propriamente dita. Ao introduzirmos esta distinção estaremos definindo o que seja credibilidade e reputação nas estatísticas oficiais.

2.2 Credibilidade e reputação

A idéia de credibilidade na literatura econômica está associada às expectativas dos agentes econômicos quanto ao sucesso de medidas de política, em particular, política monetária. A visão ortodoxa defende que o sucesso da política monetária depende, em grande parte, da crença dos agentes privados na sua eficácia. Conforme aponta Sicsú (2001), esta conclusão é compatível com as idéias de Keynes, porém na sua interpretação o conceito de credibilidade ortodoxo deve ser revisto para poder se adaptar a Keynes.¹¹ Para o objetivo deste texto podemos propor que um requisito importante para dar credibilidade a uma estatística, ou seja, o que influi na sua aceitação como medida de referência à tomada de decisões é a interpretação que se pode extrair a partir de um modelo teórico (implícito ou explícito). Assim, os agregados macroeconômicos, por exemplo, são a referência para a descrição da economia, e têm como base teórica o modelo de demanda agregada keynesiano. Outro exemplo: tomando por base a teoria microeconômica, são os índices de preço que têm como referência a teoria do consumidor. Não estamos sugerindo que toda estatística seja uma tradução ideal de conceitos teóricos abstratos, mas somente que tão maior é a aceitação de uma estatística quanto mais consolidada for a teoria à qual se refere.¹²

Outro ponto a ser considerado é que a discussão sobre a credibilidade das estatísticas oficiais não deve ser vista independentemente da imagem pública de quem produz. No nosso entender, a credibilidade dos resultados das estatísticas oficiais depende da reputação do órgão produtor. Fazer a distinção entre a referência teórica a modelos aos quais se baseiam as estatísticas, por um lado, e a qualidade da produção da estatística, por outro, é importante para situar o contexto em que deve se desenvolver a discussão de qualidade nos órgãos produtores de estatística.

11 Não é nosso objetivo aqui discutir este vasto tema, porém lançar mão da idéia de credibilidade para avançarmos na discussão sobre qualidade nas estatísticas oficiais.

12 Como ilustração, ver, por exemplo, o debate em torno do significado do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como medida do bem-estar social, nas 31ª e 32ª reunião da Comissão de Estatística das Nações Unidas. Para uma visão crítica do IDH, ver, também, Ryten (2000).

Conforme a interessante observação de Sicsú (1997), discutindo a credibilidade e reputação no âmbito da política monetária, a credibilidade é um conceito *forward looking*, pois diz respeito a expectativas futuras. A credibilidade de uma estatística pode ser entendida do ponto de vista do uso que se faz da informação e, neste sentido, pode ser associada à idéia de *forward looking*. Como vimos, a credibilidade das estatísticas oficiais diz respeito ao seu conteúdo analítico, derivado de conceitos e modelos teóricos aos quais se refere.

Por outro lado, a boa aceitação de estatísticas oficiais deve estar associada à reputação da instituição produtora, e este conceito, conforme observa Sicsú em relação à política monetária, é *backward looking*, pois se refere à atuação passada das instituições. Uma boa reputação é indispensável para dar credibilidade a um resultado, mas a credibilidade não é garantida pela boa reputação. Exemplificando: uma medida de PIB da economia, para ser bem aceita pelo governo e pelo mercado, depende da reputação do órgão produtor, mas o cálculo de uma outra estatística como representativa da produção da economia num período de tempo não será aceita com base apenas na reputação de quem produz.

Há várias implicações práticas acerca desta distinção entre credibilidade e reputação para produtores oficiais. A principal¹³ é que, ao reconhecê-la, delinea-se mais claramente a responsabilidade dos produtores de estatística na busca pela imagem de qualidade. Esta busca deve observar tanto os conceitos teóricos (aspecto da credibilidade) como os procedimentos a serem seguidos na produção da informação (a observação das 'boas práticas' que constroem a reputação). Assim, o produtor oficial não deve criar conceitos, mas estar em contato com os avanços no âmbito da teoria para saber interpretar os avanços do debate teórico à luz da produção de informação. Da mesma forma, seguindo normas de boas práticas, o produtor oficial deve orientar o uso da informação que produz, ou seja, dar transparência à forma como a estatística é produzida, mas não deve influenciar na decisão sobre o seu uso.

Em suma, a credibilidade de uma estatística, no sentido que estamos atribuindo neste texto, não se define no âmbito da produção da estatística, mas no âmbito da discussão teórica. A qualidade da produção, por outro lado, depende das práticas dos produtores de estatística que determinam sua reputação. O segundo Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais (Nações Unidas, 1994) sintetiza bem a responsabilidade do produtor oficial:

13 Uma outra implicação, por exemplo, é considerar que a inserção dos produtores de estatística nas administrações públicas os expõem às pressões oriundas dos contextos econômicos e sociais. A preservação da reputação, apoiada na credibilidade das informações produzidas, exige também independência e imparcialidade em relação aos contextos políticos. A informação divulgada por órgão produtor oficial deve ser considerada livre de manipulação. Desta crença depende, em parte, o sucesso das ações decorrentes das decisões de políticas públicas.

“To retain trust in official statistics, the statistical agencies need to decide according to strictly professional considerations, including scientific principles and professional ethics, on the methods and procedures for the collection, processing, storage and presentation of statistical data.” (itálico negrito acrescentado)

Nesta linha de argumentação podemos avançar um pouco mais no entendimento das responsabilidades da instituição produtora de estatísticas oficiais, identificando dois aspectos. O aspecto mais imediato é a responsabilidade na atividade de produção que, como definem Platek e Sarndal (*op. cit.* p. 1),

[is] *“a collection of practices backed by some theory and empirical evaluation, among which practiononers have to make sensible choices in the context of a particular application.”*

Um segundo aspecto diz respeito ao fato de que dificilmente a produção de estatísticas oficiais está concentrada em um único produtor. Em geral, nos países se identifica um produtor maior que também tem a atribuição de coordenar um Sistema Estatístico de abrangência nacional, com vários produtores.¹⁴ É na atividade de coordenação que identificamos mais claramente a importância do aspecto da credibilidade na escolha do referencial teórico.

Em resumo, em nossa interpretação, as estatísticas oficiais, conforme conhecemos atualmente, têm sua origem no surgimento da macroeconomia como um campo teórico de estudo, seguindo a obra de Keynes nos anos 30 e 40. Instituições produtoras de estatística integram as administrações públicas e fornecem insumo para as ações de governo. Neste sentido, a reputação e a credibilidade dos seus produtos e serviços são importantes quesitos a contribuir para a eficiência de ações do governo. Ao darmos uma interpretação sobre a credibilidade e a reputação aplicada à produção de estatísticas oficiais estamos contribuindo para um melhor entendimento do papel dos produtores de estatística nas administrações públicas. Sua produção deve ter amparo acadêmico, deve seguir procedimentos e rotinas que garantam qualidade e a comparabilidade de seus resultados e deve ser livre de manipulação. A tarefa de produzir estatísticas oficiais, contudo, não necessariamente é responsabilidade de uma única instituição. Assim, a seguir vamos discutir quais as características institucionais de quem produz e como pode se dar a articulação entre os produtores.

14 Outros arranjos institucionais são possíveis, como, por exemplo, o de se ter vários relativamente grandes produtores e uma agência central de coordenação.

3 Estatísticas oficiais e sistema nacional de estatística

Vimos na seção anterior que, num mundo de incerteza, a coordenação de expectativas por parte do Estado, por meio de políticas econômicas críveis, é essencial para o crescimento sustentado de economias modernas. Neste contexto, introduzimos as estatísticas oficiais como importante insumo para decisões públicas e privadas envolvendo o monitoramento da evolução das condições econômicas e sociais, o planejamento e a avaliação de programas e investimentos do governo e do setor privado. A credibilidade e a reputação das estatísticas oficiais também são elementos importantes para dar credibilidade às ações do governo.

Embora se constituindo em elemento importante para decisões macroeconômicas, não encontramos na literatura internacional uma definição precisa de estatísticas oficiais. Da mesma forma, não há um arranjo institucional único que regule esta produção. No entanto, traço comum na identificação do órgão produtor de estatística oficial em um país é a Lei Estatística, ou seja, aquela que confere à instituição produtora de estatística o direito de obter informações privadas para uso exclusivamente estatístico (Lei do Sigilo). Ao produzir estatísticas, amparado na Lei Estatística, o órgão produtor oficial deve observar também que o aspecto da reputação se aplica à qualidade da informação que lhe é prestada pelo informante. Quanto melhor a 'imagem' do órgão produtor entre o público em geral, tão melhor deverá ser a qualidade da informação que é prestada. Desta forma, a construção de uma boa reputação pelo órgão produtor de estatística não deve ser vista apenas como relevante para a aceitação dos resultados produzidos. A boa reputação é também importante para garantir a qualidade do dado primário que é objeto de levantamento estatístico.

Vamos sugerir adicionalmente neste texto que um critério também relevante a se considerar na identificação de produtores oficiais é o compromisso com as normas e recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas, quer em relação a conceitos e classificações como em procedimentos metodológicos.¹⁵ A adequação da produção estatística às normas internacionais reforça tanto a reputação quanto a credibilidade das estatísticas produzidas.

No Brasil, o órgão nacional produtor oficial de estatísticas é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE,¹⁶ que é regido pela Lei Estatística,¹⁷ e em suas atribuições

15 Vale observar que a adequação às normas internacionais é uma referência para a agenda de trabalho dos produtores oficiais de estatística.

16 O IBGE foi criado em 1934 pelo Decreto 24.609 de 6/07/1934, porém sob o nome de Instituto Nacional de Estatística. Em 1967, o Decreto Lei-161, de 13/02/1967, cria a Fundação IBGE em substituição à autarquia criada sob a vigência do Estado Novo. Segundo este Decreto "introduzem profundas modificações nas atividades do sistema estatístico nacional e nas de natureza geográfica e cartográfica, vez que passou a coordená-las na condição de órgão central." (Gonçalves, 1995, p. 39)

17 Lei 5534 de 14/11/1968, regulamentada pelo Decreto-Lei 73 177, de 20/11/1973.

consta não só a de produzir informação, mas também a de coordenar a produção de estatísticas de outras agências públicas. Assumir esta dupla atribuição implica fazer a distinção entre a produção do produtor oficial de estatística e o Sistema de Estatísticas Oficiais (ou nacional),¹⁸ que deve contemplar a produção da agência central de estatísticas e das demais.

Dada esta característica da produção de estatísticas oficiais e as responsabilidades do produtor oficial, é importante identificar que instrumentos de coordenação existem para assegurar a imagem de qualidade. Nosso entendimento é que o Sistema de Contas Nacionais (SCN) deve ser a principal referência, e esta sugestão se apóia nos propósitos do novo manual de Contas Nacionais de 1993 divulgado pelas Nações Unidas (em conjunto com a OECD, o FMI, o Banco Mundial e o EUROSTAT):

“As contas nacionais servem como um quadro de referência para os sistemas estatísticos e como um ponto de referência no estabelecimento de normas em áreas estatísticas com elas relacionadas.(...) Também incrementa o poder analítico das estatísticas disponíveis para a diversidade de utilizadores.” (p. XXXI)

Para reforçar esta sugestão vale lembrar as palavras de Richard Stone em sua Nobel Memorial Lecture, em 1984:

“The three pillars on which an analysis of society ought to rest are studies of economic, socio-demographic and environmental phenomena. Naturally enough, accounting ideas are most developed in the economic context, and it is to this that I shall devote much of my time, but they are equally applicable in the other two fields.” (Stone, 1997, p. 17)

Com esta colocação, vemos que o SCN, por sua grande abrangência em termos de cobertura das atividades econômicas e por sua flexibilidade,¹⁹ oferece elementos de

18 Não há uma definição clara do que sejam estatísticas oficiais e também não há uma definição estabelecida do que venha a ser o Sistema Estatístico Nacional. Para uma discussão sobre a organização do Sistema e uma proposta de coordenação, ver Senra (2002) e Valente (1996). Um ponto a ressaltar nesta nota é que é importante ter clara a distinção entre a produção de informações pelo IBGE e o conteúdo das estatísticas de um Sistema Estatístico Nacional. A título de ilustração, pode-se supor que possa haver produção por parte do produtor oficial que não se encaixa no Sistema, ou seja, estatísticas que atendam a uma demanda específica amparada por uma legislação, por exemplo. Isto ocorreu com a produção de indexadores pelo IBGE durante o período de alta inflação (por exemplo, o Índice de Salário Nominal - ISN- na gestão do presidente Collor). Agradeço a Paulo Gonzaga chamar atenção para este ponto.

19 Para uma apresentação das expansões do novo SCN, por meio das contas satélites, ver Kendrick (1996).

coordenação da produção oficial de estatísticas econômicas, sociais e ambientais.²⁰ Por estar referido a um modelo macroeconômico apresenta credibilidade e, conseqüentemente, ampla aceitação.²¹

Em suma, a produção oficial de estatística, em busca de uma imagem de qualidade, deve ser consistente e coerente. O Sistema de Estatística deve dispor de referências teóricas que balizem a coordenação da produção de estatísticas. Estas referências lhe conferem credibilidade.²² Identificamos o novo Sistema de Contas Nacionais como o principal instrumento de coordenação das estatísticas oficiais. Para concluir esta seção, vale mencionar as perspectivas que são apontadas no manual de Contas Nacionais de 1993 quanto ao futuro papel do SCN:

“...as contas nacionais servem em primeiro lugar para facilitar a análise e o processo de decisão econômica. O SCN, através da sua estrutura e definições, não somente determina o tipo de análise que pode ser desenvolvida mas também influencia a forma como os resultados são considerados. Este ponto de vista conduziria a uma revisão das utilizações da contabilidade nacional, e a investigação deste tópico foi também sugerida.” (SCN-93, p. XLV-XLVI)

4 Conclusão

O objetivo deste texto foi considerar o papel das estatísticas oficiais numa economia onde decisões são tomadas em ambiente de incerteza não-probabilística. Neste contexto, o Estado desempenha papel importante na coordenação das expectativas dos agentes econômicos, e as estatísticas oficiais, para exercerem sua função de insumo relevante para a tomada de decisão, devem ter credibilidade.

A questão da credibilidade está ligada à percepção dos agentes econômicos tanto sobre a estatística produzida como sobre a instituição que a produz. Assim, a construção da imagem da qualidade deve levar em conta a credibilidade da estatística e a reputação do produtor. Ao

20 Vale lembrar que o IBGE é o responsável pela elaboração das Contas Nacionais do Brasil desde 1986.

21 Em Feijo *et al.* (2001, capítulo 1) discutimos o origem keynesiana das Contas Nacionais.

22 Por outro lado, a articulação de parcerias de vários tipos para a produção de estatísticas (ver, por exemplo, Proença, 1999) deve preservar a qualidade dos levantamentos e, assim, a reputação da produção.

fazermos a distinção entre credibilidade e reputação, inspirados no debate teórico sobre eficiência da política econômica, concluímos que a qualidade na produção de estatísticas oficiais deve ser analisada do ponto de vista da reputação do produtor. Dado o papel das estatísticas oficiais na formulação das políticas públicas nas economias modernas, produtores oficiais tendem a ter um comportamento conservador em relação à sua agenda de trabalho.

A organização das estatísticas oficiais conforme conhecemos hoje, em grande medida em torno das Contas Nacionais, deve-se à aceitação da contabilidade nacional e dos agregados que gera como medidas confiáveis de avaliação do desempenho da economia. Mostramos que a agenda pública de Keynes se enriqueceu à medida que pôde discutir seu modelo macroeconômico com base em estimativas de renda nacional, derivado de um sistema contábil. O desenvolvimento do SCN ao longo do tempo contribuiu para a organização do sistema de estatísticas econômicas inicialmente, e o novo manual de Contas Nacionais das Nações Unidas se propõe a ser uma referência para organizar as estatísticas econômicas, sociais e ambientais. Neste sentido, as Contas Nacionais podem ser vistas como um importante instrumento de coordenação da produção de estatísticas oficiais.

Bibliografia

- American Economic Review*. Papers and Proceedings of the one hundred twelfth annual meeting of the American Economic Association, Boston, MA, January 7-9, 2000, Maio 2000.
- Brackstone, G. Managing data quality in a statistical agency. *Survey Methodology*, Canadá, v. 25, n. 2, p. 139-49, dezembro 1999.
- Carvalho, F. J. C. Mercado, estado e teoria econômica: uma breve reflexão. *Economica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 9-25, junho 1999.
- Chandavarkar, A. Keynes and the role of the state in developing countries. In: Crabtree D.; Thirlwall, A. P. (eds.), *Keynes and the role of the state: the tenth Keynes Seminar held at the University of Kent at Canterbury*. St Martin's Press, 1993.
- Desrosières, A. ?Por qué los institutos nacionales de estadística tienen necesidad de estudiar su historia? In: *Fuentes Estadísticas*, Madrid, n. 50, enero 2001.
- Feijo, C. A. et al. *O novo sistema de contas nacionais*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- Feijo, C. A., Carvalho, P. G. M. O debate sobre a produtividade industrial e as estatísticas oficiais. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 631-46, set./dez. 1999.

- Gonçalves, Jayci de M. M. IBGE: um retrato histórico. Documentos para Disseminação, Rio de Janeiro, *Memória Institucional* n. 5, 1995.
- Kendric, J. (ed.). *The new system of national accounts*. Kluwer Academic Publisher, 1996.
- Kurabayashi, Y. Keynes how to pay for the war and its influence on postwar national accounting. In: Kenessey, Z. (ed.), *The accounts of nations*. IOS Press, 1994.
- Martin-Guzmán, P. Comment. *Journal of Official Statistics*, Suécia, v. 17, n. 1, p. 73-6, 2001.
- Nações Unidas. *Sistema de contas nacionais [SCN-93]*. Portugal: Instituto Nacional de Estatística, 1993.
- Nunes, E. P. *Sistema de contas nacionais: a gênese das contas nacionais modernas e a evolução das contas nacionais no Brasil*. 1998. Tese (Doutorado), IE/UNICAMP, maio, Campinas.
- Peacock, A. Keynes and the role of the state. In: Crabtree, D.; Thirlwall, A. P. (eds.), *Keynes and the role of the state: the tenth Keynes Seminar held at the University of Kent at Canterbury*. St Martin's Press, 1993.
- Platek, R., Sarndal, Carl-Erik. Can a statistician deliver. *Journal of Official Statistics*, Suécia, v. 17, n. 1, p. 1-20, 2001.
- PNUD. *Human development report*. Nova York: United Nations, 2000.
- Proença, L. H. Sobre os modos do fazer: novas institucionalidades para as pesquisas econômicas em São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 1-2, p. 18-22, janeiro-junho 1999.
- Pullinger, J. The creation of the office for national statistics. *International Statistical Review*, Holanda, v. 65, n. 3, p. 291-309, dezembro 1997
- Ryten, J. Should there be a human development index. Trabalho apresentado na *Conferência do IAOS - International Association for Official Statistics* sobre o tema "On Statistics, Development and Human Rights," Montreux, Suíça, 2000.
- Sarti, F.; Suzigan, W. O uso de estatísticas industriais no Brasil. Dificuldades metodológicas e operacionais. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 309-19, abr./jun. 1997.
- Senra, N. Regime e política de informação estatística: criação e atuação da necessária instituição coordenadora. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, 2002 (no prelo).

Sicsú, J. Credible monetary policy: a Post Keynesian approach. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 23, n. 4, p. 669-88, M. E. Sharpe, 2001.

_____. Reputação das autoridades monetárias e credibilidade das suas políticas: uma abordagem pós keynesiana. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 5-27, janeiro-abril, 1997

Stone, R. Accounts of society. *American Economic Review*, p. 17-29, dezembro 1997.

Valente, E.w *Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. Mimeografado.

United Nations. *Fundamental principles of official statistics*. Disponível em: www.un.org/Depts/unsd/statcom/1994docs/e1994.htm.

