

“Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais: orientações para divulgações de resultados pelo IBGE”

Introdução

A integridade das estatísticas oficiais e a confiança pública nessas estatísticas são fundamentais para a sociedade e para os governos. Para que exista essa confiança pública, é essencial assegurar a credibilidade das instituições encarregadas de sua produção.

Nesse contexto, a adoção, pelo IBGE, dos “Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais”, estabelecidos pela Comissão de Estatística das Nações Unidas em 1994¹ e aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em janeiro de 2014, torna transparentes as principais orientações de sua prática institucional, de acordo com o preconizado por aquela Comissão, contribuindo para a construção de sua credibilidade enquanto órgão oficial de estatística do País.

Estatísticas oficiais são informações produzidas e disseminadas por agências governamentais, em bases regulares, regidas pela legislação em matéria de estatística e/ou regulamentos administrativos, sujeitas ao cumprimento de um sistema padronizado de conceitos, definições, unidades estatísticas, classificações, nomenclaturas e códigos, visando retratar as condições econômicas, sociais e ambientais; fornecer subsídios para o planejamento, a execução e o acompanhamento de políticas públicas; propiciar suporte técnico para tomadas de decisões; e consolidar o exercício da cidadania.

O objeto das considerações deste documento diz respeito, mais diretamente, ao Princípio de nº 1 – abaixo reproduzido -, que estabelece a forma como a divulgação de estatísticas oficiais deve se dar.

Princípio 1: Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso

As estatísticas oficiais constituem um elemento indispensável no sistema de informação de uma sociedade democrática, oferecendo ao governo, à economia e ao público dados sobre a situação econômica, demográfica social e ambiental. Com esta finalidade, os órgãos oficiais de estatística devem produzir e divulgar, de forma imparcial, estatísticas de utilidade prática comprovada, para honrar o direito do cidadão à informação pública.

Assim sendo, o IBGE tem como um de seus objetivos assegurar que as informações que produz sejam divulgadas com imparcialidade e com igualdade de acesso por todos os usuários, sem privilégios.

A garantia da igualdade de acesso encontra-se, sobretudo, no âmbito das ações e práticas da própria Instituição. Já a garantia da imparcialidade diz respeito não só às diretrizes institucionais quanto à forma de apresentação de resultados, às situações a serem evitadas e aos cuidados a serem observados na divulgação, mas também, em boa medida, à esfera comportamental dos técnicos responsáveis pelas divulgações de resultados.

Esses técnicos desempenham um papel institucional fundamental, pois participam de etapa decisiva no cumprimento da missão do IBGE. No momento da divulgação, os técnicos não falam em seu próprio nome, mas em nome do IBGE. Nesse momento, representam a Instituição perante a sociedade, e devem estar conscientes e convictos desse papel. E o IBGE, como órgão oficial de estatística, deve atender aos Princípios

¹ Veja o texto disponível em <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx> e http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_estatisticas.shtm.

Fundamentais das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas, entre eles, o Princípio nº 1, que é explícito quanto à necessidade de imparcialidade na divulgação.

A imparcialidade é, por conseguinte, uma dimensão complexa e difícil, pois envolve, além das práticas institucionais, a subjetividade individual dos técnicos. Assim sendo, para alcançá-la, é preciso que haja trabalho compartilhado entre a Instituição e seus técnicos, cabendo estabelecer orientações que possam tornar transparentes os principais critérios das boas práticas da divulgação de estatísticas oficiais.

Em 2013, o IBGE publicou seu Código de Boas Práticas das Estatísticas², constituído por um conjunto de diretrizes, estruturado por princípios e indicadores de boas práticas. Nele, dois princípios chamam atenção, juntamente com seus respectivos indicadores, a saber: Imparcialidade e Objetividade (Princípio 7) e Acessibilidade e Transparência (Princípio 17).

Nesse sentido, este documento procura fornecer algumas recomendações básicas que se relacionam com a apresentação e divulgação de estatísticas oficiais, tanto na forma escrita como falada, quanto ao aspecto da imparcialidade, visando à implementação de critérios que garantam sua observância.

Assim, as recomendações descritas se aplicam no contexto de divulgações institucionais, não sendo extensivas para textos assinados, onde por iniciativa própria, e não por demanda da instituição, servidores do IBGE submetem artigos em eventos como congressos, seminários e afins, com a chamada de que "O IBGE está isento de qualquer responsabilidade pelas opiniões, informações, dados e conceitos emitidos no artigo, que são de exclusiva responsabilidade dos autores."

Antes, porém, são indicadas as principais ações do IBGE no que se refere à garantia da igualdade de acesso às informações produzidas.

1) A igualdade de acesso na divulgação de estatísticas oficiais e as ações no IBGE

Para garantir a igualdade de acesso, o IBGE atua em duas vertentes principais. Uma delas está voltada, diretamente, para os procedimentos de divulgação ao público e a outra é relativa aos procedimentos adotados no processo de produção dos resultados das informações de natureza estatística.

No que diz respeito aos procedimentos de divulgação, o IBGE oferece vários meios de acesso e obtenção das informações, com vistas a melhor atender o público, em geral, seja por meio de publicações ou disponibilizando produtos e serviços eletrônicos.

Em dezembro de cada ano são disseminados, pela Internet, os calendários de divulgação dos resultados de pesquisas para todo o ano seguinte, indicando o dia da divulgação dos indicadores conjunturais e o mês da divulgação das diversas estatísticas das pesquisas estruturais ou especiais. Possibilita-se, dessa forma, que todos possam conhecer, com antecedência, as datas em que terão acesso às informações.

Na divulgação de resultados com realização de coletiva de imprensa, o *release* é disponibilizado para os participantes no início do evento. Simultaneamente, os indicadores e comentários sobre os resultados são disponibilizados no portal do IBGE na Internet. Esta sistemática de divulgação, com disponibilização para o domínio público de forma ordenada, padronizada e transparente, garante a igualdade de acesso e promove a confiança do público nos procedimentos da Instituição.

No que se refere à produção dos resultados, o IBGE limita o acesso prévio ao

² 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

lançamento público dos resultados das pesquisas àqueles técnicos responsáveis pelo processo de produção dos dados e sua disponibilização, através de publicação convencional, mídia eletrônica ou Internet.

Cabe citar a questão da precedência como uma exceção no que se refere à simultaneidade na disseminação de resultados. De acordo com as normas estabelecidas, o IBGE confere a precedência para autoridades do Governo, sempre preservando o princípio da transparência, com acesso controlado e de conhecimento público. No caso, a precedência de indicadores conjunturais encontra-se prevista na Portaria nº 355, de 05/11/2007³, e a precedência dos resultados das pesquisas estruturais ou especiais está prevista na Portaria nº 15, de 27/01/2005⁴, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Conforme estabelece a Portaria nº 355, acima citada, os resultados de pesquisas conjunturais devem ser informados para as autoridades da lista de precedência duas horas antes da divulgação ao público, ou seja, às 7h, e a disseminação ao público se dá às 9h do mesmo dia. A lista de nomes das autoridades contempladas pela precedência e dos respectivos cargos é apresentada, sempre atualizada, no portal do IBGE na Internet.

No caso das pesquisas estruturais ou especiais, objeto da Portaria nº 15, a precedência contempla, apenas, o titular do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e os resultados são encaminhados com antecedência de quarenta e oito horas do horário fixado para a divulgação. Também se encontra regulamentada, pela R.CD nº 07/2014, a antecipação de resultados, com quarenta e oito horas de antecedência, à instituições parceiras que atuarem na qualidade de patrocinadoras e/ou coautoras de pesquisas e/ou estudos ou de produtos decorrentes de Acordos ou Termos de Cooperação.

Além disso, cabe mencionar a prática do embargo para a imprensa, que ocorre apenas para as pesquisas estruturais e especiais, que consiste em antecipar para os veículos de comunicação as informações, com o mesmo período de antecedência que estabelece a Portaria nº 15 acima referida, e com o compromisso de os jornalistas só divulgarem em data e horário estabelecidos pelo IBGE. Essa prática contribui para a melhor preparação da matéria a ser veiculada sobre as informações produzidas.

2) A imparcialidade na divulgação de estatísticas oficiais: ações e orientações no IBGE

Um aspecto fundamental na divulgação de estatísticas oficiais é a questão da imparcialidade, que se encontra relacionada à própria natureza de um órgão oficial de estatística e à sua imagem institucional. O papel da análise de dados na divulgação das estatísticas oficiais do país é viabilizar a melhor compreensão possível das informações, sem implicações valorativas. A credibilidade e o entendimento dos dados que estão sendo apresentados são os aspectos prioritários da divulgação.

É fundamental para a credibilidade do órgão oficial de estatística o reconhecimento, pela sociedade, de sua imparcialidade como produtor e disseminador de informações, para que todos os usuários possam ter confiança nos resultados como representação de aspectos relevantes da sociedade.

A imparcialidade é o direito de todos (sociedade e governo) à informação pública de qualidade e de utilidade, com garantia de igualdade de acesso e sem nenhuma interferência no retrato produzido ou na interpretação, que possa influenciar na isenção com que o dado deve ser apresentado.

³ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/portaria_minist.shtm

⁴ Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/portaria_estrutural.shtm

A questão está em assegurar, efetivamente, que o órgão oficial de estatística seja imparcial. Ainda que a apreciação dos usuários com relação aos resultados e suas opiniões sobre as possíveis implicações sejam muito diferentes entre si, todos devem reconhecer os resultados como retrato da realidade. Assim sendo, a análise e a divulgação dos dados devem ser realizadas no sentido de promover esse reconhecimento.

A imparcialidade na produção e disseminação de estatísticas oficiais pode ser reconhecida através de algumas ações adotadas pelo IBGE, descritas nos itens seguintes:

- Dar acesso à mesma informação e ao mesmo tempo para todos os usuários (igualdade de acesso e simultaneidade na disseminação).
- Garantir o uso público das informações produzidas, independentemente de qual tenha sido a fonte de financiamento.
- Implantar e executar uma política de disseminação sistemática. Todos os resultados liberados têm de ser acessíveis ao público. Não há resultados caracterizados como oficiais que sejam para uso exclusivo do governo ou de qualquer outro agente.
- Estabelecer calendários de divulgação que indicam antecipadamente o dia de divulgação dos indicadores conjunturais e o mês de divulgação das diversas estatísticas das pesquisas estruturais ou especiais.
- Explicitar as razões para qualquer alteração na data de lançamento anunciada nos calendários de divulgação, que só deve ocorrer a partir de critérios técnicos.
- Ser absolutamente livre de interferências externas, sobre o quê e como divulgar.
- Divulgar os resultados considerando os critérios de natureza estritamente estatística, ou seja, acompanhados de documentação sobre as práticas estatísticas, tais como: fontes de informação, conceitos, classificações, métodos e processos adotados para permitir a correta interpretação dos dados pelos usuários.
- Comunicar amplamente aos usuários, antecipadamente, sobre mudanças metodológicas ou de conteúdo ou de formato das divulgações.

Garantir a isenção na apresentação dos resultados é também exercitar a capacidade de dirigentes e técnicos de modo a não permitir que ela seja influenciada pelas opiniões e convicções pessoais. Nesse sentido, é importante que o órgão oficial de estatística esteja atento, também, ao conteúdo e à forma de apresentação dos resultados, como mais uma medida com vistas a promover a imparcialidade.

Usualmente, a apresentação de resultados é acompanhada de um exercício analítico dos dados produzidos. A análise de dados é o processo pelo qual se dá ordem, estrutura, interpretação e significado aos dados. A análise permite diferentes abordagens e requer extremo cuidado na interpretação, destacando-se que, nos comentários analíticos, sejam eles veiculados em textos para divulgação ou em apresentações orais, devem ser observadas as seguintes características:

- objetividade - evitar incluir na análise elementos subjetivos, sujeitos a visões políticas ou teóricas distintas. Qualquer que seja o resultado, ele deve ser apresentado de forma a retratar fielmente o levantamento do dado, independentemente das preferências individuais ou impactos para alguns usuários (ser "boa" ou "má" notícia). Além de ferir o princípio da imparcialidade, o juízo de valor e a adjetivação podem dificultar a compreensão do público em geral, ou tirar o foco da atenção das informações que estão sendo divulgadas;

- neutralidade – na interpretação dos dados, as declarações devem ser feitas sem refletir conflitos de interesse, evitando que possam ser interpretadas como comentário político;

- não deduzir determinados resultados sem comprovação direta dos dados - limitar a análise aos dados levantados e ao período de referência das informações que estão sendo

divulgadas e aos valores da série histórica. Não especular sobre resultados futuros dos dados que estão sendo divulgados ou de fatores que irão influenciá-los. A prospecção não é objeto de estatísticas oficiais, com exceção para as Projeções de População e para as previsões de safras agrícolas do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola – LSPA, pela própria natureza das informações.

Quanto ao estilo e conteúdo para a apresentação das informações, devem ser observadas, ainda, as seguintes orientações:

- facilitar entendimento e usar descrição factual, compreensiva, em linguagem clara e direta;
- utilizar conceitos na análise e divulgação que estejam claramente descritos e sejam aceitos amplamente, com preferência para o uso dos termos técnicos consolidados;
- utilizar parâmetros objetivos nas análises dos dados. Por exemplo, frases com termos “maior” ou “pequeno” devem ter uma referência concreta e objetiva;
- manter formatos padrões para a apresentação dos resultados, de acordo com a natureza da informação, pois pode facilitar a compreensão, em especial se são realizadas comparações consistentes ao longo do tempo.