

ESTATÍSTICAS (CADA VEZ) MELHORES PARA O BRASIL

A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL E POR QUE É NECESSÁRIO REVISAR A LEGISLAÇÃO

Presidência IBGE

Proposta preliminar para discussão

(Versão de 29/08/2018)

INTRODUÇÃO – TENDÊNCIAS E DESAFIOS PARA AS ESTATÍSTICAS

A produção e a disseminação de estatísticas de qualidade são elementos vitais para o fortalecimento do processo democrático e de construção da cidadania.

São os dados produzidos por instituições de reconhecido valor e reputação, sob critérios científicos e metodologias amplamente divulgadas, que possibilitam que governos, cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil conheçam a realidade dos fenômenos sociais, econômicos e ambientais do País e tomem decisões informadas dentro de suas respectivas áreas de atuação.

A qualidade das estatísticas depende criticamente das capacidades e dos marcos referenciais adotados por quem as produz. Em 1994, as Nações Unidas lançaram o que se denominou por “Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais”, um conjunto de princípios e valores universais a serem observados no processo de produção estatística nos diferentes países, com o propósito de reafirmar a integridade dos sistemas estatísticos nacionais segundo padrões éticos e institucionais e, conseqüentemente, reforçar a confiança pública nas estatísticas oficiais.

Os 10 princípios fundamentais propostos abordam questões cruciais em torno de 4 dimensões chave para as estatísticas e seus produtores, quais sejam: i) Independência técnica e proteção contra interferências externas (*Princípio: Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso*); ii) Qualidade da produção (*Princípios: Uso de padrões internacionais; Eficiência; Prevenção do Mau uso dos Dados*); iii) Ética e confiança (*Princípios: Padrões profissionais e ética; Responsabilidade e transparência; Confidencialidade*); iv) Governança (*Princípios: Legislação; Coordenação nacional; Cooperação internacional*).

Uma constatação importante é a de que grande parte das legislações nacionais sobre estatística, em especial nos países da América Latina, remonta às décadas de 60 e 70, sendo, portanto, muito anteriores à emergência deste importante marco global. No Brasil, as principais leis e decretos que regem o IBGE e o Sistema Estatístico Nacional foram editadas nos anos de 1967, 1968, 1973 e 1974¹.

¹ Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967 - Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e dá outras providências; Lei nº 5.534 de 14 de novembro de 1968 - Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de informações estatísticas e dá outras providências; Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973 - Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências; Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974 - Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências.

De lá para cá, o mundo testemunhou significativas transformações no modo de se produzir, disseminar e utilizar informação. Não só se alteraram profundamente as **tecnologias**, mas, sobretudo, a própria sociedade. Usuários exigem informações cada vez mais complexas, sobre temas e fenômenos emergentes. Multiplicam-se **demandas** por informação para tomada de decisão nas esferas pública e privada, em todos os níveis analíticos, com detalhamentos, escalas e tempestividade não antes imaginados. Ao mesmo tempo, novos atores, em especial minorias, desejam ver-se retratados pelas estatísticas oficiais, afirmando suas identidades e fortalecendo seu poder de reconhecimento e reivindicações dentro do contexto democrático.

Há também que se destacar o compromisso assumido pelos países quanto ao monitoramento dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS** que, dada sua magnitude (17 objetivos e 169 metas), tem exigido e exigirá cada vez mais esforços de coordenação para a produção dos mais de 240 indicadores que compõem a referida agenda, no âmbito global, regional e nacional, até 2030.

De maneira menos dramática, mas igualmente desafiadora para os institutos de estatística, coloca-se o fato de que os entrevistados, sejam eles pessoas físicas, empresas ou organizações, seguem cada vez menos disponíveis para fornecer informações, e estão crescentemente preocupados com o sigilo de seus dados. Coloca-se como um imperativo promover a redução da carga de perguntas a estes informantes (como forma de **desburocratizar** suas obrigações para com o Estado) e, para tal, com base em uma visão holística acerca de todas as estatísticas e registros existentes do País, faz-se necessário racionalizar questionários, pesquisas e levantamentos, de modo a evitar redundâncias e solicitações excessivas.

Um dos principais movimentos nesse sentido envolve o **uso intensivo de registros administrativos na produção estatística**, em substituição parcial ou integral à coleta direta de dados. Este uso não só representa um significativo ganho de economicidade ao processo estatístico, como também abre uma janela de oportunidades para novos tipos de análises e para o enriquecimento temático da produção de informações. Embora ainda seja uma realidade distante da nossa, há países em que a qualidade dos registros públicos, garantido o respectivo acesso por parte dos institutos nacionais de estatística, ensejou uma revolução sem precedentes na forma de produzir e divulgar dados, permitindo, por exemplo, a extinção de grandes operações estatísticas, como o Censo Demográfico.

Outro fenômeno inexorável perpassa aquilo que se convencionou chamar de **Big Data**, que corresponde a grandes massas de dados armazenadas sobre determinado tema resultantes de registros de operações, negócios ou ocorrências diversas, em geral geridos por organizações privadas. Este novo elemento representa ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade para a maturação dos sistemas de informação nacionais, permitindo, por um lado, o alcance de novas fronteiras de conhecimento e, por outro, exigindo uma atuação mais concreta para realização de parcerias visando à obtenção desses dados e para seu devido processamento e compatibilização técnica.

À luz de todas essas questões, pode-se dizer que já está configurada uma realidade segundo a qual as estatísticas convencionais estarão cada vez mais premidas a acompanhar as mudanças tecnológicas e institucionais em seu entorno. E que este esforço de adaptação será a única alternativa viável caso os produtores tradicionais de dados queiram sobreviver

ao estado “caótico” de multiplicidade informacional que se apresenta, tendo que ressignificar seus produtos, seus modos de fazer e, em última instância, sua relação com o mundo exterior.

Diante deste quadro, reafirma-se a necessidade de **revisão do marco legal do sistema estatístico nacional** no sentido de sua **modernização**, para que, amparadas por um arcabouço técnico e jurídico consistente, as distintas instituições produtoras de informação possam articular-se e empreender ações conjuntas na busca da excelência e da manutenção da qualidade das estatísticas oficiais, tão necessárias ao Estado, à Sociedade e ao desenvolvimento do País.

MARCOS INTERNACIONAIS E OS SISTEMAS ESTATÍSTICOS NO MUNDO

A discussão sobre a modernização dos sistemas estatísticos está na ordem do dia na agenda internacional.

A declaração dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas inaugurou um nicho de reflexão acerca do processo estatístico nos países e de seus respectivos instrumentos de governança.

Em diferentes níveis, esse referencial teve desdobramentos de ordem prática na elaboração de normas e diretrizes orientadoras das estatísticas, destacando-se um conjunto de **recomendações** que versam sobre qualidade, estrutura dos institutos de estatística e sobre a revisão dos marcos legais relacionados à atividade estatística.

No campo da qualidade, pode-se mencionar a divulgação do **Código Regional de Boas Práticas** em Estatística para a América Latina e Caribe, de 2012, que complementou os princípios fundamentais universais e trouxe aos países da região o imperativo de repensar, aprimorar ou fortalecer suas práticas. No Brasil, como desdobramento deste trabalho, o IBGE lançou seu próprio código de boas práticas e, embora este documento seja inicialmente direcionado apenas à produção do instituto, seus princípios podem ser aplicados a outras instituições públicas produtoras de dados.

Ainda na esfera da qualidade, nota-se em alguns países o desenvolvimento de mecanismos de homologação das estatísticas oficiais, segundo os quais o instituto nacional de estatística certifica a produção (um dado ou uma pesquisa) de outra instituição produtora com base em critérios técnicos predefinidos, possibilitando, inclusive, que dados produzidos por instituições não governamentais, mas que muitas vezes são de interesse público e são os únicos disponíveis no país sobre determinada temática, obtenham uma chancela oficial e sejam visibilizados aos usuários como uma informação de qualidade.

Na esteira da modernização da produção estatística, há inúmeras experiências documentadas sobre avanços obtidos no **uso de registros administrativos**, desde a redução de quesitos em pesquisas diretas, quanto a substituição integral de operações censitárias em prol da utilização de dados administrativos. Em alguns países, como por exemplo Portugal, há previsão legal de que toda nova estrutura de registro público deve ser submetida ao órgão coordenador do sistema estatístico a fim de que seja avaliada à luz de sua compatibilidade técnica para geração de estatísticas. Sobre este ponto, ainda vale mencionar que as Nações Unidas possuem um grupo de especialistas dedicados a discussão

sobre desenvolvimento e utilização de registros, conhecido como *Grupo de Wiesbaden para registros administrativos*.

Em menor grau do que os registros administrativos, mas com altíssimo potencial de crescimento, as aplicações do **Big Data** vêm sendo testadas pelos produtores de estatística na complementação e/ou no cotejo a dados tradicionais. Alguns exemplos envolvem os índices de preços, cujos alguns itens da cesta podem ter seus preços coletados por técnicas de mineração de dados e *web scrapping*, diretamente da internet, como no caso de passagens aéreas e de produtos tipicamente adquiridos via comércio eletrônico. Outra aplicação envolve o levantamento de estatísticas de turismo e fluxo de pessoas com base em dados de telefonia móvel.

No que diz respeito à revisão dos marcos legais estatísticos, mais recentemente a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) publicou a **Lei Geral das Estatísticas Oficiais**, um documento de recomendações para a estruturação das legislações nacionais correspondentes.

A Lei Geral fornece um importante quadro de referência para o desenvolvimento das bases legais de funcionamento de um **Sistema Estatístico Nacional**, que naturalmente devem ser ajustadas às circunstâncias específicas de cada país.

A Lei define os direitos e as obrigações dos órgãos que compõem o Sistema Estatístico Nacional, bem como o escopo desse sistema e os princípios e procedimentos a serem aplicados no desenvolvimento, produção e disseminação de estatísticas oficiais. Define o Instituto Nacional de Estatística como a principal autoridade do Sistema Estatístico Nacional e como órgão profissionalmente independente e, também, estabelece as obrigações dos informantes/entrevistados, que fornecem dados para fins estatísticos, garantindo seus direitos e a proteção dos dados confidenciais. Dispõe igualmente sobre o acesso dos Institutos Nacionais de Estatística a fontes de dados administrativos e seu uso para fins estatísticos, além de propor princípios para a disseminação das estatísticas oficiais. Em resumo, os elementos principais abrangidos pela Lei Geral são os seguintes:

- A definição de estatísticas oficiais, distintas de informações administrativas;
- A definição e o delineamento dos Produtores de Estatísticas Oficiais;
- O princípio da independência profissional das organizações e das entidades organizacionais que produzem estatísticas oficiais;
- O papel do Instituto Nacional de Estatística como principal Produtor de Estatísticas Oficiais e coordenador do sistema de estatísticas oficiais de um país;
- A programação operacional e estratégica, com ênfase nas necessidades existentes e emergentes dos usuários;
- A autorização/mandato para coleta de dados e acesso a dados administrativos e outras fontes de dados;
- Os princípios e procedimentos para o tratamento de dados estatísticos confidenciais;
- A gestão da qualidade, tendo em conta a perspectiva dos usuários;

- Os princípios para a disseminação de estatísticas oficiais a todos os grupos de usuários relevantes.

Para o presente exercício de revisão da legislação estatística brasileira, propor-se-á o modelo da Lei Geral como o documento básico de referência a ser adotado, visto ser o mais completo e atualizado na matéria.

A título de ilustração da atual organização das estruturas de governança estatística no mundo, o quadro a seguir demonstra, em perspectiva comparada, como se organizam os sistemas estatísticos de alguns países e os respectivos instrumentos legais que os fundamentam.

É notável a heterogeneidade identificada quanto às datas de publicação das leis, não havendo, ao contrário do que se poderia pensar, qualquer correlação entre marcos legais mais recentes e países desenvolvidos.

Nações como Canadá, Austrália e Alemanha editaram suas leis estatísticas nas décadas de 70 e 80, ao passo que Colômbia, Áustria, Reino Unido, Portugal e México possuem legislações mais recentes, editadas após o advento de parte dos grandes marcos de qualidade e de recomendações internacionais acima citados.

Quadro 1 – Composição dos sistemas estatísticos nacionais de países selecionados

País	Órgãos do Sistema Estatístico Nacional	Instrumento legal
Brasil 	Todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada, que exerçam atividades estatísticas e para isso recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos	Lei nº 6.183, de 11/dez/ 1974 : Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais e dá Outras Providências
Canadá 	Não são citados especificamente. No entanto, a lei prevê que o Stats Canada pode realizar acordos com governos provinciais e suas agências para assuntos relacionados à produção estatística	Statistics Act (R.S.C., 1985, c. S-19): Lei do Sistema Estatístico Nacional
México 	Conselho Consultivo Nacional; Subsistemas Nacionais de Informação; e Instituto Nacional de Estatística e Geografia	Lei de 11 de março de 2008 : Lei do Sistema Nacional de Informação Estatística e Geográfica
Portugal 	Conselho Superior de Estatística, Instituto Nacional de Estatística - INE, Banco de Portugal e Serviços Regionais de Estatística das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira	Lei nº 22/ 2008 , de 13 de maio: Lei do Sistema Estatístico Nacional
Austrália 	Não são citados especificamente. No entanto, a lei prevê que o ABS pode realizar acordos com governos provinciais e suas agências para assuntos relacionados à produção estatística	Australian Bureau of Statistics Act 1975
Reino Unido 	28 órgãos governamentais acreditados pela UK Stats Authority	The Statistics and Registration Service Act 2007

Colômbia 	Entidades públicas dos diferentes níveis federativos/administrativos e, também, organizações financiadas com recursos públicos ou executoras de serviços de natureza pública	Decreto 1743, 01/11/2016
Peru 	Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, Conselho Consultivo, órgãos centrais, regionais e municipais	Decreto Ley Nº 21372/1975
Áustria 	A legislação não explicita um sistema nacional, mas estabelece, dentro da estrutura do instituto nacional de estatística, um Conselho Estatístico formado por representantes dos Ministérios e dos governos locais.	Lei nº 163/1999: Lei Estatística
Alemanha 	Instituto Federal de Estatística, Institutos de Estatística dos Länder e Comitê Consultivo de Estatística	Lei de 22/Jan/1987: Lei do Sistema Estatístico Nacional.
Argentina 	Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina - INDEC, organismos centrais de estatística, organismos locais de estatística	Lei n.º 17.622, de 25/jan/1968: Lei do Sistema Estatístico Nacional

Fonte: elaboração própria.

Por fim, especificamente na esfera de governança, cabe destacarmos a emergência do **Plano de Ação Global da Cidade do Cabo para Dados sobre Desenvolvimento Sustentável**. Elaborado em 2017 no bojo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Plano objetiva orientar ações para a capacitação, financiamento e realização de parcerias visando à produção das estatísticas necessárias ao monitoramento da agenda.

O Plano de Ação Global está dividido em 6 dimensões estratégicas: i) Coordenação e liderança estratégica em dados para o desenvolvimento sustentável; ii) Inovação e modernização dos sistemas estatísticos nacionais; iii) Reforço dos programas estatísticos, com foco nas necessidades de acompanhamento da Agenda 2030; iv) Divulgação e uso de dados sobre desenvolvimento sustentável; v) Parcerias multi-stakeholder para dados de desenvolvimento sustentável; vi) Mobilização de recursos e coordenação de esforços para capacitação estatística. Tais dimensões traduzem em grande medida o papel decisivo que a Agenda 2030 representa para a maturação dos sistemas estatísticos nacionais, tanto do ponto de vista da produção de dados, que será dramaticamente ampliada, quanto da (re)fundação de um marco relacional entre as instituições setoriais e estratégicas envolvidas.

À luz das questões apresentadas em âmbito internacional, é seguro afirmar que a revisão dos marcos legais da atividade estatística nos países não se coloca apenas como uma tendência, mas como uma ação necessária frente às novas configurações impostas à produção de informações, bem como aos desafios e oportunidades decorrentes. A seguir, veremos como o Brasil se insere neste debate.

O SISTEMA ESTATÍSTICO NO BRASIL: O SALTO NECESSÁRIO

Segundo a Divisão de Estatística das Nações Unidas e o Eurostat, o Sistema Estatístico Nacional (SEN) corresponde ao conjunto integrado das instituições responsáveis pelas estatísticas do país que, em geral, abrange o Instituto Nacional de Estatística (INE) e as demais entidades produtoras de estatísticas oficiais. Normalmente, o INE está no cerne do sistema estatístico nacional, exercendo sua coordenação por meio de um mecanismo legal, conhecido por Lei Estatística, que define os deveres (por exemplo, o sigilo das informações) e os direitos (por exemplo, o acesso a registros administrativos) dos órgãos integrantes do sistema.

São objetivos de um Sistema Estatístico Nacional:

- Melhorar a qualidade, atualidade e relevância de seus serviços ao governo e a sociedade;
- Melhorar a confiança pública nas estatísticas oficiais demonstrando que são produzidas dentro dos melhores padrões e isentas de interferência política;
- Atuar eficientemente agregando valor na produção de seus resultados e minimizando o ônus sobre aqueles que fornecem os dados.

Um sistema estatístico nacional eficaz e eficiente, que forneça dados regulares e confiáveis, é um componente crucial da boa governança. Estatísticas de qualidade são necessárias para que o poder público exerça uma administração eficiente a partir da gestão e da formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Da mesma forma, essas estatísticas amplificam a transparência, permitindo que a mídia, as organizações não-governamentais e os cidadãos monitorem as atividades de governo.

Um Sistema Estatístico Nacional demanda um forte componente de coordenação, que é desejável, dentre outros aspectos, pelas seguintes razões:

- Pela necessidade do estabelecimento de padrões, de harmonização de conceitos e definições, de cadastros básicos e de classificações, para que os dados de diferentes produtores sejam comparáveis ou possam, pelo menos, ser minimamente relacionados uns aos outros;
- Para evitar a duplicação de esforços, bem como a redução da carga de resposta aos informantes, por meio de articulações e arranjos institucionais visando o uso e a coletas de dados eficientes e eficazes, incluindo o uso de registros administrativos;
- Para fortalecer a capacidade dos produtores de estatísticas, por meio de programas de capacitação e da adoção de recursos tecnológicos que ampliem o potencial de geração e compartilhamento de informações, adotando métodos eficientes em conformidade com as boas práticas internacionais.

No Brasil, o Sistema Estatístico Nacional (SEN) está previsto no artigo 8º, item XVII, alínea *u*, da Constituição Federal, e é regido em detalhes pela sucinta Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, que também dispõe sobre o Sistema Cartográfico Nacional.

A referida lei traz uma concepção ampla quanto à composição do Sistema Estatístico, delineando que os integrantes do SEN seriam “todos os órgãos e entidades da

Administração Pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada, que exerçam atividades estatísticas e para isso recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos”.

De forma inequívoca, o texto da lei estabelece como atribuições do IBGE “a produção direta de informações e a coordenação, a orientação e o desenvolvimento, em todo o território nacional, das atividades técnicas do Sistema Estatístico Nacional”, prevendo, se necessário para tal, a celebração de acordos, convênios e contratos.

A lei é taxativa na enumeração das atividades e “ritos” relacionados à coordenação do Sistema, que seriam de responsabilidade do IBGE. Dispõe o Art. 6º:

“Ao IBGE compete zelar pelo bom funcionamento do Sistema Estatístico Nacional, cabendo-lhe para isso:

I - Promover reuniões nacionais, com a participação de representantes dos Ministérios, dos Governos Estaduais, de entidades da administração pública indireta, de entidades privadas, produtores ou usuários de informações estatísticas, com vistas à discussão de programas de trabalhos e assuntos técnicos;

II - Apreciar o programa anual das atividades específicas de cada um dos órgãos e entidades integrantes do Sistema, de acordo com instruções a serem expedidas na forma do item VII deste artigo;

III - Prestar assistência aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional, a fim de que as atividades estatísticas exercidas com o objetivo referido no artigo 1º se revistam dos indispensáveis requisitos técnicos e possam servir, de forma adequada, às finalidades a que se destinam, garantindo a mais eficiente utilização dos recursos humanos e materiais do referido Sistema;

IV - Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária da União, em relação aos projetos dos diversos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional;

V - Orientar os órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional na atualização profissional dos seus técnicos, de acordo com as necessidades do Sistema e em consonância com os interesses próprios de cada órgão ou entidade;

VI - Fazer-se representar junto às entidades públicas e privadas a que tiver sido delegada a produção de informações, na forma prevista no artigo 8º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;

VII - Expedir instruções e normas operacionais”

Resta claro, pelas atividades acima listadas, que a lei confere ao IBGE a prerrogativa de estabelecer orientações normativas aos demais órgãos componentes do Sistema Estatístico Nacional, sem prejuízo da subordinação administrativa a que estes estejam sujeitos formalmente. Do mesmo modo, faculta a esses órgãos recorrerem ao ente coordenador (IBGE) na busca de assistência técnica e de ações de capacitação em matéria estatística. Aparentemente, esta é uma equação de “deveres” e “benefícios” assaz razoável.

No entanto, apesar de legalmente constituído, o Sistema Estatístico Nacional apresentou, ao longo de sua história, momentos bastante diferenciados quanto a seu efetivo funcionamento, e convive, até hoje, com algumas importantes lacunas. Embora se possa identificar práticas exitosas, ainda predominam os desafios quanto à governança e à coordenação do sistema.

Como **aspectos consolidados da coordenação do SEN**, destacam-se positivamente as seguintes práticas:

- A promoção de reuniões e encontros nacionais com produtores e usuários de informação para discussão do estado das artes da produção estatística, demandas e programas de trabalho; exemplo maior são os Encontros Nacionais de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, eventos de grande porte com edições realizadas em 1996, 2006 e 2016;
- O funcionamento de fóruns e comitês técnicos temáticos destinados a discutir a produção estatística; exemplos são o Comitê de Estatísticas Sociais (CES) e o Fórum Nacional do Sistema Integrado de Pesquisas Domiciliares;
- A realização de parcerias para realização de pesquisas, levantamentos, orientação metodológica e/ou capacitação, ainda que feitas em sua maioria sob uma perspectiva individual, sob demanda específica, pouco sistêmica;
- Articulação interinstitucional para a produção de informações visando ao atendimento de agendas políticas internacionalmente assumidas pelo País; exemplo recente envolve a elaboração dos indicadores para a Agenda 2030, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

Em contrapartida, **as lacunas e fragilidades do Sistema Estatístico Nacional** poderiam ser resumidas nos seguintes pontos:

- Ausência de um Plano de atividades Estatísticas, de curto, médio ou longo prazo, vinculado a necessidades orçamentárias, com participação e anuência das instituições produtoras;
- Inexistência de um órgão colegiado (exemplo: Conselho Nacional de Estatística), de natureza consultiva ou deliberativa, responsável pela governança do sistema, servindo como canal de articulação técnico-política dos principais órgãos produtores e espaço de definição de um programa estatístico nacional, bem como de diretrizes e normas operacionais relacionadas ao Sistema Estatístico;
- Fragilidade dos mecanismos para garantia do financiamento das grandes operações estatísticas, em especial dos Censos (Demográfico e Agropecuário);

- Limitação do acesso a registros administrativos por parte dos órgãos produtores, em decorrência de questões legais ou de políticas institucionais de restrição à informação, impossibilitando o pleno aproveitamento desses dados para fins estatísticos;
- Sobrecarga aos informantes, que respondem a múltiplas obrigações para com o Estado brasileiro, diversas vezes relacionadas a solicitações redundantes de informação;
- Inexistência de padrões técnicos e critérios para a definição de “estatísticas oficiais”;
- A não universalidade das recomendações e políticas de informação existentes; a maioria está auto referenciada apenas à produção do órgão coordenador (IBGE), e não se aplica diretamente aos demais produtores do sistema (são exemplos o Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE; os Procedimentos para Lidar com o Mau Uso dos Dados e Informações Estatísticas e Geoespaciais do IBGE; e os Procedimentos para Lidar com Erros de Divulgação de Dados e Informações Estatísticas do IBGE).

Mas o que fazer para dotar o Sistema Estatístico Nacional de uma efetiva coordenação?

PROPOSTAS

O salto necessário para o efetivo funcionamento do Sistema Estatístico Nacional pode ser pensado em torno de 3 dimensões principais: **dimensão de governança, dimensão técnica e dimensão jurídica.**

A dimensão de governança visa criar os arranjos institucionais necessários e pertinentes para garantir a eficiência do sistema, em função da relação entre o valor dos resultados da atividade estatística e o custo gerado para obtê-los, levando em conta o uso adequado dos recursos disponíveis, a partir da articulação coordenada entre os membros do SEN.

Como desdobramento prático, propõe-se a criação de um **Conselho Superior de Estatística**, de caráter deliberativo, presidido pelo órgão coordenador do Sistema Estatístico Nacional e composto pelos principais órgãos públicos produtores de estatísticas. Cada uma dessas entidades seria responsável pela coordenação de segmentos temáticos do programa estatístico, sendo admitido, igualmente, o desdobramento do Conselho em instâncias especializadas a ele subordinadas, como o Comitê de Estatísticas Sociais, um Comitê de Estatísticas Econômicas e um Comitê de Estatísticas Ambientais.

O Conselho Superior será responsável por elaborar e atualizar um **Plano Nacional de Estatística**, de vigência quinquenal, sendo este o referencial da produção estatística oficial no país no referido período. O conteúdo deste programa estatístico deverá ser proposto mediante estreita consulta aos usuários e à sociedade, sendo desejável, para tal, a realização de Conferências regulares com a efetiva participação desses atores.

Já a dimensão técnica teria como propósito estabelecer padrões e normas sobre os conceitos, definições, classificações e metodologias estatísticas, visando garantir a comparabilidade e a harmonização entre as estatísticas produzidas pelos membros integrantes do sistema e, ao mesmo tempo, garantir que a produção estatística esteja amparada em recomendações internacionais e em conformidade com os princípios e as boas práticas preconizadas para as estatísticas oficiais.

Neste sentido, propõe-se que o Conselho Superior, uma vez instaurado, proceda à edição de **normas de qualidade** aplicáveis a todo o sistema estatístico, valendo-se de códigos, protocolos, documentos ou boas práticas já identificadas junto aos órgãos produtores. Em um segundo momento, far-se-á oportuna a discussão sobre o **conceito de estatística oficial** (e outros decorrentes), a partir do qual deverão ser concebidos os instrumentos formais para certificação/homologação dos dados de natureza estatística produzidos no País.

Em estreita associação à essas diretrizes, serão necessárias ações de **capacitação estatística** direcionadas aos órgãos integrantes do SEN, mediante a celebração de acordos específicos firmados entre duas ou mais entidades ou, de forma mais geral, mediante a oferta de treinamentos por meio da rede de escolas de governo.

A dimensão jurídica, por seu turno, envolverá a revisão do marco legal existente, sendo necessária a **edição de uma nova lei do Sistema Estatístico Nacional**.

A revisão da legislação terá como objetivo amparar jurídica e institucionalmente o Sistema Estatístico Nacional em aspectos fundamentais para seu adequado funcionamento, visando à modernização da produção estatística no Brasil, sendo indispensáveis os seguintes dispositivos:

- O acesso aos sistemas e registros administrativos para a produção de estatísticas;
- A coordenação do sistema estatístico nacional e seu correspondente caráter normativo;
- O estabelecimento de um plano plurianual para a produção estatística com compartilhamento de responsabilidades entre os membros e respectiva alocação de orçamento;
- A autonomia técnica para desenvolvimento das atividades estatísticas com independência e objetividade, incluindo a definição de um mandato para o Presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- O compromisso de aderência às boas práticas das estatísticas oficiais;
- O tratamento confidencial dos dados individuais dos informantes;
- As obrigações dos informantes, penalidades e incentivos à participação;
- O financiamento de grandes operações estatísticas.

CONCLUSÃO: O QUE SE GANHA COM A REVISÃO DO MARCO LEGAL ESTATÍSTICO

Evidencia-se que a produção e a disseminação de estatísticas de qualidade são elementos crescentemente decisivos na tomada de decisão por parte dos atores públicos e privados, e especialmente relevantes para a boa governança do País em seu processo de fortalecimento democrático e de construção da cidadania.

O atual Sistema Estatístico Nacional brasileiro ampara-se em uma legislação defasada, concebida sob outra inspiração político-social e desconectada dos princípios e referenciais de qualidade que regem a produção estatística moderna.

Tendo isso em vista, coloca-se a necessidade de revisão do marco legal estatístico como estratégia de garantir a consolidação e a efetiva coordenação do Sistema Estatístico Nacional (SEN), como instância integradora da produção oficial de informações no Brasil.

Do ponto de vista da sociedade brasileira, os benefícios de um sistema estatístico modernizado incidem sobre questões transversais de suma importância.

A racionalização dos levantamentos estatísticos, por meio do estabelecimento de padrões, da harmonização de conceitos e definições, de cadastros básicos e de classificações, e do uso intensivo de registros administrativos, reduzirá drasticamente a carga de informações solicitada aos respondentes, desonerando-os de obrigações para com o Estado que em muitas ocasiões são simultâneas e redundantes em conteúdo.

Este paradigma fará, primeiramente, com que o processo estatístico seja menos custoso aos cofres públicos e que os recursos poupados possam ser direcionados à ampliação do escopo de pesquisas e ao investimento em inovação, tecnologia e novas metodologias na área estatística. Ao mesmo tempo, representará para as empresas, organizações e pessoas físicas uma significativa economia de tempo e de recursos empreendidos na resposta aos questionários estatísticos, gerando potenciais ganhos de produtividade e permitindo que tenham foco em seus negócios finalísticos.

Todavia, o benefício mais relevante à sociedade será o da disponibilização de dados cada vez mais precisos e diversificados sobre a realidade social, econômica e ambiental do Brasil, que atenderão às mais variadas demandas de usuários, sejam eles agentes econômicos, agentes do poder público nas diferentes esferas de poder, representantes da sociedade civil, da imprensa, estudantes ou pesquisadores. No limite, cumpre destacar, todos eles serão usuários de informações reconhecidamente produzidas dentro de padrões científicos consagrados e isentas de qualquer interferência política, atributos cruciais para a credibilidade das estatísticas oficiais.

Sob a ótica das instituições produtoras de informação, o principal ganho será o estabelecimento de uma governança efetiva do Sistema Estatístico Nacional, que compreenderá, como elementos imediatos, a criação de um Conselho Superior de Estatística. A partir dele pretende-se inaugurar uma cultura de planejamento estatístico, com a elaboração de planos plurianuais que considerem de forma holística as demandas por informação no país e a capacidade de produção face à disponibilidade de recursos. O advento destes planos terá um forte componente de legitimidade, pois deverá pressupor a participação ativa de usuários e interessados em sua concepção, por meio de Conferências e eventos periódicos promovidos pelos órgãos do SEN.

Tecnicamente, os órgãos integrantes do sistema terão como recurso um referencial de normas e padrões baseado em recomendações internacionais, acordados no âmbito do SEN, que orientará sua produção estatística na perspectiva de crescentes ganhos de qualidade em seus produtos. De forma igualmente positiva, fazer parte de um sistema estatístico renovado e devidamente coordenado significará, para essas entidades, ter acesso a melhores práticas, integrar programas de treinamento e receber assistência técnica em matéria estatística, o que contribuirá decisivamente para o desenvolvimento de suas capacidades.

Reconhecendo a complexidade desta pauta, que em nenhum de seus aspectos pode ser negligenciada, convidamos a todos os interessados que apreciem e discutam amplamente a presente proposta, no sentido de seu aprimoramento e da busca de consensos para a concretização da tão necessária modernização do marco das estatísticas brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPE TOWN GLOBAL ACTION PLAN FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT DATA. High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development (HLG-PCCB). Cape Town, 2017.

CÓDIGO DE BOAS PRÁTICAS DAS ESTATÍSTICAS DO IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 48p.
Disponível em
http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/codigo_boas_praticas.shtm.

FELLEGI, Ivan P. Characteristics of an effective statistical system. *International Statistical Review*, v. 64, n. 2, p. 165-197, 1996.

GENERIC LAW ON OFFICIAL STATISTICS FOR EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA. United Nations, New York and Geneva, 2016.

GLOBAL CONFERENCE ON A TRANSFORMATIVE AGENDA FOR OFFICIAL STATISTICS: Towards a Strategic Framework for Statistics in Support of the Post-2015 Development Agenda. Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/workshops/2015/NewYork/lod.asp>.

HANDBOOK OF STATISTICAL ORGANIZATION. Third Edition. Statistics Division, United Nations, New York, 2003.

PRINCÍPIOS Fundamentais das Estatísticas Oficiais. Comissão de Estatística das Nações Unidas, 1994. Disponível em
http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_estatisticas.shtm