

A questão dos registros administrativos *vis-à-vis* a geração de estatísticas

Nelson de Castro Senra*

A busca de uma conceituação

O que é um registro administrativo, afinal de contas?

Uma resposta simples, mas absolutamente correta, diria que são registros individuais com vistas ao agir administrativo (1). Dessa forma, os registros se justificam, têm sua razão de ser, na medida em que sejam adequados à promoção de uma ação administrativa. Pois, no alcance de uma eficiência administrativa estará a medida da eficácia dos registros. Em síntese, os registros administrativos nada mais são do que instrumentos de administração, sendo expressão de poder.

Os dicionários revelam que registro, substantivo masculino (do latim medieval *registru* e do francês *registre*), é o ato ou efeito de registrar, de escrever ou lançar em livro especial, ao passo que administrativo, adjetivo (do latim *administrativu* e do francês *administratif*), é o que é relativo à administração (por sua vez do latim *administrare*, gerir, dirigir, governar os negócios públicos ou particulares). Quanto às datas prováveis de suas primeiras ocorrências na língua portuguesa, aquele viria do século XIV e este do século XVIII, o que é coerente com a história do mundo português.

Um parêntese histórico

A utilização do homem em termos econômicos, tornando-o força de trabalho, deu-se a partir do que Michel Foucault chamou de disciplina do corpo, quando suas forças são, a um só tempo, aumentadas *em termos econômicos de utilidade* e diminuídas *em termos políticos de obediência*. A disciplina organiza espaços ao mesmo tempo arquiteturais, funcionais e hierárquicos, transformando multidões em multiplicidades organizadas, fazendo com que os indivíduos circulem numa rede de relações, com lugares marcados e valores indicados. Numa palavra, constitui-se um tempo disciplinar marcado pela exatidão e pela regularidade, objetivando-se a máxima rapidez e a máxima eficácia.

A disciplina, ao penetrar nos lugares mais recônditos, fazendo-se presente em toda a extensão do espaço, em suas diversas manifestações, implica registros contínuos de conhecimentos, de modo a extrair, anotar e transferir informações aos pontos mais altos da hierarquia do poder. Acumulam-se documentos, criam-se classificações, estabelecem-se equivalências, enfim, derivam-se médias e definem-se normas, com as quais se realizam comparações. Os re-

* Doutorando em Ciência da Informação pelo programa conjunto do IBICT, CNPq e Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisador do IBGE e professor da Universidade Santa Úrsula, Rio de Janeiro.

(1) Entenda-se como registros individuais não apenas registros sobre pessoas, mas também, por exemplo, registros sobre empresas, sobre transações comerciais, dentre outros.

gistros colocam os indivíduos (2) no campo documentário, fixando-lhes detalhes e minúcias, num anotar intenso e contínuo, daí constituindo-se uma extraordinária riqueza informacional. Caracterizam-se os fatos coletivamente, mas sem perda das individualidades, que se revelam nos desvios em relação à norma, geralmente expressa na média. Em tudo e por tudo, viabiliza-se a administração (3).

A tentação de novos usos

Tanta é a riqueza de informação existente nos registros administrativos que se é tentado a dar-lhes novos usos, indo além de seu natural fim administrativo. Notadamente, se é tentado a derivar-lhes estatísticas, procurando expressar objetivamente uma coletividade.

Em face das naturezas distintas dos registros e das estatísticas, o esforço a ser dispendido certamente será grande, em meio a limitações e restrições. Entretanto, creio que valerá a pena, porquanto acena com a possibilidade de um aumento significativo na disponibilidade das estatísticas, especialmente com referência a espaços menores (geralmente não atendidos pelas pesquisas estatísticas, cada vez mais amostrais), o que seria sobremodo importante, uma vez que nesses espaços parecem maiores as possibilidades de compreensão e solução dos problemas sociais.

Dois tipos de estatísticas podem ser derivadas dos registros. O primeiro tipo, integrando a própria história dos registros, são as estatísticas geradas com a missão de proporcionar uma visão da coletividade mas com a intenção

precípua de retorno ao individual; dito de outra forma, as estatísticas que revelariam os desviados em relação às normas (em geral centradas na média). Essa intenção de retorno ao indivíduo, mantendo as identidades individuais, significa a negação de um dos princípios mais caros à produção das estatísticas: o sigilo. As estatísticas assim produzidas não deveriam ser publicadas, e sim ficar restritas ao ambiente administrativo.

O segundo tipo seriam estatísticas geradas com o cuidado de manutenção do sigilo sobre a individualidade, na intenção de uma visão apenas coletiva da população. Desse modo, autênticas estatísticas poderiam ser geradas. Poderiam no sentido de que ainda ficaria por se compreender o seu verdadeiro significado, o seu real alcance, o que passa por duas vias: primeiro, a questão de sua "quantidade", isto é, de seu valor externo, ou ainda, de sua extensão (dimensão, alcance, importância); segundo, a questão de sua "qualidade", isto é, de seu valor interno, ou ainda, de sua intensão (veemência, intensidade, articulação).

O real significado das estatísticas geradas

Ser. Ser o que? Eis a questão!

O equacionamento desse dilema exige clareza quanto às coberturas externa e interna dos registros. Só então será possível compreender o real significado das estatísticas geradas. Assim, embora se possa dizer que será sempre possível derivar estatísticas dos registros, seus significados deverão ser analisados caso a caso (4). O fato é que

(2) Assim como outras unidades de registro, conforme observado na nota anterior.

(3) Ver Foucault (1987) e Ewald (1993).

(4) Ver o interessante texto de Moore (1991).

nem sempre será possível produzir as estatísticas desejadas, conforme se dá, em princípio, com as pesquisas estatísticas.

De qualquer forma, valerá o investimento, em face da promessa de compreensão de certos problemas sociais que não têm, atualmente, representação quantitativa. Vale dizer, muitos problemas sociais são de difícil tratamento no nível das pesquisas estatísticas pela ausência de um quadro referencial-teórico, o que poderia ser suavizado pelo uso dos registros, que funcionariam mais ou menos como pesquisas monográficas. Ademais, o uso dos registros administrativos poderia compensar a ausência de estatísticas locais, especialmente no plano municipal, resultante do crescente uso da amostragem nas pesquisas estatísticas, em substituição às pesquisas censitárias.

Entretanto, enquanto a geração das estatísticas for uma decisão *a posteriori*, depois de criados os registros, as restrições e as limitações, geralmente muito grandes, serão sempre imprevisíveis. Mas essa situação poderá ser diferente na medida em que seja possível introduzir uma ação *a priori*, ao tempo mesmo da criação dos registros, ampliando sua tradicional função histórica de instrumento administrativo, numa palavra, acrescentando-lhe a função de gerar estatísticas. Assim, a geração das estatísticas ganharia, por assim dizer, o *status* de pesquisa, amparando-se mesmo num arcabouço teórico previamente estabelecido.

Por fim, a questão da geração de séries temporais a partir do uso dos registros administrativos precisa ser especialmente analisada. Ora, as coberturas externa e interna dos registros são modificáveis ao longo do tempo – por exemplo, com a alteração das leis que lhes deram origem, com o aumento da fiscalização que intensifique o uso dos registros, com a revalorização de princípios éticos sobretudo na gestão pública,

dentre outros aspectos. Dessa forma, o mais provável é que não seja adequado partir para comparações temporais muito refinadas, devendo ficar-se limitado a uma ou outra variável.

Alguns exemplos esclarecedores

Os chamados *registros civis*, talvez um dos mais antigos, cobrindo os nascimentos, os óbitos e os casamentos, são obrigatórios e absolutamente necessários à conformação de uma pessoa ao longo da vida, que por isso mesmo se interessa em cumprir as determinações legais. Entretanto, mesmo assim há limitações quanto à sua cobertura externa, por exemplo, no que tange às subenumerações em regiões pobres, onde as pessoas deixam de se registrar, ou o fazem fora dos prazos legalmente estabelecidos, ou prestam informações equivocadas. Outro exemplo seria a inexistência praticamente total de registros de abortos, por seu caráter de ilegalidade. Quanto à cobertura interna, porquanto precodificados, tais registros estão numa situação razoavelmente boa, embora haja campos frágeis, como é o caso da *causa de morte* nos registros de óbitos, dentre outros. Não obstante, nada disso retira dos registros seu grande potencial para explicar alguns dos mais significativos e importantes fenômenos demográficos, atualizando as estatísticas geradas pelos censos demográficos.

Os *registros de acidentes de trânsito* variam muito entre cidades. Em algumas é exigida a presença policial para todo e qualquer acidente, ao passo que em outras esta só é exigida quando há vítimas. Ademais, a questão dos seguros costuma influir diretamente no grau de interesse das pessoas em providenciar o registro policial, mesmo quando este não é uma exigência legal, fortalecendo-lhes a argumentação junto às seguradoras. Assim, a cobertura externa é muito confusa, variando muito,

quer por razões legais, quer por razões pessoais. Por outro lado, sua cobertura interna é de difícil trato, porquanto seu preenchimento por parte da autoridade policial costuma ser muito heterogêneo.

Os registros de migrações entre países, bem como os registros de comércio exterior, são cuidadosamente feitos nos portos e nos aeroportos, por autoridades policiais e/ou fiscais atentas e bem treinadas, mas nem por isso têm cobertura externa exaustiva. Na verdade, podem esbarrar nas transgressões de fronteiras (terrestres, marítimas e mesmo aéreas em algumas regiões), com ou sem a conivência das autoridades policial e/ou fiscal. Quanto à cobertura interna, têm tudo para serem confiáveis, uma vez que as anotações são apoiadas em codificações e classificações previamente estabelecidas e mantidas atualizadas.

Os registros de saúde nos hospitais e de educação nas escolas apresentam exaustivas coberturas externa e interna, pela razão simples de serem vitais ao acompanhamento do tratamento dos doentes e do desempenho dos alunos. Entretanto, no caso dos registros de saúde, como servem também para operacionalizar pagamentos, acabam sujeitos a práticas fraudulentas, o que distorce a ocorrência das doenças, fragilizando totalmente o significado das estatísticas geradas. Por seu turno, no campo da educação, à exceção dos registros financeiros – algo misterioso nas escolas privadas, especialmente no que se refere aos seus custos operacionais –, os demais registros parecem confiáveis, sugerindo estatísticas no mínimo interessantes, ainda que dificilmente possam cobrir a complexa questão da qualidade do ensino.

Os registros dos imóveis urbanos para efeito de cobrança do imposto predial, uma das principais fontes de receita das cidades, são em geral cuidadosamente elaborados, sendo mantidos em arquivos informatizados (até para facilitar a emissão das guias de recolhimento). Contudo, sua atualização exige intensa fiscalização, de modo a não deixar escapar reformas e construções ilegais, o que nem sempre se faz de forma expedita, seja por descuido, seja por ser dispendioso, seja mesmo por corrupção. De modo análogo, as folhas de pagamentos salariais, produzidas geralmente em ambiente informatizado, para ordenamento de crédito bancário, para emissão de contracheques, com exaustivas coberturas externa e interna, podem sofrer em qualidade com práticas escusas como, por exemplo, o pagamento "por fora".

Enfim, um sem-número de outros exemplos poderiam ser dados, mas o que se viu até aqui já é bastante para ilustrar a questão das coberturas externa e interna dos registros e do conseqüente reflexo nas estatísticas, cabendo uma ressalva quanto às mencionadas possibilidades de fraudes nos registros (5). Embora possíveis, estas não necessariamente ocorrem. Entretanto, a mera possibilidade de sua ocorrência sugere uma atenção especial na compreensão dos registros, de modo a se entender devidamente o valor das estatísticas geradas. O conhecimento de seu real valor é essencial.

O ambiente e o método

Como é sabido, estatísticas são agregações de informações individuais em que se guarda sigilo sobre as iden-

(5) Um relato de experiência no trato dos registros administrativos da área do trabalho pode ser visto em Arias (1994).

tidades dos informantes. Dessa forma, de pronto, será preciso explicitar, caso a caso, o método de agregação a ser utilizado. O mais provável, talvez mesmo o mais seguro, é a geração de simples somatórios e a apresentação de singelas contagens de frequência. Nem sempre será possível fazer inferências quanto à população pertinente ao fenômeno em estudo, pela razão mesma de que, em geral, ela será desconhecida.

Assim, será indispensável a elaboração prévia de umas tantas regras, por exemplo, para o tratamento de registros duplos ou omissos ou inconsistentes, dentre outros, buscando-se o mais possível um tratamento universal, ao longo do tempo e ao longo do espaço. Na verdade, o imperativo desse corpo de regras será tanto maior quanto maior for o número de pessoas envolvidas no preenchimento dos registros, aumentando a possibilidade de erros nas anotações. Ademais, considere-se que há fenômenos de difícil codificação prévia, não estruturáveis previamente, quando, então, as flutuações de conteúdo poderão ser muito intensas.

Complementarmente, considere-se o ambiente operacional dos registros, influenciando diretamente no acesso aos mesmos. O preenchimento e o arquivamento podem se dar sob diferentes graus de centralização ou descentralização, implicando maiores ou menores dificuldades e mais ou menos tempo necessário ao seu completo manuseio. Em especial, o arquivamento em meio impresso dificulta o uso dos registros, ao passo que o arquivamento em meio magnético irá facilitá-lo. A propósito, o uso generalizado da microinformática tem facilitado em muito o trabalho de geração de estatísticas a partir dos registros; na verdade, tem influído dire-

tamente na geração dos próprios registros.

Um novo ambiente e um novo método

Enfim, as dificuldades e limitações apontadas até aqui não devem levar ao desânimo, porquanto será sempre valiosa a geração de estatísticas a partir de registros administrativos, pelas razões já vistas. Mesmo que não se atinja um conjunto muito grande de estatísticas, sempre será melhor do que nada, que é o dominante em algumas situações.

De qualquer forma, a situação poderia ser expressivamente diferente se de fato fosse possível associar-se a função estatística aos registros administrativos. As estatísticas produzidas deixariam de ser fruto do acaso e passariam a ser fruto de um planejamento, potencializando-se em muito as possibilidades. Um corpo previamente estabelecido de conceitos, de definições, de classificações, de padrões e mesmo de cadastros aumentaria e facilitaria a possibilidade de geração harmonizada ou integrada das estatísticas.

Ora, esses instrumentos, além de necessários à geração das estatísticas, muito poderiam contribuir para a rotinização no preenchimento dos próprios registros, com o benefício de homogeneizar seus conteúdos, ao mesmo tempo em que poderiam liberar seus atores para o cumprimento de outras tarefas, talvez mais pertinentes às suas missões (por exemplo, um policial pode alegar que sua função maior é combater a delinquência e não preencher papéis). Assim, a ação *a priori* aqui advogada teria um valor amplo, sendo altamente positiva para todos (6).

(6) Para uma sensibilização do real significado das estatísticas, veja Besson (1995) e Seltzer (1994).

Uma palavra final

O envolvimento dos criadores dos registros administrativos com a idéia de geração de estatísticas passa pela ampliação de suas visões da realidade, pela percepção da importância de haver um número maior e mais diversificado de estatísticas. Além disso, precisará haver uma manifesta vontade política, bem como uma conseqüente disposição administrativo-gerencial, com vista às

necessárias articulações entre diferentes atores e seu envolvimento na idéia de um sistema estatístico ampliado, capaz de oferecer as estatísticas necessárias e suficientes às ações coletivas, sociais e econômicas, sobretudo as referidas a espaços menores, como a esfera municipal. A tarefa não será simples, como se viu, mas será muito importante para os interesses gerais da sociedade. Enfim, valerá o esforço.

Referências bibliográficas

- ARIAS, Alfonso. "Registros administrativos e sua utilização na geração de bases estatísticas: limitações e cuidados necessários". *Anais do 1º Encontro de Informações Gerenciais*, Rio de Janeiro, Iplan-Rio, 1994.
- BESSON, Jean-Louis (org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo, Ed. da Unesp, 1995.
- EWALD, François. "Foucault e a norma". In: EWALD, F., *Foucault, a norma e o direito*, Lisboa, Vega, 1993, pp. 77-125.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: o nascimento da prisão*. 10ª ed., Petrópolis, Vozes, 1987.
- MOORE, Peter G. "Official statistics: counting with confidence". *Journal of the Royal Statistical Society, A* (1991), 154, part 1, pp. 23-44.
- SELTZER, Willian. *Politics and statistics: independence, dependence or interaction?* Nova York, United Nations, Working Paper Series n. 6, 1994.

RESUMO - A questão dos registros administrativos vis-à-vis a geração de estatísticas. O texto procura lançar alguma luz sobre a questão da geração de estatísticas a partir dos registros administrativos. Inicia por buscar uma definição para os ditos registros, para logo em seguida fazer uma breve incursão sobre sua história, que remonta à própria constituição do capitalismo. De imediato, passa-se a pensar nas reais possibilidades de derivar-lhes estatísticas, dando-lhes, assim, um novo uso. Ao longo dessa reflexão, analisa-se, a partir de uma grande quantidade de exemplos, a complexa questão do real significado das estatísticas derivadas. Trabalha-se, em seguida, as questões do ambiente de trabalho e do método de agregação. Finalmente, apresenta-se uma proposta de recriação da idéia de registros administrativos que facilite a geração de estatísticas.

ABSTRACT - The question of administrative registers vis-à-vis the statistics generation. The text tries to flash at the issue of the generation of statistics from the administrative registers. It starts by seeking a definition to the surnamed registers, and immediately after it makes a brief incursion in its history, which goes back to the own formation of capitalism.

Immediately, it's led to think the real possibilities of deriving the administrative registers to statistics, this way giving them a new use. Along this consideration, it's analysed the complex matter of the real meaning of the derived statistics, doing so by a huge number of examples. Afterwards, it's discussed the issues of work environment and of the aggregation method. Finally, it's presented a suggestion of recreation of the idea of administrative registers which facilitates the generation of statistics.

(Recebido para publicação em novembro de 1996).