

A PROPÓSITO DA REVISÃO DA LEI DO SEN

Fernando Marques

Presidente da Secção Eventual para Revisão da Lei do Sistema Estatístico Nacional do Conselho Superior de Estatística e membro representante da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses no CSE

Está em curso um processo que poderá culminar na revisão da Lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN, Lei 22/2008 de 13.5), tendo sido constituída para este efeito uma Secção Eventual no âmbito do Conselho Superior de Estatística (CSE). A Secção deve nomeadamente propor um novo modelo de presidência do CSE e o reforço da independência e autonomia de gestão do INE, devendo-se ir além da independência técnica, já consagrada. O mandato refere princípios consagrados na legislação, nacional e europeia, com relevo para o Código de Conduta para as Estatísticas Europeias (Código).

No presente artigo reflecte-se sobre a revisão da Lei do SEN num contexto mais amplo, num duplo sentido. Primeiro, parte-se do debate a nível europeu em que estão no centro das preocupações questões como a independência estatística, a eficiência, a integração e, mais recentemente, a coordenação. Segundo, procura ir-se, na medida do possível, para além da dimensão legislativa, abordando questões que se consideram cruciais para o desenvolvimento das estatísticas.

Julga-se importante este enfoque alargado, não só por estarem ainda a decorrer os trabalhos da Secção. É-o também porque, embora os sistemas estatísticos europeus tenham modos de organização diferentes e não pareça haver convergência a este nível, há problemas que são comuns (como o de assegurar o princípio da independência) e outros que tendem a ser comuns, como a escassez de recursos. E ainda porque a Lei do SEN, sem deixar de ser essencial, nem tudo pode resolver.

O princípio da independência: ser de facto e de direito

Este é um dos princípios fundamentais, estruturante da organização e funcionamento do sistema estatístico. A independência – dos Institutos Nacionais de Estatística e das outras autoridades estatísticas – significa, nos termos do Código, a ausência de interferência política ou outro tipo de

Conselho Superior de Estatística

ingerência externa no desenvolvimento, produção e divulgação de estatísticas oficiais, devendo ser definida por lei. São de sublinhar, a nosso ver:

- Antes de tudo, o Código baseia-se em 15 princípios, mas começa exactamente pelo da independência;
- Em segundo lugar, está aqui em causa a “independência” e não meramente a “independência profissional”. Ainda que seja esta a designação dada no Código, será de notar que o seu conteúdo aponta para o conceito de independência estatística. Este princípio (com esta expressão) é usado em normas jurídicas europeias, como é o caso do Regulamento nº 1175/2011 de 16.11 (artigo 10º-A) relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas;
- Em terceiro lugar, trata-se de um conceito amplo com implicações (para além da independência profissional), nomeadamente, na nomeação e destituição dos dirigentes máximos, nos programas de trabalho estatísticos e na divulgação autónoma da informação estatística. O objectivo é o de garantir que o desenvolvimento, produção e divulgação de estatísticas se processa de forma independente;
- Em quarto lugar, o princípio da independência não respeita apenas aos INE mas abrange todas as autoridades estatísticas. Os sistemas estatísticos têm modos de organização diferentes, podendo ser mais ou menos centralizados. Na prática, haverá sempre alguma descentralização, podendo a produção estatística caber a um departamento ministerial sem que sempre haja, em todos os países, uma sujeição clara em relação ao órgão produtor central. Ora o Código é claro quanto à aplicabilidade do princípio a todos os produtores ainda que admita a sua adaptação no caso das outras autoridades estatísticas;
- Em quinto lugar, é necessário que esteja fixado na lei como salienta o Conselho Consultivo Europeu para a Governança Estatística (CCEGE), no seu último relatório anual: mesmo que um sistema seja de facto independente é desejável que a legislação reflecta essa realidade para evitar futuros ataques à independência. Ou seja, o sistema estatístico deve ser independente, de facto e de direito.

Observe-se ainda que a independência não pode ser isolada doutros princípios, como o que se refere à imparcialidade e objectividade, incluindo, por exemplo, o direito de qualquer utilizador ter acesso às estatísticas à mesma hora, nem desligado do princípio da adequação de recursos.

A questão dos recursos: um quadrado de incompatibilidade?

Na verdade, o desenvolvimento, a produção e a divulgação das estatísticas oficiais não escapa às políticas de austeridade e à ideia de que se pode fazer mais com menos, num contexto em que há mais necessidades estatísticas e mais preocupações com a qualidade estatística (a que acresce ainda a preocupação com o alívio da carga sobre os respondentes). Sistematizando, tratar-se-ia de compatibilizar:

- **Menores recursos:** o CCEGE tem expressado preocupações nesta matéria desde 2009 e chama a atenção, no relatório referido, para o facto de cerca de metade dos países que integram o Sistema Estatístico Europeu indicarem a contínua redução de recursos, humanos e financeiros;
- **Maiores necessidades estatísticas:** embora decorram de vários factores, pesa hoje bastante (sobretudo?) o desenvolvimento de políticas da UE que exigem mais informação estatística – até porque, nalguns casos, se apoiam directamente nas estatísticas (por exemplo, Estratégia Europa 2020 e desequilíbrios macroeconómicos excessivos) –, bem como as obrigações estatísticas decorrentes de normas europeias que os países são obrigados a cumprir (veja-se o elevado volume de regulamentos sobre estatísticas, ou seja de normas directamente aplicáveis);
- **Maiores preocupações com a qualidade estatística:** sintetizando, refiram-se os vários princípios do Código relacionados com a qualidade e as preocupações expressas no último relatório do CCEGE sobre a produção estatística das "outras autoridades estatísticas";
- **Diminuição da carga sobre os respondentes,** embora nos pareça ser um tema sobrevalorizado, quase parecendo que os sistemas estatísticos usam os dados recolhidos para si, quando afinal os "devolvem", tratados, à sociedade.

Admitir que tudo se compatibiliza com mais eficiência, métodos mais modernos (os investimentos nas tecnologias também têm custos), com a exploração para fins estatísticos de registos administrativos, formas diferentes de organização e de produção estatística, pode ser ilusão, mesmo que tudo isto possa ser necessário.

No relatório de 2011, o CCEGE salienta que os investimentos para melhorar a eficiência (e a redução de custos no futuro), a qualidade e a pontualidade não podem ser sacrificados e que os respeitantes a novos domínios devem ser avaliados com prudência. O que já dá uma visão mais realista quanto ao fazer mais com menos. Seja como for, os riscos são claros. Até porque o custo para a sociedade de estatísticas oficiais inadequadas é considerável (como concluiu o Comité Consultivo Europeu de Estatísticas em 2011).

A eficiência

Isto dito, não se desvalorizam as preocupações com a eficiência. Só que, passe o aparente paradoxo, não deve estar relacionada, como está, com a redução de recursos. Um sistema, sobretudo quando alimentado com dinheiros públicos, deve procurar usar bem, e não desperdiçar, recursos, independentemente da fase do ciclo económico ou das desventuras das finanças públicas.

Que domínios essenciais considerar para a melhoria da eficiência? Não há uma resposta óbvia porque vários factores se cruzam: aspectos legais, como ter uma Lei do SEN com um quadro claro e preciso sobre o princípio da autoridade estatística (o que acontece no caso português, o que não impede que seja reforçado); trabalhadores qualificados e com formação contínua; utilização de tecnologias de informação e de comunicação; aspectos organizativos ligados ao funcionamento do sistema, nos quais são de incluir a cooperação, a coordenação e a utilização de fontes administrativas.

Alguns destes factores exigem recursos financeiros, outros não (mas sem perder de vista que um bom investimento no presente significa menos custos no futuro). Mas a questão chave aqui talvez seja: qual o factor que, numa dada situação, pode ser considerada determinante?

Sem hesitação, a resposta está, na situação portuguesa, nos aspectos organizativos. Ou seja, precisa de funcionar melhor enquanto sistema (que, para o ser, tem de ser mais que o conjunto das partes que o formam); de saber integrar informação administrativa de qualidade; de reforçar os instrumentos de coordenação; de desenvolver a cooperação. Refira-se ainda que, no caso português, a, ao que se julga, singularidade da integração na Lei do SEN do Banco de Portugal como autoridade estatística constitui um meio relevante para o desenvolvimento da cooperação.

Um caso particular: o acesso a dados administrativos de qualidade

Tem sido dada grande relevância ao aproveitamento de dados administrativos de qualidade para fins estatísticos num contexto de menores recursos disponíveis. Mas não há razões para que não possa haver dissociação entre estas duas questões. Se essa informação existe e pode ser aproveitada para o desenvolvimento das estatísticas não há razões para não o fazer. O princípio da autoridade estatística deverá também abranger esta informação. Mesmo com recursos adequados este aproveitamento faz sentido, até porque deixa disponíveis recursos que até podem ser usados para a complementar ou aprofundar. Porém, o uso de informação administrativa não deve ser vista como uma panaceia, primeiro porque há questões de qualidade a ultrapassar e depois porque a sua exploração também pode envolver custos.

Seja como for, a questão de fundo, considerando a situação portuguesa, pode não ser esta, mas antes a da persistente dificuldade de acesso a esta informação. Em termos legais não parece existirem barreiras. Primeiro, e no que respeita à protecção dos dados pessoais, a Constituição admite expressamente, como uma das excepções à utilização da informática para dados pessoais sensíveis, “o processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis” (nº 3 do artigo 35º). Bastaria então, dir-se-ia, que os dados recolhidos fossem anonimizados na fase de tratamento. Acrescente-se que esta norma vem desde 1976 e que se insere no regime dos direitos, liberdades e garantias, sendo portanto directamente aplicável. Segundo, porque a Lei do SEN expressamente prevê a utilização de dados administrativos, dispondo mesmo que o princípio da autoridade estatística prevalece sobre eventuais limitações ou deveres de sigilo constantes de regimes especiais.

O facto é que as barreiras persistem, embora as razões se afigurem às vezes obscuras. Do ponto de vista legal, invoca-se o cumprimento da lei de protecção dos dados pessoais (Lei nº 67/98 de 26.10).

Mas será que o problema é apenas legal, ou existem antes, ou também, barreiras ao nível de funcionamento da Administração Pública? É aqui que se põe a questão da obscuridade, porque não emergem à luz do dia as razões que levam serviços da Administração Pública a opor-se, ou na prática, a obstem, por acção ou inacção, à utilização de dados administrativos para fins estatísticos. Quando tanta se fala na reforma do Estado, quase sempre e na essência para reduzir o seu papel, talvez valesse a pena transformar de facto a Administração Pública em aspectos fundamentais do seu funcionamento.

Concluindo

Concluindo, não se pode retirar do exposto que a revisão da Lei do SEN não é necessária. A dimensão legislativa é necessária e não só aqui (também e, por exemplo, na institucionalização de uma identificação única dos estabelecimentos). No caso da revisão da lei do SEN, o CSE irá propor ao Governo um conjunto de alterações que visem uma melhor conformação em relação aos princípios estabelecidos no Código, desde logo o da independência. Esta revisão, a concretizar-se, não deve ser entendida como um ponto de chegada, mas antes de partida, para que o sistema estatístico funcione melhor, mais coordenado e integrado (seja mais sistema enquanto todo organizado).

Lisboa, janeiro de 2014

Nota:

Por opção do autor, o artigo está redigido de acordo com a antiga ortografia.