

10ª Reunião da SEAC 2021

17 junho 2019

Parecer do INE à proposta do GT Censos 2021 – Questões “étnico-raciais”

Entre fevereiro de 2018 e abril de 2019 decorreram os trabalhos do Grupo de Trabalho Censos 2021 – Questões “Étnico-Raciais”, criado pelo Despacho n.º 7363/2018. Este Grupo de Trabalho tinha como objetivo produzir recomendações tendo em vista a incorporação, no questionário dos Censos 2021, de uma formulação que caracterize a composição étnico-racial da população em Portugal.

O Grupo de Trabalho procedeu à contextualização da recolha de dados de cariz étnico-racial analisando as vantagens e potencialidades da recolha deste tipo de dados, bem como as suas desvantagens e riscos inerentes, tendo em conta as experiências internacionais e a diversidade de visões internas.

Não tendo sido possível chegar a um consenso entre os especialistas que constituíam este Grupo de Trabalho, houve recurso a votação. Por maioria, foi recomendada a introdução nos Censos 2021 de uma questão sobre a origem/pertença étnico-racial, conforme relatório produzido e disponibilizado integralmente aos membros da SEAC 2021 a quando da sua disponibilização ao público.

A formulação da pergunta e as categorias de resposta propostas pelo Grupo de Trabalho são as que a seguir se apresentam:

“Resposta Facultativa (legislação aplicável).

A resposta a esta pergunta implica a autorização para o tratamento dos respetivos dados.

Portugal é hoje uma sociedade com pessoas de diversas origens. Queremos melhorar a informação sobre essa diversidade para melhor conhecer a discriminação e desigualdades na sociedade portuguesa.

Qual ou quais das seguintes opções considera que melhor descreve(m) a sua pertença e/ou origem?”

A. Branco /Português branco /De origem europeia

- origem portuguesa*
- outra origem europeia ocidental*
- origem da Europa de Leste*
- origem brasileira*
- outra origem. Qual? _____*

B. Negro/Português Negro/Afrodescendente/De origem africana

- origem angolana*
- origem cabo-verdiana*
- origem guineense*
- origem moçambicana*
- origem são-tomense*
- origem brasileira*
- outra origem. Qual? _____*

C. Asiático/Português de origem asiática/De origem asiática

- origem chinesa*
- origem macaense*
- origem timorense*
- origem indiana*
- origem goesa*
- origem paquistanesa*
- origem Bangladesh*
- origem nepalesa*
- outra origem. Qual? _____*

D. Cigano/ Português cigano/Roma/ De origem cigana

- português cigano*
- cigano de origem romena*
- Outra origem. Qual? _____*

E. Outro grupo. Qual? _____

F. Origem mista. Quais? _____

A proposta do Grupo de Trabalho foi analisada pelo INE tendo em conta o princípio da independência técnica e profissional que norteia a sua missão na produção de estatísticas oficiais e na garantia da qualidade da informação produzida.

A realização dos Censos representa um grande investimento e impõe uma carga estatística sobre todas as pessoas residentes em Portugal, pelo que as variáveis a incluir no questionário são criteriosamente analisadas, no sentido de avaliar a viabilidade da sua recolha e respetiva qualidade, assim como os impactos na operação em si e junto da população.

É reconhecido internacionalmente que há temáticas que, pelas suas características, são consideradas difíceis de observar nos Censos e para as quais não é possível garantir qualidade na resposta. De uma forma geral, essa dificuldade pode ser resultado de um conjunto de razões:¹

- Por serem consideradas de tal modo sensíveis que a sua integração nos censos seja inaceitável para uma parte da população;
- Porque envolvem conceitos subjetivos e/ou cuja terminologia não é perceptível para a generalidade da população ou necessitam de longas explicações para assegurar uma resposta correta;
- Porque requerem informação que não é do conhecimento geral da população ou para a qual não é possível responder de forma precisa;
- Porque dão origem a respostas subjetivas ou opiniões, para as quais não existe uma resposta que possa ser considerada correta;
- Porque podem levantar suspeitas sob a forma como a informação recolhida será utilizada.

A temática étnico/racial está enquadrada em mais do que uma das razões elencadas, sendo considerada de difícil observação.

Assim, após análise da proposta do GT Censos 2021 – Questões étnico-raciais, o INE identificou um conjunto de limitações técnicas e operacionais que condicionam a incorporação da pergunta no questionário dos Censos 2021:

¹ ONS (2008) Difficult to measure topics in a population and housing census: a United Kingdom perspective, Conference of European Statistics, United Nations – Economic and Social Council.

- A recolha de dados étnico-raciais é uma matéria sensível, não consensual na sociedade portuguesa e que regista oposição em alguns setores, incluindo a população de etnia cigana, cujos representantes no GT discordaram com a recolha desta informação nos Censos 2021.

É reconhecido que esta temática pode ser percecionada por parte da sociedade como discriminatória e inadequada. Sendo uma matéria sensível, pode perturbar a realização de toda a operação censitária. A sondagem realizada no âmbito do GT não permite aferir, de forma inequívoca, a receptividade da população à inclusão da questão étnico/racial.

- Em termos conceptuais, a proposta remetida pelo Grupo de Trabalho é bastante complexa tendo em conta a subjetividade das noções de raça, etnia e origem geográfica. Os organismos internacionais como as Nações Unidas e a OCDE reconhecem o carácter complexo e subjetivo destes conceitos.² De notar ainda que, mesmo em países em que há já alguma tradição na recolha deste tipo de informação o conceito de “etnicidade” não é claro para grande parte da população.

- No contexto da União Europeia, apenas dois dos 28 Estados Membros (Reino Unido e Irlanda) seguem a linha analítica proposta pelo Grupo de Trabalho, em que se associa a pertença étnica a características raciais e físicas dos indivíduos, em particular a cor da pele (branco, negro,..). Dos países da União Europeia que abordam esta temática, a maior parte opta por recolher informação relativa ao “*background migratório*”, nomeadamente através de informação sobre a naturalidade dos pais, como no caso de Espanha, Itália, Holanda, França (inquérito amostral). Nos países do leste da Europa é privilegiada a observação da “*identidade nacional*”.

- O INE não tem experiência na recolha de dados sobre esta temática.³ A análise de viabilidade da inclusão de uma pergunta com este grau de sensibilidade, exige um extenso conjunto de testes e de operações experimentais não coadunáveis com o calendário atual de preparação dos Censos 2021. Sem o estudo prévio da formulação e receptividade das categorias junto da população aumenta o risco de insucesso dos Censos decorrente da inclusão deste tipo de questões.

² Segundo as Recomendações da UNECE para os Censos 2020, a noção de pertença étnica, em sentido lato, tem por base uma conceção comum da história e das origens territoriais (regionais, nacionais) de um grupo étnico ou de uma comunidade, bem como as características culturais particulares, como a língua, a religião, os costumes e os modos de vida.

³ O INE utilizou categorias raciais nos recenseamentos das províncias ultramarinas, até 1970, e nos anuários estatísticos do Ultramar, num contexto histórico muito diferente do atual.

Dada a exigência metodológica que a abordagem desta temática implica, comprovada através da experiência de outros países, não é viável desenvolver um programa de trabalho compatível com o calendário de realização dos Censos 2021.⁴ Os *focus group* e a sondagem realizados no âmbito do GT não substituem esse programa de trabalho. A sondagem utilizou o modo de recolha por entrevista, com apresentação de cartões e apoio do entrevistador. Nos Censos 2021 as respostas serão obtidas maioritariamente por autopreenchimento, através da Internet.

- A introdução de categorias de resposta de base étnico-racial nas estatísticas oficiais contribui para a legitimação dessas categorias, nomeadamente numa operação da dimensão dos censos. Ao oficializar uma categorização étnico-racial fomenta-se a classificação e a distinção dos indivíduos em função das suas características raciais, aumentando os riscos da apropriação discriminatória dessa informação.

- A complexidade da abordagem recomendada pelo Grupo de Trabalho traduz-se também ao nível do tratamento da informação, decorrente do elevado número de hipóteses de resposta sugeridas, incluindo 6 categorias de “resposta aberta”. Estas últimas, permitindo a introdução de texto livre, tornam mais complexo e demorado o tratamento da informação pela sua diversidade e necessidade de interpretação. As recomendações e práticas internacionais apontam para a utilização limitada deste tipo de questões nas operações censitárias.

- O carácter facultativo da resposta à questão étnico racial torna igualmente necessário avaliar, com particular cuidado, o impacto técnico deste fator na representatividade e qualidade da informação apurada, nomeadamente quando estiver em causa a difusão de informação com grande detalhe espacial, podendo suscitar dificuldades acrescidas na aplicação de regras de tratamento da confidencialidade.

⁴ A título de exemplo, refira-se que no Reino Unido a recolha de informação étnico-racial foi incluída pela primeira vez nos Censos 1991, depois da realização de vários testes incluindo a integração da questão em inquéritos amostrais como o *National Dwelling and Household Survey* em 1976 e o *Labour Force Survey* em 1979. O desenvolvimento da questão étnico-racial nos Censos 2011 teve início em 2005, com um extenso programa de trabalhos, incluindo a consulta dos utilizadores e a avaliação da recetividade da questão. Foi realizado um importante conjunto de testes cognitivos incidindo sobre a formulação da questão, as categorias, a terminologia a utilizar, entre outros. Destaca-se igualmente a realização de várias operações experimentais de carácter quantitativo, incluindo algumas de dimensão muito significativa (mais de 100 000 famílias) onde a questão étnico-racial foi também analisada. Mesmo em países onde a questão étnico-racial é habitualmente observada, qualquer alteração/reformulação na questão é precedida por vários testes, que ocorrem anos antes da operação censitária (e.g. nos EUA, os estudos para a reformulação da variável étnico-racial iniciaram-se pelo menos 5 anos antes dos censos).

Os resultados devem permitir uma leitura correta da realidade, o que pressupõe taxas de resposta elevadas e representativas. A não obrigatoriedade da resposta poderá distorcer os resultados obtidos por efeito das não-respostas.

Importa ainda assegurar a proteção dos dados individuais, tendo em conta que muitas destas populações terão dimensão reduzida, o que remete para níveis de divulgação muito agregados e com eventuais questões de representatividade.

Conclusão

Pelo exposto, com base nos elementos atualmente disponíveis, o INE não é favorável à incorporação da questão étnico-racial nos Censos 2021, por considerar que a recolha desta informação não é passível de ser realizada com os níveis de qualidade desejados e por representar um risco para a realização da operação censitária como um todo.

O INE está disponível para analisar a forma de dar resposta às necessidades de informação elencadas pelo Grupo de Trabalho, nomeadamente a produção de indicadores estatísticos relativos à caracterização da composição étnico-racial da população, tendo em conta as experiências já efetuadas noutros Estados Membros da União Europeia. A recolha deste tipo de dados deve ter em conta a finalidade pretendida, sendo necessário ponderar qual o tipo de operação ou atividade estatística adequado para atingir esse fim.

O INE mobilizará os recursos disponíveis para avaliar qual o melhor caminho, nomeadamente com a possível realização de um inquérito piloto e, contingente aos resultados da avaliação, avançar com um inquérito, como é habitual proceder quando se pretende observar pela primeira vez determinada temática.