

Uma Avaliação
do Sistema Estatístico Português

Pontos fortes, pontos fracos e aspectos que
requerem atenção imediata

por

Ivan P. Fellegi e Jacob Ryten

respectivamente

Presidente do INE do Canada

e

Ex- Vice-Presidente do INE do Canada

Otava, Setembro de 2004

Introdução

Há cerca de um ano foi-nos pedido que realizássemos uma avaliação do sistema estatístico português, semelhante às que já tínhamos levado a cabo noutros países. Sabemos que, entretanto, o INE foi também objecto de uma outra avaliação realizada por uma empresa de consultoria de gestão. É praticamente inevitável que haja alguma sobreposição nas questões abordadas pelas duas avaliações mas, em geral, elas tratam de assuntos completamente diferentes e o nosso relatório não necessita do conhecimento do outro trabalho para ser inteligível.

As nossas qualificações para a avaliação – para além de termos realizado trabalhos muito similares na Suíça e na Hungria¹ - derivavam da familiaridade com sistemas estatísticos ao longo de quarenta anos. Além disso, o Eurostat solicitou-nos o mesmo serviço que tínhamos realizado para dois organismos de estatística nacionais e, embora o calendário desta última avaliação tenha sido de certo modo inoportuno, permitiu-nos compreender o sistema estatístico supra-nacional em que o sistema português está inserido.

O nosso relatório refere-se à reengenharia institucional de um organismo oficial – não um organismo qualquer, mas um organismo de estatística. Os organismos de estatística são uma espécie particular, diferentes a todos os títulos de todos os outros organismos governamentais ou institutos públicos. Não regulam, não inibem, não controlam e, definitivamente, não são executores de políticas governamentais. A sua eficiência é medida por duas virtudes:

A capacidade com que detectam quais são os problemas – sociais, económicos ou ambientais – que prendem a atenção da classe política e do público em geral, não de uma forma temporária, mas permanente, e

A inteligência com que fornecem informação resumida com a frequência e pormenor necessários, para que o governo, em particular, mas também que as empresas e o público em geral tenham uma melhor percepção do que está a acontecer à sua volta e façam melhores opções quando estas se apresentam.

¹ Um de nós fez algo similar no Chile, por isso não éramos completamente inocentes do contacto com sistemas de estatística em países que partilham a herança ibérica.

Todos sabemos que assim é. Mas o que convém lembrar é que, não só os organismos de estatística governamentais não se comparam a outros órgãos do governo, como a informação também é um bem diferente dos outros. Por outro lado, é quase auto-evidente que a informação fornecida pelos organismos de estatística deve ser competente. Menos óbvio é o facto de ter de ser credível – como poucos utilizadores podem verificar directamente a precisão ou objectividade da informação estatística, a credibilidade necessária da informação estatística deve assentar na reputação de quem a fornece. Para que as estatísticas oficiais sejam eficazes, estes dois atributos – tal como a cabeça de Jano – nunca devem estar separados. No nosso relatório argumentamos que há um trabalho considerável a realizar para reforçar os dois atributos da estatística oficial portuguesa – a competência com que as estatísticas são reunidas e a credibilidade que acompanha a sua divulgação ao público.

Estamos preparados para sustentar que não é conveniente que um organismo de estatística seja agrupado com outros organismos oficiais para a definição do estatuto a que estão sujeitos no sistema da administração pública de um país. Nenhum outro organismo tem de se esforçar tanto para se manter demarcado do governo e dos partidos, de qualquer sinal de que o que é medido e fornecido foi afectado por considerações que não sejam as da *imparcialidade* na escolha dos objectos e da *objectividade* na forma de os medir. Chamamos a essa demarcação “independência” e estamos preparados para insistir que, na ausência de uma independência verdadeira e demonstrável, a informação, por muito bem tecnicamente fundamentada que seja, não passará o teste da credibilidade.

Obviamente, ao falarmos de independência não queremos dizer que um organismo de estatística se deva subtrair ao ácido teste da relevância. Pelo contrário – é do interesse público que os assuntos que tenta clarificar sejam os que estão no topo das preocupações do governo e da sociedade. Mas queremos dizer que o processo de definição de prioridades deve, em larga medida, ser delegado numa entidade com credenciais inquestionáveis, como o *Conselho Superior de Estatística* (CSE); e que, uma vez ultrapassado o processo de definição das prioridades do organismo de estatística, devem ser tomadas todas as medidas para demonstrar que a relação entre o Governo e o INE é distante.

O que é que encontramos? Encontrámos muitos elementos positivos, suficientes para podermos afirmar que existe uma base de sustentação sólida. O pessoal com quem contactámos é competente e dedicado, tanto ao INE enquanto instituição, como a bons princípios de estatística. O Presidente do INE está determinado a ser um agente da mudança positiva e respeitamos muito a sua intuição, determinação e integridade. Descobrimos que o INE goza de uma reputação geralmente positiva, afectada por alguns elementos negativos. Por exemplo, os principais utilizadores parecem partir do princípio de que o INE possui competência estatística básica, mas raramente utilizam directamente a informação produzida pelo instituto, uma vez que a análise e interpretação que a acompanha é considerada, de modo geral, deficiente.

A nossa avaliação no que se refere à arquitectura do sistema estatístico português e das suas características essenciais para manter o sistema em boas condições é mais negativa. Além disso, verificámos que o sistema apresenta deficiências em termos das instituições e práticas necessárias para o tornar adaptado e inovador, assegurar uma elevada qualidade dos seus produtos, dissipar dúvidas persistentes acerca da objectividade e imparcialidade e enfrentar eficientemente as crises.

Assistimos a duas crises, embora uma delas tenha ocorrido muito antes da nossa chegada e só nos tenhamos dado conta do seu impacto. Quanto à outra crise, fomos apanhados no meio dela. Ficámos impressionados com a enorme lacuna entre os instrumentos disponíveis para lidar com as crises em Portugal e aqueles a que teríamos acesso no nosso país se alguma vez fôssemos afectados por problemas da mesma natureza.

A crise que já tinha passado e que, de certo modo, precipitou o convite que nos foi formulado estava relacionada com o papel do INE no cálculo do défice do sector público num enquadramento de contabilidade nacional para efeitos de controlo do Pacto de Estabilidade da União Europeia. Em torno do cálculo destes dados ocorreram incidentes que levaram à constituição de uma comissão de inquérito presidida pelo Governador do Banco de Portugal. Estes acontecimentos geraram um receio de instabilidade e uma sensação de falta de governação no sistema estatístico.

A segunda crise que efectivamente presenciámos, e que referimos no nosso relatório intercalar², foi causada por notícias que pareciam sugerir a extinção das várias delegações regionais do INE num futuro próximo. As notícias surgiram na sequência de rumores não confirmados sobre uma reestruturação do organismo, alimentados pela apreensão do pessoal relativamente à segurança dos seus empregos, e criou tensões indesejáveis, mas muito notórias entre o pessoal. Sem querer, fomos empurrados para a discussão subsequente e, relutantemente, tivemos de contribuir com as nossas opiniões sobre o assunto numa situação já de si tensa.

Não é nossa intenção analisar estes acontecimentos. Se os mencionamos é porque estão na raiz da maior parte das recomendações contidas neste relatório. Chegámos à conclusão – assim como o actual Presidente do INE – de que nem o Instituto nem o sistema possuíam experiência necessária para lidar com questões desta natureza; não existiam mecanismos para evitar a forma como os acontecimentos vieram a público e, depois de tal suceder, não existiam mecanismos estabelecidos para permitir à direcção “geri-los”.

Para a elaboração do nosso relatório apoiamo-nos na publicação de dois relatórios³ – ambos promovidos pelo ex-Director-Geral do Eurostat – destinados a criar um código de práticas recomendadas e um modelo de organização para a estatística europeia. Os valores especificamente referidos num dos novos documentos – o Código Europeu de Prática Estatística (adiante designado como Código de Prática) – constituíram um bom enquadramento para testarmos se os mecanismos disponíveis para a administração do sistema estatístico português eram adequados e completos. Verificámos que nem uma coisa nem outra eram verdade.

Concentrámo-nos no Código de Prática como sendo o mais relevante para a nossa Avaliação, não obstante o considerarmos extenso em princípios, mas escasso em formas de garantir o seu cumprimento. Mais importante, este documento não contém orientações sobre como assegurar que todos estejam conscientes de que, ao terem um determinado comportamento, estão a violar ou a cumprir um princípio fundamental. Não obstante, a lista de princípios constituiu um enquadramento adequado para descrevermos os mecanismos

² Após a segunda das nossas visitas a Portugal, apresentámos um relatório intercalar ao Ministro responsável e ao Presidente do INE com as nossas impressões àquele momento.

³ Revisão da Lei de Estatística da UE, Relatório do Grupo de Trabalho, Luxemburgo, Julho de 2004; Elaboração de um Código de Prática de Estatística Europeu, Relatório do Grupo de Trabalho, Luxemburgo 30 de Julho de 2004.

de que, em nosso entender, o INE está carenciado e cuja ausência nos foi amplamente confirmada pelas pessoas que entrevistámos. Assim, o Código de Prática corroborou a nossa argumentação – e de forma convincente, dada a importância de Portugal cumprir as normas da UE – de que existem razões sólidas e persuasivas para levar a cabo uma inspecção das instituições em que o sistema estatístico português se baseia.

Na nossa apresentação, seguimos a terminologia e sequência utilizadas pela Comissão autora do Código de Prática. Mas quanto aos seus princípios de “imparcialidade”, “independência” e “igualdade de acesso”, agrupámo-los sob o título de “imparcialidade”, que também interpretámos como incluindo o princípio da “objectividade”.

Temos uma longa lista de recomendações a apresentar, classificadas segundo o objectivo visado. Nem todas as recomendações podem ser implementadas de imediato, mesmo que seja consensual que é desejável adoptá-las. O capítulo final, sobre a implementação, descreve porque é que sugerimos a actuação com base em diferentes conjuntos de recomendações com calendários diferentes.

Por último, as nossas recomendações não devem ser lidas como elementos separados de uma longa lista. Existe entre elas uma inter-relação lógica que dá coerência ao conjunto. Por exemplo, não é possível um planeamento eficaz sem mecanismos destinados a assegurar a consciência das necessidades dos principais utilizadores ou um mecanismo igualmente eficaz para deslocar recursos das prioridades mais baixas para as mais altas. É essencial que as recomendações que estão interligadas sejam rejeitadas ou implementadas no seu conjunto.

Um dos últimos capítulos contém perguntas e respostas sobre vários assuntos que, naturalmente, não se enquadram no Código de Prática, mas que representam profundas preocupações para os escalões de topo do sistema estatístico português. As respostas que apresentamos não fazem justiça às perguntas, mas considerámos que, por enquanto, estas respostas seriam suficientes para dar uma indicação sobre as nossas ideias sobre a matéria. Se necessário, essas ideias podem ser complementadas com explicações mais pormenorizadas que podem ser encontrada em documentos publicados por qualquer um de nós.

Aprendemos com a experiência que o teste que permite saber se uma avaliação deste tipo é eficaz não é se ela contém uma longa lista de recomendações, por muito atractivas e bem fundamentadas que sejam, mas se as autoridades nacionais as consideram suficientemente convincentes para actuar com base nelas e, em última instância, melhorar a informação estatística. Esperamos que esse venha a ser o caso das sugestões, propostas e veementes recomendações incluídas no nosso relatório.

O Método e os objectivos

Quando fomos incumbidos pelo governo suíço de redigir a primeira das nossas Avaliações de Sistemas Estatísticos escrevemos o seguinte⁴:

As condições a que a elaboração do relatório deviam obedecer eram que este fosse público, totalmente independente e especialmente dirigido a um grupo de utilizadores da estatística interessados e influentes. O método adoptado para recolher, cotejar e analisar a informação necessária consistiu em realizar um grande número de entrevistas intensivas, tanto a pessoas internas como externas ao sistema. Em resumo, foram colocadas três questões. Na tentativa de lhes dar resposta foram tiradas conclusões que, por sua vez, deram origem a recomendações para novas acções. Como sempre sucede com as instituições e actividades sociais, as questões, conclusões e recomendações estão intimamente relacionadas de tal maneira que seria arriscado sugerir que uma resposta corresponde exclusivamente a uma determinada questão.

As questões têm um carácter geral. Aplicam-se a qualquer sistema ou componente de um sistema de estatística nacional:

Até que ponto é que o sistema é adaptável para se ajustar às necessidades em evolução?

Até que ponto é que o sistema é eficaz na satisfação das necessidades dos clientes existentes?

Até que ponto é que o sistema é credível em termos de qualidade e objectividade?

Não encontramos qualquer razão para mudar a nossa abordagem ou os nossos objectivos.

⁴ Uma discussão pormenorizada do método adoptado foi apresentada à 48ª Sessão Plenária da Conferência de Estatísticos Europeus das Nações Unidas num documento transmitido pelo Organismo de Estatística Federal Suíço: A Avaliação por Pares como um Elemento Essencial da Reestruturação dos Serviços de Estatística Nacionais (Experiência da Suíça).

Para a avaliação do sistema estatístico português recorreremos às seguintes fontes de informação – documentação extensa apresentada pelo pessoal do INE para dar apoio à avaliação, uma série de entrevistas com os principais utilizadores da estatística (ver lista de nomes e filiação institucional no anexo III); e entrevistas com quadros do INE desde o Presidente até ao nível de gestão mais baixo. O objectivo das questões colocadas aos entrevistados externos era obter uma imagem da adaptabilidade do sistema (a novas circunstâncias, mudanças das necessidades e interesses, etc.) e eficiência (capacidade para satisfazer a procura actual). Este processo envolveu uma discussão da Lei, do CSE, da forma como as prioridades são decididas e da credibilidade institucional (por oposição à credibilidade pessoal) do Presidente.

Estamos profundamente agradecidos ao pessoal do INE por nos ter dado uma amostra da tradicional hospitalidade portuguesa colorida com a paciência e a tolerância divertida perante aquilo que deve ter sido entendido como os nossos hábitos alimentares excêntricos. Em particular, desejamos manifestar a nossa profunda gratidão ao Presidente do INE, José Mata, que questionou, sondou, argumentou e apresentou respostas a todas as nossas questões de fundo para além de demonstrar um interesse que ultrapassou largamente os deveres do seu cargo em relação àquilo que fizemos, dissemos e escrevemos; à sua assistente Fernanda Loureiro, que foi extremamente cuidadosa com as nossas deslocações, e não poderíamos esquecer a Maria João Raposo que, conjuntamente com a Fernanda, conseguiu ser a guardiã da nossa agenda e sem cujo sorriso e cuidado maternal a nossa estadia não teria sido tão confortável.

A Credibilidade ou o Atributo que Abarca a Imparcialidade, a Independência Profissional e a Igualdade de Acesso

Adoptámos o rótulo “credibilidade” para englobar todos os atributos relacionados com o princípio da imparcialidade do Eurostat. O nosso raciocínio é que não é possível ser imparcial sem ser objectivo nem ser objectivo sem ser independente e considerado como tal. Por essa razão, revimos o significado de “imparcialidade”, “objectividade” e “independência”; procedemos a uma análise de como os princípios são tratados no sistema estatístico português e apresentamos o nosso próprio diagnóstico, para além do que os nossos entrevistados pensavam e disseram sobre a matéria.

Imparcialidade

Problema: O problema não está tanto no que é a imparcialidade, mas em como conseguir que as pessoas – num Ministério, numa Universidade, o público em geral – considerem que o organismo de estatística é “imparcial”. À partida pode parecer uma batalha perdida, pois como é que se pode convencer o utilizador de uma estatística de saúde que acabou de saber que não obstante os seus argumentos persistentes e convincentes e as suas necessidades manifestas dos resultados de um estudo de saúde, o responsável pelo organismo de estatística anuncia que no próximo ano vai dar ênfase à estatística da educação? Ou que o foco incidirá na remodelação das estatísticas económicas quando existe uma convicção partilhada entre os utilizadores das estatísticas sociais de que existe uma prementíssima necessidade de melhorar drasticamente as estatísticas que lhes são fornecidas?

A resposta é que a aquisição de uma reputação de imparcialidade definida nestes termos é o resultado da credibilidade acumulada proporcionada pela objectividade, independência e competência técnica estabelecidas. Um significado mais restrito de imparcialidade – fornecer a todos os utilizadores acesso à mesma informação, ao mesmo tempo, ou igualdade de acesso – é certamente mais fácil de alcançar a curto prazo e constitui um elemento necessário à obtenção de crédito para a definição mais alargada.

“O organismo de estatística não cede a favoritismos” é a mensagem a transmitir e a corroborar com demonstrações concretas de que isso é efectivamente verdade. Por exemplo, deve ser afirmado publicamente de

forma recorrente que a informação está disponível para todos ao mesmo tempo. Quando a desconfiança está instalada, pode ser muito pernicioso que seja o Ministro da Tutela ou um dos seus colaboradores políticos a divulgar à imprensa a informação estatística. Não devem existir favoritismo entre os jornais ou os agentes da imprensa e, se algum deles solicitar instruções especiais para prevenir uma divulgação em segunda mão incorrecta ou tendenciosa de novos números, as condições em que essas instruções são transmitidas devem ser divulgadas a todos e os preparativos confirmados pela imprensa. Em certos países o fornecimento dos principais dados económicos ao Ministro da Tutela ou a uma pessoa em quem o Ministro delegue está sujeito a um controlo muito rigoroso, já que todos reconhecem que o Ministro tem o dever de responder às perguntas seja do Parlamento seja da imprensa.

Objectividade

Trata-se de um princípio que é frequentemente mal compreendido. A interpretação tradicional é que nos manteremos fiéis à objectividade se divulgarmos números e nada mais do que números e que a intervenção das palavras que não reflectam fielmente aquilo que os números dizem constitui um afastamento da objectividade.

Mas aí está um paradoxo. Ao abstermo-nos de palavras interpretativas e, de um modo geral, da apresentação de um contexto para os números divulgados estamos a dar a outros, menos imparciais, a oportunidade de apresentarem autoritariamente a sua versão preferida dos acontecimentos. Neste relatório, descrevemos as medidas que o INE e outros membros do sistema estatístico português devem adoptar a curto e a médio prazo para criar uma verdadeira capacidade analítica. Sem essa capacidade, a objectividade pode deixar de sustentar – pelo menos na mente do público – tudo excepto as estimativas estatísticas mais triviais publicadas pelo sistema.

Independência Profissional

Ser reconhecido como independente não é uma virtude que, uma vez estabelecida, não precisa de ser mantida. Pelo contrário. Todos os organismos de estatística governamentais se encontram numa situação ambígua. Por um lado, a sua eficiência como fornecedores de informação objectiva está directamente ligada à sua independência dos centros de poder governamental mas, por outro, ao contrário dos organismos que podem angariar a maior parte das suas receitas orçamentais através das vendas ao público ou dos serviços prestados às empresas, os organismos de estatística

dependem e, com toda a probabilidade vão continuar a depender, do apoio directo da tesouraria pública. Assim, estão subordinados ao governo e, se se dispuserem a antagonizá-lo, correm o risco de ver os seus recursos reduzidos. E, contudo, não existe virtude mais importante para estabelecer a credibilidade do que a independência verdadeira e reconhecida. Não é de admirar que exista uma percepção generalizada de que os números principais, aqueles com os quais o público está mais familiarizado, o IPC, as taxas de crescimento reais, o número de desempregados, o número de pobres, etc. sejam objecto de interferência do governo, por vezes discreta, mas mais óbvia quando o resultado das eleições depende da informação fornecida por um número crítico⁵.

A tensão entre a objectividade e a necessidade de manter o pagador razoavelmente satisfeito com os serviços prestados pelo organismo de estatística do governo é, se não a mais difícil, certamente das mais difíceis tensões que um responsável por um organismo de estatística tem de gerir, pois não só deve manter a sua instituição a salvo de interferências como também tem de convencer o público, sempre desconfiado – de que isso é verdade.

O Código de Prática é explícito na importância que atribui à independência do INE tanto na substância como na aparência. Mas não indica as medidas a tomar para estabelecer a independência propriamente dita e a independência perceptual.

A independência propriamente dita verifica-se no domínio dos factos. Existe, de facto, se o árbitro final do conteúdo da informação divulgada pelo serviço de estatística for o seu responsável, que é quem, após ouvir todos os conselhos razoáveis disponíveis, decide como distribuir os seus recursos pelas prioridades em conflito. Isto é verdadeiro se for o mesmo responsável a decidir – dentro de contextos estatais e governamentais aprovados – como distribuir os montantes que foram atribuídos ao serviço de estatística bem como os diversos tipos de recursos a usar, e a forma como são afectados. A independência existe se a nomeação e destituição do cargo estiverem nas mãos de um conjunto de homens (ou mulheres!) cujas afiliações diversas percorrem a sociedade, mas os tornam não identificáveis com qualquer

⁵ Os comentadores políticos no Reino Unido pensam que o destino do Sr. Wilson como PM esteve ligado à taxa de desemprego que estava para ser publicada poucos dias antes do encerramento da campanha eleitoral para o Parlamento. Como o PM deve ter-se sentido tentado a atrasar a sua publicação e até ponto foi impossível fazê-lo depois de o público saber quando a taxa devia ser divulgada.

governo, partido, grupo étnico ou religião. Quando estas condições estão reunidas, a independência de facto está assegurada.

Mas se, por razões históricas ou conjunturais, existir um clima de descrédito público em relação a tudo o que for feito pelo governo ou a ele estiver associado, as medidas para assegurar independência de facto, por muito óbvias e necessárias que sejam, podem revelar-se insuficientes para mudar as percepções. Assim, devem ser complementadas com outras, de tom mais afirmativo, que possam ser facilmente apresentadas para demonstrar que a independência anunciada é tão real como devia ser.

Num extremo, a difusão contínua de más notícias, más no sentido de serem muito contrárias aos desejos do governo, pode ser um factor concludente para motivar o público a abandonar o seu cepticismo em relação à independência da estatística oficial. Mas não se pode jogar com más notícias ou decidir que a independência só será credível quando um governo – não necessariamente o Governo – está a passar por um mau bocado. Nem se pode esperar ser credível e considerado independente ao publicar os últimos dados sobre a produção de cimento, mas aceitar uma acentuada erosão da credibilidade ao publicar os últimos mais recentes sobre o desemprego ou a inflação. No outro extremo temos uma situação em que, mesmo quando o serviço de estatística diz que tudo está bem, a sociedade aceita o veredicto, não suspeita de uma influência indevida e limita-se a encolher os ombros pensando que se o organismo de estatística o disse é porque deve ser. Esta é a situação que defendemos como ideal.⁶

O que dizem os críticos?

Vários dos nossos entrevistados se pronunciaram sobre a questão da independência e fizeram-no com toda a convicção, demarcados de posições

⁶ Em qualquer Gabinete Canadiano existe um Ministro da Tutela do serviço de estatística. Este é estabelecido por lei e respeitado por tradição. Não é necessário ser um determinado Ministro. O Primeiro-ministro, ao formar o seu Gabinete decide quem deve assumir essa responsabilidade⁶. Uma vez a situação esclarecida, o PM entrega ao Ministro nomeado uma carta assinada por ele, sublinhando que a relação do Ministro com o organismo de estatística será rigorosamente mantida à distância. Ou, como um Ministro comentou quando, pouco depois de ser nomeado, se reuniu com os responsáveis dos organismos que estavam integrados na sua pasta e estava quase a apertar a mão do responsável da Estatística no Canadá: “O Sr. é aquele com quem não estou autorizado a falar!...”

A ideia é que a carta cuja existência é um assunto de domínio público, embora o seu conteúdo exacto seja uma questão privada entre o PM e o Ministro, é uma barreira visível e passível de citação que o sistema político interpõe para limitar os seus contactos com o sistema estatístico.

bem estudadas. Por exemplo, um crítico referiu que nenhum ministro devia ter o direito de destituir o Presidente do INE do seu cargo até o respectivo mandato expirar (será por isso que os mandatos são tão surpreendentemente curtos?) Outros mostraram-se favoráveis a que o Presidente tivesse o poder de manobrar o orçamento como considerasse adequado, sem o ónus de ter de consultar quase permanentemente o gabinete do Ministro da Tutela. Nenhum crítico declarou abertamente que o organismo de estatística não era independente em substância, mas alguns afirmaram ser necessário mais para o tornar independente na aparência. Nenhum opinou que o sistema estatístico carecia de imparcialidade, mas alguns insinuaram que os mecanismos necessários para o manter imparcial necessitavam de ser revistos.

Estamos convictos de que para assegurar a imparcialidade, a objectividade e a independência, os três pilares em que a credibilidade está alicerçada, é necessário submeter três instituições fundamentais a uma revisão geral. É possível que a nossa recomendação, se for atendida, não possa ser introduzida sem uma alteração da Lei, aprovada pela Assembleia. Se for esse o caso, o processo pode ser gerido em duas etapas – primeiro, uma alteração dos estatutos do INE e, em seguida, a tentativa de restabelecer a coerência do sistema, mudando a Lei. O inconveniente do processo em duas etapas é que pode protelar a revisão do CSE para uma fase posterior. A vantagem é a possibilidade de ser implementado rapidamente. Os conselhos jurídicos e políticos mais sintonizados com a realidade portuguesa do que com as nossas impressões ajudarão a decidir qual destas medidas é a mais promissora.

A “trindade”

A trindade consiste em três instituições principais: a Lei, o CSE e o Presidente. Não estamos satisfeitos com a forma como a Lei define as duas últimas. Na verdade, acreditamos que a Lei está a necessitar de uma revisão muito substancial. Parte da revisão jurídica que propomos devia ser consequência de uma redefinição urgente da forma como o CSE está estruturado e o que faz, e uma outra parte devia lidar com a forma como o Presidente é seleccionado, como é destituído e quais são os seus poderes e responsabilidades durante o exercício do cargo. Parece-nos que tudo isto devia ser redefinido de modo a se tornar mais compatível com os princípios implícitos contidos no Código de Prática do Eurostat.

A Lei

Adoptando as leis promulgadas noutros países da UE como critério para avaliar se as três leis portuguesas que, conjuntamente, definem o sistema estatístico (o CSE, o Instituto de Estatística e os serviços especiais de estatística situados na Madeira e nos Açores) estão completas, a resposta é não. De modo nenhum. Os direitos e valores do sistema não estão suficientemente descritos, assim como praticamente nenhum dos seus âmbitos; não há uma descrição da pessoa do seu responsável e embora o Ministro da Tutela seja mencionado em várias situações (sabemos que preside a um órgão consultivo, que nomeia e pode destituir o responsável do serviço de estatística, sem ter de dar justificações), a lei apresenta-se virtualmente silenciosa em relação à maioria das outras questões. Sabemos quais as sanções que são aplicadas àqueles que se recusam a fornecer informação, mas a parte dos valores não impõe restrições quanto à quantidade de informação que lhes deve ser solicitada. Também sabemos alguma coisa sobre o sigilo a que a informação confidencial está sujeita, mas ouvimos dizer que este pode ser violado se o CSE autorizar, embora os motivos possam ser menos do que persuasivos. Em suma, o corpo de leis que rege o sistema estatístico português está incompleto, não está imbuído no sentido da responsabilidade social, não se revela nem mesmo tangencialmente consciente dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas e é agnóstico quanto às principais características das suas personalidades mais importantes. A Lei está obsoleta – embora tenha sido ligeiramente reformulada há quinze anos –, de certo modo contraditória em relação às realidades actuais, inadequada para as necessidades dos nossos dias e carecida de incentivos e elementos de dissuasão suficientes.

Sugerimos que:

1. A Lei seja alterada, na linha do que foi anunciado pelo Ministro da Tutela ao CSE;
2. Seja dada mais atenção à questão dos valores que o INE deve defender, à restrição da informação solicitada aos agregados familiares e empresas e às sanções aplicáveis em caso de violação do sigilo estatístico e seja extinguida a visão excessivamente superficial acerca do sigilo que protege os registos das empresas.

3. Este novo enquadramento jurídico seja compatibilizado com o perfil de um Presidente e um novo Conselho de Estatística descrito nos capítulos abaixo.

Revitalizar o CSE

Estamos conscientes da contradição que se segue. Por um lado, o Conselho Superior de Estatística (abreviadamente CSE) não é das instituições mais flexíveis. Os entrevistados referiram este aspecto de forma reiterada. Para ser um elemento de uma máquina eficiente necessita de uma reforma rápida. Por outro lado, também reconhecemos que nenhuma instituição legalmente definida em Portugal vai ser reformada rapidamente, sobretudo se essa reforma depender de situações comparáveis que envolvem outros institutos públicos. Somos sensíveis à queixa formulada por alguns membros do CSE que entrevistámos e que nos falaram com toda a franqueza do efeito da falta de clareza dos objectivos do CSE. Devido a uma combinação liberal de obrigações de coordenação e planeamento estratégico, o CSE não está a cumprir devidamente nenhum dos dois objectivos.

Neste contexto, estamos plenamente conscientes de que, por trás de cada instituto estatístico deveria existir um Conselho ao qual a gestão do Instituto pudesse recorrer para obter apoio moral, autoridade, conselhos objectivos a longo prazo e protecção contra as crises, e que actuasse como um garante da independência em relação à interferência não autorizada e politicamente motivada. Estas características estão infelizmente ausentes da actual organização institucional.

Chamamos-lhe um Conselho. Podemos chamar-lhe um Conselho, um CSE ou outra designação que nos pareça descritiva do que deveria ser. É uma entidade que existe no papel na maior parte dos países mas que, na esmagadora maioria deles, não é eficaz. E, contudo, é fundamental em todos os casos em que existem responsabilidades estatísticas substanciais que extravasem o âmbito do organismo de estatística principal. Sem ele não existe uma coordenação credível das estatísticas oficiais⁷. Quando é esse o caso, as células exteriores que se encontram directamente sob a tutela de um Ministério hierárquico e não estão protegidas pelas leis e instituições que, na pior das hipóteses, proporcionam alguma protecção a um organismo de estatística, podem tornar-se presa fácil de manipulação política - real ou

⁷ Ver abaixo um comentário dos desafios representados pela coordenação inter-organismos das estatísticas oficiais

aparente – e contribuir para minar a integridade de todo o sistema estatístico. Essa é uma das utilidades do Conselho. Mas que utilidade pode o Conselho ter se for presidido por um Ministro e os seus membros incluírem funcionários públicos cujo chefe político é um outro Ministro? Quem e como pode ser suficientemente credível para gerir um conflito?

Uma segunda barreira visível à intrusão política é a criação de um Conselho que possa governar a substância em virtude da sua notabilidade e que não tenha de evitar a todo o custo o conflito inter-ministerial. Como um de nós declarou num país de tradições semelhantes às de Portugal e com um conjunto de problemas estatísticos idêntico: deixemos que haja um “domínio da Estatística” e um “domínio dos Ministérios” e que o “domínio da Estatística” seja definido de modo a que as suas fronteiras atravessem ministérios e organismos cujo principal objectivo não é estatístico, mas cuja necessidade de estatística para enquadrar e controlar a política é prioritária. E deixemos que um Conselho, constituído por lei e dotado de um CSE de notáveis se ocupe das normas e da definição de prioridades dentro do “domínio da Estatística” sem outros deveres que não sejam o de reportar ao governo.

Certas considerações levaram-nos à conclusão de que um órgão que funcione e seja altamente respeitado e visível, interposto entre o Presidente e o Ministro, é altamente desejável embora a sua criação possa não ser uma questão de semanas ou mesmo meses. Se se tornar evidente que devemos prosseguir em duas fases, sugerimos que (mesmo correndo o risco de alguma complexidade) que seja criado um órgão paralelo ao CSE com a característica sem precedentes de que a sua natureza não teria de ser determinada pela Lei. (ou pelo menos não imediatamente). O órgão teria as seguintes propriedades:

Consistiria em pessoas (Sr. ou Sra. X) e não em representantes de instituições (o delegado do Ministério Y);

As pessoas seriam seleccionadas inicialmente pelo Presidente do INE, o Ministro e uma terceira personalidade (por exemplo, o governador do Banco de Portugal) com base na sua superioridade profissional e moral, no seu interesse na qualidade das instituições públicas e não num mandato para promover esta ou aquela política ou instituição governamental. O Presidente do INE seria um membro por inerência de funções;

O Ministro poderia designar o Presidente, seleccionado entre os membros do Conselho;

Este órgão não se ocuparia da administração interna do INE;

As deliberações do órgão seriam divulgadas mas, quando tal lhe fosse solicitado, o órgão poderia dar conselhos confidenciais ao Ministro;

A agenda do órgão seria tanto reactiva como pró-activa. O Presidente do INE seria incentivado a colocar questões ao órgão se os acontecimentos e preocupações o justificassem, mas o CSE teria igualmente a liberdade de tomar a iniciativa de indicar formas de melhorar a imagem e desempenho do INE;

O órgão teria o direito de pedir informação ao INE, mas cumpriria a rigorosamente a regra de não tentar gerir a instituição em vez do seu Presidente;

O órgão tentaria utilizar o mais possível os serviços dos grupos de trabalho do CSE existentes, porque deram provas da sua capacidade, prestando serviços úteis, os seus membros são transversais, têm o hábito de trabalhar juntos e por isso adquiriram o direito de ser chamados a desempenhar tarefas mais difíceis;

O órgão seria um líder de novas iniciativas e um elemento de protecção para a linha delicada que separa o INE dos impulsos políticos do governo; e

Por definição, o órgão seria sensível na sugestão de reactividade às necessidades da sociedade portuguesa e não meramente do seu governo ou legislatura.

Uma vez estabelecido, estabilizado e testado, a Lei poderia determinar um conjunto de atribuições melhor definidas. Este órgão poderia acabar por assumir as actuais funções do CSE.

Nomeação e Destituição do Presidente

Quem deve nomear o Administrador, Presidente, Estaticista Principal – o responsável formal *do* organismo de estatística nacional? A resposta em Portugal – e em muitos outros países de tradição ibérica – é o Ministro da Tutela. Não poderia haver um sinal negativo mais explícito, um sinal oposto ao que estamos a tentar obter, do que deixar um assunto tão sensível como este nas mãos de um nomeado político. É verdade que pode existir uma tradição excepcional de não interferência e é igualmente verdade que o Ministro da Tutela pode estar motivado pelos mais nobres sentimentos em relação ao sistema de informação oficial. Mas quem vai acreditar nele e que credibilidade tem o responsável do sistema logo quando acaba de ser nomeado?

Não confundamos incidentes com propriedades sistémicas. Ao longo das nossas carreiras e contactos com colegas, utilizadores e produtores de estatísticas estrangeiros, ouvimos com frequência declarações como “... Temos a certeza de que este ou aquele nunca se deixaria pressionar pelo seu Ministro e preferiria demitir-se a ceder...” ou “... o Ministro não se atreveria a nomear este ou aquele porque com o escândalo que se seguiria teria muito a perder e praticamente nada a ganhar...” ou ainda “... que excelente nomeação pôr este ou aquele acima de um grupo de burocratas de carreira sem imaginação nem reacção. Agora vão aprender o que é a estatística...” Não há dúvida de que cada uma dessas declarações era válida e uma boa previsão de que iria acontecer. Mas nenhuma delas se baseava nas propriedades de um sistema jurídico e administrativo e todas se referiam às qualidades, discernimento e força de carácter potenciais de um Ministro e do seu nomeado. Mas estas, por muito admiráveis que possam ser, dificilmente são os alicerces adequados para um sistema sólido na administração pública de um país.

Não estamos a imputar a um Ministro que trabalhe nesse sistema motivos menos legítimos para as suas nomeações. Na verdade, estamos apenas a interpretar literalmente aquilo que nos sistemas de inspiração espanhola é conhecido como “cargo de confiança”. Naturalmente, o Ministro recém-nomeado gostaria de saber que pode confiar num par de mãos seguro, um par de mãos que conhece através da experiência profissional ou política, o encargo de gerir da melhor maneira possível o sistema de informação da estatística do governo. Mas nunca será visto dessa forma pela sociedade em geral se as notícias vierem a favorecer esse mesmo governo. E dificilmente se pode imaginar um Ministro a nomear um profissional de confiança

dirigindo-lhe as seguintes palavras “... e para manter tudo fora de suspeita encarrego-o de me fornecer, a partir de agora, apenas notícias terríveis...”

A destituição de um responsável pela estatística é uma questão ainda mais delicada do que a sua nomeação. Porque é que esse responsável deve ser destituído? Quem toma essa decisão? A quem são dadas explicações sobre as circunstâncias que levaram à destituição? Se existir uma forte tradição de independência, que todos conheçam e em que todos acreditem, estas questões podem ter interesse para um teórico da administração pública que esteja a tentar organizar um sistema ou um advogado da administração pública que examine a coerência entre a tradição e o estatuto. Mas se não existir essa tradição, pelo menos aos olhos do público, e a imagem tiver de ser construída, a destituição de um quadro durante o seu mandato é encarada com grande desconfiança.

Vejam a situação do ponto de vista do responsável de um organismo de estatística recém-nomeado. Não faz parte da instituição burocrática e por isso está nas mãos do seu patrono. O despedimento, embora não seja uma ameaça económica, pode muito bem representar um choque para uma carreira. Porquê confrontar-se com essa situação em vez de tentar antecipar os desejos do governo? E se esse não for o caso, como é que se convence o público de que não é? E assim sucessivamente.

Recomendações

- 1. A Lei deve ser alterada, da forma que for mais eficaz, seja em uma ou duas etapas;*
- 2. A Lei deve articular os valores que norteiam o comportamento do sistema estatístico numa série de aspectos fundamentais como a obrigação de informação imposta aos agregados familiares e às empresas e as sanções a aplicar à violação do sigilo estatístico;*
- 3. Este novo enquadramento jurídico deve ser compatibilizado com o perfil de um presidente e um CSE, tal como recomendado mais adiante;*
- 4. Deve ser encontrada uma maneira de criar informalmente um Conselho de Notáveis com alguma relação orgânica com o CSE;*

5. *Este conselho deve ser constituído por pessoas (Sr. ou Sra. X) e não por representantes de instituições (o delegado do Ministério Y);*
6. *As pessoas devem ser seleccionadas, inicialmente pelo Presidente do INE, o Ministro e uma terceira personalidade (por exemplo, o Governador do Banco de Portugal) com base na sua superioridade profissional e moral, no seu interesse na qualidade das instituições públicas e não num mandato para promover esta ou aquela política ou instituição governamental. O Presidente do INE seria um membro por inerência de funções;*
7. *O Ministro deve designar o Presidente do órgão entre os membros do Conselho;*
8. *As deliberações do órgão devem ser publicadas mas, se tal lhe for solicitado, o órgão pode dar conselhos confidenciais ao Ministro;*
9. *A agenda do órgão deve ser reactiva e pró-activa. O Presidente do INE seria incentivado a colocar questões ao órgão se os acontecimentos e preocupações o justificassem, mas o Conselho teria igualmente a liberdade de tomar a iniciativa de apontar formas de melhorar a imagem e desempenho do INE;*
10. *O órgão deveria ter o direito de solicitar informação ao INE, mas teria de cumprir rigorosamente a regra de não tentar gerir a instituição em vez do seu Presidente;*
11. *O órgão deveria tentar utilizar ao máximo os serviços dos grupos de trabalho de CSE existentes, porque já deram provas da sua capacidade ao prestar serviços úteis, os seus membros são transversais, têm o hábito de trabalhar juntos e por isso adquiriram o direito de ser chamados a desempenhar tarefas mais difíceis;*
12. *O órgão deve ser um líder de novas iniciativas e uma forma de protecção para a linha delicada que separa o INE dos impulsos políticos do Governo;*
13. *Por definição, o órgão deve ser sensível na sugestão de reactividade às necessidades da sociedade portuguesa e não apenas do seu governo ou legislatura;*

- 14. O Presidente do INE deve ser nomeado após ser seleccionado entre uma pequena lista de candidatos adequados compilada pelo Conselho e entregue ao Ministro;*
- 15. O mandato do Presidente deve ser compatível com o que normalmente se considera razoável noutros países que utilizam um sistema similar (cinco anos na Grã-Bretanha, seis anos na Austrália, etc.);*
- 16. O Presidente só deve ser destituído do cargo com base nos conselhos confidenciais do Conselho e por decisão do Ministro; e*
- 17. O mandato do Presidente poderia ser renovado uma vez.*

Fiabilidade

Nenhum sistema estatístico pode ser considerado credível se a informação que produz não for intrinsecamente fiável, isto é, se não tiver sido aplicada uma metodologia estatística rigorosa para efectuar as estimativas. E uma metodologia estatística só é rigorosa quando apresenta as seguintes características:

As estimativas produzidas reflectem correctamente o fenómeno medido. Por exemplo, se o fenómeno consistir nas vendas a retalho em Portugal, as estimativas deverão reportar-se às vendas de *todas* as entidades retalhistas e não apenas às de maiores dimensões ou às que gozem de maior estabilidade;

as perguntas colocadas aos retalhistas, qualquer que seja o meio utilizado, são conceptualmente claras, compreensíveis para os inquiridos e, de facto, interpretadas exactamente da forma que o serviço de estatística pretende;

o plano de amostragem e de estimação segue uma metodologia estatística bem estabelecida em todos os casos em que os inquéritos se baseiam em amostragens;

a metodologia de ajuste sazonal utilizada é adequada para o fenómeno que está a ser medido, em todos os casos onde seja detectável uma componente sazonal que, de alguma maneira, possa afectar a interpretação correcta;

verifica-se o equilíbrio ideal entre o custo do inquérito e a sua fiabilidade, no sentido em que nenhuma redistribuição num orçamento estabelecido possa resultar quer numa maior fiabilidade estatística, quer num menor custo. Os recursos em questão cobrem uma combinação adequada de metodologias de recolha de dados (correio, telefone ou entrevistas pessoais), os meios necessários para obter um nível razoavelmente baixo de unidades sem resposta; etc.

Não dispomos de qualquer prova de que o INE tem capacidade para aplicar nos seus produtos uma metodologia estatística rigorosa. Pelo contrário. Isto não significa necessariamente que os estudos produzidos sejam mal

concebidos ou, de uma maneira geral, pouco rigorosos. Não tivemos tempo nem a incumbência de analisar a metodologia nem mesmo daqueles estudos que, pela sua importância intrínseca, designamos como “missões críticas” do INE. Pudemos, no entanto, constatar uma prática deficiente. Por exemplo, não ficámos impressionados com as medidas que são tomadas para ter em conta o facto de alguns inquéritos às unidades económicas deixarem de considerar o universo que se destinavam a reflectir, em virtude de não terem acesso a uma lista actualizada de todas as empresas e estabelecimentos.

É possível que, graças a um conhecimento fortuito ou a um factor de sorte, muitos dos inquéritos do INE (talvez a maioria) sejam suficientemente sólidos. Não obstante, concluímos que não existem meios organizacionais que nos permitam assegurar que assim é.

O INE dispõe de um pequeno efectivo de pessoal com as condições necessárias para conceber um plano de amostragem. Mas não possui qualquer capacidade organizada para cobrir os outros aspectos de uma metodologia de inquérito rigorosa, como a anteriormente descrita. Este estado de coisas não deve ser tolerado. Quando os utilizadores da informação fornecida por um serviço de estatística deixam de poder ter a certeza de que os dados foram compilados com competência, o serviço que os produziu não tem grande justificação para continue a existir. Todas estas circunstâncias levam-nos a apresentar as seguintes recomendações:

Recomendações

- 1. A capacidade para uma metodologia estatística rigorosa não se pode construir a curto prazo. O processo que leva ao seu estabelecimento começa com a formação de pessoal especializado, totalmente apoiado pela gestão superior, sobretudo nos primeiros anos; a integração do pessoal em equipas de planeamento a quem é confiado o objectivo de conceber novos inquéritos ou reformular inquéritos já existentes; a existência de um mandato para conduzir periodicamente uma auditoria consistente dos estudos de “missão crítica” do INE e a criação de um ambiente no qual as recomendações da auditoria sejam assumidas com a maior seriedade durante o processo de planeamento anual do serviço de estatística (Ver o capítulo “Eficiência na utilização dos recursos” para mais pormenores acerca de um modelo de processo de planeamento anual).*

2. *O INE deverá ser instruído pelo CSE no sentido de levar a cabo uma auditoria profunda e periódica à substância das operações que constituem a sua “missão crítica”. No âmbito da sua agenda anual, o CSE deverá analisar o plano de auditoria prospectiva do INE, as recomendações decorrentes da última auditoria, bem como a estratégia prevista pelo INE para tratar tais recomendações. Entretanto, antes da mobilização de pessoal interno com as competências necessárias, sugerimos veementemente que sejam assegurados os serviços de técnicos de estatística do exterior para a realização dessas auditorias.*
3. *Não será possível manter uma equipa de metodologia de alta qualidade sem dispor de um nível razoável de fundos para a investigação metodológica aplicada. Sugerimos vivamente que se afecte, com a maior brevidade possível, um nível consistentemente crescente de fundos destinados a tal investigação.*
4. *Deve ser igualmente considerada a criação de uma comissão consultiva especializada, formada por elementos do exterior e, se possível, articulada com um CSE revisto, a cujo apoio se deverá recorrer em todos os problemas de concepção de maior envergadura. Esta comissão não tem de ser formada exclusivamente por técnicos de estatística portugueses. Na verdade, até mesmo no INE do Canadá, uma instituição com longa tradição no domínio da investigação sobre as sondagens, a comissão consultiva de metodologia tem sido presidida, nos últimos 20 anos, por elementos estrangeiros (Morris Hansen, um dos grandes pioneiros da metodologia de inquéritos do século XX, presidiu a esta comissão até ao seu falecimento). Iniciativas como esta permitem reforçar a credibilidade da instituição, tendo em conta os passos que é necessário empreender para assegurar o rigor técnico dos seus produtos estatísticos.*

Relevância

Um organismo estatístico que seja relevante possui as seguintes características:

Fornecer uma série de produtos considerados pelos utilizadores como de *utilidade máxima* no momento presente;

É reconhecido como capaz de se *ajustar rapidamente* a uma mudança igualmente rápida das necessidades do utilizador;

Além disso, os dados que produz são difundido de tal forma que os utilizadores possam ter acesso a eles sem recurso a intermediários; e

Existe uma aceitação geral, por parte do público, de que a informação disponibilizada pelo organismo é socialmente benéfica ainda que individualmente não a utilize ou não a possa utilizar.

Como é que o INE consegue fazer face a estes requisitos?

O INE é reconhecido como “útil”, na medida em que se pensa que a informação que produz é necessária. Mas apesar desse reconhecimento, que de modo nenhum queremos subestimar, os utilizadores sérios com quem falámos, raramente tinham utilizado directamente a informação produzida pela instituição. Referiram que satisfaziam as suas necessidades estatísticas acedendo à informação do Banco de Portugal ou fazendo a sua própria “pesquisa” numa variedade de fontes, uma das quais é o INE. Consideramos que se trata de um comentário devastador para a relevância social do INE. O apoio convicto a um organismo de estatística – sem o qual este simplesmente não pode ser eficiente – depende do conhecimento que os utilizadores informados têm daquilo que o organismo produz e da confiança que possam ter na qualidade dos seus produtos. É manifestamente insuficiente que muitos ou mesmo a maioria dos principais utilizadores vejam o INE como um organismo fundamental, que saibam que fornece estatísticas em matéria social e económica a outros ministérios e entidades públicas, mas que entendam que o momento de ver os melhores frutos do seu trabalho é quando o Banco de Portugal emite os seus próprios relatórios. Igualmente devastador é o facto de os utilizadores que estavam “vagamente cientes” do papel do INE incluírem personalidades do mundo da

comunicação social, cujo apoio ao organismo é essencial para a continuação da sua eficácia.

Não é a primeira vez que deparamos com utilizadores informados que têm apenas uma ténue percepção do organismo de estatística como a retaguarda da informação que recebem de instâncias diferentes, de forma devidamente apresentada. Invariavelmente, existem duas razões subjacentes: o serviço de estatística não está suficientemente a par das necessidades dos seus utilizadores e, conseqüentemente, não consegue manter continuamente a relevância da informação que produz; ou não é capaz de comunicar as suas conclusões de maneira a serem facilmente interpretadas pelas outras pessoas sem o recurso a intermediários.

Conhecimento das necessidades dos utilizadores

Verificamos que o INE é uma instituição solitária. O Instituto não dispõe de meios estabelecidos para se manter informado das necessidades actuais e emergentes de informação estatística dos seus principais utilizadores. Até à data tem-se mantido à tona da água graças à agenda europeia do Eurostat em detrimento de uma capacidade independente para encontrar um equilíbrio entre interesses europeus, governamentais, académicos e nacionais de forma geral.

Creemos que a atenção dada a requisitos de todos os quadrantes sérios devia ser bem equilibrada mas que, como princípio, as necessidades de governo devem ser objecto de uma prioridade especialmente elevada. O INE actua no interesse público, e é do interesse público que os principais problemas que a nação enfrenta sejam decididos, em última instância, pela sua classe política, mas com base em informação relevante disponível para todos analisarem e discutirem. Naturalmente, nem todas as necessidades podem ser satisfeitas e, por certo, não ao mesmo tempo nem no mesmo grau. Assim, as decisões sobre prioridade são inevitáveis. Mas a atribuição de prioridades só será credível se o Presidente do INE adquirir uma compreensão profunda do que são essas necessidades. Trata-se de um pré-requisito fundamental para um sistema estatístico relevante seja em Portugal, seja no Canadá ou em qualquer outro país. É nesta perspectiva que apresentamos as recomendações que figuram no final deste capítulo.

Adquirir uma Capacidade Analítica

Descobrir quais são as necessidades importantes e quais as que provavelmente se vão tornar importantes é uma actividade essencial, mas

deve ser complementada por uma capacidade comensurável para reagir a essas necessidades através do fornecimento de informações relevante. Acreditamos que a publicação de mapas estatísticos (ou a sua difusão por via electrónica) não é suficiente. Afinal, poucas pessoas – mesmo entre os utilizadores sérios – se darão ao trabalho de efectuar a necessária análise para “pesquisar” as pepitas de ouro submersas no volume compacto de informação estatística disponibilizada pelos organismos de estatística modernos. Compete ao serviço de estatística não apenas “publicar”, mas também “informar”. Estas valências exigem o desenvolvimento de uma forte capacidade e cultura analíticas.

A capacidade analítica ajuda o público, através dos meios de comunicação, a “dar sentido” ao que está a acontecer em áreas que considera importantes. Neste caso, por análise não se entende a descrição desatenta de estatísticas que flutuam no sentido ascendente e descendente. Referimo-nos à obrigação de expor de forma inteligente o contexto necessário para interpretar os dados estatísticos. Por exemplo, se as exportações de têxteis e calçado portugueses para mercados tradicionais perderem quota de mercado, será que esta perda (ou ganho) ocorreu na sequência da adesão de Portugal à zona Euro e, nesse caso, essa evolução está ligada a uma perda (ou ganho) de competitividade? Uma variação acentuada dos números referentes ao desemprego deve ser considerada prenúncio de uma mudança de tendência ou os dados disponíveis sugerem que não passa de um momento de irregularidade numa tendência normalmente estável e manifesta? Essa interpretação deve ser feita com extremo cuidado para assegurar que o serviço de estatística não seja entendido como estando a aprovar ou a criticar as políticas do governo ou a ter instintos políticos que dão colorido às suas opiniões sobre tendências e que o levam a tratar correlações espúrias como se fossem fenómenos reais. De facto, para gerir os assuntos devidamente, o pessoal deve adquirir uma competência não apenas para a análise interpretativa, mas também para apresentar os resultados num estilo decidido, claro e atractivo. A comunicação directa com o público é essencial, na medida em que constitui a base para a legitimidade do serviço de estatística quando este impõe obrigações de informação aos agregados familiares ou empresas.⁸

⁸ Evidentemente, há coisas importantes que devem ser feitas (e outras que não devem ser feitas) associadas à análise realizada pelo pessoal do organismo de estatística. As mais importantes são as medidas para assegurar que qualquer análise publicada pelo INE seja rigorosa e estritamente neutra no que se refere à defesa ou crítica de políticas e programas governamentais. Segundo a nossa experiência não se trata de uma tarefa impossível. No que se refere à produção diária regular do organismo de estatística, o cuidado inato e consistente dos quadros superiores relativamente à possível politização da produção estatística é suficiente; quanto às análises profundas, devem ser sujeitas a revisões por pares (para avaliar o seu rigor analítico) e à

A capacidade analítica ajuda o serviço de estatística a obter relevância de outras formas. Os analistas do serviço de estatística, perfeitamente conhecedores dos principais fenómenos económicos e sociais e da informação estatística necessária para que estes façam sentido, tornam-se os defensores da renovação contínua da informação estatística de harmonia com as necessidades percebidas. O recurso sensato a esses analistas ajuda a tirar o INE do seu isolamento e a relacioná-lo mais eficientemente com os centros – oficiais, académicos e de investigação – em que os seus produtos devem ser utilizados.

Recomendações

- 1. Deve existir uma relação muito mais estreita – formal e informal - com os escalões superiores da hierarquia do Banco de Portugal e do Ministério das Finanças. É de importância vital para o Presidente do INE fazer parte das preocupações dos seus congéneres nos organismos que têm acesso às alavancas da política económica. Os mecanismos necessários para estabelecer uma relação contínua variam de país para país. Enquanto que no Canadá podem assumir o carácter de um pequeno-almoço semanal e na Grã-Bretanha de um aperitivo ao fim da tarde, pode ser que em Portugal a preferência vá para um almoço ou um jantar. O importante é que sejam frequentes – embora breves – informais e francos. As matérias discutidas podem ir de problemas com o inadequações da último IPC, da taxa de desemprego, do crescimento real da economia, etc. até conjecturas sobre o que virão a ser as utilizações políticas de um mapa de operações financeiras. Mas estes intercâmbios devem começar pelo topo e ser mantidos pela vontade das partes envolvidas;*
- 2. O INE não deve furtar-se aos contactos bilaterais com Directores Gerais seleccionados nos Ministérios mais importantes para a instituição, para além dos directamente envolvidos na gestão da pasta económica. Os fóruns multilaterais raramente conduzem aos tipos de intercâmbios francos que são necessários para determinar as necessidades emergentes e as lacunas visíveis na informação. Embora sejam necessários em si mesmos, muitas vezes levam à procura de*

“revisão institucional” (pelos quadros superiores do INE) para assegurar que mantêm a sua objectividade não política e evitem a defesa e a crítica explícita das políticas.

aplausos e à expressão de listas de desejos. Em geral, os contactos devem ocorrer, quer ao nível mais operacional, através da criação de comissões bilaterais – quando estas não existam sob a alçada do CSE⁹ - quer ao nível de topo através da participação directa e activa do Presidente do INE e dos seus dois vogais;

- 3. Mais adiante neste relatório recomendamos o acesso regular e organizado, pelo Presidente do INE, a um pequeno grupo de líderes de opinião influentes – o “Conselho de Notáveis”. No nosso entender, trata-se de mais um meio para ficar a conhecer não só as necessidades bem articuladas, mas também as emergentes;*
- 4. Devem ser envidados todos os esforços para adquirir (ou formar) uma pequena massa crítica de analistas experientes: pelo menos um ou dois especialistas na análise de cada uma das principais questões sociais e económicas, tais como emigração, desemprego, inflação, comércio intracomunitário, etc. Estes analistas não se devem limitar a elaborar e publicar análises informadas de importantes fenómenos sociais e económicos, mas também devem ser explicitamente incumbidos de elaborar e ministrar cursos de formação para pessoal de outras áreas na comunicação de resultados estatísticos essenciais ao público. Devem ainda cultivar laços fortes com analistas externos de outros ministérios e do sector académico.*

⁹ Mas quando existem devem ser activamente utilizados para detectar tanto o que está certo como o que está errado nos desejos dos clientes e nas medidas tomadas para os satisfazer.

Eficiência na utilização dos recursos

A eficiência na utilização dos recursos é um atributo dos sistemas estatísticos cujos recursos são aplicados de maneira a que nenhuma redistribuição de recursos dentro do sistema seja capaz de gerar um resultado mais satisfatório. A disciplina necessária para a deslocação de recursos, de forma a maximizar a relevância e a qualidade de uma produção sujeita a restrições orçamentais é, evidentemente, importante para todos os departamentos de estatística.

Como se classifica o INE em termos de serviço com eficiência na utilização dos recursos? No decorrer das entrevistas que mantivemos, tanto com pessoal interno como externo, ficámos impressionados com a quantidade de inquiridos de ambas as categorias que desvalorizavam a relevância do assunto. Os inquiridos externos subestimaram a questão com base na convicção de que o custo das políticas e programas governamentais, cuja formulação e condução tem por base a informação estatística, ultrapassa largamente os custos necessários à compilação das informações estatísticas necessárias. Os entrevistados internos não possuíam informações, parâmetros de comparação ou até mesmo interesse em abordar a questão da eficiência na utilização dos recursos. Esta situação é inadmissível mas, felizmente, a questão da eficiência na utilização dos recursos foi identificada como um dos sete princípios do Código de Prática proposto para a estatística a nível europeu.

Os atributos de um sistema estatístico eficiente na utilização dos recursos são:

Mobilidade: os recursos humanos e o equipamento devem ter mobilidade dentro do sistema. Quanto mais fixos forem os recursos (por exemplo, um técnico que tenha apenas preparação para conceber inquéritos de carácter social, mas não de carácter económico), menor capacidade de resposta terá o sistema na sua totalidade relativamente às necessidades de optimização. Esta premissa é bem conhecida da teoria económica e, no entanto, parece ter pouca aceitação por parte dos responsáveis pela elaboração de políticas de recursos humanos;

Cultura: Deve existir uma cultura de gestão partilhada para permitir à direcção do sistema detectar, de forma rápida e fiável, eventuais casos de recursos não utilizados, bem como os casos de recursos

insuficientes. Se não houver uma aposta implacável na eficiência, os maus hábitos do pessoal acabarão inevitavelmente por se infiltrar na rotina do dia a dia.

Sistemas de gestão: Dever-se-á dispor de sistemas financeiros e pessoais de confiança que possibilitem a transferência de recursos – materiais ou humanos – de uma área para outra. Se o sistema de estatística não for centralizado, tais transferências deverão integrar deslocamentos de uma instituição para outra (como, por exemplo, do serviço de estatística do Ministério do Trabalho para outro no Ministério da Saúde);

Custos: A capacidade de avaliação das verdadeiras necessidades de recursos para projectos de estatística aprovados deverá ser devidamente desenvolvida, de forma a permitir que os objectivos sejam atingidos, sem derrapagens, para mais ou para menos, quer dos prazos quer dos recursos necessários;

Transparência: A transparência interna e o maior respeito para com as obrigações contratuais internamente assumidas são de importância crucial. Se um “chefe de serviço” assegurar aos seus superiores que um determinado inquérito ficará concluído em determinada data, o cumprimento desse compromisso deverá ser um ponto de honra, em vez de tentar engenhosamente procurar álibis para uma possível falha. Efectivamente, a maioria destes pontos tem por base uma cultura onde domina o respeito pela noção de contrato.

Base de dados: É fundamental dispor de uma base de dados bem desenvolvida para garantir transparência, fiabilidade e fidedignidade. Esta base deverá incluir dados históricos sobre custos com um grau de pormenor compatível com as decisões de gestão no dia a dia. Os dados deverão estar acessíveis a todos, e o hábito de consultar a base deverá ser promovido e reconhecido, de forma a acabar por se tornar um gesto automático. A base de dados deve apoiar eficazmente a contabilidade de custos (contabilidade analítica).¹⁰

¹⁰ Regozijamo-nos com o facto de já terem sido empreendidas algumas iniciativas importantes pela nova gestão do INE, no sentido de solucionar as suas insuficiências na área da eficácia de custos. Em particular:

Os bons alicerces que as mais recentes iniciativas do INE vieram criar são necessários como rampa de lançamento de uma planificação significativa, bem como de uma maior responsabilização. Porém, deverão ser reforçados de maneira a assegurar o seguinte:

Disponibilidade de mecanismos que permitam aos produtores de estatísticas saberem reconhecer as necessidades prioritárias do utilizador. Esta constitui a pedra de toque de um sistema de planificação significativo, com o objectivo final de satisfazer as mais elevadas prioridades dentro de um orçamento estabelecido.

Identificação de desafios e oportunidades estratégicos. A planificação deverá ser condicionada pelo reconhecimento dos desafios e oportunidades mais importantes nos próximos 3-4 anos.

Desenvolvimento de propostas de planificação. O âmago de qualquer planificação é o desenvolvimento de propostas específicas destinadas a cobrir os objectivos identificados.

Procurar formas de financiamento de acréscimos ao programa existente. O mundo real não pára e, se uma instituição estatística não fizer o máximo esforço para acompanhar esse progresso, rapidamente se verá confrontada com a reputação de irrelevante. Mas a mudança, e mais ainda a expansão, requerem a melhor utilização dos recursos existentes. Uma planificação significativa envolve iniciativas explícitas para tornar os recursos mais produtivos. Envolve ainda o abandono das componentes de

O INE solicitou aos seus gestores de primeira linha que apresentassem uma estimativa de custos dos diversos projectos previstos para o próximo ano fiscal (incluindo tanto o custo de actividades de apoio, como dos custos gerais);

O INE solicitou ainda aos seus gestores de primeira e de segunda linha que identificassem as actividades de maior e menor prioridade, com uma margem de +/- 5% em relação ao orçamento previsto para a área.

iniciou o processo de registo das suas despesas correntes (incluindo salários) por forma a permitir-lhe atribuir todos os custos a este ou àquele projecto do Instituto;

finalmente, empreendeu uma reconciliação sistemática de custos previstos e efectivos para todos os seus projectos.

um programa que já não sejam necessárias – ou que se revelem menos necessárias do que novos requisitos detectados.

Manter a flexibilidade. A maior ameaça ao melhor dos planos é partir do princípio de que os recursos atribuídos a um determinado gestor ou projecto são definitivos. Uma planificação prudente requer uma avaliação consistente de qual seria a situação se se dispusesse de menos recursos e, inversamente, que mais se poderia fazer no caso de uma afluência extraordinária de recursos.

Um processo de planeamento bem estruturado, como se descreve a seguir, apresenta uma série de benefícios:

Assegura que o orçamento seja atribuído (e redistribuído) consoante os projectos de maior prioridade;

É explícito. Todos os quadros superiores estão a par das considerações que levaram a uma atribuição especial de recursos;

Assegura fidedignidade.

No entanto, para ser bem sucedido, há certos factores que deverão ser evitados e outros que devem ser promovidos.

Leva algum tempo a mudar hábitos e a eliminar barreiras criadas por medidas administrativas que visavam outros objectivos. Mas seria falsa modéstia afirmar que as medidas recomendadas no presente relatório se situam para além das capacidades da administração pública portuguesa.

Os mecanismos que devem ser desenvolvidos e introduzidos para que tais medidas sejam possíveis apresentam uma certa complexidade, não podem ser servilmente copiados de um país para outro e, como tal, precisam de tempo para se tornarem eficazes. Quanto mais depressa a gestão do INE adoptar tais mecanismos de planeamento e os estender a todos os departamentos de estatística do sistema, mais fácil se tornará a sua adequação às necessidades dos utilizadores, o cumprimento das normas de qualidade estabelecidas e, em geral, a alcançar dos mesmos padrões de desempenho que a maioria dos

países da UE apresenta hoje (à excepção, obviamente, dos recém-chegados).

Uma vez que as pessoas representam, de longe, a grande maioria dos recursos utilizados pelos sistemas estatísticos, o sistema tornar-se-á inadmissivelmente rígido se não dispuser da capacidade de atribuir tarefas mais prioritárias às pessoas que estejam afectas a outras de menor prioridade. Daí decorre a necessidade de ser desenvolvido e implementado um sistema que permita a mobilidade das pessoas. Estes sistemas não são geralmente muito eficazes se não forem implementados sob determinadas condições de entendimento e aprovação por parte do pessoal. Mas um tal entendimento deve ser apoiado por um sistema de formação que impeça que o custo total de adaptação a um novo ambiente de trabalho vá recair sobre a área que vai receber as pessoas;¹¹

Recomendações

- 1. O INE adoptou um processo de planeamento no qual a recolha de informações de custos, a redução de custos de “serviços de apoio”, a explicitação clara das maiores e menores prioridades e a poupança decorrente da centralização da recolha de dados constituem componentes essenciais. O processo está ainda incompleto e não abrange ainda integralmente a primeira e segunda linhas de gestão do serviço. Recomendamos que seja desenvolvido, num futuro muito próximo, um sistema de planeamento verdadeiramente abrangente, em conformidade com as linhas descritas no Anexo II do presente relatório, e que tais medidas sejam colectivamente adoptadas de forma a permitir uma iniciativa de planeamento correcta (baseada em custos, prioridades explícitas, propostas de redução de custos e redistribuição de pessoal), no prazo de um ano;*
- 2. O Presidente do INE e os seus vogais deverão poder dispor dos meios legais e administrativos necessários para lhes permitir a redistribuição de recursos humanos e financeiros, sujeita a controlos que estabeleçam o devido equilíbrio entre a necessidade de flexibilidade de gestão e a necessidade de proteger os direitos dos funcionários. Estes direitos não obviam a necessidade de uma visão*

¹¹ Este tema é desenvolvido na nossa análise sobre a gestão de recursos humanos e formação.

política global sobre a forma como os recursos estão a ser utilizados em conformidade com os objectivos declarados do sistema de estatística português.

Segredo Estatístico

As Nações Unidas encaram da seguinte forma a espinha dorsal de uma lei destinada a apoiar a instituição de estatística moderna.

“...nós, o estado (ou governo, assembleia, etc.) conferimos determinados direitos a uma entidade que passaremos a designar por serviço de estatística. Devemos ser explícitos quanto à estrutura orgânica desta entidade; a pessoa que a vai dirigir; as normas reguladoras ao abrigo das quais deverá funcionar; e o grau de confiança que exigimos para impedir que caia no abuso dos seus direitos ou em actuações arbitrárias. Devemos igualmente explicitar o que pretendemos que esta entidade venha a fazer com as informações que lhe forem fornecidas e pelas quais é responsável. Solicitamos igualmente à comunidade de inquiridos que responda aos pedidos de informação emanados desta entidade, na medida em que tais pedidos possam ser justificados em nome dos objectivos que definimos para o serviço de estatística. Em contrapartida a tais direitos, o serviço de estatística deverá tratar as informações fornecidas em regime de confidencialidade e, caso infrinja esse compromisso, estas são as penalidades a que os seus responsáveis estarão sujeitos. Se não cumprir, ser-lhe-ão aplicadas as seguintes sanções. Existem excepções a esta regra, mas tais excepções são cuidadosamente enumeradas juntamente com as razões para o seu tratamento especial. Embora as leis apresentem diferenças entre si em termos de extensão, estilo, pormenor e âmbito, se não explicitarem claramente o texto acima exposto, serão consideradas incompletas ...”

Retirado do Manual das Nações Unidas sobre a Organização e Funcionamento de um Serviço de Estatística, N.U. Nova Iorque, 2002

No entanto, esta é a forma como a questão da confidencialidade estatística é tratada na Lei da Estatística portuguesa.

3 – As informações individualizadas sobre pessoas singulares nunca podem ser divulgadas.

4 – Salvo disposição legal em contrário, as informações sobre a Administração Pública não estão abrangidas pelo segredo estatístico.

5 – As informações sobre cooperativas, empresas públicas e privadas, instituições de crédito e outros agentes económicos não podem ser divulgadas, salvo autorização escrita dos respectivos representantes ou após autorização do Conselho Superior de Estatística, caso a caso, desde que estejam em causa as necessidades de planeamento e coordenação económica ou as relações económicas externas.

(Da Lei 6/89 de 15 de Abril, art. 5º)

Problema: A questão da confidencialidade – que impede os indivíduos exteriores ao sistema de identificarem, com rigor, uma pessoa, um agregado familiar, uma empresa ou uma instituição, com base nas informações estatísticas publicadas pelo serviço de estatística – não está devidamente tratada nos actuais instrumentos que constituem a base legal do sistema de estatística português. Na verdade, o artigo 5º da Lei 6/89 de 15 de Abril está tão afastado da prática normalizada para a UE e América do Norte que os seus termos seriam imediatamente considerados como não conformes com os Princípios Fundamentais das Nações Unidas.

Somos de opinião que as disposições relativas à confidencialidade – tanto legais, como práticas – deverão ser consideravelmente reforçadas para poderem tornar-se verdadeiramente credíveis. Recusamo-nos a acreditar que as pessoas em geral, e o sector económico em particular, possam encarar o assunto de forma leviana. Efectivamente, o perigo de uma situação na qual as medidas destinadas a assegurar a integridade confidencial de dados individuais sejam encaradas como inoperantes, ou, em alternativa, uma situação em que os termos da lei sejam de molde a permitir excepções discricionárias de âmbito muito vasto, é o de que os erros de resposta deliberados se insinuem e passem a fazer parte do sistema. Neste sentido, levar muito a sério as disposições relativas à manutenção da confidencialidade dos dados individuais constitui uma condição necessária para promover dois componentes da qualidade dos dados e um de eficiência operacional:

Minimiza a recusa em transmitir dados considerados pela empresa como de natureza sensível, ao assegurar-lhe que o seu uso por parte da

entidade estatística não afecta, em nenhuma circunstância, os interesses da empresa ou a sua capacidade competitiva;

Minimiza os casos em que os dados são fornecidos de forma incompleta ou manifestamente tendenciosa, com a justificação de que, uma vez que não podem recusar o impresso, e que não confiam que o seu conteúdo venha a ser mantido confidencial, poderão responder ao questionário de forma deliberadamente tendenciosa.

Importa assinalar que este problema não é considerado uma questão grave pela grande maioria dos nossos entrevistados externos, mas algumas das pessoas que entrevistámos internamente queixaram-se da dificuldade em recolher informações e da resistência que tinham de enfrentar por parte de alguns dos agentes económicos. Tais resistências podem perfeitamente ter origem na irritação causada por um excesso de papelada, mas podemos partir seguramente do princípio de que, na ausência de uma vigorosa campanha destinada a convencer os inquiridos de que o INE encara a questão com a maior seriedade, as taxas de resposta serão negativamente afectadas pela sensação que as pessoas têm de laxismo por parte das autoridades na questão da confidencialidade. As medidas que advogamos – e que devem ser iniciadas com a maior brevidade possível – dividem-se igualmente em medidas jurídicas e a curto prazo:

Recomendações

1. Alterar a parte dos estatutos do INE que se refere à confidencialidade, adoptando linhas mais consentâneas com o tratamento da divulgação e confidencialidade referenciados nos instrumentos legais de entidades mais avançadas dentro da União Europeia;
2. Assegurar a elaboração de medidas coerentes relativas à confidencialidade e que sejam aplicáveis na totalidade do sistema estatístico, de modo a poderem ser incorporadas na Lei quando esta for submetida a revisão;
3. Certificar-se de que os estatutos referem as sanções aplicáveis à divulgação premeditada, bem como à divulgação por negligência (naturalmente, esta questão requer uma análise muito rigorosa por parte do CSE ou de um organismo designado pelo CSE para o efeito);

4. Começar a implementar medidas destinadas a proporcionar protecção a dados individuais, tanto intrinsecamente como de forma objectiva, e assegurar que tais medidas sejam devidamente publicitadas e introduzidas sob a responsabilidade do INE (como exemplo, podemos sugerir o uso de distintivos de identificação; a verificação da identidade à entrada do INE; a garantia de que nenhum visitante externo possa movimentar-se dentro do serviço sem estar devidamente acompanhado; a protecção dos departamentos mais sensíveis por meio de níveis suplementares de controlo de acesso, etc.);
5. Assegurar a adopção de medidas comparáveis por parte de todos os outros departamentos que têm delegações de competências e modificar os estatutos de forma a que, qualquer departamento que não cumpra as precauções de segurança elementares, veja ser-lhe retirada a autoridade delegada, por determinação do CSE;
6. Em caso de qualquer quebra de segurança resultante de negligência por qualquer das autoridades delegadas, e após a devida consideração para estabelecer, de forma persuasiva, que as causas dessa quebra foram apenas de negligência, a delegação de competências deverá ser retirada a partir desse momento e o facto devidamente tornado público;
7. No seu relatório anual, o Presidente do INE deverá comunicar, de forma sintética, ao CSE quais as medidas que foram adoptadas ao longo do ano relativamente à protecção da confidencialidade dos dados. Esta não é tanto uma necessidade objectiva, mas antes uma medida a adoptar com o objectivo de instituir uma cultura de respeito pela confidencialidade no tratamento de dados individuais.

Carga “não excessiva” sobre os respondentes

Problema: Nem a Lei nem os estatutos do INE fazem qualquer referência à questão da redução da carga sobre os respondentes. No entanto, esta questão tem adquirido uma importância crescente, à medida que, inquirido após inquirido, o INE se apresenta perante as empresas exigindo informações cada vez mais pormenorizadas. Simultaneamente, as questões colocadas no caso dos inquiridos aos agregados familiares denotam uma tendência para se tornarem visivelmente mais indiscretas. Embora nenhum de nós tivesse tido a oportunidade de falar directamente com representantes da pequena indústria e do pequeno comércio, e, como tal, de aferir directamente a intensidade do sentimento de aversão, temos consciência do problema causado com a proliferação de inquiridos de carácter económico noutros países, incluindo membros da UE.¹² Efectivamente, segundo a experiência obtida noutras circunstâncias, as pequenas empresas queixam-se amargamente da desatenção do governo à sua estrutura de custos e de como a enorme quantidade de papéis que são obrigados a preencher por mês ou por ano as impede de serem mais competitivas. É muito frequente as suas reclamações habituais culminarem com a afirmação de que os verdadeiros culpados são as “Estatísticas”.

O risco de uma animosidade muito intensa contra todo o âmbito das estatísticas económicas revela-se elevado quando: o clima de opinião por parte das pequenas empresas é hostil; estas empresas não dispõem de um veículo para expressar os seus sentimentos; não existe uma forma imediata de coligir informações relevantes sobre o seu desempenho através da análise dos registos administrativos; e, o que é ainda mais grave, não existem estatísticas oficiais publicadas com relevância imediata para as pequenas empresas. Para combater este problema recomendamos uma série de medidas cujo efeito cumulativo deverá revelar-se benéfico, embora não de imediato:

Analisar alternativas à recolha directa de informações junto das pequenas empresas, através da disponibilização de informações semelhantes na posse de outros organismos governamentais, cujo acesso seja garantido por Lei. Uma vez encontradas e avaliadas, publicitar amplamente o facto de, a partir de uma data especificada, as

¹² Isto é, por si só, um problema. Enquanto que, em muitos países, as pequenas empresas conseguiram organizar-se e estruturar as suas relações com o governo, não obtivemos de ninguém a opinião de que as nossas entrevistas tinham de incluir a representação das pequenas empresas nem que havia instituições de pequenas empresas à espera de participarem na Avaliação do Sistema Estatístico.

pequenas empresas já não serem obrigadas a responder a um determinado número de inquéritos;

Se as outras entidades se mostrarem renitentes em permitir o acesso às suas informações – apesar de a Lei conceder essa prerrogativa ao INE – explicar, se necessário publicamente, que o INE não faz mais do que tentar cumprir o Código de Prática e que, se não o consegue, tal deve-se apenas à falta de cooperação de terceiros.¹³ Certificar-se de que a reclamação é devidamente escutada por todas as associações ou outros agrupamentos organizados de pequenas empresas que existam no país. Caso a ausência de resposta se mantenha, usar de todos os poderes do CSE (ou do Conselho de Notáveis) – outra boa razão para que este órgão seja revitalizado, mesmo a curto prazo – para exercer pressão sobre os organismos renitentes;

Assegurar que as pequenas empresas – na indústria e no comércio – disponham de um porta-voz oficial junto do CSE e providenciar para que, sempre que o CSE se reúna, passe a incluir uma questão de interesse para as pequenas empresas, em termos de aliviar as suas obrigações de resposta, ou como poderão beneficiar de determinados dados recentemente publicados;

Encontrar uma plataforma para assegurar a cooperação com representantes das pequenas empresas, de forma a analisarem em conjunto o tipo de informação que poderá vir a revelar-se de interesse para elas. No Canadá, por exemplo, existe informação específica que é coligida para responder à pergunta “Qual é o meu desempenho em relação às empresas concorrentes?”¹⁴

Medir as alterações na carga estatística sobre os respondentes (o método utilizado no Canadá pode ser simplificado e implementado mediante posterior adequação e uma melhor adaptação à realidade portuguesa. Veja-se um esquema do método em questão, no Anexo III deste relatório) e dar-lhe ampla divulgação, para que os agentes económicos tomem, passo a passo, consciência de que o seu tempo é

¹³ Verificámos através da experiência que a ameaça de “divulgar e envergonhar” é muitas vezes suficiente para corrigir e melhorar o comportamento dos mais renitentes.

¹⁴ O Anexo II a este relatório apresenta um esquema da informação em questão

digno de respeito, pelo menos aos olhos de uma entidade governamental.

Recomendações

São praticamente idênticas às já enunciadas anteriormente.

- 1. O INE deverá cultivar boas relações com as pequenas empresas, utilizando uma abordagem em duas vertentes. Por um lado, deverá envidar todos os esforços possíveis para mostrar os benefícios de aprender com os factos relevantes. Tal iniciativa pode significar a instituição de um novo programa estatístico e, nesse caso, ao processo de concepção do programa deverá ser associado um representante das pequenas empresas. Por outro lado significa dar publicidade às tentativas empreendidas pelo INE para reduzir a carga sobre os respondentes;*
- 2. Levar a cabo um inquérito às pequenas empresas para averiguar qual é a proporção do trabalho administrativo que o governo impõe às empresas que é devido à estatística e publicar os resultados, mesmo que não sejam agradáveis. Porém, quaisquer que sejam os resultados, empenhar-se publicamente na redução da burocracia até um determinado nível, com o objectivo de atingir um mínimo até uma data estipulada;*
- 3. Abordar os responsáveis governamentais pela produção de informações administrativas com o intuito de obter os registos por eles recolhidos, de modo a evitar a realização de inquéritos às pequenas empresas;*
- 4. Manter o esforço de divulgação pública de todas estas medidas, de modo a que a imagem do INE como campeão da simplificação da burocracia nas pequenas empresas fique gravada no espírito colectivo;*
- 5. Se necessário, utilizar o método de avaliação da carga sobre os respondentes descrito no Anexo III a este Relatório.*

Coordenação

Muitos dos tópicos discutidos acima foram examinados como se existisse apenas um único produtor de estatísticas oficiais. Isso não corresponde à verdade em Portugal. Existem muitos e requerem alguma forma de coordenação central para que o que é descrito como um “sistema” não seja visto como um conjunto incoerente de actividades similares, contraditórias e, com toda a probabilidade, duplicadas. Também não é conveniente tratar o INE de forma isolada relativamente aos outros membros do sistema estatístico português. Os utilizadores não poderão (ou não irão) distinguir um produtor de estatísticas oficiais de outro e, no seu espírito, o sistema, no seu conjunto, não será mais credível do que o seu elemento mais fraco. Nesta secção tratamos da necessidade de coordenação e dos instrumentos disponíveis para a coordenação na verdadeira acepção do termo. Também examinamos se a estrutura interna do INE exige algumas das medidas que postulamos para as suas relações com entidades de estatística externa.

Dividimos o tópico em dois: externo e interno. Dentro da coordenação externa, apresentamos as medidas que são necessárias para fazer com que o sistema estatístico funcione como um todo coerente, evitando lacunas e duplicações, promovendo a eficiência, organizando competências e talentos complementares, de uma forma independente dos organismos em que se podem encontrar e trabalhando para remover barreiras burocráticas inter-organismos, quando estas constituírem um obstáculo ao trabalho estatístico eficiente. Na coordenação interna distinguimos duas questões: uma muito actual que consiste numa divisão sensata do trabalho entre as delegações regionais e a sede do INE, envolvendo os seus serviços básicos e de apoio, e a outra dentro da sede do INE.

Coordenação Externa

Por lei, o CSE pode “delegar” noutros órgãos administrativos actividades que, na ausência dessa delegação, estes podem ser chamados a executar directamente pelos seus chefes políticos sem a protecção que as leis estatísticas e as normas das estatísticas oficiais conferem. Existem numerosos exemplos dessa delegação, em domínios que vão do trabalho até à justiça, passando pela agricultura, a saúde, a educação, etc. Mas segundo a lei, o CSE não pode delegar a responsabilidade de criar, manter e assegurar a utilização de normas estatísticas apropriadas em qualquer outra entidade que não seja o próprio INE.

As tarefas delegadas, conforme nos foi dito, não têm uma qualidade de execução uniforme. Não tivemos tempo nem estávamos mandatados para examinar o desempenho em determinadas áreas, fosse no INE ou em autoridades delegadas, mas detectámos graves problemas no sistema:

O INE não parece dispor de nenhum dos mecanismos¹⁵ necessários para assegurar que os outros membros do sistema cumpram as normas estatísticas promulgadas pelo CSE;

Os Ministérios, cuja principal tarefa é de natureza não estatística, podem atribuir ao trabalho estatístico uma importância secundária (em certos casos isso acontece), especialmente em épocas de restrições orçamentais. Encontrámos um exemplo claro durante uma das nossas visitas anteriores relacionadas com a agricultura (um sector prioritário para a União Europeia) quando um Ministro da tutela decidiu que o trabalho estatístico que o Ministério tinha anteriormente executado deveria voltar automaticamente para o INE – sem compensação orçamental.

Vários dos nossos entrevistados externos manifestaram-nos preocupações em relação à qualidade e abrangência das estatísticas laborais.

Ficámos a saber que nesta situação não vale a pena solicitar a intervenção do CSE, porque este não é um órgão executivo e não tem poderes sobre o orçamento ou capacidade para auditar os programas estatísticos.

A lei exige a existência de uma série de secções permanentes do CSE e estas dedicam-se normalmente a determinadas matérias específicas. As secções permanentes geraram um elevado número de grupos de trabalho e estes são, segundo consta, activos, tendo apresentado uma série de recomendações de melhorias nas respectivas áreas de actividade. Contudo, estas recomendações raramente foram objecto de um acompanhamento apropriado pelo CSE ou, ainda menos, pelo INE ou o Ministério com autoridade delegada. Na verdade, não encontramos provas de uma tradição – apesar de existirem mecanismos – de o CSE expressar o seu interesse em promover

¹⁵ Para uma descrição destes mecanismos ver: “Handbook on the Operation and Organisation of a Statistical Agency” (Edição Revista), Nova Iorque 2001; I. P. Fellegi: Características de um Sistema Estatístico Eficaz (Conferência de Morris Hansen), *International Statistical Review*, v. 64, pp. 165-199.

acções de acompanhamento das recomendações apresentadas pelos seus grupos de trabalho; verificando o trabalho em curso; influenciando os prazos e exercendo pressão quando se torna óbvio que o trabalho está sujeito a atrasos inaceitáveis.

Além disso, parece não existir a tradição de reexaminar as credenciais estatísticas das autoridades delegadas. Existem, no entanto, poucas razões para supor que, uma vez recebida a delegação, as entidades em questão tenham desempenhado todas as suas funções e actividades de acordo com os princípios fundamentais das estatísticas oficiais. É muito provável que a maioria não tivesse conhecimento desses princípios mas que, quando com eles confrontada, revelasse lapsos de natureza, dimensão e grau variáveis entre a sua própria actuação e os princípios apresentados no Código de Prática.

Um dos críticos do sistema e nosso entrevistado mencionou que a falta de clareza das funções do CSE significava, *inter alia*, que este órgão não sabia se existia para coordenar, determinar prioridades a médio prazo, auditar ou efectivamente executar estas três actividades. Na ausência de clareza por parte do órgão de controlo e desconhecimento das normas pelos órgãos que são controlados, é pouco provável que estes últimos continuem a executar as suas tarefas da mesma forma e com o mesmo espírito do que um serviço de estatística regularmente constituído.

Estamos extremamente preocupados com a total ausência de mecanismos capazes de conduzir a coordenação dentro do sistema estatístico português. Preocupa-nos igualmente a probabilidade de existir um não cumprimento significativo dos Princípios Fundamentais por parte dos membros que constituem o sistema estatístico. São estas duas preocupações que estão na origem das nossas recomendações de implementação de medidas que resultariam numa vigorosa coordenação. Parte da reforma do CSE (ver neste relatório referências ao rejuvenescimento do CSE e à criação desejável de um Conselho de Notáveis) consistiria na activação de linhas de comunicação em ambos os sentidos entre os grupos de trabalho e o seu CSE rejuvenescido. Se essas linhas existissem, a dinâmica do trabalho obrigaria o Presidente do INE a ponderar seriamente acções de acompanhamento no âmbito do processo de planeamento anual do próprio INE e a procurar formas e meios adicionais para influenciar os seus congéneres noutros ministérios e organismos.

Como se isto não fosse suficiente, os nossos entrevistados manifestaram uma série de reclamações relativamente a estatísticas contraditórias, em particular no sector do trabalho; actividades duplicadas com o conseqüente desperdício de recursos em áreas como a criação e manutenção de um ficheiro de empresas; e lacunas resultantes da atribuição incorrecta de recursos como sucedeu quando as autoridades do Ministério da Agricultura decidiram lavar as mãos de qualquer ligação com as estatísticas agrícolas, mas não se ofereceram para colocar os recursos necessários à disposição do INE – apesar de a agricultura, incluindo a informação estatística a ela referente, serem áreas prioritárias na UE.¹⁶

Instrumentos de Coordenação Externa

Recomendamos a criação de pelo menos dois instrumentos de coordenação – cujo exercício seria atribuído a um CSE rejuvenescido:

Recertificação: Em vez de uma delegação permanente de responsabilidades o CSE delegaria essas mesmas responsabilidades, mas apenas durante um período fixo, findo o qual teria lugar um processo de exame, para determinar se a área delegada continuava a ser um elemento bem posicionado do sistema estatístico;

Orçamento Estatístico: Seria criado, analisado e apresentado para apreciação do CSE um orçamento estatístico consolidado que abarcasse todas as actividades estatísticas.

Recertificação periódica

Não existem garantias, em Portugal nem em qualquer outro país, de que uma unidade estatística que está separada, por barreiras administrativas, do centro do sistema (INE) continue a funcionar indefinidamente como na época em que foi criada, por muito motivada, devidamente constituída e dotada que esteja das necessárias credenciais delegadas. Assim, acreditamos que é uma precaução verdadeiramente elementar reexaminar periodicamente a validade dos instrumentos iniciais de delegação de competências. Este exame deve consistir em duas actividades que, embora sendo complementares, são bastante distintas. Uma envolve o rigor da própria actividade estatística e pode ser conduzida como uma auditoria da metodologia utilizada pelos estudos mais importantes realizados pela

¹⁶ A história real é provavelmente muito mais complexa, mas para os fins que temos em vista basta dizer que na ausência de coordenação central enérgica é quase inevitável que ocorra uma ruptura nas actividades principais simplesmente porque os meios e os fins não se enquadram e não existe ninguém para corrigir os problemas antes de se criar uma “situação”.

autoridade delegada em causa e a segunda passa por analisar cuidadosamente até que ponto a autoridade delegada cumpre os Princípios Fundamentais das estatísticas oficiais (ou, quase de forma equivalente, o Código de Prática).

As avaliações devem ser iniciadas pelo CSE, o órgão que, segundo a Lei, tem legitimidade e está mandatado para desencadear essa acção. Deve fazer parte de uma revisão publicamente programada com uma periodicidade mínima de, digamos, cinco em cinco anos. Os estatutos que regem o CSE devem conferir-lhe o direito de instituir uma avaliação “extraordinária”, se o CSE estiver convencido de uma possível violação da boa prática estatística. Os resultados das avaliações devem ser oficialmente apresentados ao CSE e submetidos a uma discussão formal durante o tempo necessário. Deveria competir ao CSE decidir com conhecimento de causa se a autoridade delegada tinha direito a recertificação; se a recertificação devia ficar pendente da introdução de acções correctivas verificáveis ou se, em último recurso, a entidade avaliada não poderia ser recertificada como membro bem posicionado do sistema estatístico português. Se isso acontecesse, competiria ao CSE recomendar ao Governo quais os órgãos estatísticos alternativos que deveriam levar a cabo as actividades estatísticas envolvidas. Em qualquer caso, o resultado da discussão e as considerações que estão na sua origem devem ser honestamente divulgados ao público.

Orçamento Estatístico Consolidado

Recomendamos veementemente a criação e exploração de um orçamento estatístico consolidado que englobe todas as actividades estatísticas da responsabilidade do CSE. Nesse sentido, a primeira medida a curto prazo passaria pela simples indicação de que actividades são executadas por cada uma das autoridades com competências delegadas e com que recursos o irá fazer. Uma segunda, e mais importante, medida a tomar no segundo ano envolveria uma avaliação completa, por iniciativa do CSE, da qual emanassem medidas recomendadas a adoptar pelo Governo e destinadas a obter uma maior eficiência geral, evitando a sobreposição e a duplicação (por exemplo, mantendo um único registo de estabelecimentos empresariais em vez de vários, todos eles incompletos e com um grau de sobreposição substancial); e a atribuir recursos de uma forma mais racional, dando assim uma maior garantia de qualidade e relevância a todos os produtos estatísticos.

Em que consiste um orçamento estatístico consolidado? Suponhamos que cada entidade do sector público que está sob a alçada do CSE executa um exercício de planeamento formal findo o qual está em condições de responder a questões referentes aos montantes que despende na recolha, compilação e difusão das estatísticas¹⁷. Todos sabemos que o INE não é o único produtor das estatísticas oficiais portuguesas e que existem outros produtores de estatísticas que reclamam exclusividade no domínio da sua competência política. Já referimos que esta forma de exploração de um sistema de estatísticas oficiais não é eficiente nem sequer eficaz a longo prazo.¹⁸

Não sabemos que barreiras administrativas e legais poderiam ser invocadas para derrubar uma proposta de centralização de todas actividades estatísticas oficiais e, por conseguinte, não nos atrevemos a fazer tal proposta. Mas acreditamos que a elaboração de um orçamento centralizado “virtual” e a prestação de informação ao CSE e ao público da soma total dos recursos despendidos em actividades estatísticas pelo INE e as autoridades delegadas, assim como da forma como esses recursos são distribuídos em termos temáticos e funcionais, é um passo em frente de consequências enormes e benéficas. Na presença desse orçamento “virtual” o Governo poderia dispor de opções realistas de cuja existência não pode sequer suspeitar, pelo menos nesta fase. Por exemplo, estamos convictos de que a austeridade no sector público pode vir a bater à porta do estabelecimento estatístico e exigir que as actividades estatísticas sejam de certo modo reduzidas em termos de âmbito, frequência e custo. Se a resposta for dispersa, descoordenada e emanar de uma variedade de centros, é bem possível que não seja eficiente e que os seus resultados não sejam coerentes. No mínimo, o impacto total dessas medidas no sistema estatístico deve ser uma questão do domínio público. Mas é bem possível que a própria

¹⁷ É fácil suprimir projectos como os que foram lançados para obter uma percepção da dimensão do custo das actividades estatísticas realizadas fora do INE. As tentativas para ser exaustivo redundam normalmente num fracasso frustrante. Do mesmo modo, as preocupações em relação à atribuição adequada de fundos às várias actividades destinadas a controlar, auditar, constituir a base para uma boa investigação das operações, etc. normalmente não levam a nada se forem movidas pelo desejo de obter uma maior precisão. Não é necessário ser exaustivo (embora *ceteris paribus* seja melhor ser mais completo do que menos completo) nem ter uma atribuição de custos com precisão máxima, desde que uma aproximação razoável seja consistentemente respeitada ao longo do tempo.

¹⁸ Há alguns anos, um membro muito conhecido do senado norte-americano, com algum apoio dos seus colegas – quis introduzir uma lei que exigia a centralização do sistema estatístico dos EUA. Mas antes de tomar medidas nesse sentido pensou em deslocar-se ao Canadá para falar com os autores deste relatório sobre os méritos da centralização estatística, não porque estivesse hesitante, mas porque desejava estar em condições de refutar potenciais críticas. Mencionamos isto para salientar que não só somos centralistas funcionais convictos como também somos conhecidos pelas nossas convicções.

existência do orçamento virtual coloque um travão conveniente às acções descoordenadas.

A criação de um orçamento virtual é apenas um primeiro passo. O CSE deve receber um mandato formal para recomendar alterações ao Governo relativamente a uma utilização racional de recursos atribuídos às actividades estatísticas. Como é que isto funcionaria?

Cada entidade delegada declararia os seus recursos no início do ano e ao mesmo tempo revelaria quais as exigências que se espera que satisfaça utilizando esses recursos. A este balanço anexaria uma lista das necessidades mais importantes nos domínios da sua competência (trabalho, saúde, agricultura, etc.) que são consideradas não satisfeitas. Tanto o balanço como as necessidades não satisfeitas – ambos quantificados com precisão, seriam apresentados ao CSE e permitir-lhe-iam tomar uma decisão informada sobre quais são as medidas a apoiar, para assegurar que as prioridades gerais mais importantes não ficassem por satisfazer. As recomendações resultantes do CSE ao Governo seriam do domínio público.

Existe uma série de instrumentos de apoio de que o CSE necessitaria, para além de um Secretariado muito experiente, incluindo os dois seguintes:

Capacidade para verificar a veracidade das sugestões enviadas ao Secretariado pelas partes abrangidas pelo mandato do CSE;

Acesso aos Ministérios e responsáveis de entidades sempre que existir um comportamento turbulento por parte das pessoas sujeitas a uma redução de recursos ou a um aumento das expectativas.

Ideias para uma agenda do CSE

Ao longo deste relatório são apresentadas recomendações que reforçam a agenda do CSE, bem como as responsabilidades e obrigações correspondentes. Ao mesmo tempo, alguns entrevistados queixaram-se da falta de conteúdo básico das actuais reuniões do CSE. Segue-se uma simulação de agenda que reflecte o que temos defendido até este momento e que está relacionado com as actividades do CSE:

Revisão das realizações actuais do sistema estatístico (Presidente do INE);

Verificação dos principais desafios para o próximo ano no quadro do orçamento virtual consolidado (Presidente, Vogal responsável pelas questões financeiras, responsáveis seleccionados das entidades delegadas¹⁹);

Calendário de recertificação e casos para decisão (responsável da equipa de certificação);

Planos do INE, prioridade e equilíbrios entre as medidas da UE e os programas nacionais (Presidente do INE).

Muito provavelmente, as tradicionais reuniões de curta duração teriam de ser abandonadas e substituídas por um ou mais dias de trabalho mais intensivos e prolongados.

Coordenação interna: em Lisboa

Isto foi o que tivemos a dizer sobre a comunicação interna – sem a qual não é possível qualquer coordenação – no INE, na altura em que elaborámos o nosso relatório provisório:

“... A comunicação no INE – nos sentidos ascendente, descendente e lateral – não é adequada. De facto, se adoptarmos como padrão o INE do Canadá, que é dez vezes maior e tem uma estrutura hierárquica mais complexa, a comunicação no INE é absolutamente incipiente. A necessidade premente de muito melhor comunicação que o pessoal manifesta, instigada pela probabilidade de uma importante reestruturação e pela sensação de insegurança gerada pelas insuficiências da comunicação, é uma prova da gravidade desta debilidade. Mas a situação não é recente. Existe há muito tempo e foi gerada pela cultura do INE: formalista, em grande medida baseada em regras escritas, sem mecanismos informais para criar uma comunidade animada e bem informada. A abertura, o sentido de transparência e o desejo de partilhar opiniões sobre os desenvolvimentos, orientação e prioridades são ingredientes essenciais de um esforço sustentado para melhorar o estado de espírito, manter a lealdade, conservar vivo um sentido de participação e um desejo de ser mais criativo e mais produtivo. Estes

¹⁹ Nem todos eles, para evitar um “Desfile”. Mas aqueles que defenderam, de forma razoável, uma mudança significativa dos seus produtos com um conseqüente impacto na sua utilização de recursos devem, claramente, ter uma oportunidade de apresentar o seu caso.

sentimentos, partilhados pelo pessoal, podem parecer um lugar comum, mas são essenciais para o bom funcionamento de uma entidade.

Mas nada disto ocorrerá com meras palavras, nossas ou da direcção, por muito inspiradas que elas sejam. A comunicação deve ser despoletada por elementos bem concebidos para que ocorra naturalmente, com regularidade e de forma significativa. Por elementos despoletadores entendem-se os mecanismos que incentivam a ocorrência das comunicações. A forma como estes mecanismos são conduzidos tem uma importância secundária; a sua existência não...”

De Fellegi e Ryten: Interim Peer Review of the Portuguese Statistical System (Revisão Partiária Provisória do Sistema Estatístico Português), Lisboa, Junho de 2004

Geralmente existem quatro objectivos para cada um dos quais deve ser encontrado um destes mecanismos:

No INE existem reuniões semanais do seu trio de direcção - o “*Conselho de Administração*”. O pessoal tem conhecimento destas reuniões. Deve estar a par dos assuntos discutidos e das decisões tomadas. A forma mais eficiente de assegurar que uma grande parte do pessoal adquira esse conhecimento é através de um sistema em cascata²⁰;

Acompanhar o que são actualmente os assuntos mais perturbadores para o pessoal é uma tarefa essencial da gestão de topo. As reuniões informais regulares da gestão de topo com grupos de pessoas um ou dois níveis abaixo, num ambiente de preferência não ameaçador (tal como uma refeição), são uma forma de o fazer. Para que estas reuniões atinjam o objectivo a que se propõem, devem ser dedicadas a assuntos que preocupem o pessoal envolvido.

Deve ser efectuado um balanço anual regular, quer porque a época de férias se aproxima, ou porque foi aprovado novo orçamento, ou ainda porque é o dia 10 de Junho. O importante não é quando isso acontece,

²⁰ I.e. cada nível de gestão deve manter informado o nível imediatamente abaixo.

mas sim como utilizar a data mais adequada para uma revisão anual das realizações do passado e dos desafios esperados, especialmente os que instilam orgulho no organismo e demonstram ao pessoal que a gestão tem estado a pensar em orientações futuras;

Há crises imprevistas e oportunidades súbitas que requerem uma reavaliação e, com ela, o compromisso do pessoal. O que é necessário é uma reunião no exterior, em que as relações hierárquicas sejam temporariamente suspensas e a ênfase seja colocada na maximização do número de pessoas que dão um contributo genuíno para a resolução dos problemas institucionais, desde as matérias em análise até àquilo que se deve e não deve fazer em termos organizacionais.

Coordenação interna: com as regiões

O INE possui uma série de delegações regionais fora de Lisboa, localizadas respectivamente no Norte, Centro, Sudeste e Sul do país. No seu conjunto, estas delegações concentram uma percentagem significativa dos efectivos totais do Instituto. A missão de cada uma delas tem três vertentes:

Contribuir para a recolha de dados, com base no argumento de que a proximidade com os inquiridos torna as operações de recolha mais eficientes;

Conduzir pelo menos um programa temático completo de âmbito nacional (por exemplo, construção, turismo, estatísticas empresariais), com base no argumento de que cada região tem a sua especificidade sócio-económica e é necessário uma delegação regional que esteja suficientemente sintonizada para produzir a estatística correspondente;

Contribuir para o desenvolvimento das estatísticas regionais, com base no argumento de que estas são mais facilmente tratadas numa delegação regional do que numa administração estatística central.

Enquanto que o primeiro dos argumentos atrás mencionado a favor do grau de regionalização apresenta alguma validade, particularmente no que se aplica aos inquéritos aos alojamentos familiares, o segundo e o terceiro argumento não resistem a um exame crítico. Se considerarmos essas razões persuasivas chegamos a uma conclusão inevitável. A delegação de Lisboa

onde está concentrada a maior parte dos recursos do INE é tão inoperante e incapaz de reforma, que foi necessário criar mini-serviços de estatística para sair da situação; obter a possibilidade de detectar problemas estatísticos relevantes; responder mais eficientemente aos desejos dos utilizadores e conseguir fazê-lo de uma forma mais competente, consistente e eficiente.

Na altura em que redigimos o nosso relatório intercalar, tínhamos a dizer o seguinte sobre os problemas da coordenação central-regional:

“Não consideramos saudáveis os resultados nem do raciocínio nem da política que levaram a este estado de coisas. O funcionamento das estatísticas oficiais exige a gestão de uma infra-estrutura comum, tanto em termos humanos como de informação, que só pode ser duplicada geograficamente com grandes custos ou partilhada através de uma gestão de recursos extremamente eficiente e de uma coordenação meticulosa. Ao empobrecer o centro em detrimento dos seus satélites, as autoridades do INE criaram uma periferia flexível, dinâmica e reactiva inevitavelmente ligada aos serviços comuns fornecidos por um centro carente de recursos, incumbido de todos os meios de produção partilhados (modelos de amostragem, classificações e normas, modelos de questionários, etc.). ***Esta política é insustentável.***” (*ênfase adicionado*)

e

“Além disso, chegamos à firme conclusão de que o INE nunca teve à sua disposição os meios de coordenação certos para pôr este modelo a funcionar mesmo na ausência de complicações orçamentais. As provas que reunimos sugerem que os instrumentos de gestão do instituto estão nos seus primórdios; os seus mecanismos de coordenação estão pouco desenvolvidos; e a sua capacidade de redistribuição rápida para assegurar a boa utilização dos recursos partilhados é praticamente nula. Para cúmulo, os meios do INE são limitados. E são limitados porque o instituto já não recebe um subsídio simpático da Comissão Europeia, mas herdou uma carga de compromissos que o obrigam a fornecer as estatísticas necessárias para a EU, mesmo quando confrontado com uma grave austeridade orçamental.”

Continuamos a pensar que, à luz do estrangulamento dos recursos, a postura actual do INE (um centro comparativamente grande com instrumentos de coordenação não desenvolvidos e capacidade de resposta limitada, bem como vários satélites comparativamente pequenos – cada um a braços com pelo menos uma missão nacional para além da sua missão territorial) não é eficiente. Nenhum gestor sensato das operações estatísticas conceberia centros de produção desta natureza, a menos que existisse uma agenda separada de prioridades de natural social e não de natureza da produção estatística que o justificasse. E, embora tenhamos tomado consciência de sentimentos acalorados a favor dessa agenda por parte de vários dos nossos entrevistados, não nos parece que os seus argumentos justifiquem a criação (por oposição à continuação) do sistema.

Desde que escrevemos estas observações, o presidente do INE implementou uma política vigorosa para corrigir a situação. Esta política, tal como a entendemos, é constituída pelos seguintes elementos:

Manter as delegações regionais em funcionamento, mas alterar as suas funções de modo a torná-las economizadoras de recursos e não dissipadoras de recursos;

Assegurar que as funções que possam ser efectivamente descentralizadas sejam transferidas para as delegações regionais, mas as que asseguram a coerência e a consistência sejam decididamente mantidas no INE-Lisboa.

Pensámos que esta política está em harmonia com o conselho que demos no nosso Relatório Provisório:

“Redistribuir responsabilidades ao centro e às outras delegações de forma a assegurar uma coordenação adequada, consistência e a devida utilização dos conhecimentos e capacidade de trabalho das pessoas. Consideramos que a maior parte das oportunidades para o fazer residem imediatamente na criação de cinco unidades principais de recolha de dados – funcionalmente centralizadas;

Atrair, através de incentivos adequados, o pessoal mais qualificado para trabalhar na proximidade física uns dos outros a fim de maximizar a capacidade analítica do Instituto. Sem essa capacidade, o Instituto nunca funcionará como uma instituição profissional de

alto nível, preparada para enfrentar os desafios do século XXI, e, na ausência de proximidade física, o pessoal trabalhará sozinho, sem apoio e sem que seja posto perante novos desafios;

Reconhecer que nem todas as pessoas têm a possibilidade de se deslocarem de um centro urbano para outro, mas que o pessoal representa uma capacidade preciosa. Assim, propor a utilização dessa capacidade na realização de operações estatísticas para outros Ministérios, especialmente aqueles para os quais a compilação de estatísticas é secundária e cujo desempenho nesta matéria foi negativamente afectado pela escassez de recursos, mas cuja produção continua a ser considerada importante para a integridade do sistema estatístico do país.”

Projectos Multi-Disciplinares

A questão das equipas multi-disciplinares surge tanto no contexto da coordenação interna como externa. Consequentemente, as sugestões contidas neste capítulo do relatório aplicam-se a ambas.

Em vários dos nossos encontros, foi levantada a questão da conveniência de um projecto conjunto com uma das outras entidades estatísticas (uma das com competências delegadas). Em particular, parece que o ficheiro de empresas seria uma matéria ideal para um projecto conjunto entre o Ministério do Trabalho, o INE e possivelmente uma ou outra das múltiplas entidades detentoras de ficheiros.

Mas para nossa surpresa, verificámos que as nossas referências a “projectos conjuntos”, que tinham sido tão bem acolhidas, estavam a ser interpretadas de um modo diferente. Um projecto conjunto parecia não implicar de modo nenhum o que significa noutros locais onde existe uma cultura de projectos transversais. Quando interrogado, alguém disse “... em Portugal e no sector da administração pública, não existe o espaço, o hábito nem o gosto por projectos transversais na acepção normal do termo...”

Para que fique bem claro, as nossas referências a projectos multidisciplinares implicam, *grosso modo*, uma actividade com as seguintes características:

Um projecto é um empreendimento destinado a atingir objectivos acordados, numa data acordada, com a qualidade acordada e com

um conjunto de recursos acordados, sob uma liderança comum responsável por todos os recursos necessários para atingir os objectivos fixados e responsável por qualquer falha em termos de normas de qualidade, cumprimento de prazos ou derrapagem de recursos. Os membros de um projecto são seleccionados em virtude do seu contributo potencial para os objectivos de projecto e não da sua afiliação institucional ou nível hierárquico que, em todo o caso, é ignorado na organização de trabalho de um projecto.

Em contrapartida, no INE, o que se entende por um projecto parece ser atingir um conjunto de objectivos utilizando os recursos facultados a uma única organização com a ajuda de entidades de prestação de serviços, normalmente mantidas à distância. Para atingir objectivos complexos que requerem o contributo de pessoas de diferentes disciplinas profissionais é necessário que as pessoas afectas a esses projectos esqueçam a organização hierárquica que constitui a sua base interna; pelo menos durante o decurso do projecto. Isto não pode ser implementado na ausência de uma cultura em que alcançar os objectivos do projecto se sobrepõe a tudo o mais na mente dos participantes no projecto. Esta premissa aplica-se mesmo que todos os membros do projecto pertençam aos quadros do INE, mas deve ser especialmente enfatizada quando estão envolvidas entidades de diferentes ministérios ou organismos.

Recomendações

Para efeitos de coordenação externa:

- 1. Reexaminar periodicamente a validade dos instrumentos iniciais de delegação de competências. Tal exame deve consistir em duas actividades que, ainda que complementares, são bastante distintas. Uma envolve o rigor da própria actividade estatística e pode ser realizada como uma auditoria da metodologia utilizada pelos inquéritos mais importantes levados a cabo pela autoridade delegada em causa; a outra passa por analisar cuidadosamente até que ponto a autoridade delegada cumpre os Princípios Fundamentais da estatística oficial (ou, o que é praticamente equivalente, do Código de Prática;*
- 2. As avaliações devem partir da iniciativa do CSE e a sua periodicidade deve ser pelo menos quinquenal. Os estatutos que regem o CSE devem conferir-lhe o direito de instituir uma avaliação extraordinária, se o CSE estiver persuadido de uma possível violação*

da boa prática estatística. Os resultados das avaliações devem ser oficialmente apresentados ao CSE e serem submetidos a uma discussão formal com o tempo necessário. Deveria competir ao CSE decidir com conhecimento de causa se a autoridade delegada tem direito a recertificação; se a recertificação deve ficar pendente da introdução de acções correctivas verificáveis; ou, em último recurso, se a entidade avaliada não pode ser recertificada como membro bem posicionado do sistema estatístico português. Se tal suceder o CSE deveria ter competência para recomendar ao Governo quais os órgãos estatísticos alternativos deviam passar a executar as actividades estatísticas envolvidas. Em todo o caso, o resultado da discussão e as considerações que estiveram na sua origem devem ser honestamente divulgados ao público;

- 3. Devem ser tomadas medidas para criar um orçamento estatístico consolidado virtual, abrangendo as actividades do INE e das autoridades delegadas. Em primeiro lugar, o orçamento deve indicar que autoridade delegada executa que actividades e com que recursos. Numa segunda fase o CSE deve efectuar avaliações cuidadosas que lhe permitam aconselhar o Governo sobre formas de alcançar maior eficiência geral, evitando a sobreposição e a duplicação (como, por exemplo, no caso da manutenção de um único ficheiro de estabelecimentos); e uma atribuição racional de recursos destinada a garantir que as necessidades de maior prioridade não fiquem por atender. As recomendações do CSE ao Governo devem ser do domínio público.*

Para efeitos de coordenação interna:

- 4. Manter o pessoal devidamente informado das reuniões semanais da direcção. O sistema em cascata funciona suficientemente bem e a sua implementação não é excessivamente dispendiosa;*
- 5. Aproveitar as oportunidades para conseguir que o pessoal saia das suas conchas organizacionais e entre em contacto com os colegas de outros departamentos da organização. Sempre que existe um projecto, transversal ou não, tentar dotá-lo de pessoas cedidas por diferentes organizações no seio do INE;*
- 6. Acompanhar aquilo que são actualmente os assuntos mais perturbadores para o pessoal é uma tarefa essencial da gestão de*

- topo. As reuniões informais regulares da gestão de topo com grupos de pessoas um ou dois níveis abaixo, num ambiente de preferência não ameaçador (como uma refeição), são uma forma de o fazer. Para que estas reuniões atinjam o objectivo a que se propõem, devem ser dedicadas a assuntos que preocupem o pessoal envolvido*
- 7. Deve ser efectuado um balanço anual regular, quer porque a época de férias se aproxima, ou porque foi aprovado novo orçamento ou ainda porque é o dia 10 de Junho. É importante utilizar a data mais adequada para um balanço anual das realizações do passado e dos desafios esperados, especialmente os que instilam orgulho no organismo e demonstram ao pessoal que a gestão tem estado a pensar em orientações futuras;*
 - 8. Deve ser inculcado nos chefes de serviço (assim como no Presidente do INE) o hábito de reuniões no exterior para tratar assuntos institucionais, que vão desde as matérias em análise até ao que se deve e não deve fazer em termos organizacionais;*
 - 9. Utilizando os recursos existentes tanto nas regiões como em Lisboa criar pólos de recolha de dados, centralizadas em termos funcionais; redistribuir as responsabilidades do centro e das outras delegações, de forma a atribuir a coordenação de todas as operações estatísticas de âmbito nacional exclusivamente ao centro;*
 - 10. Atrair, através de incentivos adequados, o pessoal mais qualificado para trabalhar na proximidade física uns dos outros, a fim de maximizar a capacidade analítica do Instituto. Sem essa capacidade, o Instituto nunca funcionará como uma instituição profissional de alto nível, preparada para enfrentar os desafios do século XXI, e na ausência de proximidade física, o pessoal trabalhará sozinho, sem apoio e sem que seja posto perante novos desafios;*
 - 11. Reconhecer que nem todas as pessoas têm a possibilidade de se deslocar de um centro urbano para outro, mas que todas representam uma capacidade preciosa. Assim, propor a utilização dessa capacidade numa combinação de formas. O pessoal operacional, seja das regiões, seja de Lisboa, que não possa ser totalmente afecto a uma das novas operações de recolha funcionalmente centralizada pode ser utilizado na recolha directa de dados dos agregados familiares e das empresas nas delegações regionais em causa,*

enquanto que o pessoal regional que não possa ser absorvido poderá talvez realizar operações estatísticas para outros Ministérios, especialmente aqueles para os quais a compilação de estatísticas é secundária e cujo desempenho nesta matéria foi negativamente afectado pela redução de recursos, mas cuja produção continua a ser considerada importante para a integridade do sistema estatístico do país.

Gestão de Recursos Humanos

Constitui um requisito prévio de um planeamento eficaz a possibilidade de implementar as decisões resultantes. Isto significa, evidentemente, a necessidade de deslocar recursos de alguns projectos existentes para novos projectos. Numa organização em que a maior parte dos recursos é absorvida pelos salários, tais movimentações envolvem, quase que inevitavelmente, as pessoas. E se as pessoas não se mostram preparadas para as movimentações de carreira correspondentes – ou se outros não as prepararem para tal – o resultado será gritante. Esta é, pelo menos, uma das razões pelas quais uma organização com grande volume de recursos humanos, como o INE, precisa de ter acesso a políticas abrangentes de desenvolvimento de recursos humanos e a mecanismos que as possam pôr em prática de forma eficaz. É evidente que uma tal flexibilidade para deslocar pessoas para trabalhar em projectos de acordo com as necessidades do INE só pode ser conseguida nas seguintes condições:

as pessoas que se deslocam de uma actividade para outra não se devem sentir injustamente discriminadas. Por sua vez, isto significa a existência de uma cultura de empresa na qual tais deslocações façam parte da “forma de actuar”, isto é, sejam expectáveis e previsíveis;

as deslocações não podem processar-se de forma arbitrária: deve existir um equilíbrio delicado entre as necessidades da organização (INE) e cada funcionário em causa;

aqueles que se movimentam dentro do INE não devem vir a sofrer quaisquer consequências negativas visíveis, e de facto a cultura vai no sentido de os mais experientes terem, na maioria dos casos, maiores probabilidades de serem promovidos com o passar do tempo, do que os que possuem uma base de conhecimentos restrita;

deve existir um programa de formação razoavelmente abrangente que viabilize tais movimentações.

Pelo que vimos e ouvimos, o pessoal do INE não dispõe das qualificações exibidas pelo pessoal equivalente em serviços de estatística europeus mais avançados. No entanto, na expectativa de uma reestruturação de grande envergadura, abalado por problemas de apreensões entre o pessoal, o INE

precisa urgentemente de políticas correctas que lhe permitam reter e motivar o seu pessoal. É essencial começar a implementar uma série de acções que incentivem a mobilidade interna como parte de um conjunto de medidas mais vastas destinadas ao desenvolvimento da carreira; e a formação deverá constituir uma componente importante destas políticas de recursos humanos da instituição.

Desenvolvimento de carreiras e mobilidade

Em diversas ocasiões pudemos testar a existência ou prevalência de mobilidade interna dentro do INE, perguntando aos entrevistados quantas vezes tinham mudado de função. Ficámos agradavelmente surpreendidos ao descobrir que alguns funcionários chave haviam, de facto, mudado de funções nas respectivas carreiras dentro do INE, e alguns deles mais do que uma vez. Por “mudar de função” entendemos uma mudança radical – da estatística económica para a estatística social, por exemplo, ou da Contabilidade Nacional para inquéritos de empresas. E, no entanto, quando confrontados com outras perguntas, os mesmos entrevistados acrescentaram que eram os únicos entre os seus colegas que haviam efectivamente mudado, ou que o número de pessoas que lhes seguiram o exemplo ou a quem eles seguiram o exemplo, era muito pequeno. Esta circunstância é parcialmente explicável por questões de dimensão. Mas uma parte é estritamente ditada pelo medo da mudança e pelas eventuais consequências negativas da mudança. De qualquer forma, as mudanças profissionais que pudemos observar não se integravam num plano e não haviam sido preparadas por uma formação prévia destinada a atenuar os efeitos da deslocação no departamento destinatário.

Uma mudança não planeada é mais difícil de enfrentar do que uma mudança sistemática; a mudança bem planeada e perspectivada traz invariavelmente menos surpresas; uma mudança com um objectivo preciso raramente se revela destrutiva, enquanto que uma mudança não planeada o é frequentemente. O inconveniente de uma mudança funcional é que o conhecimento adquirido numa dada posição se perde quando o responsável muda e que, ao chegar ao novo lugar, o responsável terá de receber a devida formação por parte dos seus novos colegas.

Mas é de ter em conta que, mesmo no melhor dos serviços, não há uma correspondência permanente e perfeita entre os requisitos e os recursos. A única característica que não muda é que os requisitos estão sempre em constante mutação. Antigamente, considerava-se que a produção de

estatísticas sobre serviços estava subordinada à produção das realizadas para os bens, e não se prestava qualquer atenção em separado ao sector de produção de serviços. Ainda não há muito tempo, os recursos mais qualificados eram atribuídos à elaboração das estatísticas industriais e agricultura, enquanto que, actualmente, a participação de ambos os sectores no PIB tem vindo a decair a passos largos e as necessidades estatísticas de informação sobre ambos estão finalmente em decréscimo (ainda que na agricultura isto não seja completamente verdade).

No entanto, pelo que vimos e ouvimos, o INE possui uma capacidade de desenvolvimento de recursos humanos subdesenvolvida, que o torna vulnerável e impede a sua evolução, de várias formas. Uma é o facto de tal resultar em rigidez interna, o que dificulta a necessidade de distribuir o pessoal de acordo com as prioridades que se vão modificando. Põe igualmente em risco o planeamento da sucessão – uma importante vulnerabilidade do INE, dada a estrutura etária do seu quadro de direcção. No actual sistema, por cada lugar vago que precisa de ser ocupado, o INE está limitado a uma escolha muito limitada de pessoas que já trabalhavam na área afectada.

Recomendações

Instamos a direcção do INE a promover a criação de políticas de desenvolvimento de recursos humanos abrangentes. Tais políticas deverão incluir:

- 1. Uma liderança de gestão de nível superior no desenvolvimento e defesa dessas políticas (nenhum programa de recursos humanos eficaz foi alguma vez produto dos responsáveis pelo pessoal);*
- 2. Políticas destinadas a contratar os melhores quadros recentemente saídos das universidades;*
- 3. Proporcionar experiências novas e variadas de trabalho aos novos funcionários, através de uma série planificada de rotações em três ou quatro vertentes de actividade no INE;*
- 4. Incentivar a mobilidade interna do pessoal com experiência, com um mínimo de risco tanto para os gestores como para os funcionários – em regime experimental;*

5. *Proporcionar oportunidades interessantes de desenvolvimento de carreira a todos os quadros superiores que mostrem disponibilidade para a nova modalidade de desenvolvimento de carreira;*
6. *Dar maior incentivo à mobilidade efectiva, através da criação de equipas de projecto para desenvolvimento e implementação de novos projectos (de interesse evidente);*
7. *Desenvolver e administrar um programa de formação profissional abrangente e relevante, ministrado pelo pessoal mais experiente; e*
8. *Recompensar o pessoal que participar activamente no desenvolvimento dos recursos humanos – através de participação pessoal nos novos programas, desempenhando um papel activo na sua implementação ou por meio da criação ou leccionação de cursos de formação.*

Formação e desenvolvimento profissional

Pelo que vimos e ouvimos, e com muitas notáveis excepções, o pessoal do INE em geral, não dispõe de qualificação idêntica ao pessoal equivalente nos serviços de estatística europeus mais avançados. O INE tem vindo a empreender algumas iniciativas importantes para remediar a situação. Elaborou planos para desenvolver uma componente central de um futuro programa de formação interno²¹. Trata-se de um curso destinado a ensinar os “rudimentos” do trabalho profissional nos serviços de estatística: como conceber um inquérito de acordo com as necessidades específicas do cliente, como planear as operações envolvidas, como levar a cabo o inquérito (conduzindo entrevistas reais com uma amostra de inquiridos reais), como processar e analisar os dados resultantes e, finalmente, como redigir um relatório inteligente sobre esses resultados. Aplaudimos o que consideramos ser o primeiro passo na direcção certa.

Há uma outra medida que o INE deveria tomar com a maior brevidade possível. Vejamos:

O INE apadrinhou o ISEGI (uma escola integrada na Universidade Nova de Lisboa). As circunstâncias em que o ISEGI foi criado são bem conhecidas, o

²¹ O INE enviou quatro pessoas à Statistics Canada, para um curso de seis semanas. Estas pessoas podem tornar-se futuros formadores de outros funcionários do INE – e possivelmente de pessoal das chamadas “autoridades com competências delegadas”.

mesmo se passando com o papel desempenhado pelo INE. No entanto, ficámos surpreendidos por dois factos que deverão ser devidamente explicados, se não quisermos descrevê-los como raiando os limites da irresponsabilidade. Apesar do seu papel especial, o INE nunca considerou pertinente criar uma série especial de cursos que pudessem qualificar melhor o seu pessoal (exemplos de técnicas de inquéritos, contabilidade nacional e quadros de entradas e saídas, concepção de questionários, e assim por diante). Em vez disso, o que pudemos constatar foi que as pessoas tinham autorização para frequentar a escola – sendo até, talvez, incentivadas a fazê-lo – mas nunca integradas num plano explícito para utilizar uma instituição académica para formar capital humano que pudesse depois ser disponibilizado ao INE.

Negligenciar o desenvolvimento dos recursos humanos revela-se, bastantes vezes, suicida. Muitas instituições estatísticas gostariam muito de ter uma instituição académica reputada à mão, para se ocupar das suas necessidades de formação.

Estamos convencidos de que, não só o INE, mas possivelmente todo o sistema estatístico português (as entidades delegadas, bem como os utilizadores sérios das estatísticas oficiais), poderão beneficiar de formação sistemática nas disciplinas necessárias à produção e ao conhecimento das estatísticas oficiais. Mas esta formação deverá ser sistemática, relevante, e estar bem integrada com a prática da produção de estatísticas.

Recomendação

- 1. O INE deverá adaptar e desenvolver um programa de formação destinado a cobrir o maior leque possível de necessidades do seu pessoal, o qual possa ensinar, pelo menos como introdução, todos os elementos do trabalho envolvido na produção de estatísticas: desde o contacto inicial com o cliente, passando pela elaboração de questionários, concepção e selecção das amostras, recolha de dados, seu processamento e análise, até à redacção do relatório final;*
- 2. O INE deve explorar, com o ISEGI ou com uma instituição equivalente, a possibilidade de vir a desempenhar um papel privilegiado no desenvolvimento e condução de outros programas de formação destinados a dar resposta a necessidades mais especializadas do INE, mediante condições a negociar e a acordar entre as partes.*

Perguntas e Respostas

1. Se acontecesse em Otava, como reagiriam à ideia de “contratar ao exterior” (contratualização)?

Ninguém mencionou o assunto durante as nossas entrevistas externas e só tomámos conhecimento dele porque o Ministro da Tutela o mencionou em público como um possível objectivo. Os modelos de contratualização que conhecemos consistem numa das duas seguintes modalidades:

Atribuir a totalidade, a maior parte ou uma parte substancial do orçamento do INE aos principais utilizadores da informação estatística – por exemplo, proporcionalmente ao custo dos seus produtos favoritos – e dar-lhes a liberdade de o despende no INE ou num concorrente do sector privado se considerarem mais eficiente e fiável;

Direccionar o INE para a subcontratação das actividades que a instituição – ou qualquer órgão bem informado – considere adequado desde que a Lei não seja violada e que o impacto no orçamento seja favorável e não implique uma perda de qualidade real ou percebida.

Partindo do princípio de que o termo contratualização significa a primeira destas possibilidades, diríamos que a Estatística oficial é um monopólio natural²² – a literatura conhecida sobre os monopólios naturais, embora produzida há cem anos, não perdeu actualidade – e argumentaríamos que a ideia de criar entidades de estatística paralelas competindo pela atenção de um número limitado de utilizadores carece de realismo e sujeitaria ao ridículo as tentativas para informar o governo e o público de uma forma eficiente e credível. Há muitas razões para sustentar este ponto de vista:

Há poucos produtos estatísticos, ou mesmo nenhum, que tenham um único utilizador. No caso de produtos que sejam elementos principais do sistema estatístico, se se atribuir o orçamento correspondente a um só utilizador, esta parte do sistema estatístico ficará refém das alterações de prioridades desse utilizador. Se esse utilizador decidisse arbitrariamente suspender todos os inquéritos estatísticos futuros a situação seria ainda pior. Os aspectos negativos desta solução são

²² ...Pigou: The Economics of ()

ilustrados pela experiência recente na qual o Ministério da Agricultura deixou de financiar as estatísticas agrícolas apesar de, não só serem necessárias para as contas nacionais, mas também serem obrigatórias no contexto da União Europeia.

a situação não é melhor no caso de existirem diversos utilizadores para um dado produto, porque qualquer um deles pode tornar reféns todos os outros, desfazendo os acordos financeiros necessários para empreender uma determinada actividade estatística.

os orçamentos têm um horizonte de tempo de um ano, mas o ciclo da produção estatística de qualquer produto que necessite de desenvolvimento é normalmente muito mais longo;

que o pessoal especializado não pode ser dispensado, mas ao mesmo tempo não se pode recrutá-lo e despedi-lo com um dia de pré-aviso;

que a incerteza da detenção de um cargo tem um efeito paralizante nas actividades que devem ser geridas com uma eficiência implacável;

A contratualização já foi de alguma forma experimentada noutros locais – e numa prestigiada administração pública – mas por pouco tempo, porque mal começou entrou em ruptura.

Quanto à sub-contratação, se caminhássemos nesse sentido, gostaríamos de salientar que já fez parte da nossa experiência, pois nenhuma administração pública está a salvo de modernismos e, na verdade, quando a moda estava no auge, também descobrimos formas de nos libertarmos de certas actividades, apenas para aprendermos que estas eram triviais em comparação com o nosso orçamento e que a tarefa de as integrar nas nossas restantes actividades – sem pôr em risco a integridade e confidencialidade das nossas operações – exigiu grande cautela e absorveu parte das economias nominalmente visadas.

Quanto ao âmago da nossa actividade – a possibilidade de contratar operações estatísticas completas a organizações de inquérito “magras e famintas” do sector privado, parece-nos que não encontramos nenhuma pela seguinte razão de que ninguém dispunha da combinação de infraestrutura, poder legal de coacção, legitimidade adquirida através da história e da reputação e competência para realizar inquéritos desenvolvida ao longo do tempo.

Mais uma vez diríamos que – na actividade da estatística oficial – somos um monopólio natural e embora a prática responsável aconselhe uma certa vigilância para que sejamos e nos mantenhamos eficientes e relevantes, nenhum dos objectivos é atingido desmantelando o aparelho estatístico ou criando centros de produção estatística paralelos.

2. Qual é a fracção de vossos recursos anuais que provém da venda de bens e serviços?

Nesta área, o INE do Canadá não é diferente de muitos outros INEs – Grã-Bretanha, Finlândia, Nova Zelândia, Suécia – nos quais os orçamentos anuais são significativamente aumentados com base na venda de diversos produtos e serviços a organizações públicas, a empresas privadas e ao público em geral. Entre estes encontram-se publicações, compilações especiais de dados, melhor acesso a bases de dados públicas e os serviços incluem a concepção de inquéritos, ajustamentos sazonais de séries temporais, condução de inquéritos, ou inclusão de perguntas suplementares em inquéritos que já se realizam, produção de listas para a geração de amostras.

As regras aplicáveis têm algumas variantes de país para país, mas o comportamento dos institutos de estatística encontra-se subordinado aos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais. Assim, as listas para a geração de amostras são fornecidas às organizações de estatística oficial (autoridades com competência delegada no caso português), mas não às empresas, de forma a não ter a comunidade incomodada por pedidos de resposta. As compilações especiais de dados não violam regras de confidencialidade, os preços não discriminam entre o sector público e privado e nenhuma informação é fornecida numa base confidencial.

Daquilo que sabemos, o Canadá e a Finlândia têm uma abordagem para estabelecer preços que é muito semelhante (a Finlândia estudou a política de preços do Canadá antes de estabelecer a sua própria política) e quer uma quer o outro auto-estabelecem as restrições compatíveis com o facto de serem monopólios naturais. Por conseguinte, os custos directos da produção de publicações (mais os custos gerais que lhe são imputáveis) são cobertos pelas receitas das vendas.

O objectivo ex ante da política de preços é ter uma margem nula sobre o conjunto das publicações. As regras para o fornecimento de outros produtos são muito semelhantes. Por conseguinte, a inclusão de perguntas suplementares num inquérito já existente seria cobrada ao custo marginal dessa inclusão e do processamento das respectivas respostas; enquanto que pela realização de um inquérito seria cobrado o seu custo directo total mais uma margem destinada a cobrir custos gerais. As taxas destinadas a cobrir custos gerais são estabelecidas antecipadamente e sujeitas a inspecção, da mesma forma que um monopólio teria a sua prática de preços sujeita a uma autoridade reguladora. Há variações locais nestas regras – em alguns casos são algo mais abrangentes, enquanto que noutros o são menos – mas isto é mais uma questão de prática do que de princípios.

Enquanto que as vendas de publicações que não dizem respeito aos Censos raramente são responsáveis por mais do que 5 por cento do orçamento total dos institutos, a realização de inquéritos especiais e a venda de serviços técnicos faz subir a fracção de todas as vendas para valores que chegam, por vezes, aos 25 por cento do orçamento comum. Num dos países mencionados, esta percentagem chegou a alcançar os 30 por cento e o instituto recuou, por ter tido receio de estar a perder o controlo da sua agenda (as vendas estavam a tornar-se uma versão da contratualização) e não quis ter que lidar com os consequentes efeitos perniciosos.

As principais conclusões que retiramos destas considerações são:

Um número significativo dos INEs mais avançados tomaram a decisão de disciplinar o seu esforço de publicações, bem como a sua provisão de serviços às organizações públicas, a regras de mercado;

As regras para estabelecer preços são transparentes e consistentes com os Princípios Fundamentais, afastando qualquer possível abuso monopolista;

As receitas das vendas de publicações e compilações especiais raramente cobrem mais do que 5 por cento das receitas, mas estes 5 por cento são de grande importância como uma alavanca para um programa de difusão. Por outro lado, os sucessos e falhanço obtidos dão sinais importantes sobre a relevância das publicações;

A capacidade de realizar inquéritos para fora – quando tal capacidade exista – pode ser responsável por uma muito maior fatia do orçamento. Para além disso, estas vendas melhoram o reconhecimento exterior do INE e a eficiência na actividade de inquirição, através da geração de economias de escala.

A maioria das receitas que não decorre da venda de publicações provém do sector público. Quando existem restrições à movimentação de recursos entre diferentes entidades dentro do sector público, são necessárias outras vendas, mas estas raramente são responsáveis por mais do que por um empurrão nos recursos disponíveis.

3. Em que circunstâncias tencionam, no INE do Canadá, utilizar registos administrativos em vez de registos obtidos por inquérito na compilação das vossas estatísticas?

As nossas políticas neste domínio são rigorosamente baseadas no desejo que temos de promover uma atribuição racional de recursos no seio do governo e no respeito profundo que nutrimos pelo tempo dos inquiridos fora dele. Não temos uma política de distanciamento relativamente à concepção e aos métodos de aquisição da informação utilizada pelos Departamentos (Ministérios) a que nos dirigimos. Pelo contrário, fazemos os possíveis para os influenciar quando estão prestes a lançar novos formulários, com base no argumento de que, se conseguirmos descobrir bases comuns que nos permitam dispensar inquéritos que requerem a mesma informação ou informação similar das mesmas entidades, o ganho social é partilhado por todas as partes. Naturalmente, existem riscos, situações de rigidez e informação que é disponibilizada de uma forma que podemos não considerar ideal. Vemos estes problemas como uma perda menor em comparação com os enormes ganhos de eficiência que a nossa postura nos permite garantir. Em muitos casos, utilizamos uma abordagem híbrida a que chamamos indiferentemente “abordagem híbrida” ou “calibragem por inquérito”. A utilização dessa abordagem permite responder à questão da diferença entre a forma como a mesma entidade se descreve a si própria a um Ministério que

Ihe solicite informação através de um formulário administrativo e a nós utilizando um questionário estatístico²³.

Não temos dúvidas de que as entidades empresariais não têm o desejo, a paciência nem o conhecimento para nos fornecer, a nós informação não tendenciosa, e às autoridades fiscais informação de pior qualidade. Afinal, estas últimas estão melhor equipadas para dissuadir, intimidar e coagir do que uma entidade profissional constituída por técnicos de estatística, cientistas sociais e economistas. Mas acreditamos que a boa vontade que adquirimos em resultado das nossas tentativas públicas e explícitas para substituir dados de inquéritos económicos pela informação correspondente que se encontram em ficheiros administrativos explica em grande medida o nosso curriculum excepcional em termos de taxas de resposta e respostas imediatas.

4. Qual é a vossa impressão sobre a contribuição do INE em instâncias internacionais?

Podemos descrever essa impressão com duas palavras: timidez excessiva. Vejamos um exemplo: Em várias reuniões com um de nós ou com os dois, o entrevistado queixou-se que o INE não possuía a sua própria agenda e os seus recursos já há muito tinham sido absorvidos pelo Eurostat. A mensagem foi claramente veiculada numa das nossas reuniões colectivas e mereceu um amplo assentimento quando um participante a transmitiu. Naturalmente, suscitou o contra-comentário seguinte: onde estavam quando foi tomada a decisão de dali em diante ser pedido isto e mais aquilo? O facto de a pergunta ter ficado sem resposta confirmou impressões que um ou outro de nós obteve noutras reuniões: que o delegado português raramente fez sentir a sua presença ao contrário dos(as) seus(suas) colegas de outros países incluindo países da mesma dimensão ou mais pequenos..

Existe um segundo aspecto da timidez que é tão pernicioso como o primeiro. Ao contrário de algumas entidades dos outros países, incluindo de países maiores, o INE, em nome de Portugal, faz os possíveis para fornecer dados em todas as rubricas das várias colunas de modo que sob o nome de Portugal nunca apareçam os dois pontos (..) que significam “indisponível”. Pressionados em relação a este ponto, vários membros do pessoal

²³ Este procedimento permite-nos também garantir que os ficheiros administrativos produzidos por terceiros não são usados de forma cega, mas apenas após uma verificação cuidadosa da sua fiabilidade..

concordaram que o INE corre o risco de ser classificado como um serviço de Terceiro Mundo se o hábito de enviar (..) se generalizar. Contudo, uma tal prática, se for utilizado até à exaustão, pode ter exactamente os efeitos que pretende evitar.

O INE terá de optar entre o hábito de fornecer ao Eurostat tudo o que este solicitar, independentemente do sacrifício orçamental e das alternativas reais, e a possibilidade de apenas fornecer aquilo de que o serviço está razoavelmente certo. Não é de modo nenhum a mesma coisa. Existe, obviamente, a possibilidade de minimizar o número de (..) lutando arduamente para não permitir ao Eurostat que peça informação sobre assuntos em que Portugal pode não estar muito interessado ou sobre os quais o país não disporá de informação num futuro previsível. Esta luta passa por falar com a autoridade sobre o custo da informação, a sua qualidade provável e a aplicação que poderá ter a nível nacional. Não vale a pena falar destas questões em termos gerais. Mas se o INE seleccionar um conjunto de matérias e assegurar que o seu representante esteja devidamente qualificado para se pronunciar numa pequena reunião pública acerca de qualquer um deles com convicção e autoridade, já ganhou metade da batalha.

A verdade mais básica que subjaz a toda a gestão – incluindo a da organismos de estatística – é que não há organização que possa fazer tudo o que lhe é pedido, e que não há nenhum gestor digno desse nome que ache que é preferível fazer um pouco de tudo do que fazer só algumas coisas. É preciso fazer escolhas, e é disso que trata o planeamento (veja-se o Anexo I).

Resumo das recomendações e cronologia de implementação

É relativamente fácil para os consultores fazer recomendações. Mas a sua autoridade depende de as recomendações poderem ou não ser facilmente adoptadas. Pensamos que as nossas recomendações são práticas; que se forem adoptadas proporcionarão importantes melhorias das operações, dos produtos e, conseqüentemente, da imagem do INE; e fazemos esta afirmação com base nos nossos numerosos anos de experiência na gestão e colaboração com serviços de estatística.

Não obstante, estamos perfeitamente cientes de que a adopção daquilo que são, efectivamente, recomendações generalizadas, não será fácil. Se fossemos a gestão do INE, como é que decidiríamos a forma de implementar as nossas recomendações? Em que sequência? Utilizando que critérios? Apresentamos de seguida o nosso conselho, critérios, alguns erros a evitar e uma sequência possível.

As nossas recomendações destinam-se a ter um impacto de longo alcance. Elas tratam, quer do enquadramento – o sistema estatístico – quer do seu elemento central – o INE. Por um lado, as recomendações dizem respeito à Lei e à forma como o sistema estadístico deve estar ser coordenado. Por outro lado, elas também detalham, de forma considerável, a maneira com o INE se deve estruturar e operar. Os protagonistas para a implementação destes dois tipos de recomendações não são os mesmos. Para que as sugestões que fazemos para modificar o enquadramento – Lei e coordenação – sejam bem sucedidas, é condição indispensável que o próprio Ministro lidere a respectiva implementação.

Quanto às outras, exigem o empenho total da direcção do INE – a começar pelo Presidente e os seus dois vogais, mas não só. O compromisso da direcção é uma condição necessária para que as nossas recomendações sejam aceites pelo pessoal em geral. Assim, apelamos ao Presidente do INE para dedicar o tempo necessário a forjar um consenso na direcção relativamente à desejabilidade e à fiabilidade da implementação das nossas recomendações ou de um sub-conjunto devidamente seleccionado das mesmas.

Se bem que a aceitação da direcção seja uma condição claramente necessária para o processo da implementação, também é absolutamente essencial que o

pessoal do INE em geral tenha uma boa compreensão *do que* recomendamos e *porquê*.

A principal missão do Presidente é promover a ampla aceitação das nossas recomendações que sejam adequadas e estejam prontas para implementação imediata. Não obstante a sua responsabilidade exclusiva pela direcção do processo de implementação, estamos dispostos a ajudar a explicar a diferentes audiências as conclusões a que chegámos e, se estas forem aceites, como funcionariam na prática.

Temos critérios a propor ao Presidente e aos seus dois vogais, de modo a poderem avaliar as nossas recomendações, decidir quais delas pretendem implementar e em que sequência. Mas antes de considerarmos os critérios, os dois pontos que se seguem descrevem o processo que aconselhamos:

O Presidente deve liderar uma equipa de implementação e esta deve ter uma compreensão muito clara das recomendações que foram adoptadas para implementação, dos respectivos calendários e dos critérios de sucesso.

Cada recomendação aceite deve ter uma pessoa responsável pelo sucesso da sua implementação. Essa pessoa deve ter uma autoridade isenta de ambiguidades sobre todos os aspectos da implementação, mas estar sujeita ao reporte prescrito pela equipa de implementação liderada pelo Presidente.

Vejamos quatro critérios para a equipa de implementação utilizar ao atribuir urgência imediata ou menos do que imediata à implementação das nossas recomendações:

Elevado impacto: Se não ocorrerem alterações, as recomendações de elevado impacto devem ser candidatas a uma acção inicial. Em particular, a acção concreta em termos de racionalização da estrutura regional do INE deve ser uma das primeiras a ser implementadas, dado destinar-se a libertar recursos necessários para avançar com algumas das outras recomendações.

Benefícios rápidos: É essencial que a implementação apresente impactos benéficos a curto prazo. Estes primeiros benefícios darão um

incentivo para outros progressos em algumas das recomendações mais difíceis.

Diversificação: A urgência de algumas das nossas recomendações não deve criar estrangulamentos. Muitas delas podem ser implementadas por grupos de pessoas inteiramente diferentes. Por exemplo, a implementação da reestruturação das operações regionais do INE pode ser confiada a um conjunto de pessoas diferentes das necessárias para alterar o regime jurídico do INE.

Começar desde já o que leva mais tempo: As recomendações cuja implementação vai ser provavelmente mais demorada, se não ocorrerem alterações, terão prioridade no programa de implementação.

Faseamento de implementação recomendada

Estamos perfeitamente cientes de que o mandato do Presidente expira dentro de dois anos. Concluimos que seria sensato não deixar para o próximo Presidente a implementação das nossas recomendações. Assim, embora estejamos conscientes do carácter ambicioso do que vamos de seguida propor, recomendamos que pelo menos todas elas sejam iniciadas durante os próximos 24 meses. Vamos dividir as nossas recomendações em dois pacotes: aquelas que devem ser iniciadas nos próximos meses e as que podem ter início mais ou menos daqui a um ano.

Programa de trabalho proposto para os próximos 12 meses (não necessariamente para ter a conclusão da implementação durante este período):

Credibilidade

Todas as alterações legislativas relacionadas com o Conselho e o Presidente devem ter início mais ou menos imediatamente:

A Lei deve ser alterada, da forma que for mais eficaz, seja em uma ou duas etapas;

A Lei deve articular os valores que norteiam o comportamento do sistema estatístico numa série de aspectos fundamentais como a

obrigação de informação imposta aos agregados familiares e às empresas; e as sanções a aplicar à violação do sigilo estatístico;

Este novo enquadramento jurídico deve ser compatibilizado com o perfil de um presidente e um CSE como recomendado abaixo;

Deve ser encontrada uma maneira de criar informalmente um Conselho de Notáveis com alguma relação orgânica com o CSE;

Este Conselho deve ser constituído por pessoas (Sr. ou Sra. X) e não por representantes de instituições (o delegado do Ministério Y);

As pessoas devem ser seleccionadas, inicialmente pelo Presidente do INE, o Ministro e uma terceira personalidade (por exemplo o Governador do Banco de Portugal) com base na sua reputação profissional e moral, no seu interesse na qualidade das instituições públicas e não num mandato para promover esta ou aquela política ou instituição governamental. O Presidente do INE seria um membro por inerência de funções;

O Ministro deve designar o Presidente do órgão de entre os membros do Conselho;

As deliberações do órgão devem ser publicadas mas, se tal lhe for solicitado, o órgão pode dar conselhos confidenciais ao Ministro;

A agenda do órgão deve ser reactiva e pró-activa. O Presidente do INE seria incentivado a colocar questões ao órgão se os acontecimentos e preocupações o justificassem, mas o Conselho teria igualmente a liberdade de tomar a iniciativa de apontar formas de melhorar a imagem e desempenho do INE;

O órgão deveria ter o direito de solicitar informação ao INE, mas teria de cumprir rigorosamente a regra de não tentar gerir a instituição em vez do seu Presidente;

O órgão deveria tentar utilizar ao máximo os serviços dos grupos de trabalho de CSE existentes, porque já deram provas da sua capacidade ao prestar serviços úteis, os seus membros são

transversais, têm o hábito de trabalhar juntos e por isso adquiriram o direito de ser chamados a desempenhar tarefas mais difíceis;

O órgão deve ser um líder de novas iniciativas e uma forma de protecção para a linha delicada que separa o INE dos impulsos políticos do Governo;

Por definição, o órgão deve ser sensível na sugestão de reactividade às necessidades da sociedade portuguesa e não apenas do seu governo ou legislatura;

O Presidente do INE deve ser nomeado após ser seleccionado entre uma pequena lista de candidatos adequados compilada pelo Conselho e entregue ao Ministro;

O mandato do Presidente deve ser compatível com o que normalmente se considera razoável noutros países que utilizam um sistema similar (cinco anos na Grã-Bretanha, seis anos na Austrália, etc.);

O Presidente só deve ser destituído do cargo com base nos conselhos confidenciais do Conselho e por decisão do Ministro; e

O mandato do Presidente poderia ser renovado uma vez.

Fiabilidade

A capacidade para uma metodologia estatística rigorosa não se pode construir a curto prazo. O processo que leva ao seu estabelecimento começa com a formação de pessoal especializado, totalmente apoiado pela gestão superior, sobretudo nos primeiros anos; a integração do pessoal em equipas de planeamento a quem é confiado o objectivo de conceber novos inquéritos ou reformular inquéritos já existentes; a existência de um mandato para conduzir periodicamente uma auditoria à substância das operações que constituem a “missão crítica” do INE e a criação de um ambiente no qual as recomendações da auditoria sejam assumidas com a maior seriedade durante o processo de planeamento anual do serviço de estatística (Ver o capítulo “Eficiência na utilização dos recursos” para mais

pormenores acerca de um modelo de processo de planeamento anual).

Não será possível manter uma equipa de metodologia de alta qualidade sem dispor de um nível razoável de fundos para a investigação metodológica aplicada. Sugerimos vivamente que se afecte, com a maior brevidade possível, um nível consistentemente crescente de fundos destinados a tal investigação; e

Deve ser igualmente considerada a criação de uma comissão consultiva especializada, formada por elementos do exterior e, se possível, articulada com um CSE revisto, a cujo apoio se deverá recorrer em todos os problemas de concepção de maior envergadura. Esta comissão não tem de ser formada exclusivamente por técnicos de estatística portugueses. Na verdade, até mesmo no INE do Canadá, uma instituição com longa tradição no domínio da investigação sobre inquéritos, a comissão consultiva de metodologia tem sido presidida, nos últimos 20 anos, por elementos estrangeiros (Morris Hansen, um dos grandes pioneiros da metodologia de inquéritos do século XX, presidiu a esta comissão até ao seu falecimento). Iniciativas como esta permitem reforçar a credibilidade da instituição, tendo em conta os passos que é necessário empreender para assegurar o rigor técnico dos seus produtos estatísticos.

Relevância

Uma relação muito mais estreita – formal e informal - com os escalões superiores da hierarquia do Banco de Portugal e do Ministério das Finanças. É de importância vital para o Presidente do INE fazer parte das preocupações dos seus congéneres nos organismos que têm acesso às alavancas da política económica. Os mecanismos necessários para estabelecer uma relação contínua variam de país para país. Enquanto que no Canadá podem assumir o carácter de um pequeno-almoço semanal e na Grã-Bretanha de um aperitivo ao fim da tarde, em Portugal pode ser dada preferência a um almoço ou um jantar. O importante é que sejam frequentes – embora breves – informais e francos. As matérias discutidas podem ir das inadequações do último IPC, da taxa de desemprego, do crescimento real da economia, etc. até conjecturas sobre o que virão a ser as utilizações políticas de um mapa de operações financeiras.

Mas estes intercâmbios devem começar pelo topo e ser mantidos pela vontade das partes envolvidas;

Eficiência na utilização dos recursos

O INE adoptou um processo de planeamento no qual a recolha de informações de custos, a redução de custos de “serviços de apoio”, a explicitação clara das maiores e menores prioridades e a poupança decorrente da centralização da recolha de dados constituem componentes essenciais. O processo está ainda incompleto e não abrange ainda integralmente a primeira e segunda linhas de gestão do serviço. Recomendamos que seja desenvolvido, num futuro muito próximo, um sistema de planeamento verdadeiramente abrangente, em conformidade com as linhas descritas no Anexo II do presente relatório, e que tais medidas sejam colectivamente adoptadas de forma a permitir uma iniciativa de planeamento correcta (baseada em custos, prioridades explícitas, propostas de redução de custos e redistribuição de pessoal), no prazo de um ano;

Confidencialidade

Todas as alterações legislativas relacionadas com a confidencialidade das estatísticas devem ter início mais ou menos imediatamente:

Alterar a parte dos estatutos do INE que se refere à confidencialidade, adoptando linhas mais consentâneas com o tratamento da divulgação e confidencialidade referenciados nos instrumentos legais de entidades mais avançadas dentro da União Europeia;

Assegurar o estabelecimento de medidas coerentes relativas à confidencialidade e que sejam aplicáveis na totalidade do sistema estatístico, de modo a poderem ser incorporadas na Lei quando esta for submetida a revisão;

Certificar-se de que os estatutos referem as sanções aplicáveis à divulgação premeditada, bem como à divulgação por negligência (naturalmente, esta questão requer uma análise muito rigorosa por parte do CSE ou de um organismo designado pelo CSE para o efeito);

Carga sobre os respondentes

Abordar os responsáveis governamentais pela produção de informações administrativas com o intuito de obter os registos por eles recolhidos, de modo a evitar a realização de inquéritos às pequenas empresas;

Divulgar publicamente todas as medidas implementadas para simplificar a recolha de dados, de modo a que a imagem do INE como defensor da simplificação da burocracia a que estão sujeitas as pequenas empresas fique gravada no espírito colectivo;

Coordenação externa

Devem ser tomadas medidas para criar um orçamento estatístico consolidado virtual, abrangendo as actividades do INE e das autoridades delegadas. Em primeiro lugar, o orçamento deve indicar que autoridade delegada executa que actividades e com que recursos. Numa segunda fase o CSE deve efectuar avaliações cuidadosas que lhe permitam aconselhar ao governo formas de alcançar maior eficiência geral evitando a sobreposição e a duplicação (por exemplo, no caso da manutenção de um único ficheiro dos estabelecimentos); e uma atribuição racional de recursos destinada a garantir que as necessidades de maior prioridade não fiquem por atender. As recomendações do CSE ao governo devem ser do domínio público

Coordenação interna

Para efeitos de coordenação interna:

Manter o pessoal devidamente informado das reuniões semanais da direcção. O sistema em cascata funciona suficientemente bem e a sua implementação não é excessivamente dispendiosa;

Aproveitar as oportunidades para conseguir que o pessoal saia das suas conchas organizacionais e entre em contacto com os colegas de outros departamentos da organização. Sempre que exista um projecto, transversal ou não, tentar dotá-lo de pessoas cedidas por diferentes organizações no seio do INE;

Acompanhar o que são em cada momento os assuntos mais perturbadores para o pessoal é uma tarefa essencial da gestão de topo. As reuniões informais regulares da gestão de topo com grupos de pessoas um ou dois níveis abaixo, num ambiente de preferência

não ameaçador (tal como uma refeição), são uma forma de o fazer. Para que estas reuniões atinjam o objectivo a que se propõem, devem ser dedicadas a assuntos que preocupem o pessoal envolvido;

Utilizando os recursos existentes tanto nas regiões como em Lisboa criar pólos de recolha de dados, centralizadas em termos funcionais; redistribuir as responsabilidades do centro e das outras delegações, de forma a atribuir a coordenação de todas as operações estatísticas de âmbito nacional exclusivamente ao centro;

Atrair, através de incentivos adequados, o pessoal mais qualificado para trabalhar na proximidade física uns dos outros a fim de maximizar a capacidade analítica do Instituto. Sem essa capacidade, o Instituto nunca funcionará como uma instituição profissional de alto nível, preparada para enfrentar os desafios do século XXI e na ausência de proximidade física, o pessoal trabalhará sozinho, sem apoio e sem que seja posto perante novos desafios;

Reconhecer que nem todas as pessoas têm a possibilidade de se deslocar de um centro urbano para outro, mas que todas representam uma capacidade preciosa. Assim, propor a utilização dessa capacidade numa combinação de formas. O pessoal operacional, seja das regiões, seja de Lisboa, que não possa ser totalmente afecto a uma das novas operações de recolha funcionalmente centralizada pode ser utilizado na recolha directa de dados dos agregados familiares e das empresas nas delegações regionais em causa; enquanto que o pessoal regional que não possa ser absorvido poderá talvez realizar operações estatísticas para outros Ministérios, especialmente aqueles para os quais a compilação de estatísticas é secundária e cujo desempenho nesta matéria foi negativamente afectado pela redução de recursos, mas cuja produção continua a ser considerada importante para a integridade do sistema estatístico do país.”

Medidas de Recursos Humanos

Embora reconheçamos que a definição e implementação de novas políticas de Recursos Humanos não possam ficar concluídas nos primeiros 12 meses aconselhamos seriamente o arranque em todas as frentes. Estas políticas devem incluir:

uma liderança de gestão de nível superior no desenvolvimento e defesa de tais políticas (nenhum programa de recursos humanos eficaz foi alguma vez produto dos responsáveis pelo pessoal);

políticas destinadas a contratar os melhores quadros recentemente saídos das universidades;

proporcionar experiências novas e variadas de trabalho aos novos funcionários, através de uma série planificada de rotações em três ou quatro vertentes de actividade no INE;

incentivar a mobilidade interna do pessoal com experiência, com um mínimo de risco tanto para os gestores como para os funcionários – em regime experimental;

proporcionar oportunidades interessantes de desenvolvimento de carreira a todos os quadros superiores que mostrem disponibilidade para a nova modalidade de desenvolvimento de carreira;

dar maior incentivo à mobilidade efectiva, através da criação de equipas de projecto para desenvolvimento e implementação de novos projectos (de interesse evidente);

desenvolver e administrar um programa de formação profissional abrangente e relevante, ministrado pelo pessoal mais experiente; e

recompensar o pessoal que participar activamente no desenvolvimento dos recursos humanos – através de participação pessoal nos novos programas, desempenhando um papel activo na sua implementação ou por meio da criação ou leccionação de cursos de formação

O INE deverá adaptar e desenvolver um programa de formação destinado a cobrir o maior leque possível de necessidades do seu pessoal, o qual possa ensinar, pelo menos como introdução, todos os elementos do trabalho envolvido na produção de estatísticas: desde o contacto inicial com o cliente, passando pela elaboração de questionários, concepção e selecção da amostra, recolha de dados, seu processamento e análise, até à redacção do relatório final;

O INE deve explorar, com o ISEGI ou com uma instituição equivalente, a possibilidade de vir a desempenhar um papel privilegiado no desenvolvimento e condução de outros programas de formação destinados a dar resposta a necessidades mais especializadas do INE, mediante condições a negociar e a acordar entre as partes

Programa de trabalho proposto para o segundo ano (não necessariamente para ter a implementação concluída nesse prazo):

Fiabilidade

O INE deverá ser instruído pelo CSE no sentido de levar a cabo uma auditoria profunda e periódica à substância das operações que constituem a sua “missão crítica”. No âmbito da sua agenda anual, o CSE deverá analisar o plano de auditoria prospectiva do INE, as recomendações decorrentes da última auditoria, bem como a estratégia prevista pelo INE para tratar tais recomendações. Entretanto, antes da mobilização de pessoal interno com as competências necessárias, sugerimos veementemente que sejam assegurados os serviços de técnicos de estatística do exterior para a realização dessas auditorias.

Relevância

O INE não deve furtar-se aos contactos bilaterais com Directores Gerais seleccionados nos Ministérios mais importantes para a instituição, para além dos directamente envolvidos na gestão da pasta económica. Os fóruns multilaterais raramente conduzem aos tipos de intercâmbios francos que são necessários para determinar as necessidades emergentes e as lacunas visíveis na informação. Embora sejam necessários em si mesmos, muitas vezes levam à procura de aplausos e à expressão de listas de desejos. Em geral, os contactos devem ocorrer, quer ao nível mais operacional, através da criação de comissões bilaterais – quando estas não existam sob a alçada do CSE - quer ao nível de topo através da participação directa e activa do Presidente do INE e dos seus dois vogais;

Recomendamos o acesso regular e organizado, pelo Presidente do INE, a um pequeno grupo de líderes de opinião influentes – o “Conselho de Notáveis”. No nosso entender, trata-se de mais um meio para ficar a conhecer não só as necessidades bem articuladas, mas também as emergentes; e

Devem ser envidados todos os esforços para contratar (ou formar) uma massa crítica de analistas experientes: pelo menos um ou dois especialistas na análise de cada uma das principais questões sociais e económicas, tais como emigração, desemprego, inflação, comércio intracomunitário, etc. Estes analistas não se devem limitar a elaborar e publicar análises informadas de importantes fenómenos sociais e económicos, mas também devem ser explicitamente incumbidos de elaborar e ministrar cursos de formação para pessoal de outras áreas na comunicação de resultados estatísticos essenciais ao público. Devem ainda cultivar laços fortes com analistas externos de outros ministérios e do sector académico.

Eficiência na utilização dos recursos

O Presidente do INE e os seus vogais deverão poder dispor dos meios legais e administrativos necessários para lhes permitir a redistribuição de recursos humanos e financeiros, sujeita a controlos que estabeleçam o devido equilíbrio entre a necessidade de flexibilidade de gestão e a necessidade de proteger os direitos dos funcionários. Estes direitos não obviam a necessidade de uma visão política global sobre a forma como os recursos estão a ser utilizados em conformidade com os objectivos declarados do sistema de estatística português.

Confidencialidade

Começar a implementar medidas destinadas a proporcionar protecção a dados individuais, tanto intrinsecamente como de forma objectiva, e assegurar que tais medidas sejam devidamente publicitadas e introduzidas sob a responsabilidade do INE (como exemplo, podemos sugerir o uso de distintivos de identificação; a verificação da identidade à entrada do INE; a garantia de que nenhum visitante externo se possa movimentar dentro do serviço sem estar devidamente acompanhado; a protecção dos departamentos mais sensíveis por meio de níveis suplementares de controlo de acesso, etc.);

Assegurar a adopção de medidas comparáveis por parte de todos os outros departamentos que têm delegações de competências e modificar os estatutos de forma a que, qualquer departamento que não cumpra as precauções de segurança elementares, veja ser-lhe retirada a autoridade delegada, por determinação do CSE;

Em caso de qualquer quebra de segurança resultante de negligência por qualquer das autoridades delegadas, e após a devida consideração para estabelecer, de forma persuasiva, que as causas dessa quebra foram apenas de negligência, a delegação deverá ser rescindida a partir desse momento e o facto devidamente tornado público;

No seu relatório anual, o Presidente do INE deverá comunicar, de forma sintética, ao CSE quais as medidas que foram adoptadas ao longo do ano relativamente à protecção da confidencialidade dos dados. Esta não é tanto uma necessidade objectiva, mas antes uma medida a adoptar com o objectivo de instituir uma cultura de respeito pela confidencialidade no tratamento de dados individuais.

Carga sobre o respondente

O INE deverá cultivar boas relações com as pequenas empresas, utilizando uma abordagem em duas vertentes. Por um lado, deverá envidar todos os esforços possíveis para mostrar os benefícios de aprender com os factos relevantes. Tal iniciativa pode significar a instituição de um novo programa estatístico e, nesse caso, deverá ser associado um representante das pequenas empresas ao processo de concepção deste programa. Por outro lado, significa dar publicidade às tentativas empreendidas pelo INE para reduzir a carga sobre o respondente.

Levar a cabo um inquérito às pequenas empresas para averiguar qual é a proporção do trabalho administrativo que o governo impõe às empresas que é devido à estatística e publicar os resultados, mesmo que não sejam agradáveis. Porém, quaisquer que sejam os resultados, empenhar-se publicamente na redução da burocracia até um determinado nível, com o objectivo de atingir um mínimo até uma data estipulada;

Se necessário, utilizar o método de avaliação da carga sobre o respondente descrito no Anexo III a este Relatório.

Coordenação externa

Reexaminar periodicamente a validade dos instrumentos iniciais de delegação de competências. Tal exame deve consistir em duas actividades que, ainda que complementares, são bastante distintas. Uma envolve o rigor da própria actividade estatística e pode ser realizada como uma auditoria da metodologia utilizada pelos inquéritos mais importantes levadas a cabo pela autoridade delegada em causa; a outra passa por analisar cuidadosamente até que ponto a autoridade delegada cumpre os Princípios Fundamentais da estatística oficial (ou, o que é praticamente equivalente, do Código de Prática).

As avaliações devem partir da iniciativa do CSE e a sua periodicidade deve ser pelo menos quinquenal. Os estatutos que regem o CSE devem conferir-lhe o direito de instituir uma avaliação extraordinária, se o CSE estiver persuadido de uma possível violação da boa prática estatística. Os resultados das avaliações devem ser oficialmente apresentados ao CSE e serem submetidos a uma discussão formal com o tempo necessário. Deveria competir ao CSE decidir com conhecimento de causa se a autoridade delegada tem direito a recertificação; se a recertificação deve ficar pendente da introdução de acções correctivas verificáveis; ou, em último recurso, se a entidade avaliada não pode ser recertificada como membro bem posicionado do sistema estatístico português. Se tal suceder o CSE deveria ter competência para recomendar ao Governo quais os órgãos estatísticos alternativos deviam passar a executar as actividades estatísticas envolvidas. Em todo o caso, o resultado da discussão e as considerações que estiveram na sua origem devem ser honestamente divulgados ao público;

Coordenação interna

Deve ser efectuado um balanço anual regular, seja porque a época de férias se aproxima ou porque foi aprovado novo orçamento ou ainda porque é o dia 10 de Junho. É importante utilizar a data mais adequada para fazer um balanço anual das realizações do passado e

dos desafios esperados, especialmente os que instilam orgulho no organismo e demonstram ao pessoal que a gestão tem estado a pensar em orientações futuras;

Deve ser inculcado nos chefes de serviço (assim como no Presidente do INE) o hábito de reuniões no exterior para tratar assuntos institucionais que vão desde as matérias em análise até ao que se deve e não deve fazer em termos organizacionais;

Anexo I

Planeamento

O INE reconhece perfeitamente a necessidade de planear e pretende desenvolver um bom sistema de planeamento. Aplaudimos a sua iniciativa. Durante o último ano foram dados alguns passos importantes no sentido de se desenvolver um sistema de planeamento moderno, de natureza semelhante à que outros serviços de estatística mais avançados têm vindo a utilizar mais ou menos durante a última década. As medidas anteriormente adoptadas pelo INE e que passamos a descrever estão inteiramente em consonância com as nossas ideias sobre a matéria:

Estimativa, pelos gestores de primeira e segunda linha do INE, do custo dos vários projectos programados para o ano fiscal seguinte (incluindo todos os custos de apoio e despesas gerais);

Registo e codificação de todas as despesas correntes (incluindo salários) de forma a poderem ser atribuídas aos projectos programados do Instituto; e

Conciliação sistemática dos custos previstos e efectivos de todos os projectos. Estas medidas permitem ao INE atribuir, tanto prospectiva como retrospectivamente, todo o seu orçamento aos vários produtos, constituindo a base não apenas para um planeamento sério mas também para um sistema de responsabilização sério.

Além disso, o INE solicitou aos seus gestores de primeira e segunda linha que indicassem, por ordem, as actividades que dispensariam se o seu orçamento sofresse uma redução de 5% (e as novas actividades que custeariam e iniciariam se o orçamento aumentasse 5%).

Porém, estes passos são *pré-requisitos*. Vamos descrever abaixo os elementos essenciais um sistema de planeamento que funciona pelo menos num serviço de estatística.

Mecanismos organizados para conhecer as necessidades dos principais utilizadores. Esta deve ser a base para qualquer sistema de planeamento estatístico sério na medida em que, em última instância,

num serviço de estatística o objectivo de planeamento deve ser atribuir os seus recursos de forma compatível com a prioridade das necessidades;

Identificação de desafios e oportunidades estratégicas. O planeamento deve se condicionado por um conhecimento claro dos principais desafios e oportunidades que podem surgir nos 3-4 anos seguintes. Esta pode ser a matéria do primeiro ciclo da actividade de planeamento de um determinado ano e assumir a forma de uma reunião de todos os quadros superiores acima de um certo nível. Tal reunião, evidentemente, terá de ser preparada apesar de o seu objectivo ser uma discussão cuidadosa de diferentes perspectivas e pontos de vista. A organização dessa reunião deve revelar as diferenças de pontos de vista entre os responsáveis por diferentes matérias de natureza social e económica e a tensão entre as chamadas organizações “temáticas” e os prestadores dos serviços técnicos;

Desenvolvimento de propostas de planeamento específicas. O elemento central de qualquer sistema de planeamento é o desenvolvimento de propostas específicas destinadas a cumprir uma série de objectivos acordados:

- *Propostas que resultam em despesas adicionais.* É legítimo incluir o desenvolvimento proposto de novos produtos (para satisfazer algumas das necessidades mais importantes identificadas na fase do planeamento estratégico); aperfeiçoamentos de produtos existentes (mais uma vez em resposta a necessidades dos utilizadores claras e bem articuladas); satisfazer a necessidade de acções correctivas urgentes (por exemplo, o software necessário para processar os dados principais deixou de ser representado por um vendedor); ou satisfazer qualquer necessidade administrativa interna (por exemplo, a criação de cursos de formação para o pessoal). Contudo, o que é essencial é que não seja apresentada nenhuma proposta que agrave os custos a não ser que exista uma necessidade claramente especificada – com a qual todos se possam identificar ou pelo menos debater – e que seja consequentemente satisfeita;

- *Ganhos de eficiência.* Todos os anos, cada uma das partes da organização deve propor medidas específicas de redução de custos, cujo efeito cumulativo pode resultar numa redução acordada do orçamento. Tais propostas não devem ser opcionais, mas obrigatórias, e serão sujeitas à manutenção de uma qualidade constante ou a uma redução de qualidade que, comprovadamente, não seja prejudicial para o cliente da informação. As propostas de redução de custos anuais são cumulativas²⁴. As entidades que proponham ganhos de eficiência estão autorizadas a pedir um investimento a curto prazo que seja necessário para possibilitar a redução de custos proposta. Mas, se os investimentos forem necessários e concedidos, devem ser totalmente compensados com as economias resultantes ao longo de um período relativamente curto – por outras palavras, a amortização do empréstimo deve ser rápida e irreversível. Os gestores têm a opção de pagar uma taxa interna equivalente à redução de custos necessária se estiverem persuadidos de que não têm uma forma realista de introduzir medidas de eficiência adicionais²⁵.
- *Contingências.* Esta é a parte do programa que cada área responsável deve identificar como os seus “projectos” de menor prioridade. *Corresponde ao exercício de menos de 5% realizado no INE no início deste Verão.* Por projectos entendem-se aqui projectos estatísticos ou projectos administrativos e de apoio. No caso destes últimos só podem ser identificados os serviços de apoio que não contribuem directamente para os projectos estatísticos. Por outras palavras, ninguém pode propor uma contingência à custa de outra entidade.

As propostas de planeamento, quer envolvam possíveis reduções ou novos gastos devem ser apresentadas com a totalidade dos seus custos (compreendemos que o conceito de custo total encerra uma série de ambiguidades contabilísticas e não precisamos de dedicar demasiado tempo à sua interpretação exacta). O importante é que todos os custos envolvidos

²⁴ A percentagem nos primeiros anos pode ser mais elevada, por exemplo, 5% (porque normalmente existe uma maior margem para eficiências); mais tarde pode ser reduzida.

²⁵ Neste caso aplaudimos a iniciativa do INE destinada a reduzir os seus custos de “serviços de apoio” de 40% para 20%.

na produção de um determinado número devem ser incluídos, à excepção dos gastos gerais que não se podem imputar facilmente a projectos individuais. Para que tal suceda, todas as áreas do serviço que tenham de contribuir para um novo projecto (normalmente os departamentos de recolha, metodologia e informática) devem aprovar os custos estimados da sua intervenção – uma estimativa que em todo o caso contribuem para produzir. No caso dos cortes dos projectos existentes, os custos anteriores devem ser registados.

O objectivo do processo de planeamento é encontrar os meios para financiar novas despesas acordadas. As fontes de financiamento são:

- Cortes de custos locais gerados anteriormente, mas não reflectidos no orçamento da instituição;
- Cortes contingentes aprovados (i.e. projectos cujos produtos sobreviveram à sua utilidade ou que são considerados de menor prioridade que os novos projectos propostos);
- Fundos aprovados em anos anteriores para projectos que envolveram gastos com uma duração limitada (estes não têm de ser a regra, mas antes a excepção, pois de outro modo o financiamento equilibrado contínuo é impossível); e
- Fundos de fontes externas.

Reservas estratégicas: O processo de planeamento não pode sequer ser iniciado sem que existam previsões e estimativas fiáveis e uma coordenação eficaz. No entanto, sabemos que é impossível prever tudo com precisão absoluta. Por isso, a manutenção de uma reserva para responder a oportunidades e ameaças imprevistas é crucial e tornou-se numa arte no sistema de planeamento do INE do Canadá. Todos os gestores de topo no INE do Canadá percebem claramente que não pode haver gestão racional se não existir uma tal reserva, e o comprometer de todos os recursos disponíveis de uma assentada e, por conseguinte, eliminar toda a futura flexibilidade nas escolhas, é um pecado imperdoável. Para além disso, existe uma compreensão generalizada de que construir uma reserva não é o mesmo que dizer que alguns dos recursos não vão ser usados. Um recurso não utilizado

é uma oportunidade desperdiçada, que não pode ser reafectada de um período para o outro.

Escolhas: O que subjaz ao exercício de planeamento é a aceitação por todas os envolvidos de que há escolhas que têm que ser feitas e que este é o propósito essencial do sistema de planeamento. Toda a gente sabe que não há decisões ideais, tal com não há opções perfeitas. Mas há opções que oferecem menos desconforto generalizado do que outras. Se os participantes estiverem convencidos de que o exercício de planeamento é uma busca inequívoca da combinação menos incómoda de prioridades contingências, eficiências etc., e que é apenas ditada pela procura de produzir as melhores estatísticas possíveis sujeitas a todas estas restrições, o planeamento enfrenta uma probabilidade significativa de ser bem sucedido. Mas na ausência de uma compreensão profunda daquilo que significa o facto de ter que fazer escolhas, o processo está condenado a ser esquecido ou arquivado.

Gerar uma ampla compreensão e aprovação, partilhando os resultados das decisões de planeamento e as razões subjacentes com as terceira e quarta linhas de gestão;

Um processo de planeamento bem estruturado segundo estes princípios assegura o equilíbrio entre os meios e as prioridades; impede que as atribuições se perpetuem muito para além do momento em que a sua justificação deixou de existir; mantém a reactividade da reorganização a requisitos entendidos como importantes pelo mundo exterior e, talvez o que é mais importante, do ponto de vista de uma boa gestão, é entendido como justo e equitativo por todas as pessoas envolvidas.

Anexo II

Medição da Carga Sobre o Respondente Uma descrição da metodologia canadiana

Se não existir uma medição, praticamente nem sequer vale a pena discutir o assunto. Uma versão desta afirmação com alguns retoques literários poderia muito bem ser adoptada como lema a expor de forma destacada na fachada dos edifícios que albergam os organismos de estatística. A questão da carga burocrática sobre os respondentes tem exasperado muitos sectores empresariais e dado origem à seguinte argumentação:

A burocracia oficial é dispendiosa, não tem benefícios directos para os seus autores e atrofia a competitividade das empresas no estrangeiro (presumivelmente com concorrentes que estão sujeitos a uma carga burocrática menos pesada);

As burocracias do governo desconhecem o custo que a papelada impõe às empresas e, por razões frívolas, continuam a solicitar quantidades de informação não razoáveis sem terem mesmo o cuidado de evitar a duplicação dos seus pedidos;

A maior parte dos pedidos de informação destinam-se a estatísticas cuja natureza é irrelevante para as pequenas e médias empresas.

Por isso, os pedidos de informação dos organismos de estatística devem ser ignorados, condenados ou, na melhor das hipóteses, deficientemente cumpridos.

O INE do Canadá tomou as seguintes medidas defensivas a maior parte delas conjugadas com a medição:

Determinou, num dado momento, a quantidade anual de burocracia a que uma empresa média teria de fazer face e calculou o tempo despendido por fonte de documento (fiscalidade, imposto sobre o consumo, protecção do consumidor, defesa do ambiente, estatísticas, etc.);

Depois de estimar com a devida fiabilidade a parte do trabalho imposto pela estatística, a informação foi apresentada às empresas demonstrando que: (a) o organismo de estatística era dos que geravam menos burocracia e (b) ia lançar uma campanha agressiva para evitar a duplicação em todos os casos em que tal fosse possível;

Negociou com outras entidades governamentais a possibilidade de substituir os seus inquéritos por informação obtida nos ficheiros administrativos e comunicou às empresas as suas tentativas e metas; e

Efectuou um estudo de referência destinado a medir a carga gerada por cada inquérito estatístico, calculou e tornou pública a carga média, e comprometeu-se a publicá-la todos os anos para que o público pudesse verificar a tendência e confiar que o seu tempo era tratado com o devido respeito, pelo menos por uma entidade governamental.

O tempo despendido por inquérito é o tempo médio necessário para preencher o questionário (determinado por um estudo), multiplicado pela frequência do estudo ao longo do ano e o número de empresas incluídas na amostra visada pelo estudo em causa²⁶. Durante um período de menos de 10 anos o INE do Canadá conseguiu diminuir a papelada estatística imposta aos respondentes para metade. A etapa seguinte da sua cruzada tinha por objectivo influenciar outros departamentos para que, quando estes estivessem a redesenhar um impresso, se lembrassem de não duplicar a informação solicitada e que, alguns anos depois de iniciarem uma determinada recolha, os impressos teriam de ser reformulados, devendo então fazê-lo com as necessidades do organismo de estatística em mente.

²⁶ Mais ou menos ao mesmo tempo que o INE do Canadá, o Instituto de Estatística dos Países Baixos levou a efeito um estudo semelhante e ambos os países ficaram satisfeitos ao verificar que nos respectivos casos a carga estatística representava menos de 10% da carga burocrática total imposta às empresas.

Anexo III

Personalidades entrevistadas²⁷

Para além das personalidades mencionadas, foram entrevistados individual ou colectivamente vários elementos do INE, incluindo todos os membros da Direcção e responsáveis de primeira e segunda linha, bem como uma amostra de outros funcionários.

Amadeu Guerra - Vogal da Comissão Nacional de Protecção de Dados

António Barreto - Sociólogo, Professor Universitário, ex-Ministro da Agricultura

Assunção Cristas - Directora do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

Cândida Soares - Directora do Departamento do Estudos, Estatística e Planeamento, Ministério do Trabalho

Carlos Corrêa Gago - Ex-Presidente do Instituto Nacional de Estatística, Ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros

Carlos Dias - Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge

Cristina Louro - Secretária Nacional de Reabilitação das Pessoas com Deficiência

Elisa Ferreira - Ex-Ministra do Planeamento, Deputada ao Parlamento Europeu

Fernando Marques - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

Francisco Sarsfield Cabral - Director de Informação da Rádio Renascença

Helena Alves - Directora - Adjunta do Observatório da Ciência e Ensino Superior

Isabel Francisco - Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

João Arsénio Oliveira - Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça

João César das Neves - Economista, Professor Universitário

João Mendes de Almeida - Vice-presidente da Confederação da Indústria Portuguesa

João Proença - Secretário-Geral da União Geral dos Trabalhadores

²⁷ São mencionados os cargos que eram desempenhados à data da entrevista ou que motivaram a condição de entrevistado.

Jorge Barata - Director do Observatório da Ciência e Ensino Superior

Jorge Braga de Macedo - Economista, Professor Universitário, ex-Ministro da Finanças

José Ferreira Machado - Economista, Professor Universitário

José Silva Lopes - Ex-Ministro da Finanças, ex-Governador do Banco de Portugal

Luís Silveira - Presidente da Comissão Nacional de Protecção de Dados

Luís Valente de Oliveira - Ex-Ministro do Planeamento

Manuel Dias - Vice-presidente da Confederação do Turismo

Manuel Nazareth - Demógrafo, Professor Universitário

Manuel Ribeiro da Costa - Director do Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Finanças

Manuel Sebastião - Administrador do Banco de Portugal

Manuel Vilares - Ex-Presidente do Instituto Nacional de Estatística

Manuela Gameiro - Chefe do Departamento de Assuntos Económicos e Monetários da Confederação da Indústria Portuguesa

Maria João Rebelo - Sub-Directora do Departamento do Estudos, Estatística e Planeamento, Ministério do Trabalho

Marinho Falcão - Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge

Maximiano Pinheiro - Director do Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal

Miguel Beleza - Ex-Ministro da Finanças, ex-Governador do Banco de Portugal

Nicolau Santos - Director- Adjunto do Jornal Expresso

Nuno Morais Sarmiento - Ministro de Estado e da Presidência

Orlando Calção - Director do Departamento de Estatística do Banco de Portugal

Paulo Gomes - Ex-Presidente do Instituto Nacional de Estatística

Pedro Dias - Vogal do Conselho Directivo do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade

Roberto Carneiro - Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, ex-Ministro da Educação

Rui Calado - Direcção-Geral da Saúde

Rui Madaleno - Associação Industrial Portuguesa, Director do Departamento de Economia, Gestão e Informação

Rui Valente - Director Geral do Turismo

Sérgio Figueiredo - Director do Jornal de Negócios

Teresa Bengala -Directora do Departamento de Planeamento e Política Agro-Alimentar,
Ministério da Agricultura

Teresa de Lemos - Directora do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento
do Ministério da Educação

Teresa Martins - Direcção - Geral da Saúde

Vítor Constâncio - Governador do Banco de Portugal, Ex-Ministro das Finanças

Anexo IV

Os autores

Ivan P. Fellegi

O Dr. Ivan Fellegi foi nomeado presidente do INE do Canadá in 1985 e, desde essa data, tem dirigido o que foi considerado pelo *The Economist* como o melhor instituto de estatística do mundo. Começou a trabalhar no Instituto em 1957, sendo sucessivamente nomeado para lugares com cada vez maiores responsabilidades. Foi o presidente da Conferência de Estatísticos Europeus da Comissão Económica das Nações Unidas (1993-97) e tem sido presidente de um largo número de outros órgãos de estatística, incluindo o *International Statistical Institute*, a *International Association of Survey Statisticians* e a *Statistical Society of Canada*. Em 1978, fez parte da Comissão, estabelecida pelo Presidente Carter, para a Reorganização do Sistema Estadística americano. Foi presidente do *Board of Governors* da *Carleton University* (1995-97), onde fora o primeiro a obter um doutoramento em 1961, e é Vice-Presidente do *Board* do *Canadian Institute of Health Information*.

O Dr. Fellegi foi galardoado com a *Order of Canada*, the *Outstanding Achievement Award of the Public Service of Canada*, the *Order of Merit of the Hungarian Republic*, the *Career Achievement Award of the Canadian Policy Research Initiative*, *La Médaille de la ville de Paris*, *Member of the Hungarian Academy of Sciences*. Foram-lhe atribuídos doutoramentos *Honoris causa* pela *Universidade de Montréal*, *Université du Québec*, *Simon Fraser University*, *McMaster University* e *Carleton University*. É membro honorário do *International Statistical Institute* e da *Royal Statistical Society*. Em 1997, foi-lhe atribuída a *Gold Medal* pela *Statistical Society of Canada* e a *Medalha Robert Schuman* pela *Comunidade Europeia*. Tem uma longa lista de publicações na área dos métodos estatísticos e sobre aplicações da estatística a questões económicas e sociais, bem como sobre a gestão de institutos de estatística.

Jacob Ryten

Jacob Ryten foi Vice-Presidente do INE do Canadá até ao final de 1997, data em que se reformou.

Desempenhou estas funções, que têm um nível equivalente ao de Vice-Ministro Adjunto, desde Setembro de 1985 tendo, antes dessa data, desempenhado várias outras funções no INE do Canada.

O Dr. Ryten nasceu em Portugal e fez os seus estudos universitários na Grã-Bretanha, onde obteve os seus diplomas (BSc. em 1957 e MSc em 1959) em Economia e Estatística na London School of Economics, onde foi Roseberry Scholar. É também diplomado pelo Colégio de Defesa Nacional do Canadá (1978-79), tendo sido Presidente do Instituto de Estatística Inter-Americano (1993-1996).

Ao longo da sua carreira, o dr. Ryten trabalhou nas Nações Unidas (1959-62 e 1979-1984) e na OCDE (1962-1969). Na segunda das suas estadias nas Nações Unidas foi nomeado conselheiro do Governo do Equador e posteriormente foi conselheiro de vários governos de países da América Latina, África e Ásia para questões relacionadas com as contas nacionais e fiscalidade

O Dr. Ryten é actualmente consultor em tempo parcial do Banco Mundial, dos institutos de estatística da África do Sul, de Israel e da Índia, bem como do Ministério das Finanças do Chile. Coordena ainda o Programa de comparações internacionais de Paridades de Poder de Compra do Banco Mundial na América Latina e mantém actividades lectivas no Centro de Formação no INE do Canadá.

Jacob Ryten foi autor de um conjunto de trabalhos técnicos sobre estatística económica, tendo escrito, a pedido das Nações Unidas, o Manual da Organização da Estatística desta organização.

Em 1997 foi galardoado com o prémio de Most Distinguished Executive Career in the Canadian Public Service.

Jacob Ryten vive em Cirencester, Gloucestershire, Reino Unido