



Adrião Simões Ferreira da Cunha

Estatístico Oficial Aposentado - Antigo Vice-Presidente do Instituto Nacional de Estatística de Portugal
Lisboa, 1 de Fevereiro de 2023

A IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS ESTATÍSTICOS NACIONAIS NOS ESTADOS DE DIREITO DEMOCRÁTICO

A necessidade dos Países terem um Sistema Estatístico Nacional operacional deriva de ser essencial que disponham em tempo oportuno de Estatísticas Oficiais fiáveis e acessíveis para a tomada de decisões a todos os níveis da Sociedade, em que os Institutos Nacionais de Estatística (INE) são os principais *Centros de Racionalidade* do processo de desenvolvimento dos Países.

De facto, dirigentes políticos, gestores públicos e privados, investigadores, e parceiros sociais, entre outros, não poderão cumprir as suas funções e realizar os seus objetivos com eficiência e eficácia sem Estatísticas Oficiais adequadas sobre as tendências dos problemas que enfrentam e sobre o seu estado atual, em termos que permitam perspetivar, alicerçadamente, a sua evolução futura (ver longe).

Com o advento dos Estados de Direito Democrático foi-se desenvolvendo uma prática de responsabilização progressiva dos governantes pelos governados, que exige uma aferição permanente das necessidades de intervenção e dos resultados alcançados nas várias políticas públicas prosseguidas, prática que exige *mecanismos de medição* que permitam conhecer atempadamente a realidade que se governa para adequar tanto o discurso como a prática política, visto que face à complexidade do tecido económico e social das Sociedades modernas num contexto de acelerada globalização num progressivo e inelutável apertar da malha das interdependências, a prática de uma gestão rigorosa em áreas de tão elevada sensibilidade não se compadece com atuações intuitivas ou decisões tomadas sem uma sólida base objetiva (informação quantitativa). Assim, a prioridade atribuída pelos Governos ao bom funcionamento dos Sistemas Estatísticos Nacionais (SEN) devia refletir a importância das Estatísticas Oficiais nas Sociedades modernas, tendo presente que:

- Não cessa de aumentar a procura de Estatísticas Oficiais devido à complexidade do mundo moderno e ao facto dos Governos tomarem a seu cargo cada vez mais o objetivo de assegurar o bem-estar dos cidadãos, avocando para tal disposições de planeamento económico e social e de regulamentação, que os obriga a dispor de uma base sólida de informação estatística oficial sobre a qual possam fundamentar as suas políticas e monitorizar a respetiva execução, bem como determinar o seu grau de eficácia.
- Os Governos que não têm um SEN operacional estão fortemente enfraquecidos, sendo cada vez mais reconhecido que as Estatísticas Oficiais são fundamentais, e tanto mais quanto se quiser controlar os aspetos quantitativos dos problemas a resolver; situar os fenómenos de modo mais ou menos isolado na perspetiva desejada; indicar a importância das partes relativamente ao todo; substituir os votos piedosos e as belas declarações políticas, por dados objetivos (realistas).
- A decisão política nos Estados de Direito Democrático necessita do apoio de um Sistema de Informação integrado por duas infraestruturas básicas: os Órgãos de Comunicação Social, visando formar uma opinião pública aberta à discussão de ideias e ao mundo, permitindo a discussão pública que contribua para estabelecer limites ao egoísmo individual; e o SEN, que com regularidade produz Estatísticas Oficiais com rigor científico e imparcialidade as quais, além do seu valor informativo nos planos social, económico, demográfico e ambiental, revestem a natureza de uma autêntica informação cívica reforçando o exercício da cidadania e a democracia.

Em consequência, as Estatísticas Oficiais dão um contributo determinante para a formulação, monitorização e avaliação das políticas públicas, ajudando as instituições de carácter social com atividade no bem-estar da população, assim como dão aos parceiros sociais, aos investigadores, aos estudantes e aos cidadãos em geral, uma visão mais realista do meio económico e social em que vivem e atuam.

O que precede assume importância capital quando se equacionam as possibilidades de organização, gestão e funcionamento dos SEN, devendo os seus *comandos legais* estabelecer os respetivos Princípios Orientadores que em síntese abrangente tratam geralmente os temas: *Centralização/Descentralização Estatística; Coordenação Estatística; Segredo Estatístico; Autoridade Estatística; Independência.*

Assim, abordo algumas das questões fundamentais destes princípios norteadores do funcionamento dos SEN nos Estados de Direito Democrático.

A *Centralização/Descentralização Estatística* no plano funcional, mais que um princípio dos SEN é um modelo organizativo cuja questão essencial é o grau de consagração do modelo adotado.

Não oferece dúvidas o interesse dum país ter um INE, autónomo do ponto de vista técnico, administrativo e financeiro, e cujo dirigente de topo possua uma competência técnica e de gestão comprovada. Mas não é tão pacífica a gama de atividades que lhe deverá caber.

Recolhe consenso que os INE devem ter a seu cargo, pelo menos: os (grandes) Recenseamentos, designadamente da População e da Habitação; as Contas Nacionais, nas vertentes: anuais, trimestrais, regionais, e contas satélites; os Inquéritos Correntes às Empresas e Estabelecimentos, em especial os necessários para o cálculo das Contas Nacionais e para a elaboração de sínteses e análises de conjuntura económica; as Estatísticas do Comércio Externo; as Estatísticas sobre as Condições de Vida das Famílias, designadamente: Receitas e Despesas, Preços e Salários, Emprego e Desemprego, Pobreza e Exclusão Social; as Estatísticas Demográficas.

No entanto o consenso não é tão claro quanto às estatísticas sobre os Sectores Sociais (Educação, Saúde, Segurança Social, Justiça) cujas estatísticas podem ser produzidas através do aproveitamento de dados administrativos da competência dos respetivos Ministérios de tutela.

Verifica-se também que é prática universal caber estatutariamente aos Bancos Centrais a produção das Estatísticas Monetárias, Financeiras, Cambiais e da Balança de Pagamentos em articulação metodológica com os INE visando assegurar a necessária integração das mesmas no cálculo das Contas Nacionais da responsabilidade destes.

Sobre as vantagens e os inconvenientes da centralização/descentralização dos SEN no plano funcional a experiência mostra que o modelo organizativo de *pendor centralizante* é vantajoso, embora admitindo a flexibilidade legal para a prática casuística da descentralização funcional.

Na verdade, em muitos países os INE enfrentam limitações financeiras e de pessoal qualificado, pelo que, para recrutar e manter esta mão-de-obra (rara), estão em desvantagem face à capacidade concorrencial do setor privado e por vezes mesmo de algumas Administrações Públicas setoriais.

A este estado de coisas responde melhor o modelo organizativo de *pendor centralizante* por permitir concentrar a constituição de uma massa crítica de competência técnica, enquanto num sistema de *pendor descentralizante* o pessoal está disseminado por serviços de estatística em vários Ministérios que utilizam em geral dados administrativos na produção estatística.

O desenvolvimento da informática, ao potenciar o aproveitamento estatístico dos dados administrativos, impõe que os INE tenham o poder legal de, além do direito de acesso aos respetivos registos, participar na sua conceção, para que as respetivas administrações de tutela utilizem nos formulários administrativos de suporte definições, conceitos e nomenclaturas estatísticas que facilitem a indispensável harmonização e a conseqüente comparabilidade das Estatísticas Oficiais, diminuindo os custos de produção, evitando duplicações e a inevitável delapidação de recursos, bem como diminuindo a carga sobre os inquiridos.

O princípio da *Coordenação Estatística*, qualquer que seja o modelo organizativo do SEN adotado, centralizante ou descentralizante, deverá sempre ser formulado nas componentes que lhes são inerentes, ou seja, coordenação *técnica* e coordenação de *objetivos*.

A importância da Coordenação Estatística é potenciada no modelo organizativo descentralizante, em que a prática mostra que a coordenação estatística é confiada a um órgão com poderes adequados e que nos SEN de pendor centralizante tal função é também confiada ao próprio INE.

A prática mostra que a Coordenação Estatística pode ser assegurada pelos INE por se moverem melhor no terreno da coordenação técnica e se encontrarem em posição favorável para prepararem as decisões sobre os objetivos que devem ser tomadas por um órgão supremo do SEN (tipo Conselho Nacional de Estatística), articulado com a orgânica de planeamento e com os atores económicos e sociais (a Sociedade).

O princípio do *Segredo Estatístico* merece destaque nos SEN, sendo a proteção da confidencialidade dos dados estatísticos individuais recolhidos uma preocupação constante dos INE, que foram criando práticas traduzidas em leis que definem o conceito de Segredo Estatístico e as regras da sua aplicação.

Nos países de regime democrático multipartidário e economia de mercado aberto o Segredo Estatístico é acolhido nos respetivos SEN, sendo notória a preocupação ético-profissional dos estatísticos oficiais pelo respeito escrupuloso do Segredo Estatístico, sendo usual na admissão de pessoal nos INE proceder de imediato a uma ação de sensibilização para o problema, e obrigatório assinar uma declaração em que cada funcionário jura por sua honra respeitar escrupulosamente as normas a que fica legalmente obrigado.

O princípio da *Autoridade Estatística* traduz o poder de realização dos inquéritos estatísticos oficiais estipulando a obrigatoriedade de resposta nos prazos que forem fixados e as sanções para os casos de transgressão estatística, normalmente do tipo: não-resposta; resposta fora do prazo estipulado; e resposta incorreta, em que a questão fundamental da aplicação deste princípio é decidir a quem atribuir esse poder.

A solução adotada por muitos países é a lei do SEN atribuir esse poder ao INE que fica em condições de autonomia técnica para realizar novos inquéritos, bem como alterar ou cessar os existentes, consoante os mecanismos adotados para a auscultação das necessidades estatísticas, fixação das prioridades e dos programas de atividade, ressalvada a necessidade de parecer do Conselho Nacional de Estatística, que tenha como atribuição a orientação e coordenação do SEN e o apoio crítico ao INE no exercício das suas funções, e que seja composto pelos parceiros naturais do trabalho estatístico oficial: os produtores, os utilizadores e os fornecedores dos dados de base.

Como se compreende, sem legislação que determine a obrigatoriedade de resposta aos inquéritos estatísticos oficiais e que estipule sanções aos infratores, não é possível pensar em produção de Estatísticas Oficiais com qualidade (fiáveis, oportunas e pontuais).

O princípio da *Independência*, embora seja já pacífica a discussão sobre a sua importância quer na sua análise teórica quer no respetivo ordenamento jurídico, a verdade é que a experiência mostra que os INE podem sofrer tentativas de intromissão, diretas ou indiretas, dos utilizadores públicos e privados visando uma orientação da sua produção e mesmo a delimitação da esfera de competência.

Assim, impõe-se um comando legal que defenda os INE (as Estatísticas Oficiais) de tentativas de interferência que, além dos conflitos inerentes, poderiam dar origem à produção de estatísticas "orientadas" o que redundaria, inevitavelmente, na sua perda irreparável de credibilidade.

Para os estatísticos oficiais, atenta a sua missão de prestação de Serviço Público à Sociedade numa base objetiva, imparcial e equidistante, a questão centra-se na necessidade dos INE disporem do poder legal para determinar não só a metodologia mais adequada para a realização das suas operações estatísticas oficiais e para divulgar os resultados alcançados o mais rapidamente possível após concluído o respetivo processo produtivo, como também para definir a linha técnica evolutiva da sua ação.

Nos Estados de Direito Democrático o reconhecimento da necessidade de integridade e credibilidade das Estatísticas Oficiais está radicado nas respetivas Sociedades com o entendimento da necessidade dos INE serem totalmente independentes do poder político, e de quaisquer outros grupos de interesse/pressão.

De facto, nos Estados de Direito Democrático a Democracia fica tanto mais robustecida quanto mais os cidadãos tenham a perceção da independência dos respetivos INE relativamente a qualquer manipulação política, ou de outra natureza e, conseqüentemente, da integridade e credibilidade das Estatísticas Oficiais.

Apesar do número de países em que existe consenso sobre o que precede, convém ter presente que os INE não se comparam aos outros Organismos Públicos posto que *não regulam, não inibem, não controlam, e não executam Políticas Governamentais*, bem como as Estatísticas Oficiais que produzem e difundem também são um bem diferente dos outros.

As Estatísticas Oficiais produzidas pelos INE devem ser não só pertinentes como credíveis, e a sua credibilidade deve assentar na reputação dos INE. Na verdade, nenhum outro Organismo Público como os INE tem de se esforçar tanto para se manter demarcado do Governo e dos partidos políticos, ou seja, de qualquer sinal de que as Estatísticas Oficiais que fornecem à Sociedade foram afetadas por considerações que não sejam as da imparcialidade na escolha das atividades, setores e fenómenos a quantificar e da objetividade na forma de os medir.

A essa demarcação chama-se **Independência**, e na ausência de uma Independência verdadeira e demonstrável, as Estatísticas Oficiais produzidas e disponibilizadas pelos INE, por muito bem tecnicamente fundamentadas que sejam, não passarão o teste da credibilidade junto da Sociedade.

A Independência dos INE não significa que se devam subtrair ao teste da relevância das Estatísticas Oficiais que produzem e difundem à Sociedade, sendo do interesse público que os assuntos que clarificam objetivamente (quantificam) sejam os que estão no topo das preocupações do Governo e da Sociedade. A resposta é que a aquisição pelos INE da reputação de imparcialidade resulta da credibilidade acumulada obtida pela objetividade, pela independência e pela competência técnica exibidas.

A mensagem a transmitir pelos INE à Sociedade e a corroborar com demonstrações concretas de que isso é efetivamente verdade é que não cedem a interesses particulares, devendo afirmar publicamente, de forma recorrente, que as Estatísticas Oficiais que produzem estão disponíveis para todos ao mesmo tempo.

Neste contexto, a tensão entre a objetividade e a necessidade de manter os Governos satisfeitos com os serviços prestados pelos INE é, se não a mais difícil, certamente das mais difíceis tensões que os seus Presidentes têm de gerir, pois não só devem mantê-los a salvo de quaisquer interferências como também têm de convencer o público, sempre desconfiado, de que isso é efetivamente verdade.

Como se compreende, a Independência verifica-se no domínio dos factos, só existindo, de facto, se o árbitro final do conteúdo da informação a divulgar pelos INE forem os seus Presidentes, que são quem, após ouvir os conselhos técnicos razoáveis, decidem como distribuir os seus recursos pelas prioridades em conflito.