

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.8.2009
COM(2009) 404 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

sobre o método de produção de estatísticas europeias: uma visão para a próxima década

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

sobre o método de produção de estatísticas europeias: uma visão para a próxima década

1 Introdução

As estatísticas oficiais desempenham um papel fundamental na sociedade contemporânea. A disponibilidade de informações estatísticas imparciais e objectivas é essencial para todos os decisores. As informações estatísticas apoiam a transparência e a abertura das decisões políticas, pelo que as estatísticas oficiais representam um bem público, constituindo uma base para o funcionamento harmonioso da sociedade.

A nível europeu, as estatísticas europeias assumiram relevância crescente para o desenvolvimento, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas da UE. Por conseguinte, as estatísticas europeias constituem um contributo essencial para criar a capacidade de informação necessária à sustentação dos objectivos estratégicos da UE, das políticas que lhe estão subjacentes e dos seus instrumentos de apoio.

As estatísticas europeias são desenvolvidas, produzidas e disseminadas com base em normas comuns e métodos harmonizados. Os institutos nacionais de estatística (INE) dos Estados-Membros coligem e produzem dados harmonizados, que são compilados pelo Eurostat para construir estatísticas a nível da UE. Tal é feito em vários processos paralelos, país a país e domínio a domínio, segundo o tradicional modelo não integrado (*stovepipe model*).

No entanto, esta forma de produzir estatísticas já não se adapta completamente às circunstâncias em mudança. O novo regulamento relativo às estatísticas¹ introduz o Sistema Estatístico Europeu (SEE), permitindo assim melhorar a eficácia através de uma colaboração sistemática entre os parceiros do sistema.

A presente comunicação proporciona uma visão para a reforma do método de produção de estatísticas europeias. Ainda que as alterações propostas venham a afectar os sistemas de produção de todo o SEE, respeitam plenamente o princípio da subsidiariedade. Por outro lado, uma vez que alguns Estados-Membros começaram já a proceder a várias destas alterações, um dos objectivos da presente comunicação é coordenar os seus esforços no sentido de evitar duplicações de trabalho e explorar ao máximo as sinergias possíveis.

No ponto que se segue, apresenta-se uma descrição da actual forma de produzir estatísticas europeias, com base no modelo não integrado. O ponto 3 enumera as alterações que estão na origem da presente proposta para reformular a metodologia de produção de estatísticas na UE. O ponto 4 analisa as consequências destas alterações para a arquitectura do SEE e apresenta, como alternativa ao método actual, o método de produção integrada de estatísticas europeias. O ponto 5 analisa alguns desafios em termos de política e de gestão resultantes da aplicação do novo modelo, quer para os INE quer para o Eurostat. Por último, no ponto 6, apresentam-se as etapas seguintes da concretização da visão estratégica que se defende na presente comunicação.

2 Situação actual: o modelo não integrado «alargado»

¹ Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias.

Durante muitas décadas, a produção de estatísticas europeias teve por base um modelo no qual os INE dos Estados-Membros elaboravam individualmente as respectivas estatísticas nacionais num determinado domínio. A fim de garantir a comparabilidade e a coerência entre os dados de todos os Estados-Membros, os resultados comunicados pelos INE são harmonizados segundo normas comuns. As estatísticas produzidas pelos diferentes INE são compiladas pelo Eurostat para obter totais a nível europeu.

Caixa 1: Desenvolvimento do actual sistema de produção de estatísticas europeias*

A produção de estatísticas europeias remonta à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) no início da década de cinquenta. Tal levou a que fosse necessário dispor de informações quantitativas e qualitativas nas quais basear as decisões políticas sobre o mercado único do carvão e do aço. Para assegurar a comparabilidade dos dados relativos aos seis Estados-Membros, foi necessário compilar novas estatísticas harmonizadas, separadas das estatísticas nacionais que eram fragmentadas e dificilmente comparáveis. A harmonização de métodos constitui os fundamentos das estatísticas europeias.

Durante várias décadas, a produção de estatísticas europeias consistiu na recolha dos dados disponíveis nos Estados-Membros, assegurando assim a comparabilidade de conceitos, definições e métodos.

O Tratado de Roma, que institui a Comunidade Económica Europeia (CEE), assinalou o nascimento da legislação comunitária em matéria de estatísticas, com base no artigo 213.º (posteriormente, artigo 284.º). Não obstante, o método de trabalho dominante continuou a depender essencialmente da boa vontade e da cooperação entre o Eurostat e os INE, resultando em colecções de dados voluntárias no quadro dos chamados «acordos de cavalheiros». Antes dos anos noventa, eram poucos os actos legislativos em matéria de estatística, concentrando-se nos domínios onde existiam políticas genuínas da Comissão: a agricultura e o comércio externo.

A partir da década de noventa, certas políticas europeias passaram a basear-se directamente em estatísticas, sendo o exemplo mais notável os critérios de convergência para a UEM do Tratado de Maastricht. Este desenvolvimento contribuiu grandemente para uma maior expansão da legislação estatística. No entanto, a essência da produção de estatísticas europeias continuou a ser o que era no passado: os INE coligem e produzem dados harmonizados, que são compilados pelo Eurostat para construir estatísticas europeias. Esta abordagem continuou a ser «alargada», tendo sido o nível europeu acrescentado ao nível nacional.

O Regulamento relativo às Estatísticas Europeias** evidencia a necessidade de reforçar a cooperação no quadro do SEE, por exemplo através da introdução do princípio da relação custo-benefício (artigo 2.º, alínea f)), do Comité do Sistema Estatístico Europeu (artigo 7.º), das redes de colaboração (artigo 15.º) e de uma abordagem europeia da estatística (artigo 16.º). De um modo geral, foi iniciada uma nova fase das estatísticas oficiais na Europa. O método de produção integrada de estatísticas europeias visa concretizar as intenções do texto legislativo, designadamente a criação de um «sistema» real baseado, tanto quanto possível, na cooperação e na harmonização, em pleno respeito do princípio de subsidiariedade.

* Esta caixa inspira-se na publicação *Memoirs of Eurostat, De Michelis, Alberto and Alain Chantraine*, Luxemburgo, 2003.

** Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias.

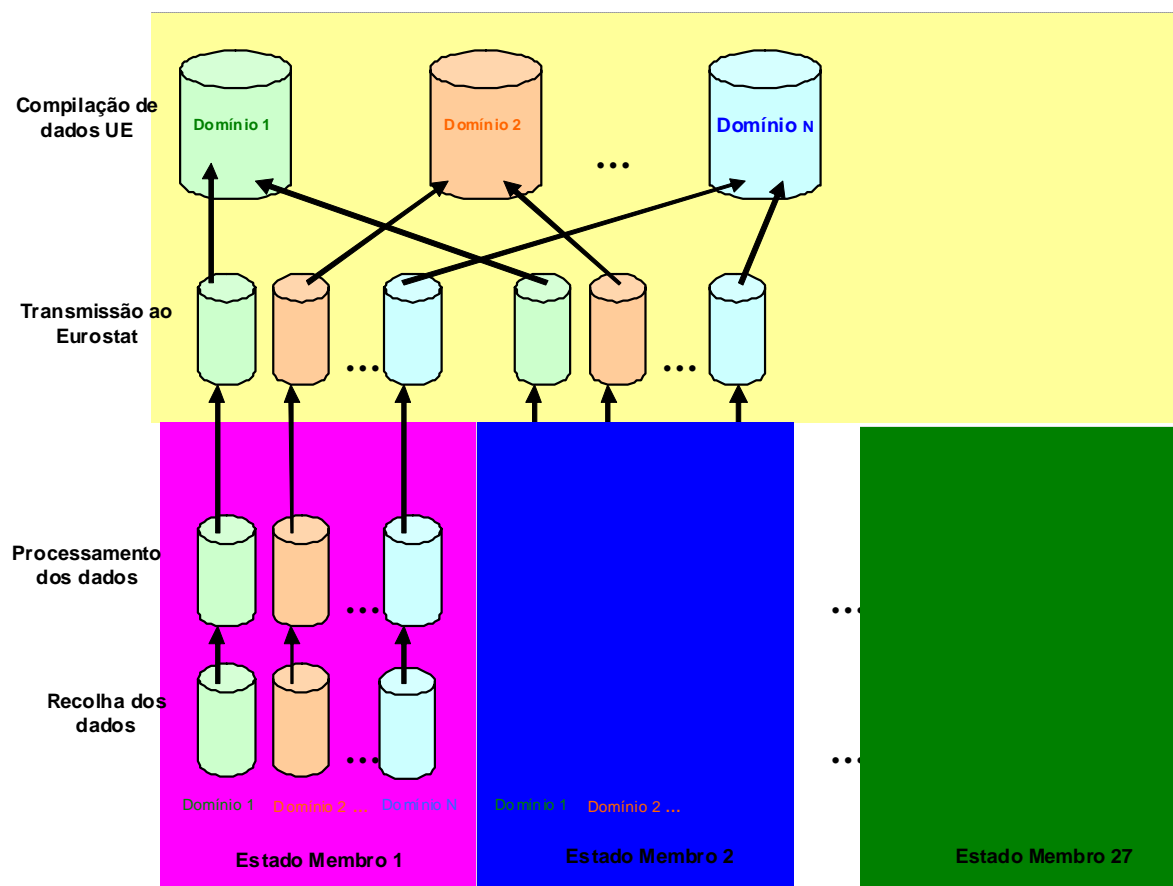
Em cada INE, a produção de estatísticas opera através de vários processos ou linhas de produção dos diferentes domínios estatísticos. O conjunto dos processos de produção de um instituto de estatística é designado a sua arquitectura. Actualmente, a arquitectura da maioria dos INE da UE ainda assenta largamente num modelo de produção não integrado. Num modelo deste tipo, cada produto corresponde a um domínio estatístico específico, juntamente com o sistema de produção correspondente. Para cada domínio, todo o processo de produção, da concepção do inquérito à disseminação, passando pela recolha e pelo tratamento dos dados, decorre independentemente de outros domínios e cada um tem fornecedores de dados e grupos de utilizadores diferentes.

Para produzir **estatísticas europeias**, o Eurostat recolhe também os dados provenientes dos diferentes INE área por área. O mesmo modelo não integrado existe, pois, no Eurostat, onde os dados harmonizados num determinado domínio estatístico são agregados para produzir estatísticas europeias nesse domínio. A abordagem tradicional para a produção de estatísticas europeias com base no modelo não integrado pode, pois, dizer-se «alargada», na medida em que o nível europeu é acrescentado ao nível nacional.

O modelo não integrado é o resultado de um longo processo histórico no qual as estatísticas relativas a domínios individuais se desenvolveram independentemente umas das outras. Este é um modelo que apresenta várias vantagens: os processos de produção são os mais bem adaptados aos produtos correspondentes; é flexível na medida em que pode adaptar-se com celeridade a variações relativamente pequenas nos fenómenos que os dados descrevem; está sob controlo de um gestor de domínio e resulta numa arquitectura de baixo risco, uma vez que um problema num dos processos de produção não deve, normalmente, afectar o resto da produção. De uma perspectiva europeia, tem a vantagem de poder ser objecto de um regulamento específico, de âmbito relativamente limitado.

Não obstante, o modelo não integrado tem também vários inconvenientes. Primeiramente, impõe encargos desnecessariamente pesados aos respondentes. Uma vez que a recolha de dados em diferentes domínios é feita de forma independente e descoordenada, os respondentes são regularmente solicitados a prestar a mesma informação mais do que uma vez (ver caixas 2 e 3). Em segundo lugar, o modelo não se adapta bem à recolha de dados sobre fenómenos que revistam múltiplas dimensões, como a globalização ou as alterações climáticas. Por último, mas não menos importante, esta forma de produção é altamente ineficaz e onerosa, já que não recorre à normalização entre áreas e à colaboração entre Estados-Membros. As redundâncias e a duplicação de esforços, seja nos processos de desenvolvimento, produção ou divulgação, são inevitáveis. Estes custos e ineficiências na produção de dados nacionais são ainda mais vincados quando se trata de recolher e integrar dados regionais, os quais são indispensáveis para a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de algumas políticas da UE.

O modelo não integrado «alargado»



3 Alterações ao ambiente do SEE

Qualquer desenvolvimento na área da estatística é determinado por dois factores principais: por um lado, a necessidade de colmatar necessidades novas e emergentes de estatísticas e, por outro lado, o imperativo de reduzir os encargos para os respondentes e os custos da produção. Acresce que as circunstâncias em que as estatísticas são produzidas se alteraram na sequência dos avanços nas tecnologias da informação.

Primeiramente, as estatísticas deverão responder cada vez mais a **novas necessidades** em termos de quantidade e qualidade. Em todas as áreas da estatística, as necessidades de informação continuam a aumentar. Cada vez mais, os utilizadores precisam de dados integrados e coerentes, à medida que os fenómenos medidos se tornam mais complexos e interrelacionados. Assiste-se à emergência de novos temas, como a globalização, as alterações climáticas, o envelhecimento demográfico, a eficácia energética, etc. Uma característica comum a muitas destas problemáticas é o facto de reflectirem vários fenómenos interligados e dependentes uns dos outros. Em resultado, um modelo não integrado no qual as estatísticas em diferentes domínios são produzidas independentemente não é adequado para dar resposta às necessidades políticas, que exigem conjuntos de dados integrados.

Em segundo lugar, **a simplificação e a melhoria do enquadramento regulamentar** para as empresas e os cidadãos comunitários são há muito uma prioridade fundamental da Comissão. Na área da estatística, a abordagem estratégica e o plano de trabalho definidos na Comunicação da Comissão sobre a redução dos encargos com as respostas, a simplificação e o estabelecimento de prioridades no domínio das estatísticas comunitárias² foram bem acolhidos pelo Conselho. A sua aplicação tem decorrido satisfatoriamente, em especial na área das estatísticas relativas às empresas e ao comércio, com a adopção do programa MEETS³ e a revisão do Regulamento Intrastat⁴. Os esforços envidados para reduzir os encargos com as respostas prosseguirão num futuro próximo e terão de ser alargados a outros domínios estatísticos. Tal como já discutido no ponto anterior, uma das principais desvantagens do modelo não integrado é precisamente o facto de impor encargos pesados aos respondentes. Este é outro motivo importante para questionar o modelo existente.

Em terceiro lugar, continuam a ser desenvolvidas **novas ferramentas TIC** para melhorar a eficácia, reduzir os encargos e reforçar a qualidade estatística. À medida que são disponibilizadas novas tecnologias, há uma vontade clara de maximizar a sua utilização e adaptar os métodos estatísticos ao seu uso. É provável que novas formas de comunicar com utilizadores e produtores, como a ferramenta *Web 2.0* e outros avanços nas tecnologias da informação, venham a resultar em alterações profundas nos canais de comunicação e no processamento e armazenamento dos dados. A compilação pelo Eurostat de dados provenientes dos INE é já cada vez mais interactiva, graças a iterações subsequentes dos processos de envio e validação dos dados, que permitem melhorar a qualidade das estatísticas. Estes factores terão de se repercutir nos processos de disseminação e produção. Por outro

² Comunicação sobre a redução dos encargos com as respostas, a simplificação e o estabelecimento de prioridades no domínio das estatísticas comunitárias, COM(2006) 693.

³ Decisão n.º 1297/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a um programa de modernização das estatísticas europeias relativas às empresas e ao comércio (MEETS), JO L 340 de 19.12.2008.

⁴ Regulamento (CE) n.º 222/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 638/2004 relativo às estatísticas comunitárias sobre as trocas de bens entre Estados-Membros, JO L 87 de 31.3.2009.

lado, em resultado destes desenvolvimentos, a produção de estatísticas tornou-se mais integrada, não apenas na economia mas também no conjunto da sociedade. Os processos de desenvolvimento, produção e divulgação de estatísticas oficiais têm, pois, de se adaptar às condições da «sociedade do conhecimento». Mais uma vez, o modelo não integrado não parece adequado a estes desenvolvimentos.

Todas estas considerações levam a concluir que o modelo não integrado já não se adequa às circunstâncias actuais e terá de ser substituído por uma alternativa melhor.

A melhoria da eficácia da produção estatística é a principal intenção e direcção estratégica do presente documento. Só uma adaptação permanente da carteira dos produtos e serviços que disponibiliza, através da inovação e de novos desenvolvimentos, garantirá ao SEE a possibilidade de continuar a desempenhar um papel relevante no processo decisório futuro. Uma estratégia de eficácia permitirá ao SEE gerir o conflito entre a multiplicação das necessidades de informação, por um lado, e os condicionalismos de recursos, por outro.

Caixa 2: Impacto para os cidadãos e as administrações

Os cidadãos não são regularmente chamados a responder a um questionário em relação com estatísticas oficiais:

os inquéritos aos agregados familiares incidem normalmente em amostras muito restritas.

Os recenseamentos da população só decorrem habitualmente de dez em dez anos.

Determinados acontecimentos da vida (por exemplo, os nascimentos, a entrada na escola, os acidentes, a reforma) conduzem a um registo específico nas estatísticas demográficas e sociais. Contudo, estas estatísticas são normalmente produzidas com recurso a fontes das administrações e dos sistemas de ensino e saúde.

Não obstante, uma optimização das estatísticas através da integração e de uma maior utilização das fontes administrativas é um objectivo importante. Uma diminuição na vontade de responder a inquéritos estatísticos levou já a soluções inovadoras e menos onerosas para a próxima série de recenseamentos populacionais em 2010/2011. É agora essencial prosseguir nesta via e considerar uma reformulação das estatísticas demográficas e sociais europeias para o período após esses recenseamentos. Se os dados recolhidos para efeitos estatísticos forem dados pessoais, ou seja qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável, há que aplicar devidamente a legislação pertinente em matéria de protecção de dados e estes devem, em princípio, ser tornados anónimos antes de serem processados para uso estatístico. Uma pré-condição essencial das soluções a encontrar nesta área será que devem incorporar as necessidades de protecção dos dados, tal como reflectidas na legislação comunitária relevante⁵. Por outro lado, será vital garantir o respeito dos requisitos estatísticos (definições, fluxo de dados, acesso a dados) pelas fontes administrativas.

4 Consequências para a arquitectura do SEE: o modelo de produção integrada de estatísticas europeias

A nível dos Estados-Membros

⁵ Directiva 95/46/CE de 24 de Outubro de 1995 (JO L 281 de 23.11.1995) e Regulamento (CE) n.º 45/2001 de 18 de Dezembro de 2000 (JO L 8 de 12.1.2001).

A estratégia para gerir as alterações anteriormente referidas tem por base uma abordagem global, e não fragmentada, e implicará a substituição do modelo não integrado por um modelo integrado. De facto, as várias desvantagens do modelo não integrado referidas no ponto 2 podem ser devidamente evitadas com a integração de conjuntos de dados e a combinação de dados de diferentes fontes.

A nível dos INE, as estatísticas em domínios específicos deixam de ser produzidas de forma independente umas das outras; são, sim, produzidas enquanto **partes integradas de sistemas de produção globais** (a chamada abordagem do «armazém de dados») para grupos de estatísticas. Estes sistemas teriam por base uma infra-estrutura (técnica) comum, aplicaríamos, na medida do possível, programas informáticos normalizados e recorreríamos a todas as fontes de dados disponíveis com qualidade adequada.

Para tal, há que analisar como a informação de diversas fontes pode ser combinada e explorada para diferentes fins, por exemplo, eliminando diferenças metodológicas, uniformizando as nomenclaturas estatísticas, etc.

Uma solução ideal que se revelaria muito eficaz para os Estados-Membros seria a criação de uma rede de bases de dados de onde seria possível extrair todas as informações relevantes. Uma vez que uma solução deste tipo só poderia ser concretizada a longo prazo, propõe-se, a médio prazo, ligar os dados a nível do micro-dado. A ligação a nível do micro-dado é uma ferramenta importante não apenas para reduzir os encargos, mas também para obter conjuntos de dados mais comparáveis. Este processo proporcionaria também uma oportunidade para alargar e explorar melhor a informação estatística disponível a nível regional, dessa forma contribuindo significativamente para melhorar o âmbito e a qualidade dos dados regionais. A curto prazo, a estreita cooperação no âmbito do SEE, bem como o estabelecimento e o desenvolvimento de estruturas, ferramentas e processos conjuntos através de redes de colaboração, deve colocar a arquitectura do SEE na via da concretização das suas metas de longo prazo.

Caixa 3: Implicações para as empresas

Apresenta-se de seguida o que seria, na vida real, um exemplo do pior quadro possível decorrente do actual modelo de produção. Uma empresa com 200 trabalhadores produz partes para a indústria automóvel. No início de cada ano, participa em dois inquéritos usados na elaboração das estatísticas estruturais das empresas. Os inquéritos abrangem aspectos como volume de negócios, compra de bens e serviços, excedente de exploração, emprego, custos de pessoal e investimentos. A mesma empresa apresenta igualmente dados sobre o seu consumo energético destinados às estatísticas da energia. Mensalmente, comunica dados sobre o comércio intracomunitário (Intrastat) em valor e volume. Transmite igualmente relatórios mensais sobre as tendências comerciais destinadas à elaboração de estatísticas conjunturais (volume de negócios, emprego, novas encomendas). Mensalmente, comunica dados sobre a sua produção em valor e volume. Para cada recolha de dados separada, tem de fornecer as mesmas informações sobre determinados parâmetros básicos relativos à empresa, como o volume de negócios.

Num sistema integrado, muitas destas informações poderiam ser obtidas a partir de dados administrativos existentes e/ou extraídos directamente das contas da empresa. Para a recolha dos dados restantes, seria suficiente um inquérito mensal para coligir as informações impossíveis de reunir de outra forma.

O modelo integrado assenta no facto de os governos recolherem dados para muitos fins estatísticos, tais como as políticas de fiscalidade e mercado de trabalho. É possível obter ganhos de eficácia mediante a **reutilização destes dados administrativos para fins estatísticos**. Outros dados de outras fontes (externas) podem contribuir para tal, por exemplo através do recurso a fornecedores de informação privados ou da utilização directa de dados relativos à contabilidade das empresas. No entanto, são necessários esforços para garantir a qualidade dos dados, na medida em que não raras vezes os dados administrativos e os outros dados externos não estão disponíveis na forma exigida para as estatísticas.

Caixa 4: Conjugação dos dados dos inquéritos com dados administrativos

O Inquérito Europeu às Forças de Trabalho (LFS) constitui a base de cálculo dos dados harmonizados sobre o desemprego. O LFS fornece directamente estimativas trimestrais. Estas são integralmente comparáveis em todos os Estados-Membros, na medida em que são produzidas com recurso aos conceitos acordados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). No entanto, os decisores políticos, os analistas e o público em geral necessitam de dados comparáveis relativos ao desemprego também com frequência mensal.

Ao passo que no caso de alguns Estados-Membros essas estimativas mensais podem ser derivadas directamente do LFS, na maioria dos outros países tal não é possível. Nestes últimos casos, o Eurostat desenvolveu um método para produzir estimativas mensais, conjugando os resultados trimestrais do LFS com as informações mensais sobre os desempregados registados. Estes dados são fornecidos pelas administrações nacionais responsáveis pelo mercado de trabalho e são influenciados pelas regras administrativas vigentes em cada país. Embora os seus níveis não sejam, por esse motivo, comparáveis, as variações mensais podem ser usadas como indicador das tendências a curto prazo. Na metodologia do Eurostat, o LFS fornece o parâmetro de referência trimestral comparável para os níveis de desemprego, ao qual está associado o indicador das variações mensais baseadas nas informações registadas. Desta forma, a conjugação dos resultados do inquérito com os dados administrativos permite uma resposta rápida e eficaz às necessidades de informação do público.

A nível da UE

A nível europeu, existem duas dimensões do modelo integrado: uma horizontal e outra vertical. A combinação de ambas resulta no **novo método de produção integrada de estatísticas europeias**.

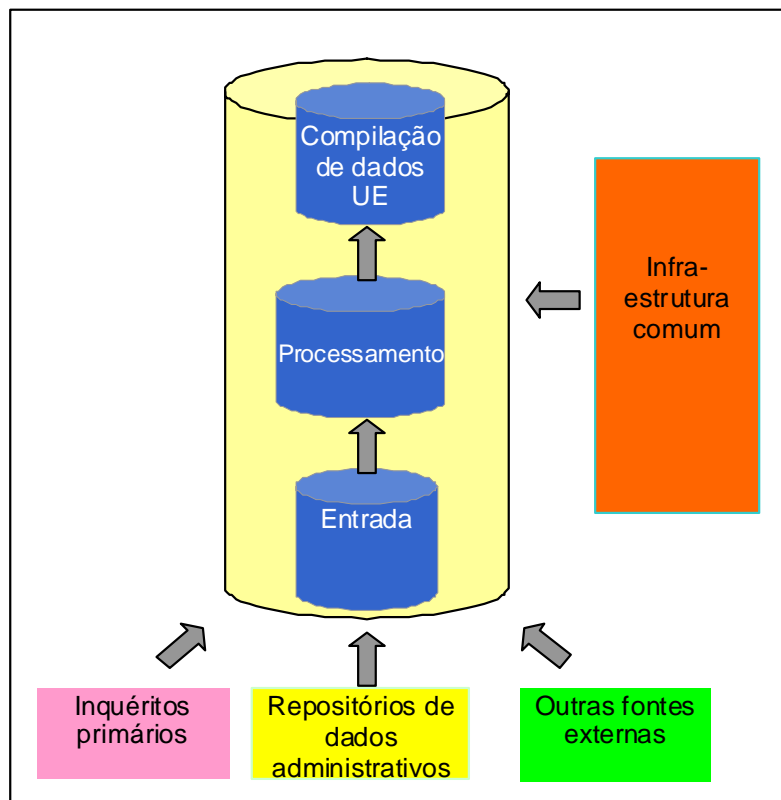
A **integração horizontal** a nível europeu é idêntica à que foi descrita para os Estados-Membros. O abandono do modelo actual nos INE teria a implicação directa de também as estatísticas europeias deixarem de ser produzidas domínio a domínio, passando a sê-lo de forma integrada.

O **aspecto vertical** do modelo integrado a nível europeu consiste em dois elementos: Primeiramente, nas acções estatísticas individuais, serão desenvolvidas sinergias no âmbito do SEE. Poderão ser criadas ou desenvolvidas estruturas, ferramentas e processos conjuntos através de **redes de colaboração**, envolvendo as autoridades estatísticas nacionais e o Eurostat. Tal como previsto no artigo 15.º do Regulamento relativo às estatísticas europeias⁶,

⁶ Ver nota de rodapé n.º 1.

estas redes de colaboração entre parceiros do SEE facilitarão a especialização por certos Estados-Membros em funções estatísticas específicas em benefício de todo o SEE. Tal evitará a duplicação de trabalho e aumentará a eficácia, reduzindo os encargos desnecessários para os respondentes.

O modelo integrado



O segundo elemento diz respeito à **abordagem europeia da estatística** (artigo 16.º do Regulamento relativo às Estatísticas Europeias). A ideia subjacente é que dispor de dados fiáveis a nível nacional é condição suficiente para dispor de agregados estatísticos fiáveis a nível europeu, mas não é uma condição necessária. Se o único objectivo dos dados é fornecer informações à escala europeia, não há necessidade de um conjunto exaustivo de dados nacionais, o que representa, pois, um ganho de eficácia potencial no sistema. A amostragem a nível da UE é uma abordagem possível para tornar este ganho real. Em áreas onde não são necessários dados nacionais, a amostragem a nível da UE pode induzir uma diminuição dos encargos para os respondentes, bem como uma melhoria na actualidade e na qualidade dos dados. A abordagem europeia da estatística poderá incluir igualmente a produção de estatísticas europeias por recurso a contributos nacionais não publicados ou contributos de um subgrupo de Estados-Membros, bem como a informações parciais através de técnicas de modelização.

Em resumo, um modelo integrado de produção de estatísticas a nível europeu comporta duas dimensões: abrange a integração horizontal dos domínios estatísticos a nível dos INE e do Eurostat e a integração vertical dos níveis nacional e comunitário. Este modelo de produção de estatísticas designa-se por método de produção integrada de estatísticas europeias.

5 Desafios políticos e de gestão

5.1 Desafios para o SEE

Alguns elementos do modelo integrado proposto implicam uma alteração ao paradigma profissional de «responsáveis pela recolha de dados» para «reutilizadores de dados». Embora os dados recolhidos através dos métodos tradicionais estejam sob controlo dos institutos de estatística, o mesmo não se passa com os dados reutilizados, o que implica certos riscos: os conceitos e definições podem ser alterados pelos proprietários dos dados, certas compilações de dados podem ser interrompidas ou alteradas, etc. Para garantir que os interesses legítimos da estatística são tidos em conta, a posição perante os proprietários de dados reutilizados (administradores, reguladores ou outros) tem de ser reconsiderada e possivelmente reforçada.

Existem desafios consideráveis de natureza técnica e metodológica. A harmonização e a integração de processos de produção anteriormente separados implicarão esforços significativos e uma gestão eficaz da mudança. A reformulação de um sistema de produção com cerca de trinta produtores só será exequível numa abordagem faseada e com uma colaboração intensa. Por outro lado, a avaliação da qualidade das estatísticas tornar-se-á muito mais complexa. Por exemplo, as medidas tradicionais de qualidade (ex: erro de amostragem) tornar-se-ão menos relevantes, uma vez que a recolha de dados recorrerá com menor frequência a técnicas de amostragem. Terá, pois, de ser desenvolvida uma nova metodologia de avaliação da qualidade.

Em terceiro lugar, a nova arquitectura resultante da introdução destas características inovadoras permitirá ao SEE melhorar a eficácia e a eficiência dos processos de produção. É, no entanto, **necessário fazer acompanhar esta orientação estratégica de uma melhoria da comunicação** com os utilizadores. A informação estatística nunca foi, por si só, óbvia; pelo contrário, para muito utilizadores, representa fenómenos do mundo real com um elevado grau de abstracção. Quanto mais a produção estatística for baseada numa metodologia complexa, mais necessário se torna explicar os resultados. A confiança no sistema estatístico e a percepção da qualidade da informação estatística estão intimamente relacionadas. Por outro lado, uma formação básica em elementos estatísticos simples poderá contribuir para atenuar a tendência para a incompreensão do público em geral («inumeracia»). Em consequência, a orientação para os utilizadores tem de ser o princípio que rege a comunicação.

Caixa 5: Novas formas de comunicar com os utilizadores

Statistics Explained é uma nova ferramenta para a disseminação de (meta) dados através do sítio Web do Eurostat. Substituirá as publicações impressas e permitirá fundir dados e meta-informação com textos explicativos. Por conseguinte, integrará sem problemas publicações estatísticas e bases de dados. Esta ferramenta terá por base a tecnologia de tipo Wiki, Web 2.0. Os conteúdos serão elaborados de forma descentralizada pela direcção do domínio específico e as responsabilidades de edição na unidade de disseminação irão no sentido de garantir a harmonização e a qualidade. Foi já desenvolvido um protótipo que foi apresentado a nível interno; uma primeira versão chegará ao público no segundo semestre de 2009.

Por último, a nível dos INE em particular, será necessário rever a organização interna para a adaptar às novas circunstâncias. As qualificações do pessoal terão de dar resposta às novas exigências (por exemplo, em termos de competências tecnológicas e de comunicação). Terão de ser recrutados novos efectivos com qualificações diferentes e os actuais terão de participar em acções de formação avançada.

5.2 Desafios para o Eurostat

À medida que os processos de produção estatística do SEE se tornam mais complexos e integrados, o Eurostat tem de reconsiderar a sua abordagem para assegurar a qualidade em todas as suas dimensões.

Ao longo da última década, a tendência tem sido para assentar a recolha de estatísticas no quadro do SEE em legislação e não em acordos voluntários com os Estados-Membros. Esta política foi, em parte, motivada pelo desejo dos Estados-Membros e do Eurostat de disporem de uma declaração explícita das obrigações dos Estados-Membros em termos de transmissão de dados e, em parte, pela necessidade de garantir a qualidade das estatísticas. A abordagem legal tem permitido com êxito assegurar a qualidade em todas as suas dimensões, designadamente a comparabilidade e a exaustividade das estatísticas da UE. Não obstante, à medida que os processos de produção se tornam mais complexos e integrados, a qualidade será no futuro assegurada pela conjugação de uma nova geração de legislação estatística e de outros instrumentos.

A aplicação do método de produção integrada de estatísticas comporta três componentes. A primeira é a **legislação comunitária**, que continuará a ser principalmente orientada para a produção de dados e a definir normas mínimas para a produção de estatísticas numa determinada área. Como corolário deste princípio, os Estados-Membros não deveriam receber qualquer ajuda financeira para cumprir estas normas mínimas. As propostas futuras de legislação estatística comunitária apresentadas pelo Eurostat seriam formuladas de forma a permitir e promover a arquitectura emergente em torno de sistemas de produção interdependentes com recurso a fontes múltiplas. A nova geração de actos jurídicos estatísticos abrangeria áreas mais vastas da estatística do que tem sido a prática até ao momento, evidenciando a utilização de várias fontes de dados, de métodos inovadores de recolha de dados, da informação disponível a nível regional e de conceitos de domínios cruzados. Grande parte dos aspectos técnicos da legislação não faria parte do quadro jurídico «básico» de um domínio estatístico particular, sendo sim definidos na legislação de aplicação. Desta forma, a abordagem jurídica ganharia em flexibilidade. Convém notar que a abordagem jurídica proposta está em plena conformidade com as recomendações da revisão interpares do Eurostat⁷.

A abordagem orientada para os resultados da componente legal da estratégia poderia ser complementada pela harmonização dos dados entrados, através do **uso de ferramentas comuns no quadro do SEE**. A segunda componente consiste, pois, em complementar a harmonização dos produtos com a harmonização de processos, promovendo metodologias com base em ferramentas comuns. Além de tal ser necessário para o desenvolvimento de sistemas mais integrados, permitiria ainda explorar plenamente sinergias e economias de escala. Não obstante, a provisão de ferramentas metodológicas e de TIC comuns para todo o SEE é particularmente difícil, já que a responsabilidade (e, por conseguinte, também os custos) pelo desenvolvimento desses instrumentos teria de ser partilhada entre o Eurostat e os INE. A estratégia proposta prevê, pois, um contributo financeiro significativo para este desenvolvimento a nível da UE, que permitiria também ao Eurostat imprimir ao sistema a orientação desejada. Para este fim, poderão ser mobilizadas várias formas de colaboração no quadro do SEE. Entre elas convém mencionar as redes de colaboração do SEE (*ESSnet*), que

⁷ Todos os Institutos Nacionais de Estatística e o Eurostat foram sujeitos a uma revisão interpares entre 2006-2008, no intuito de avaliar a conformidade com o Código de Prática das Estatísticas Europeias. O Código define os princípios fundamentais para a produção e a disseminação de estatísticas oficiais europeias e as envolventes institucionais nas quais operam as autoridades estatísticas, visando reforçar a sua integridade, independência e responsabilidade.

consistem em projectos levados a cabo por uma equipa de instituições que visa desenvolver resultados que possam ser utilizados por toda a comunidade do SEE. Os projectos desta rede são co-financiados pela Comissão e pelas instituições participantes.

A terceira componente é a promoção de valores comuns e a **partilha de conhecimentos** em todo o SEE. A componente legal (que fixa mínimos absolutos) e a componente técnica (que proporciona as melhores ferramentas disponíveis) têm de ser complementadas por uma componente baseada nos conhecimentos e nas competências disponíveis no sistema, isto é, o capital humano do SEE. Embora o Código de Práticas tenha sido bem sucedido para promover valores comuns no quadro do SEE, muito resta ainda a fazer em matéria de partilha de conhecimentos, apesar de a melhor forma de assegurar a comparabilidade passar por efectivos formados em metodologias idênticas. Propõe-se, pois, a criação de um verdadeiro sistema europeu de investigação e formação em matéria de estatística.

Caixa 6: Implicações para o papel do Eurostat na Comissão

As estatísticas sobre o comércio internacional de mercadorias entre os Estados-Membros da UE e países terceiros são compiladas com base em dados aduaneiros. Durante 2008, foram realizadas consultas exaustivas entre a DG TAXUD e o Eurostat sobre possibilidades de alterar futuramente esta recolha de dados no âmbito de uma próxima revisão do Código Aduaneiro. O resultado foi um acordo entre ambas as DG que garantirá a tomada em consideração das necessidades estatísticas aquando da revisão do Código Aduaneiro. Sem este acordo, corria-se o risco de ter de se coligir dados a partir de inquéritos, aumentando assim grandemente os encargos para as empresas. Também em outros domínios, principalmente em resultado da utilização crescente de dados não provenientes de inquéritos, há que velar por que os interesses estatísticos sejam tidos em conta aquando da re(concepção) das fontes de dados administrativas. É necessário um apoio político ao mais alto nível para garantir que os outros serviços da Comissão respeitem as preocupações legítimas dos produtores de estatísticas.

Por outro lado, as alterações ao ambiente do SEE referidas no ponto 3 resultaram numa importante reformulação do sistema de governação do SEE. O novo Regulamento relativo às Estatísticas Europeias* reforça a missão do Eurostat. Juntamente com a criação de um Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística e de um Comité Consultivo Europeu da Estatística, a modernização dos requisitos legais constitui um contributo essencial para reforçar e complementar a governação do SEE. A governação foi também melhorada nos últimos anos, através da adopção e subsequente aplicação do Código de Prática das Estatísticas Europeias, elemento fundamental de um tipo de gestão da qualidade, formalizado e sistemático.

Ainda que não sejam uma directa consequência da reformulação dos sistemas de produção de estatísticas da UE, estes desenvolvimentos resultaram também na extensão da missão do Eurostat para além da mera coordenação com os INE. Por um lado, o Eurostat será chamado a proporcionar um serviço estatístico melhorado aos outros órgãos comunitários (aconselhamento técnico, controlos de qualidade); por outro, terá de reforçar a comunicação com esses órgãos comunitários para antecipar as necessidades estatísticas e melhorar o uso das estatísticas existentes. Tal implicará a criação de relações mais estreitas com outros serviços da Comissão, não apenas através de reuniões anuais, mas também de actividades analíticas conjuntas. Será criada para este efeito, uma rede de correspondentes estatísticos da Comissão.

* Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias.

6 Passagem para o modelo de produção integrada de estatísticas europeias

É evidente que a visão aqui apresentada com vista à modernização da arquitectura do sistema estatístico na UE não pode ser concretizada apenas pelo Eurostat. Implica, sim, um esforço conjunto de todos os parceiros do SEE, cada um deles com um papel particular a desempenhar no pleno respeito pelo princípio da subsidiariedade. Para que esta visão seja uma realidade, é necessário o apoio de todos esses parceiros. É, pois, de primordial importância que o Eurostat envolva os seus parceiros no SEE numa fase inicial do processo. Para tal, propõe-se que o Eurostat a apresente ao Comité do SEE logo após a sua adopção. Esta medida visa assegurar que os INE se apropriem do processo; sem que tal aconteça, corre-se o risco de o processo ficar limitado aos elementos que podem ser introduzidos apenas a nível da UE.

A Comissão procurará também o apoio do Parlamento Europeu e do Conselho, fundamental para a concretização bem sucedida da visão proposta para a modernização da arquitectura da estatística na UE. Os Estados-Membros serão envolvidos nos debates no seio do Conselho ECOFIN. Tal como é já tradição nos últimos anos, em Novembro, o Conselho debaterá um conjunto de questões relacionadas com a estatística (no chamado pacote estatístico), sendo a presente proposta um dos elementos do pacote deste ano. Logo que for adoptada pela Comissão, será, pois, apresentada ao Comité Económico e Financeiro para ser discutida.

É também necessário envolver outras partes interessadas na estratégia. Os grupos de utilizadores têm também de ser consultados numa fase inicial do processo, uma vez que a inevitável consequência da nova arquitectura do sistema será a possibilidade de as características e mesmos os conteúdos das estatísticas europeias virem a ser alterados. Há que atender às suas preocupações aquando da aplicação das mudanças à nova arquitectura e procurar activamente a sua aprovação. Por conseguinte, a proposta será também apresentada ao Comité Consultivo Europeu da Estatística.

Entretanto, os esforços para reformular os processos de produção já em curso serão prosseguidos. Estes dizem respeito a várias iniciativas como a racionalização da arquitectura tecnológica, através do projecto *Data Life Cycle (CDV)*, a introdução de uma cadeia de produção mais interactiva com base numa solução do tipo «dados na fonte» por intermédio do projecto de centro de recenseamento (*Census hub*) e dos Centros de Dados Ambientais, e a reorganização das estatísticas sobre as empresas e o comércio via o programa MEETS.