

Projeto: “New Regulation Model for a Statistical National System”
Autor: Lígia Beira

Relatório

1º Encontro da ANIPES – Associação Nacional das Instituições Públicas de Planeamento, Pesquisa e Estatística – MuniNet e INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

Local: Fundação Luís Eduardo Magalhães
Endereço:
Datas: 11,12 e 13/04/2005

Sumário:

I. Deliberações

Na reunião de 11/04/2005, ficou definido que técnicos das unidades estaduais do IBGE e representantes da ANIPES formariam grupos de trabalho para elaborar um diagnóstico sobre o Sistema Estatístico Nacional. Inicialmente, far-se-á um mapeamento das instituições públicas geradoras de informações e buscar-se-á identificar lacunas de informações, duplicidades nas estatísticas produzidas e recursos despendidos com as pesquisas e a disseminação de informações. O trabalho será organizado da seguinte maneira: em reunião entre o representante regional e o técnico da unidade estadual do IBGE será elaborado um primeiro rascunho (borrador); em posterior reunião inter-regional será elaborada uma avaliação preliminar geral.

O IBGE e a ANIPES também deverão articular-se para trabalhar em conjunto na pesquisa municipal (dados populacionais). Outras sugestões de integração a tratar com o IBGE são: a participação de representantes da ANIPES em algumas comissões do IBGE (por exemplo, comissão que trata do sigilo estatístico), participação da ANIPES na PNAD deitada e elaboração do Anuário Estatístico dos Estados.

II. Caracterização do Sistema Estatístico Vigente

Nas diversas exposições dos participantes das reuniões foram ressaltadas algumas características do Sistema Estatístico Brasileiro resumidas a seguir.

1. Marco legal antigo e incompleto.

O marco legal do Sistema Estatístico é da década de 60 e 70. É antigo e com importantes lacunas, como por exemplo, o fato de não existir previsão legal para multar, punir ou coagir uma pessoa a fornecer determinada informação, objeto de pesquisa oficial (ao contrário do que ocorre em Portugal). Embora a Lei nº 5.534/68 estipule que todas as pessoas (físicas ou jurídicas) são obrigadas a prestar as informações solicitadas pelo IBGE, para a execução do Plano Nacional de Estatística, e que essas informações têm caráter sigiloso, não há sanções legais para quem descumprir essa lei. No passado, houve até acúmulo de processos contra pessoas que deixaram de dar informações, mas estes processos não tiveram qualquer resultado.

Na verdade, o sistema funciona bem, a despeito dessa lacuna, em virtude do reconhecimento da importância para o país de se ter essas informações e de vê-las divulgadas pelo IBGE. A proporção de questionários não respondidos é baixa, dentro dos padrões internacionais (em torno de **7%?ou 4%?**).

Destaca-se que há diferenças entre classes sociais no que diz respeito à facilidade de acesso às pessoas entrevistadas. Em bairros mais ricos, é muito comum os entrevistadores tentarem várias vezes e, em diversos horários, para conseguirem aplicar um questionário. Também é comum os entrevistados não entenderem o motivo de serem eles os selecionados e de seus vizinhos não terem a mesma obrigação de prestar informações (este questionamento também ocorre em Portugal). O fator violência

urbana não tem afetado as pesquisas, ou seja, nenhum bairro deixa de fazer parte da pesquisa, e a maior cautela das pessoas não se reflete em não-respostas aos entrevistadores (devidamente identificados).

Essa lacuna na legislação também afeta a SEI, que já fez pesquisa industrial e hoje faz a Pesquisa sobre Emprego e Desemprego sem ter lei ou estatuto legal que a obrigue ao sigilo estatístico ou que obrigue o cidadão a prover a informação. Portanto, a SEI consegue fazer seus levantamentos estatísticos e elaborar seus indicadores em virtude da credibilidade da instituição junto à população.

2. O sistema é bastante complexo, ainda muito centralizado, carece de planejamento integrado, de longo prazo, e de coordenação. Além disso, não existe um levantamento nacional sobre as estatísticas produzidas por instituições públicas nas várias esferas de governo, sobre os registros administrativos dos diversos níveis de governo e sobre seus respectivos orçamentos.

Os agentes do Sistema Estatístico Nacional são: o IBGE, os gestores de registros administrativos, os demais produtores de estatísticas e os usuários. No Brasil, os ministérios têm enorme quantidade de informações, compostas por registros administrativos e por pesquisas estatísticas. Os que mais se destacam são os ministérios da Educação e da Saúde, mas outros ministérios também produzem informações e o IBGE não sabe quais são ou como são coletadas e processadas.

No caso da educação, por exemplo, para se saber o número de matrículas utilizam-se as informações do Ministério da Educação, mas para se saber o número de estudantes que freqüentam as escolas utilizam-se os dados do IBGE.

Note-se que o processo de descentralização é muito recente, iniciou-se em 1988, e o sistema de planejamento era muito centralizado até então. É preciso avançar especialmente no que se refere a lacunas de informações e a duplicações absurdas (estas podem levar à falta de credibilidade para as duas instituições que as produzem). E para avançar é preciso algum grau de descentralização e é necessário que seja um processo coordenado, envolvendo IBGE, produtores de estatísticas e gestores de instituições.

Até agora, em geral, quando há a definição de alguma política pública que requeira um levantamento estatístico específico não se dão condições para que o IBGE o faça.

Um dos princípios fundamentais das estatísticas oficiais é a imparcialidade, qualidade e inexistência de interferências políticas. Estas são garantias que o IBGE tem que dar, mesmo sobre informações produzidas por outras instituições. O IBGE é responsável pela estatística nacional, mas sozinho não consegue dar conta dos detalhamentos nos diferentes espaços geográficos e há informações produzidas nos Estados que sequer compõem o banco de dados do IBGE.

É importante frisar que quem tem recursos para produzir informações não se sujeita facilmente a abrir mão de sua independência para o IBGE. O orçamento do IBGE não reflete o que o país gasta para produzir informações – o IBGE não pode impor ao Ministério da Saúde a abertura do seu orçamento, para saber os recursos gastos na montagem do seu sistema de informações, de modo que estes recursos venham a compôr o Sistema Estatístico Nacional. Portanto, é preciso começar por um diagnóstico, ou seja, mapear as geradoras de informações e o que o país gasta para produzi-las,

estabelecer a divisão de trabalho entre essas geradoras para então reformular o marco legal.

Embora a legislação atribua ao IBGE o papel de coordenar não há mecanismos para tornar isso efetivo (as instituições de pesquisa que têm recursos próprios não necessariamente acatam). As adesões são voluntárias. E é inegável a duplicação de trabalho, por exemplo, entre o Ministério da Fazenda (Secretaria da Receita Federal-SRF) e o IBGE, o primeiro sob sigilo fiscal e o IBGE sob sigilo estatístico. O fato é que a SRF não cede os dados e o IBGE é obrigado a aplicar o questionário com as mesmas informações que são fornecidas à Receita.

Outros exemplos de duplicação referem-se aos dados de finanças municipais –FINBRA (captados pela Caixa Econômica Federal e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional), mas que não têm as informações necessárias para o IBGE calcular as contas públicas nacionais, de modo que o IBGE tem que fazer uma pesquisa própria.

O mesmo ocorre com a Pesquisa de Emprego e Desemprego feita pela SEI, a um custo de R\$ 1,5 milhão, e a sobreposição com a Pesquisa Mensal de Emprego, realizada pelo IBGE. Do ponto de vista técnico é possível conciliar as duas pesquisas, mas fatores de cunho político-ideológico impedem essa aproximação.

Uma das lacunas importantes que existem refere-se ao censo demográfico, realizado a cada 10 anos, e com contagem populacional realizada a cada 5 anos. Neste processo, os representantes do IBGE se reúnem com a Comissão Estatística Municipal para deliberar sobre o levantamento. Mas é necessário pensar uma reformulação formal desta articulação, torná-la mais organizada e formal para viabilizar o levantamento de informações em períodos mais curtos de tempo. Isto pode dar origem à criação do Sistema Estatístico Nacional.

III. Principais Aspectos Abordados sobre o Sistema Estatístico Português/ Europeu

Na exposição sobre o Sistema Estatístico Português destacaram-se os seguintes aspectos, suscitados pelos debates e questões apresentadas pelos diversos participantes:

Em termos legais, um dos aspectos distintivos em relação ao Brasil,, consiste na possibilidade do INE impor sanções a quem não responder ao questionário (principalmente a empresas), embora seja bastante incomum fazê-lo.

A Lei de Base do SEN (1989) estabelece dois órgãos responsáveis pelo Sistema Estatístico Nacional: o Conselho Superior de Estatística e o INE.

A composição, atribuições e funcionamento efetivo do Conselho Superior são as seguintes: é presidido pelo Ministro da Presidência da República, (atual Ministério ao qual o INE é vinculado) ou por membro indicado pelo Ministro, conta com a participação de outros ministros, cujos ministérios fazem parte do sistema estatístico nacional – Segurança Social e Trabalho, Educação, Agricultura, Justiça, Ciência e Ensino Superior, entre outros – e com representantes de sindicatos trabalhistas, representantes de associações patronais, e representantes de associações de consumidores. As atribuições deste Conselho consistem em definir linhas gerais da atividade estatística nacional e estabelecer as prioridades, garantir a coordenação do

SEN, apreciar o plano de atividades do INE e seu relatório final e propor delegações de competência do INE a outros serviços públicos.

O Presidente do Conselho, indicado pelo Ministro da Presidência da República, tem mandato de três anos, o qual pode ser renovado por igual período. O fato do Conselho ter credibilidade, inibe ações de cunho político como tentativas de remoção do Presidente.

Este Conselho é assessorado por diversos grupos de trabalho, constituídos por áreas temáticas, nos quais participam outros representantes da sociedade civil, técnicos de órgãos públicos e acadêmicos. Seu trabalho subsidia as recomendações emanadas do Conselho Superior na respectiva área de competência. O Conselho Técnico do IBGE parece similar ao que são esses grupos temáticos que assessoram o CSE de Portugal.

Já o INE, instituto público, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, tem as seguintes atribuições: notação, apuramento, coordenação e difusão de dados estatísticos. Além das atividades inerentes, o INE pode delegar funções oficiais de notação, apuramento e coordenação a outros serviços públicos. Estas delegações são feitas a Ministérios - Segurança Social e Trabalho, Educação, Agricultura, Justiça, Ciência e Ensino Superior- e têm caráter temporário (o Conselho Superior revê periodicamente as delegações). A captação de informações feita pelas entidades delegadas utiliza questionários certificados pelo INE, mas os recursos despendidos para efetuar esses levantamentos são do orçamento próprio destas entidades (ministérios). Entretanto, no orçamento anual do INE constam as receitas das entidades delegadas que custeiam essas atividades de modo que o INE tem um acompanhamento geral das pesquisas efetuadas por cada entidade e respectivos orçamentos.

É interessante destacar que, no caso de haver restrições orçamentárias, o processo decisório ocorre da seguinte maneira: o Presidente do INE reúne-se com os diretores setoriais e debatem as prioridades e as opções de cortes nas pesquisas. Uma vez chegado a um consenso, as apreciações são levadas ao grupo temático do Conselho e, finalmente, encaminhadas ao plenário do CSE para deliberação final.

O fato do INE estar hoje vinculado ao Ministério da Presidência da República não é o fator primordial em termos da dimensão do seu peso político na conformação do Sistema Estatístico Nacional. Mas é de se destacar que o órgão nacional de estatística deve estar vinculado a um Ministério transversal (planejamento, fazenda, por exemplo).

Atualmente, o INE está revisando a metodologia e os procedimentos internos para a realização de pesquisas, revisão essa baseada nas normas europeias, e vai apresentá-los ao CSE para que as entidades delegadas os avaliem. Uma vez feita essa avaliação, o CSE recomenda a sua adoção.

Além do INE e das entidades delegadas, o sistema estatístico nacional conta com outras entidades produtoras de estatísticas, como por exemplo, o Banco de Portugal, o Ministério da Saúde, o Ministério da Segurança Social e Trabalho (Instituto de Informática e Estatística), o Ministério das Finanças e o Ministério da Economia. (não ficou clara a relação destes ministérios com o INE ou com o CSE – me pareceu que esta produção é independente, mas e o acesso às estatísticas/ registros?)

No Sistema Estatístico Europeu, o Eurostat tem o objetivo de fornecer às instituições os dados estatísticos de que necessitam, oferecer ao maior número de utilizadores acesso a esses dados, cooperar com outros países e organizações para o desenvolvimento de seus sistemas e cooperar com os institutos nacionais de estatística da União Europeia na construção e desenvolvimento do sistema estatístico europeu.

O princípio da subsidiariedade rege as relações entre os INE's dos Estados Membros e o Eurostat, sendo que os primeiros participam nos projetos do Sistema Estatístico Europeu (hoje são 25 Presidentes dos INE's que participam nas reuniões do Comitê do Programa Estatístico), recolhem e tratam os dados nacionais e transmitem os dados para o Eurostat. Este, por sua vez, dirige o Sistema Estatístico Europeu, recebe os dados, verifica-os, processa-os e difunde-os.

Os conceitos, a periodicidade, a metodologia das estatísticas estabelecidas no Eurostat são definidos em lei que tem que ser seguida em todos os INE's dos países. Entretanto, há um processo anterior de montagem de grupos de estudo, compostos por representantes técnicos dos diversos países, que analisam a disponibilidade de registros administrativos, o processo de coleta de informações, a forma de cálculo das estatísticas disponíveis, etc para avaliar se determinadas definições de questionário são exequíveis pelos diversos países, além de analisarem outras dificuldades e necessidades de adaptação.

É importante ressaltar que a União Europeia definiu, para efeito de levantamentos estatísticos, um conceito intitulado NUDES – Nomenclatura de Unidades Territoriais – cuja abrangência territorial independe das possíveis divisões de regiões administrativas existentes nos países. Enquanto em alguns países, as regiões administrativas subdividem-se em distritos, concelhos, freguesias, vilas, para efeitos estatísticos estabeleceram-se 5 divisões (NUDES 1 até 5), dentre as quais a mais importante é a NUDES 2 (que congregaria um grupo de concelhos) pois é efetuado um esforço de pesquisar e construir as estatísticas para essa base geográfica. Os dados coletados nesse “nível” em todos os países é que permitem a comparação inter países e, mais do isso, servem como parâmetro para a redistribuição dos recursos da União Europeia.

Note-se que quem falhar na apuração ou coleta dos dados tidos como fundamentais para a União Europeia, é penalizado; o país é obrigado a pagar uma multa.

Há demandas por estatísticas, definidas no âmbito do Conselho Europeu, relativas por exemplo, à introdução de novas tecnologias, que estão sob análise do Eurostat para se elaborar o conceito, construir a metodologia e definir a pesquisa. Só mais adiante é que estas estatísticas irão embasar a distribuição de recursos entre países. Portanto, há um processo de planejamento contínuo no sentido de aprimorar as estatísticas que já existem e de elaborar novas estatísticas, antecipando a demanda concreta dos países.

Recentemente, a entrada de 10 novos países na União Europeia, com PIB *per capita* abaixo da média obtida nos outros 15 países membros, fará com que haja uma redistribuição de recursos em favor dos novos membros em decorrência do seguinte: um dos critérios para um país receber recursos do Fundo Europeu é ter um PIB *per capita* inferior a 75% da média do PIB p.c. dos países membros. Isto gera um problema sério para os países que até agora vinham recebendo recursos em função dessa disparidade no PIB *per capita*.

Portanto, é importante observar que no âmbito da União Europeia existem grandes diferenças entre os países, não só em termos de renda, mas em termos de capacitação institucional, de disponibilidade de dados para caracterizar os países em termos sócio-econômico-político-ambiental, entre outros, e essa disparidade implica a necessidade de se estabelecer um planejamento de longo prazo, integrado e articulado. Nesse sentido, a experiência de construção do Sistema Estatístico Europeu e a remodelação do Sistema Estatístico Português podem ser interessantes para o Brasil que é caracterizado como um país com grandes disparidades.

Desta dinâmica de trabalho efetuada nas reuniões concluiu-se que no relatório a ser desenvolvido pelo INE, interessaria explorar três aspectos que despertaram o interesse dos presentes:

- a) Aspecto normativo: leis e regulamentos da União Europeia e legislação de Portugal associados à construção dos Sistemas Estatísticos respectivos;
- b) Relação do INE com o EUROSTAT: mecanismos de interação, grupos de trabalho, planejamento: prioridades nacionais e enquadramento em programas supranacionais;
- c) Concretização da dinâmica da harmonização estatística: como se implementa, figuras legais, grupos temáticos (qualidade, disseminação, por exemplo) e a fluidez de comunicação e sinergias criadas. (M. João mencionou 4 aspectos, eu só captei estes; não sei se querem acrescentar algo)

IV. Proposta de Elaboração da Lei da Atividade Estatística no Brasil

O Professor Nelson Senra apresentou proposta de elaboração da Lei da Atividade Estatística no Brasil à ANIPES. Esta Lei deverá tratar das Estatísticas Oficiais produzidas por órgãos públicos, a partir de registros administrativos e de registros estatísticos, e deverá abranger todos os agentes públicos da atividade estatística, nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal – e definir as principais características em termos de estrutura, organização, recursos, obrigações e direitos, entre outros, de modo a referenciar-se ao Sistema Estatístico Nacional (ou Sistema Estatístico Brasileiro).

Para desenvolver este trabalho sugeri um intercâmbio direto com o INE, por meio eletrônico, no sentido de elucidar aspectos importantes do Sistema Estatístico Português e sua relação com o EUROSTAT.

V. Definição dos Trabalhos e Cronograma

Trabalhos	Responsáveis	Datas
Relatório das Reuniões	Lígia Beira	25/04/2005
Relatório sobre o Sistema Estatístico Português/Europeu	INE	Sumário: 10/05/2005 Anipes analisa até: 31/05/2005 Draft do Relatório: 31/07/2005
Documento ANIPES para IBGE: 1. Trabalho em rede 2. Diagnóstico sobre o Sistema Estatístico Brasileiro	ANIPES e IBGE	30/04/2005
Proposta de elaboração da	Nelson Senra	31/07/2005

LAE no Brasil		
---------------	--	--

Relação de Participantes

Data: 11/04/2005

ANIPES

Presidente da ANIPES e Presidente da SEI: César Vaz

- SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

Gerente da SEI: Margarida Mota

Gerente de Pesquisas da SEI: Vânia Moreira

Área de Pesquisas da SEI: Luís André

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Diretora de Pesquisas do IBGE: Wasmália Bivar

Chefe da Unidade Estadual do IBGE na Bahia: Arthur Ferreira

Responsável pela Disseminação de Informações no Estado da Bahia: Joilson

INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

Responsável pela área de Relações Internacionais: Teresa Clode

Responsável pela Unidade de Gerenciamento da Qualidade: Maria João Zilhão

Chefe da Unidade de Estatísticas Territoriais: Duarte Rodrigues

MuniNet

Coordenadora do Programa MuniNet : Betina Ferraz

Consultora : Lígia Beira

Relação de Participantes

Data: 12/04/2005

ANIPES

Presidente da ANIPES e Presidente da SEI: César Vaz

Consultor da ANIPES: Nelson Senra

-SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

Diretor da SEI: Ribeiro

Gerente da SEI: Margarida Mota

Gerente de Pesquisas da SEI: Vânia Moreira

Área de Pesquisas da SEI: Luís André

INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

Responsável pela área de Relações Internacionais: Teresa Clode

Responsável pela Unidade de Gerenciamento da Qualidade: Maria João Zilhão

Chefe da Unidade de Estatísticas Territoriais: Duarte Rodrigues

MuniNet

Coordenadora do Programa MuniNet : Betina Ferraz

Consultora: Lígia Beira

Relação de Participantes

Data: 13/04/2005

INE – Instituto Nacional de Estatística de Portugal

Responsável pela área de Relações Internacionais: Teresa Clode

Responsável pela Unidade de Gerenciamento da Qualidade: Maria João Zilhão

Chefe da Unidade de Estatísticas Territoriais: Duarte Rodrigues

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

Diretor da SEI: Ribeiro

MuniNet

Coordenadora do Programa MuniNet : Betina Ferraz

Consultora: Lígia Beira