



Argumentação a favor de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Estatística (NSDS)

Quinta versão

Secretariado do consórcio PARIS21

12 de Outubro de 2004

O objectivo do presente documento consiste em expor os argumentos a favor da adopção de uma abordagem estratégica ao desenvolvimento de estatísticas nacionais, inserida em processos políticos como as Estratégias para a Redução da Pobreza e as abordagens sectoriais. Demonstra por que razão os governos, a sociedade em geral e a comunidade internacional carecem de estatísticas de qualidade e analisa as vantagens de uma abordagem estratégica.

Por que razão as estatísticas de qualidade são importantes para o desenvolvimento?

Todos os governos necessitam de estatísticas de qualidade, embora nos países em desenvolvimento essa necessidade seja ainda maior. Uma vez que os recursos são muito limitados, é essencial que sejam usados de forma eficaz e eficiente, o que implica estatísticas de qualidade. Existe um consenso internacional crescente de que, em muitos países, sobretudo nos mais pobres, o desenvolvimento não atingiu os níveis esperados pelo facto de os esforços desenvolvidos no passado não se terem centrado nos **resultados**. Mais recentemente, a Segunda Mesa Redonda Internacional sobre a gestão para o desenvolvimento centrada nos resultados, realizada na cidade marroquina de Marraquexe, em Fevereiro de 2004, salientou esta questão, reconhecendo que gerir para obter resultados implica uma definição clara dos objectivos e impactos pretendidos (como por exemplo a redução da pobreza) e, seguidamente, a identificação dos recursos e medidas necessários para alcançar essas metas. Implica também o estabelecimento das condições de base e identificação prévia de objectivos e indicadores de desempenho, que permitam avaliar os progressos alcançados durante a execução do programa e na sua conclusão.

Comparativamente à situação existente há dez ou mais anos, tanto os países em vias de desenvolvimento como a comunidade internacional dão actualmente maior ênfase à **tomada de decisões baseadas em provas**. Uma vez que as estatísticas são provas pela sua própria natureza, este processo recorre intensivamente a estas. As estatísticas de qualidade servem de base à tomada de decisões correctas, ajudam os governos a identificarem as melhores opções de actuação na abordagem de problemas complexos, são essenciais para gerir a prestação eficaz de serviços básicos e constituem um requisito indispensável e fulcral para a responsabilização e transparência. As estatísticas de qualidade são uma componente essencial da boa governação. Constituem igualmente uma base sólida para a concepção, gestão, acompanhamento e avaliação dos quadros das políticas nacionais, como as Estratégias para a Redução da Pobreza (ERP), bem como para a supervisão dos progressos alcançados na concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). **Por conseguinte, as estatísticas de qualidade fazem parte das condições que possibilitam o desenvolvimento, dado que:** permitem aferir informações, respostas, resultados e impactos, proporcionando avaliações fidedignas de indicadores económicos e sociais fundamentais, além de abrangerem todos os aspectos do desenvolvimento, desde a avaliação do desempenho económico e da inflação dos preços até ao bem-estar da população.

Porquê as estatísticas?

“As estatísticas são os olhos dos decisores políticos”. Keith Muhakanizi, Director de Assuntos Económicos do Ministério das Finanças, do Planeamento e do Desenvolvimento Económico do Uganda.

“Podem ajudar-nos a nós, políticos, a salvar vidas se nos proporcionarem estatísticas baseadas em provas”. Dr. Katele Kalumba, ministro das Finanças e do Desenvolvimento Económico da Zâmbia.

“Os dados fidedignos representam uma arma fundamental na luta contra a pobreza”. Tadao Chino, Presidente do Banco Asiático para o Desenvolvimento.

“O que não se pode medir também não se pode gerir”. Robert Kaplan e David Norton, *The strategy-focused organisation* (A organização centrada na estratégia).

Por que razão é necessária uma abordagem estratégica para o desenvolvimento das estatísticas?

A elaboração de estatísticas oficiais está a cargo dos sistemas nacionais de estatística (NSS – *national statistical systems*), que abrangem os responsáveis pela recolha, compilação e análise dos dados, bem como os respectivos utilizadores. No entanto, nos países em vias de desenvolvimento, muitos destes sistemas nacionais não têm capacidade para responder às necessidades dos utilizadores. As estatísticas de qualidade não são baratas e, em muitos países, os sistemas estatísticos são insuficientemente financiados e não produzem os resultados esperados. Se os sistemas não forem aperfeiçoados, a falta de dados estatísticos de qualidade irá prejudicar o desenvolvimento económico e social. A necessidade de aperfeiçoamento é amplamente reconhecida, mas os recursos são limitados e é difícil escolher entre prioridades contraditórias. É necessário tomar decisões cuidadosas sobre a melhor forma de desenvolver as estatísticas de forma mais eficaz e eficiente, sendo muitas vezes necessária uma reforma de todo o sistema. Esta tarefa pode ser facilitada mediante a concepção e execução de planos estratégicos de estatística, integrados nos processos da política nacional e abrangendo todos os sectores de dados e todos os utilizadores. Estas *Estratégias Nacionais de Desenvolvimento da Estatística (NSDS – National Strategies for the Development of Statistics)* proporcionam um quadro e um plano de acção sólidos para reforçar as capacidades estatísticas, de forma a suprir as actuais e futuras necessidades de dados. O objectivo é, sobretudo, alinhar a estratégia de desenvolvimento estatístico com os programas e estratégias nacionais de desenvolvimento de âmbito mais vasto, centrados na redução da pobreza. Em muitos países, os processos de elaboração de estratégias de redução da pobreza e de gestão centrada nos resultados constituem uma importante oportunidade, não apenas para identificar quais os dados necessários, como também para destacar as áreas em que as necessidades de investimento e aperfeiçoamentos são prioritárias. A abordagem da estratégia de redução da pobreza permite também obter uma informação valiosa sobre a forma de conceber e pôr em prática estas estratégias.

Uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Estatística deve:

- **ser integrada nos processos das políticas nacionais de desenvolvimento, reforçando as facilidades já disponíveis;**
- **ser o resultado de processos liderados e geridos a nível nacional, que promovam a inserção e a participação, além de tomarem em consideração as normas, recomendações e experiências existentes a nível internacional;**
- **fornecer a base para o desenvolvimento sustentável de estatísticas com qualidade “adequadas à finalidade”;**
- **avaliar a situação actual dos sistemas nacionais de estatística e estabelecer objectivos e um plano estratégico para as estatísticas nacionais, analisando as restrições e os processos institucionais e orgânicos, incluindo os recursos, bem como sistemas estatísticos e respectivos resultados;**
- **estabelecer um programa integrado de desenvolvimento estatístico, que abranja todos os sectores e utilizadores, reforce a capacidade para produzir resultados, seja executado de acordo com as prioridades estabelecidas e o calendário fixado, e tenha a flexibilidade suficiente para se adaptar às mudanças;**
- **delinear as necessidades de financiamento, que determinarão as decisões sobre o financiamento da actividade estatística, respondendo às necessidades dos utilizadores sem deixar de ser realista quanto aos recursos;**

- **servir como um quadro coerente para o apoio internacional ao desenvolvimento da actividade estatística.**

O que são estatísticas de qualidade?

A forma mais simples e rápida de saber se estamos perante uma estatística de qualidade consiste em avaliar a sua qualidade intrínseca, acessibilidade e a eficácia com que foi elaborada. As estatísticas oficiais de qualidade devem apresentar várias características. Fundamentalmente, considera-se que as estatísticas oficiais são de qualidade apenas na medida em que vão de encontro às necessidades dos utilizadores. As estatísticas oficiais devem estar à disposição de um amplo leque de utilizadores públicos e privados e ser consideradas objectivas e fidedignas. As estatísticas de qualidade devem ainda apresentar uma amplitude e profundidade de cobertura que responda a todas as necessidades existentes ao nível das políticas e sirva para informar o público, de modo a que este possa avaliar a eficácia das acções governamentais. Os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas dão uma orientação clara sobre o papel das estatísticas oficiais, a necessidade de garantir o profissionalismo dos responsáveis pela recolha dos dados e a forma de instilar confiança e segurança sobre os dados apurados.

O planeamento estratégico da actividade estatística não é novo e vários países começaram já a trabalhar no desenvolvimento dos seus sistemas estatísticos, em alguns casos com o apoio da comunidade internacional. Porém, de um modo geral o investimento em sistemas estatísticos tem sido diminuto na maioria dos países em desenvolvimento. As estatísticas oficiais, tal como a manutenção da lei e da ordem pública, são “serviços públicos”, o que implica que sejam principalmente financiadas pelos contribuintes. Mesmo nas economias de mercado mais desenvolvidas, só uma pequena parte dos custos de funcionamento de um sistema estatístico pode ser compensada com a venda de documentação estatística ou serviços de consultadoria. Uma vez que uma das utilidades fundamentais dos dados estatísticos é informar os responsáveis pela acção governamental e que o valor dos dados aumenta com a sua utilização, quase todos os países optam por financiar os seus sistemas estatísticos através dos respectivos orçamentos nacionais. Porém, em muitos países em desenvolvimento, será necessário um apoio dos parceiros para o desenvolvimento que venha complementar os investimentos do Estado no reforço da capacidade de elaboração de estatísticas.

A Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Estatística (NSDS) como catalizador da mudança

Diversos países já demonstraram que as estatísticas podem ser melhoradas graças a uma NSDS global e integrada no processo político nacional. Uma tal abordagem estratégica pode ajudar a disponibilizar estatísticas que apoiem a formulação das políticas nacionais de desenvolvimento, bem como contribuir para a harmonização dos recursos necessários a uma melhoria da capacidade estatística com as necessidades prioritárias. Os planos de aperfeiçoamento podem abranger a totalidade do sistema nacional de estatística ou centrarem-se em áreas específicas que requeiram um reforço de capacidades. Em alguns casos, por exemplo, as estratégias concentraram-se inicialmente em questões orgânicas, ao passo que noutros as preocupações se dirigiram para áreas de atenção prioritária, como o acompanhamento da pobreza. Contudo, e independentemente das áreas prioritárias previstas nos planos de acção, o processo de planeamento estratégico e de estabelecimento de prioridades deve enquadrar-se no contexto do sistema nacional e global de estatísticas.

Registaram-se recentemente várias iniciativas internacionais destinadas a ajudar a melhorar a disponibilidade de dados estatísticos, embora apresentem uma tendência para se centrarem em indicadores específicos ou apenas num tipo de actividade, como os inquéritos às famílias. Embora, em

muitos casos, estes programas tenham conseguido melhorar a disponibilidade dos dados, verificou-se frequentemente que tais melhorias não são sustentadas. Um problema fundamental é o facto de muitos destes programas terem sido concebidos para responder a necessidades imediatas, em vez de reforçarem a capacidade a longo prazo. Em alguns casos, sobretudo nos programas iniciados por doadores, verificou-se um reduzido empenho e apropriação dos países, registando-se, na realidade, uma redução da capacidade em virtude de os escassos recursos terem sido desviados para outras actividades. Nos restantes casos, foram criados sistemas paralelos de recolha de dados, que levaram a uma duplicação de esforços e ao desperdício de recursos escassos. Um número relativamente reduzido de actividades foram integradas em programas devidamente coordenados e com prioridades estabelecidas, que responderam às restrições orgânicas e institucionais e permitiram recolher dados estatísticos. Embora seja vital a prossecução de muitas destas actividades, afigura-se igualmente importante a recuperação do controlo pelos países em desenvolvimento e o enquadramento do apoio internacional numa NSDS. A comunidade internacional abordou estas questões no código de boas práticas para a ajuda internacional da ONU, intitulado “*Some guiding principles for good practices in Technical Cooperation for Statistics*” (“Alguns princípios orientadores para boas práticas na cooperação técnica em matéria de estatística”).

Em muitos países, os recursos financeiros são muito limitados e as actividades em matéria de estatística devem estar sujeitas a prioridades cuidadosamente definidas. É simultaneamente necessário defender com maior afinco a captação de recursos adicionais. Os utilizadores têm um papel relevante a desempenhar nestes dois processos. Uma NSDS devidamente concebida pode contribuir para reforçar a confiança nos processos e resultados dos sistemas nacionais de estatística, bem como ajudar a pôr termo ao círculo vicioso de baixos níveis de desempenho e de financiamento. A NSDS deve permitir o enquadramento do financiamento nacional e internacional, bem como da coordenação do apoio dos parceiros para o desenvolvimento.

De que modo a NSDS se harmoniza com outras iniciativas em curso em cada país?

O reconhecimento da necessidade de adoptar abordagens estratégicas não é algo de novo. Várias iniciativas anteriores tentaram responder a estas necessidades e contribuíram para o desenvolvimento desta abordagem, incluindo o *plano de acção de Adis-Abeba para as Estatísticas na década de noventa* (elaborado pela Comissão Económica para a África da ONU), baseado em *planos nacionais de desenvolvimento estatístico orientados para as necessidades e centrados no utilizador*. Uma NSDS eficaz tomará em conta, e reforçará, todo o trabalho e iniciativas em curso em cada país. Muitos países, por exemplo, começaram já a melhorar os seus sistemas estatísticos como componente essencial das suas Estratégias para a Redução da Pobreza e a acompanhar a evolução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). A NSDS poderá assumir muitas formas, dependendo da fase de desenvolvimento em que se encontre cada sistema estatístico e das respectivas necessidades e perspectivas.

Entre os quadros e ferramentas de avaliação a nível internacional que permitem apoiar a elaboração de uma NSDS figuram:

- ◆ O Sistema Geral de Difusão de Dados (GDSS – *General Data Dissemination System*) do FMI, que conta já com a participação de um grande número de países, assenta nos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais da ONU, articulados em torno de quatro aspectos fulcrais: (i) a relevância dos dados, a cobertura, o cronograma de difusão e a periodicidade; (ii) a qualidade; (iii) a integridade do processo de recolha dos dados; (iv) o acesso público aos dados. Abrange um conjunto de dados reconhecidos como essenciais por todos os países e aborda questões de importância decisiva na compilação e disseminação de dados, incluindo projectos concretos para aperfeiçoamentos que permitam harmonizar os procedimentos nacionais com as melhores práticas;

- ◆ O quadro do Programa Estatístico Plurianual, desenvolvido pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat), é utilizado em muitos países da Europa Oriental e Ásia Central como mecanismo de planeamento plurianual, visando estabelecer prioridades para a utilização dos recursos nacionais e da ajuda internacional;
- ◆ A Estrutura de Avaliação da Qualidade dos Dados (DQAF – *Data Quality Assessment Framework*), desenvolvida pelo FMI e baseada no GDDS, permite dispor de um quadro integrado e flexível para avaliar a qualidade dos dados usados na política macroeconómica e social;
- ◆ Os indicadores de reforço da capacidade estatística do consórcio Paris21 (*Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* – Cooperação Estatística ao Serviço do Desenvolvimento no Século XXI), baseados na DQAF, proporcionam aos países um meio de identificarem as vantagens e deficiências dos respectivos sistemas nacionais de estatística, bem como de acompanharem os progressos alcançados no reforço das capacidades estatísticas.

Todas estas abordagens têm na sua base um planeamento estratégico e os países deveriam preocupar-se em aproveitar todos os conhecimentos especializados e experiência que já possuem. Os actuais subscritores do GDDS, por exemplo, poderão usar a estrutura de avaliação de base deste sistema como pedra angular de uma estratégia nacional para as estatísticas, que incluirá as bases necessárias à fixação de prioridades em matéria de aperfeiçoamento das estatísticas quando se verificar uma conjuntura de restrição severa dos recursos, e indicar também quando será necessária a ajuda técnica e financeira externa. A participação dos países no sistema GDDS transmitirá um sinal positivo aos utilizadores de dados e parceiros para o desenvolvimento, mostrando que o país em questão encara as estatísticas com seriedade e está já a agir no sentido de colmatar as lacunas. Os países que trabalham em estreita colaboração com o Eurostat, ou que pretendem investir na sua capacidade estatística recorrendo a uma linha de crédito ou a um empréstimo do Banco Mundial, ao abrigo do programa STATCAP (Programa de Concessão de Crédito destinado ao Reforço das Capacidades Estatísticas), poderão usar a NSDS como base para o desenvolvimento de um plano de investimento ou programa de cooperação.

Observações finais

Resumindo, tanto os governos como a sociedade em geral e a comunidade internacional necessitam de estatísticas de qualidade. As estatísticas fazem parte integrante das condições que permitem o desenvolvimento, mas muitos sistemas nacionais de estatística não são capazes de dar resposta a actuais, ou futuras, necessidades em matéria de dados. A abordagem da NSDS disponibiliza um mecanismo eficaz para o reforço da capacidade estatística numa base sustentada, como parte de uma política global de desenvolvimento nacional. O valor acrescentado proporcionado por uma NSDS decorre do facto de estabelecer um planeamento estratégico e prioridades no contexto de todo o sistema estatístico, abrangendo todos os sectores de dados e respectivos utilizadores, bem como questões orgânicas e institucionais essenciais. Assenta no trabalho já realizado e proporciona um quadro coerente para a tomada de decisões governamentais sobre financiamento, bem como para a coordenação dos contributos dos doadores externos.

Os governos nacionais são instados a desencadear os seus processos de NSDS. O primeiro passo será o desenvolvimento de um “roteiro” para as actividades de concepção, que estabeleça as fases e processos principais, incluindo garantias de apoio por parte das altas instâncias políticas. **Os parceiros para o desenvolvimento** (multilateral e bilateral) dos países em questão **são instados a integrar estes processos nos seus programas de ajuda, bem como a enquadrar o seu apoio à actividade estatística no contexto das estratégias nacionais de desenvolvimento da estatística.**

Para mais informações sobre as NSDS, incluindo orientações sobre a sua elaboração, queira consultar o *website* do consórcio PARIS21 em www.paris21.org.