



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades
Faculdade de Educação

Sidnéia Reis Cardoso

**As estatísticas do IBGE no Estado democrático: relevância,
imparcialidade e igualdade de acesso**

Rio de Janeiro
2017

Sidnéia Reis Cardoso

As estatísticas do IBGE no Estado democrático: relevância, imparcialidade e igualdade de acesso

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Sociais e Humanidades.

Orientadora: Prof.^a Dra. Raquel Marques Villardi

Rio de Janeiro
2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

C268 Cardoso, Sidnéia Reis.
As estatísticas do IBGE no Estado democrático: relevância,
imparcialidade e igualdade de acesso / Sidnéia Reis Cardoso. – 2017.
188 f.

Orientadora: Raquel Marques Villardi.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação

1. IBGE – Teses. 2. Estatística – Teses. 3. Direito à informação –
Teses. I. Villardi, Raquel Marques. II. Universidade do Estado do Rio de
Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es

CDU 304::311

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Sidnéia Reis Cardoso

**As estatísticas do IBGE no Estado democrático: relevância, imparcialidade e
igualdade de acesso**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Sociais e Humanidades.

Aprovada em 14 de março de 2017.

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Raquel Marques Villardi (Orientadora)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Dr. Guilherme Caldas de Castro
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof.^a Dr.^a Eveline Bertino Algebaile
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof. Dr. Arnaldo Lyrio Barreto
Fundação Getúlio Vargas – FGV

Prof. Dr. Roberto Vianna da Silva
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Rio de Janeiro
2017

AGRADECIMENTOS

A autoria e responsabilidade desta tese é individual, mas a sua produção é coletiva. Sem a contribuição de todas essas pessoas, a realização desta pesquisa não seria possível.

Aos colegas de trabalho do IBGE que ao permitirem me dedicar em tempo integral a esta tese, tiveram que gerenciar e se encarregar das funções que eu vinha exercendo antes da minha licença.

À Maxwel Ribeiro Moreira, companheiro de toda vida, pelo apoio e cumplicidade.

À Raquel Marques Villardi, pela orientação e sugestões do caminho a ser trilhado.

À Sonia Rocha, Alberto Di Sabbato, Maria Viviana de Freitas Cabral, Carlos José Lessa de Vasconcellos, Paulo Alberto dos Santos Vieira, Priscila Medeiros e Alexandre Jeronimo de Freitas, pelo tempo dedicado e participação na formatação do questionário.

Aos colegas e professores do PPFH, pelas discussões e observações em relação ao projeto.

A todos os respondentes dos questionários, pelo tempo dedicado e participação fundamental.

RESUMO

CARDOSO, S.R. *As estatísticas do IBGE no Estado democrático: relevância, imparcialidade e igualdade de acesso*. 2017. 188 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

O primeiro Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais, estabelecido pela Comissão de Estatística das Nações Unidas em 1994 e aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2014, determina a finalidade social das estatísticas oficiais e como estas devem ser produzidas e disseminadas em uma sociedade democrática. O objetivo da presente pesquisa é analisar e refletir sobre o desempenho do IBGE no cumprimento das diretrizes de relevância, imparcialidade e igualdade de acesso, estabelecidas neste primeiro Princípio, em relação à produção e disseminação de suas estatísticas. A análise e reflexão sobre o objeto da pesquisa envolvem desde a apreciação de várias questões relacionadas ao processo de produção e disseminação das estatísticas públicas até a consulta a um grupo de painelistas especialistas no uso dos dados do IBGE, utilizando a técnica Delphi. A primeira questão apreciada é sobre o lugar da estatística pública na sociedade capitalista. Desde a época do mercantilismo na Europa, quando surgiu a necessidade da racionalização das práticas de governar e de um novo saber, o saber estatístico constitui uma dimensão essencial ao exercício do poder e fonte de conhecimento sobre as forças constitutivas do Estado. Apesar de sua genealogia, discute-se a possibilidade da estatística constituir também um recurso de contrapoder e ser usado pelos novos sujeitos na defesa e construção de seus interesses individuais e coletivos. O segundo ponto, objeto de análise, é a apresentação da estrutura organizacional do sistema estatístico brasileiro e a inserção do IBGE como órgão central e coordenador do sistema. A terceira questão sob análise é a existência de alguns gargalos, inseridos na teia de relações entre usuários, produtores e Estado, que constituem entraves ao cumprimento da finalidade social do sistema estatístico. E, por último, é realizada uma consulta aos usuários especialistas sobre a relevância, imparcialidade e igualdade de acesso das estatísticas do IBGE. Os temas para avaliação dos painelistas estão embasados na correspondência estabelecida entre o primeiro Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais e os princípios definidos no Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE. Os resultados de consensos e divergências dos usuários especialistas em relação aos temas apresentados mostram que, de uma forma geral, existem pontos fortes em que o IBGE se destaca e pontos em que a instituição precisa dedicar mais atenção para que possa cumprir sua finalidade social em uma sociedade democrática.

Palavras-chave: Sistema estatístico. Estatísticas públicas. Informação e cidadania.

ABSTRACT

CARDOSO, S.R. The IBGE statistics in the democratic State: relevance, impartiality and equal access. 2017. 188 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The first Fundamental Principle of Official Statistics, established by the United Nations Statistical Commission in 1994 and endorsed by the General Assembly of the United Nations in 2014, determines the social purpose of official statistics and how they should be produced and disseminated in a democratic society. The objective of this study is to analyze and reflect on the performance of the IBGE in compliance with the guidelines of relevance, impartiality and equality of access established in this first Principle in relation to the production and dissemination of its statistics. The analysis and reflection on the object of the study involve since the appreciation of several issues related to the process of production and dissemination of public statistics until the consultation to a group of panelists specialized in the use of IBGE data, using the Delphi technique. The first issue is about the place of public statistics in capitalist society. Since the era of mercantilism in Europe, when the need to rationalize the practices of governing and new knowledge arose, statistical knowledge is an essential dimension to the exercise of power and source of knowledge about the constitutive forces of the State. Despite its genealogy, it is discussed the possibility that statistics can also be a resource of counter-power and be used by new individuals in the defense and construction of their personal and collective interests. The second point, object of analysis, is the presentation of the organizational structure of the Brazilian statistical system and the insertion of IBGE as the central body and coordinator of the system. The third issue under analysis is the existence of some bottlenecks, inserted in the web of relations between users, producers and the State, which constitute obstacles to the fulfillment of the social purpose of the statistical system. And finally, a consultation is made to the expert users on the relevance, impartiality and equal access of IBGE statistics. The themes for panelists' assessment are based on the correspondence established between the first Fundamental Principle of Official Statistics and the principles defined in the IBGE Code of Good Practice for Statistics. The results of consensuses and divergences of expert users regarding the themes presented show that, in general, there are strengths in which the IBGE stands out and points in which the institution needs to devote more attention so that it can fulfill its social purpose in a democratic society.

Keywords: Statistical system. Public statistics. Information and citizenship.

RESUMEN

CARDOSO, S. R. Las estadísticas del IBGE en el Estado democrático: la relevancia, imparcialidad e igualdad de acceso. 2017 188 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

El primer principio fundamental de las estadísticas oficiales, establecido por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1994 y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2014, determina la finalidad social de las estadísticas oficiales y cómo éstas deben ser producidas y diseminadas en una sociedad democrática. El objetivo de esta investigación es analizar y reflexionar sobre el desempeño del IBGE en cumplimiento de las directrices de relevancia, imparcialidad y igualdad de acceso establecido en este primer principio, en relación con la producción y difusión de sus estadísticas. El análisis y la reflexión sobre el objeto de la investigación implican desde la consideración de diversas cuestiones relacionadas con el proceso de producción y diseminación de estadísticas públicas hasta la consulta a un grupo de panelistas expertos en el uso del IBGE, utilizando la técnica Delphi. La primera cuestión que se aprecia es el lugar de la estadística pública en la sociedad capitalista. Desde la época del mercantilismo en Europa, cuando surgió la necesidad de la racionalización de las prácticas de gobierno y nuevos conocimientos, el conocimiento estadístico constituye una dimensión esencial para el ejercicio del poder y la fuente de conocimientos sobre las fuerzas constitutivas del Estado. A pesar de su genealogía, se discute la posibilidad de que las estadísticas se constituyan también un recurso de contrapoder y ser utilizado por los nuevos sujetos en la defensa y la construcción de sus intereses individuales y colectivos. El segundo punto, objeto de análisis, es la presentación de la estructura de la organización del sistema estadístico brasileño y la inserción del IBGE como órgano central y de coordinación del sistema. La tercera cuestión bajo análisis es que hay algunos cuellos de botella, insertados en la red de relaciones entre usuarios, productores y el Estado, que obstruyen el cumplimiento de la finalidad social del sistema estadístico. Y, por último, se lleva a cabo una consulta con los usuarios expertos sobre la relevancia, la imparcialidad y la igualdad de acceso de las estadísticas del IBGE. Los temas para la evaluación de los panelistas se basan en la correspondencia establecida entre el primer Principio Fundamental de las Estadísticas Oficiales y los principios establecidos en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas del IBGE. Los resultados de consensos y divergencias de los usuarios expertos en relación con los temas presentados muestran que, en general, existen puntos fuertes en que el IBGE se sobesale y puntos en que la institución necesita prestar más atención para que puedan cumplir con su función social en una sociedad democrática.

Palabras clave: Sistema Estadístico. Estadísticas públicas. Información y ciudadanía.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Total de respondentes por Região	87
Gráfico 2 - Total de respondentes que usam ou não as estatísticas do IBGE	87
Gráfico 3 - Total de usuários por tempo de uso das estatísticas do IBGE.....	88
Gráfico 4 - Frequência de utilização dos dados do IBGE	88
Gráfico 5 - Total de usuários que encontram dificuldades no uso dos dados.....	89
Gráfico 6 - Ação tomada pelo usuário diante da dificuldade de uso do dado estatístico.....	89
Gráfico 7 - Forma de conhecimento sobre a publicação dos dados	90
Gráfico 8 - Total de respondentes segundo a formas de acesso aos dados	90
Gráfico 9 - Total de especialistas por Região.....	91
Gráfico 10 - Total de especialistas por tempo de uso das estatísticas do IBGE	91
Gráfico 11 - Frequência de utilização dos dados do IBGE pelos especialistas	92
Gráfico 12 - Total de especialistas que encontram dificuldades no uso dos dados.	92
Gráfico 13 - Ação tomada pelos especialistas diante da dificuldade de uso do dado estatístico.....	93
Gráfico 14 - Forma de conhecimento dos especialistas sobre a publicação dos dados	93
Gráfico 15 - Formas de acesso aos dados dos especialistas.....	94
Gráfico 16 - Satisfação da demanda de estatísticas dos usuários	96
Gráfico 18 - Percentual de usuários que participou da CONFEST.....	96
Gráfico 19 - Percentual de usuários que já participaram de algum comitê ou fórum	97
Gráfico 20 - Motivos da participação em comitês ou fóruns	97
Gráfico 21 - Motivos da não participação dos usuários nos fóruns do IBGE	98
Gráfico 22 - Percentual de usuários que gostariam de participar de fóruns do IBGE	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais no âmbito federal	48
Quadro 2 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais estaduais (continua)	50
Quadro 3 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais municipais	51
Quadro 4 - Taxa de resposta da primeira rodada do questionário	82
Quadro 5 - Taxa de resposta da segunda rodada do questionário	83
Quadro 6 - Taxa de resposta da terceira rodada do questionário	84
Quadro 7 - Número de painelistas por grupos e total, segundo cada rodada	84
Quadro 8 - Classificação do grau de concordância, segundo o intervalo de valor da média ponderada	85
Quadro 9 - Número de itens em que foi obtido consenso por questionário, segundo o grupo	85
Quadro 10 - Avaliação dos especialistas das três questões sobre o tema relevância, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo	100
Quadro 11 - Avaliação dos especialistas da primeira questão sobre o tema imparcialidade, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo	103
Quadro 12 - Avaliação dos especialistas da segunda questão sobre o tema imparcialidade, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo (continua)	106
Quadro 13 - Avaliação dos especialistas da terceira questão sobre o tema imparcialidade, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo (continua)	108
Quadro 14 - Avaliação dos especialistas da primeira questão sobre o tema igualdade de acesso, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo	109
Quadro 15 - Avaliação dos especialistas da segunda questão sobre o tema igualdade de acesso, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo	111

Quadro 16 - Avaliação dos especialistas da terceira questão sobre o tema igualdade de acesso, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo	112
Quadro 17 - Avaliação dos especialistas da questão sobre avaliação final, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Estatística
ABEP	Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ANIPES	Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística
ANPEC	Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia
ANPEGE	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ANPUR	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ASSIBGE	Associação Nacional dos Servidores do IBGE
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBG	Conselho Brasileiro de Geografia
CF 88	Constituição Federal de 1988
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONCLA	Comissão Nacional de Classificação
CONFEGE	Conferência de Geografia e Cartografia
CONFEST	Conferência Nacional de Estatística
CONISET	Conselho Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais
COPLAN	Comissão Nacional de Planejamento
DGE	Diretoria Geral de Estatística
ECINF	Pesquisa de Economia Informal Urbana
ENCE	Escola Nacional de Ciências Estatísticas
FGV	Fundação Getulio Vargas
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDIBGE	Gratificação de Desempenho de Atividade em Pesquisa, Produção e Análise, Gestão e Infraestrutura de Informações Geográficas e Estatísticas

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFOPLAN	Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
IPP	Instituto Pereira Passos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PARIS21	Partnership in Statistics for Development in the 21st Century
PGIE	Plano Geral de Informações Estatísticas
PGIEG	Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNEB	Plano Nacional de Estatística
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SBC	Sociedade Brasileira de Cartografia, Geodésia, Fotogrametria, e Sensoriamento Remoto
SBEB	Sociedade Brasileira de Engenharia Biomédica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEN	Sistema Estatístico Nacional
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SIMT	Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo

SIPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
SNIO	Sistema Nacional de Informações Oficiais
UNSD	Divisão de Estatísticas das Nações Unidas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	ESTATÍSTICA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE PODER E RESISTÊNCIA ...	19
1.1	Estatística pública e poder	20
1.2	Direito à informação	29
1.3	Imparcialidade e igualdade de acesso	33
2	O SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL	41
2.1	Estrutura do sistema	41
2.1.1	<u>Dos primórdios aos dias atuais</u>	42
2.1.2	<u>O sistema hoje</u>	47
2.2	A disseminação e o relacionamento com usuários	53
3	ESPECIFICIDADES E CONTROVÉRSIAS DO SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL	56
3.1	Necessidades, prioridades e satisfação dos usuários	57
3.2	Coordenação estatística	61
3.3	Estrutura jurídica e institucional	67
4	O LEVANTAMENTO DA OPINIÃO DE USUÁRIOS	74
4.1	O Método	74
4.2	Definição do problema	77
4.3	Seleção de painelistas	78
4.4	Construção do questionário	80
4.5	Aplicação da técnica	82
4.6	Tratamento dos dados	84
5	A OPINIÃO DOS ESPECIALISTAS	86
5.1	Caracterização do uso	86
5.1.1	<u>Características de uso dos especialistas</u>	91
5.2	Relevância	94
5.2.1	<u>Todos os respondentes</u>	95
5.2.2	<u>A opinião dos especialistas</u>	98
5.3	Imparcialidade	102
5.4	Igualdade de acesso	108
5.5	Ranking do grau de concordância	114
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	117

REFERÊNCIAS	123
APÊNDICE A — Órgãos e instituições aos quais os respondentes do primeiro questionário estão vinculados.....	133
APÊNDICE B — Modelo de carta convite enviado para todos os possíveis participantes da pesquisa	136
APÊNDICE C — Questionário 1	137
APÊNDICE D — Lembrete enviado aos convidados para responder o questionário.....	150
APÊNDICE E — Questionário das rodadas 2 e 3.....	151
APÊNDICE F — Evolução das respostas dos especialistas sobre o tema RELEVÂNCIA nas três rodadas da Delphi.....	164
APÊNDICE G — Evolução das respostas dos especialistas sobre o tema IMPARCIALIDADE nas três rodadas da Delphi	167
APÊNDICE H — Evolução das respostas dos especialistas sobre o tema IGUALDADE DE ACESSO nas três rodadas da Delphi	174
APÊNDICE I — Evolução das respostas dos especialistas sobre questão de avaliação final nas três rodadas da Delphi.....	181
APÊNDICE J — Comentários dos especialistas.....	184

INTRODUÇÃO

Desde a Antiguidade, quando instituições começaram a ser constituídas para a organização econômica e política das civilizações, os levantamentos de dados estatísticos vêm sendo utilizados para o conhecimento da população e do território, sendo a estatística, desde sua origem, uma ciência atrelada às atividades de controle do Estado.

Os censos populacionais, os registros alfandegários sobre importações e exportações, e ainda, os registros civis de nascimento, casamento e morte constituíram-se em importantes instrumentos para gerenciamento do Estado sobre o seu território, população e tributação.

Apesar de o Estado continuar sendo um dos principais usuários, as necessidades de dados estatísticos se estenderam por toda a sociedade. O constante desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação facilitou em muito o acesso às informações. O conhecimento passou a ser fonte de valor e desenvolvimento da sociedade. A sociedade contemporânea exige um volume maior de informações nos mais variados temas e que sejam produzidas em um tempo cada vez menor.

Observa-se um aumento significativo da demanda por informações econômicas, sociais e ambientais por parte do setor privado, governo, universidades, órgãos internacionais e da população em geral. A grande necessidade de informações da sociedade brasileira decorre das mudanças ocorridas no país, seja pela maior participação do cidadão na sociedade, ciente de seus direitos, pela necessidade das informações sobre o mercado por parte dos empresários, ou ainda por parte das três esferas de governo para definição de políticas públicas. Essas demandas são por informações espacialmente mais detalhadas, produzidas e atualizadas em um menor espaço de tempo, que ocorrem nas mais diversas áreas do conhecimento e nos mais diversos espaços do território brasileiro.

Cresceram também as demandas por estatísticas nacionais harmonizadas internacionalmente devido aos crescentes contatos comerciais, culturais, financeiros e tecnológicos entre os países e as pessoas do mundo todo, onde os governos, as empresas e as pessoas trocam informações cotidianamente.

Mas, apesar do crescimento do fluxo de informações e do desenvolvimento das tecnologias digitais, a hipótese trabalhada nessa tese é de que ainda há um longo caminho a percorrer para chegar à igualdade de acesso e de uso das estatísticas oficiais na sociedade brasileira, tão longo quanto o desenvolvimento do pleno exercício da cidadania. Uma das explicações propostas para este fato é que as decisões a respeito de quais dados serão ofertados, e em que formato serão divulgados, são tomadas por quem produz as estatísticas, com pouca participação de quem as usa ou precisa delas.

Trabalha-se também com a hipótese de que as instituições que compõem o sistema estatístico nacional não têm como foco principal de exercício da sua finalidade social o questionamento sobre se o que produzem e se as formas de disponibilização utilizadas estão atendendo às necessidades de dados dos seus vários e potenciais públicos. O modelo institucional ainda é altamente centrado nas necessidades de informação do Estado para conhecimento e gerenciamento dos recursos nacionais, com pouco espaço de interlocução com usuários diferentes de seus pares usuais. Mesmo os indivíduos ou grupos sociais que possuem o conhecimento prévio necessário para fazer uso dos dados estatísticos encontram dificuldades no atendimento às suas demandas.

O objetivo de assegurar que as estatísticas públicas produzidas sejam relevantes, imparciais e com igualdade de acesso para todos os cidadãos, sem privilégios, é praticamente um consenso internacional para produtores e usuários do sistema estatístico que vivem em sociedades sob a tutela do Estado democrático de direito. Essa é a orientação estabelecida no primeiro dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais da Organização das Nações Unidas (ONU) e constitui a finalidade social das estatísticas públicas. A prioridade de produção deve ser da sociedade como um todo e não só do governo e essa produção deve estar assegurada pela objetividade profissional e imparcialidade, sem ingerências de poder político ou econômico.

Apesar desse consenso internacional, pôr em prática esse fim social não é uma tarefa simples e envolve uma série de questões relacionadas à dimensão sociopolítica do sistema estatístico nacional, que devem ser observadas, tais como: a participação dos usuários na tomada de decisão sobre a gestão da produção e disseminação de informações; as questões sobre a integração e a coordenação do sistema; e, ainda, a autonomia institucional, como exemplos.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é colocar essas questões em discussão, para saber qual é a situação atual e quais são os caminhos possíveis para que o sistema estatístico possa cumprir efetivamente a sua finalidade social, focando na atuação do órgão central e coordenador do sistema, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Apoiando-se no pressuposto de que a análise coletiva em um determinado tema junto com indivíduos experientes é mais robusta do que a opinião isolada do pesquisador, essas questões também serão discutidas com os usuários, utilizando a técnica Delphi. Essa técnica de apuração baseia-se em um processo de comunicação grupal e pode ser definida, de um modo geral, como uma atividade iterativa concebida para buscar o consenso de opiniões de um grupo de especialistas. Mas a aplicação da Delphi nesta pesquisa evidencia também que os resultados do processo iterativo onde ocorrem dissensos podem fornecer subsídios importantes para a reflexão e análise do tema.

As reflexões e o diálogo estabelecido com os usuários especialistas em torno da relevância, imparcialidade e igualdade de acesso das estatísticas do IBGE são desenvolvidos em cinco capítulos.

No primeiro capítulo é realizada uma discussão teórica sobre o lugar da estatística pública na sociedade capitalista. Segundo Foucault (2008a), foi a partir da época do mercantilismo na Europa que surgiu a necessidade da racionalização das práticas de governar e de um novo saber. Desde então, o saber estatístico constitui uma dimensão essencial ao exercício do poder e fonte de conhecimento sobre as forças constitutivas do Estado. Apesar de sua genealogia, discute-se a possibilidade da estatística constituir também um recurso de contrapoder e ser usado pelos novos sujeitos na defesa e construção de seus interesses individuais e coletivos. E discute-se ainda a possibilidade de a estatística pública constituir-se em instrumento de resistência mediante a independência do sistema estatístico e da participação social nas tomadas de decisão sobre a produção e disseminação de dados, condicionantes fundamentais para a produção de estatísticas relevantes, imparciais e com igualdade de acesso para todos os cidadãos.

No segundo capítulo é delineado um quadro sobre a estrutura organizacional do sistema estatístico brasileiro, relacionando os órgãos que o compõe e os atores envolvidos, obtendo-se com esse detalhamento uma ideia clara da abrangência do sistema onde o IBGE se insere como órgão central e coordenador. As referências para

esse desenho são a legislação estatística, os documentos internos do IBGE, as reflexões de estaticistas nacionais e os documentos da Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD) sobre organização estatística.

No terceiro capítulo são analisados alguns gargalos que constituem entraves ao cumprimento da finalidade social do sistema estatístico. Esses gargalos estão inseridos justamente na teia de relações entre usuários, produtores e Estado. A reflexão se dá, então, sobre os principais problemas que afetam o relacionamento dos produtores com os usuários; a integração e coordenação do sistema; e, ainda, sobre as principais controvérsias existentes em relação aos aspectos orgânicos da estrutura institucional do sistema estatístico nacional.

No quarto capítulo são descritos os instrumentos e métodos de pesquisa utilizados para conhecer a opinião dos usuários por meio da técnica Delphi. O capítulo trata da descrição e justificativa da técnica utilizada; da delimitação do problema a ser pesquisado; dos critérios utilizados para a seleção dos painelistas; do processo de construção e definição do questionário; das etapas de aplicação da técnica Delphi; e dos procedimentos utilizados para a consolidação dos dados.

No quinto e último capítulo são apresentados os resultados da aplicação da técnica Delphi para conhecimento das opiniões dos usuários. No capítulo são apresentadas as características de uso dos respondentes e os resultados de consensos e divergências dos usuários sobre a relevância, a imparcialidade e a igualdade de acesso das estatísticas produzidas e disseminadas pelo IBGE.

Para encerrar são apresentadas as considerações finais mostrando as convergências e divergências entre as hipóteses inicialmente colocadas e as opiniões dos usuários, apontando questões que não puderam ser completamente respondidas e, por se tratar de um objeto de investigação que tem muito ainda a ser trabalhado, são apresentadas também sugestões de pesquisas a serem realizadas.

1 ESTATÍSTICA PÚBLICA: INSTRUMENTO DE PODER E RESISTÊNCIA

Estatísticas públicas constituem um subsídio importante para o conhecimento da realidade social e econômica e, nesse sentido, são utilizadas por diferentes atores e nos mais variados interesses. Em uma sociedade democrática elas têm um papel indispensável para o pleno exercício da cidadania ao servir de instrumento para acompanhamento e avaliação da sociedade sobre as propostas e a execução das políticas públicas.

Mas a realização dessa função social das estatísticas públicas envolve a discussão de várias questões relacionadas ao seu processo de produção e disseminação, que vão desde a sua origem histórica como instrumento de poder estatal até a possibilidade de sua autonomia em relação ao aparelho de Estado e a sua reutilização por outros usuários, como instrumento de resistência e reivindicação de direitos que devem ser garantidos pelo Estado.

Com esse objetivo são apresentadas, no primeiro tópico deste capítulo, reflexões sobre o uso da estatística como instrumento do poder do Estado instaurado desde a época do mercantilismo até a sociedade contemporânea, mostrando, assim, desde a sua origem, a relação intrínseca entre a produção dos dados estatísticos e o poder estatal.

No segundo tópico discute-se a possibilidade da estatística constituir também um recurso de contrapoder a ser usado pelos novos sujeitos na defesa e construção de seus interesses individuais e coletivos. O objetivo aqui é refletir sobre o direito de acesso a estatísticas oficiais confiáveis e de utilidade prática como recurso necessário para o pleno exercício da cidadania.

E no terceiro tópico discute-se a possibilidade de uso das estatísticas públicas como instrumento de resistência através da efetiva igualdade de acesso aos dados, da independência do sistema estatístico e do controle social sobre a produção e disseminação de dados estatísticos oficiais. Aqui o objetivo é refletir sobre os condicionantes necessários para que as estatísticas oficiais possam ser usadas como instrumento de poder pela sociedade.

1.1 Estatística pública e poder

As estatísticas, desde a sua origem, estiveram estreitamente relacionadas com as relações de poder, caracterizando-as desde então como técnicas de Estado.

Desde o período dos grandes impérios da Antiguidade até o das monarquias absolutistas, os poderes centrais usavam os dados sobre a população, bens, território e tributos como segredos de Estado e instrumentos de governo, mas foi na formação e desenvolvimento do modo de produção capitalista que as estatísticas adquiriram o status de instrumento difuso de poder e controle, o qual perdura, em grande parte, até hoje.

Os estudos de Foucault (2008a, 2008b) sobre a formação e as características da sociedade disciplinar e a racionalização das práticas de governar, que surgem com a formação do modo de produção capitalista a partir do século XVIII, permitem compreender o desenvolvimento desse papel da estatística.

A forma de produção capitalista que emergia no século XVIII, com nova distribuição espacial e social da riqueza industrial e agrícola, tornava necessárias novas formas de controle sobre a população trabalhadora. Nessa nova forma de produção, a relação de trabalho não é mais servil e sim assalariada. O indivíduo livre vende a sua força de trabalho em troca de salário. Para assegurar a obediência desses indivíduos livres surgiram nessa época e permanecem até hoje as disciplinas, novos métodos que permitem a vigilância minuciosa das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade (FOUCAULT, 1987).

Há muito tempo já existiam processos disciplinares nos conventos, nos exércitos e nas oficinas, mas as disciplinas se disseminaram e se multiplicaram através de todo o corpo social a partir do século XVII. Originalmente as disciplinas tinham a função de neutralizar os perigos, fixar as populações inúteis ou agitadas e evitar os inconvenientes de reuniões muito numerosas, mas, com a sua disseminação, passou a ter a função positiva de aumentar o máximo possível a utilidade dos indivíduos, fabricando assim corpos “dóceis” (FOUCAULT, 2008a), corpos que poderiam ser submetidos, utilizados, transformados e aperfeiçoados.

A disciplina organiza um espaço analítico e, nesse sentido, a estatística tem um papel importante como instrumento de ordenação da multiplicidade. Importa

estabelecer as presenças e as ausências, saber onde e como encontrar os indivíduos, individualizando os corpos por uma localização que os distribui e os faz circular numa rede de relações e transformando as multidões confusas, inúteis ou perigosas em multiplicidades organizadas, ou seja, constituindo “quadros”. O quadro, no século XVIII, é ao mesmo tempo uma técnica de poder e um processo de saber. Trata-se de organizar o múltiplo, de se obter um instrumento para percorrê-lo e dominá-lo; trata-se de lhe impor uma “ordem” (FOUCAULT, 1987, p.174). Essa tática disciplinar se situa sobre o eixo que liga o singular e o múltiplo. Ela permite ao mesmo tempo a caracterização do indivíduo como indivíduo, e a colocação em ordem de uma multiplicidade dada. Ela é a condição primeira para o controle e o uso de um conjunto de elementos distintos: a base para uma microfísica de um poder que poderia se chamar “celular” (FOUCAULT, 1987, p.175).

É importante aqui fazer um breve parêntese para tratar a questão da relação entre microfísica do poder e sua relação com o Estado. Como assinalado por Machado (1979),

[...] não existe em Foucault uma teoria geral do poder. Não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social e, como tal, constituída historicamente (MACHADO, 1979, p.X).

A existência de formas de exercício do poder diferentes do Estado não diminui a sua importância e eficácia; na verdade, essas outras formas de poder estão a ele articuladas de maneiras variadas e são indispensáveis para a sua sustentação e atuação eficaz.

O que Foucault chamou de microfísica do poder significa tanto um deslocamento do espaço da análise quanto do nível em que esta se efetua. O importante é que as análises indicaram claramente que os poderes periféricos e moleculares não foram confiscados e absorvidos pelo aparelho de Estado. Não são necessariamente criados pelo Estado, nem, se nasceram fora dele, foram reduzidos a uma forma ou manifestação do aparelho central. Os poderes se exercem em níveis variados e em pontos diferentes da rede social e neste complexo os micropoderes existem integrados ou não ao Estado, [...] (MACHADO, 1979, p. XII).

Nos estudos de Foucault (2008a), as diferentes formas sociais e de “governamentalidade” não são formas sucessivas no tempo e não há um corte entre o nível do micropoder e o nível do poder do Estado. “Na verdade, uma análise em

termos de micropoderes compatibiliza-se sem nenhuma dificuldade com a análise de problemas como os do governo e do Estado. ” (FOUCAULT, 2006, p.302).

Integrada, portanto, à microfísica do poder da sociedade disciplinar aparece uma nova governamentalidade, uma nova forma de conduzir os homens, aparece a necessidade da racionalização das práticas de governar, de um novo saber e de uma nova tática a quem governa. O governante deve conhecer os elementos que possibilitam a manutenção ou desenvolvimento necessário da força do Estado. São necessários, por exemplo, conhecimentos sobre a quantidade, mortalidade e natalidade da população; estimativas das minas, florestas, riquezas produzidas e que circulam. A nova arte de governar se organiza segundo leis racionais que lhe são próprias e no entorno de um aparelho administrativo que não somente executa as ordens de quem governa, mas ao mesmo tempo constitui um aparelho de saber, como dimensão essencial ao exercício do poder. A estatística é esse saber: ciência do Estado, essencial para administração dos seus recursos, suas forças (FOUCAULT, 2006, p.295).

A estatística é um instrumento na nova arte de governar, utilizado não só para conhecer as forças constitutivas do próprio Estado, como também as forças dos outros Estados. No campo relacional de forças onde se insere a arte de governar é necessário saber também a população, os recursos naturais, o tamanho do exército e da produção dos outros Estados.

Segundo Foucault (2008a), a estatística tornou-se necessária e, ao mesmo tempo possível, por causa da polícia. Entendendo-se por polícia o conjunto das intervenções e dos meios que garantem que a existência dos sujeitos seja efetivamente útil ao desenvolvimento das forças do Estado. Nesse sentido, polícia e estatística estão intrinsecamente relacionadas. Porque é justamente todo esse conjunto de procedimentos administrativos que vai permitir ao Estado identificar as suas forças, os seus recursos e as suas possibilidades de crescimento.

Uma das principais forças constitutivas do Estado e visada tanto pela polícia quanto pela estatística é a atividade do homem. O objetivo é que essa atividade se integre efetivamente ao Estado, tornando-se utilidade pública e fonte de desenvolvimento das suas forças produtivas. A geração de utilidade pública se dá a partir do que as pessoas fazem com as suas vidas e como se ocupam. A primeira preocupação, portanto, é com o total da população em relação ao tamanho do território, da quantidade de recursos naturais e atividades produtivas. Daí a

importância do aprimoramento e da realização de censos populacionais e registros civis de nascimento, casamento e falecimento.

Além da quantidade de pessoas, Foucault (2008a) cita como objetos de preocupação e intervenção da polícia as necessidades da vida, a saúde e a sua ocupação. “De maneira geral, no fundo, o que a polícia vai ter de regular e que vai constituir seu objeto fundamental são todas as formas, digamos, de coexistência dos homens uns em relação aos outros.” (FOUCAULT, 2008a, p. 437).

O sistema de polícia foi essencialmente urbano e mercantil. Constituiu uma unidade com o comércio, desenvolvimento urbano e desenvolvimento de todas as atividades de mercado durante a época do mercantilismo, do século XVII até o início do século XVIII, tendo por finalidade a organização das relações entre uma população e uma produção de mercadorias. A polícia foi a primeira forma de cristalização da arte de governar, organizada em torno do tema de uma razão de Estado, entendida no sentido de que: “O Estado governa segundo leis racionais que lhe são próprias, que não se deduzem das únicas leis naturais ou divinas, nem dos únicos preceitos de sabedoria e prudência.” (FOUCAULT, 2006, p.295).

No século XVIII nasceu uma nova razão governamental oposta ao Estado de polícia, mas ainda na ordem da razão de Estado. No lugar da intervenção autoritária do Estado que regulamentava, sob a forma da polícia, o espaço, o território e a população, seriam adotadas novas técnicas de governamentalidade em que o bem-estar de todos vai ser assegurado pelo comportamento de cada um. No lugar de uma arte de governar voltada para a família e o pai de família, o objeto de atenção do Estado agora seria a população, um conjunto de seres vivos e coexistentes, que apresentam características biológicas e patológicas específicas.

Foi por meio do desenvolvimento do saber do governo, além de outros fatores como a explosão demográfica do século XVIII, que se pôde perceber os fenômenos próprios da população e afastar a família como modelo de governo. A estatística desenvolvida durante o período do mercantilismo mostrou que a população tinha regularidades próprias, agregações e deslocamentos que não eram perceptíveis no nível da família.

Dito de outro modo, a arte de governar, até então a problemática da população, não podia ser pensada senão a partir do modelo da família, a partir da economia entendida na gestão da família. A partir do momento, ao contrário, em que a população aparecerá como sendo absolutamente irreduzível à família, de repente esta última passa para o segundo plano em

relação à população; ela aparece como elemento no interior da população. Portanto, ela não é mais um modelo; ela é um segmento simplesmente privilegiado porque, quando se quiser obter alguma coisa da população quanto ao comportamento sexual, quanto à demografia, ao número de filhos, quanto ao consumo, é bem através da família que isso deverá passar. Mas a família, de modelo, vai se tornar instrumento, instrumento privilegiado para o governo das populações, e não modelo quimérico para o bom governo. (FOUCAULT, 2006, p.299)

Nessa nova razão governamental, a intervenção do governo será sobre a economia e a população, orientada por um novo saber que é a economia política, ciência e técnica de intervenção sobre a rede de relações que ligam as variações entre riquezas e as variações da população envolvendo a produção, a circulação e o consumo de mercadorias. A economia política usa a noção de natureza na prática governamental. É uma naturalidade que se contrapõe à artificialidade da política, da razão de Estado de polícia.

Não são processos da própria natureza, entendida como natureza do mundo, é uma naturalidade específica às relações dos homens entre si, ao que acontece espontaneamente quando eles coabitam, quando estão juntos, quando intercambiam, quando trabalham, quando produzem [...]. Ou seja, é uma naturalidade de algo que, no fundo, ainda não havia tido existência até então e que, se não é designado, pelo menos começa a ser pensado e analisado como tal: a naturalidade da sociedade. (FOUCAULT, 2008a, p. 470)

O objetivo da governamentalidade, nesse novo contexto, é o de respeitar e garantir a segurança desses processos naturais econômicos ou relativos à população seja através de mecanismos de segurança ou da intervenção do governo. Garantir esses processos naturais não quer dizer, contudo, que o governo vai providenciar mecanismos jurídicos rígidos que respeitem as liberdades individuais e os direitos naturais dos homens. Quer dizer simplesmente que ele vai prover sua política de um saber específico do que acontece na sociedade e no mercado, de modo que a limitação do seu poder não seja dada pelo respeito às liberdades individuais de forma universal, mas pela análise de sua utilidade econômica. A medida da racionalidade governamental liberal é a delimitação do que seria excessivo para um governo.

[...] essa prática governamental que está se estabelecendo não se contenta em respeitar esta ou aquela liberdade, garantir esta ou aquela liberdade. Mais profundamente, ela é consumidora de liberdade. É consumidora de liberdade na medida em que só pode funcionar se existe efetivamente certo número de liberdades: liberdade do mercado, liberdade do vendedor e do comprador, livre exercício do direito de propriedade, liberdade de discussão, eventualmente liberdade de expressão, etc. A nova razão governamental

necessita, portanto de liberdade, a nova arte governamental consome liberdade. Consome liberdade, ou seja, é obrigada a produzi-la. É obrigada a produzi-la, é obrigada a organizá-la. (FOUCAULT, 2008b, p.86)

A arte liberal de governar se apresenta como reguladora da liberdade, não no sentido de aceitar a liberdade em toda a sua plenitude e de qualquer forma, mas no sentido de produzir e organizar as condições de ser livre. O liberalismo implica uma relação de produção/destruição em relação à liberdade. A produção e organização da liberdade condicionada estabelecem ao mesmo tempo limitações, controles e coerções.

Na nova razão governamental, o lugar de formação de verdade e proposição de regra e norma passa a ser o mercado. É a partir do mercado e da sua lei natural de trocas entre homens iguais e de interesses que os enunciados poderão ser caracterizados como verdadeiros ou falsos. O novo papel do Estado seria o de regulador dos interesses individuais de maneira que pudesse de fato servir a todos como interesse da população. A arte liberal de governar vai determinar em que medida e até que ponto os diferentes interesses individuais e possivelmente opostos não se transformarão em ameaça ao interesse coletivo e, da mesma forma, vai regular o interesse coletivo de forma a não ameaçar os interesses individuais.

Como consequência dos procedimentos de controle e coerção para proteção da liberdade e interesses, todas as instituições disciplinares que existiam durante as monarquias administrativas permaneceram e se disseminaram. A disciplina se tornou mais importante ainda na gestão da população, pois a gestão não estava relacionada simplesmente aos fenômenos coletivos ou aos resultados globais da população, mas sim ao detalhe, chegando ao comportamento dos indivíduos no dia-a-dia.

O crescimento de uma economia capitalista, principalmente no século XIX, fez apelo à modalidade específica do poder disciplinar, cujas fórmulas gerais, cujos processos de submissão das forças e dos corpos podem ser postos em funcionamento através de regimes políticos, de aparelhos ou de instituições estatais e não estatais (fábricas, prisões, hospital psiquiátrico, convento, quartel, alojamentos de funcionários, internatos, etc.). Nesse sistema de controle, a finalidade não é excluir, mas fixar os indivíduos. Trata-se de garantir a produção ou os produtores em função de uma determinada norma.

Essa rede de instituições tem por primeira função o controle sobre a totalidade ou quase a totalidade do tempo dos indivíduos. São instituições que se encarregam

de toda a dimensão temporal dos indivíduos. É preciso que o tempo dos homens seja oferecido ao aparelho de produção; que o aparelho de produção possa utilizar o tempo de vida, o tempo de existência dos homens.

O poder disciplinar acompanha os processos de vida da população em seus mínimos detalhes, investigando hábitos e comportamentos da população e determinando modos de viver. Nesse sentido, técnicas e saberes de investigação e controle tornaram-se centrais ao longo dos séculos XIX e XX, sendo a estatística uma das técnicas de investigação que mais se desenvolveu nesse período, como já assinalado por Senra (1997).

Entretanto, chegara o tempo, já ao final do século XVIII, mais exatamente ao longo de todo o século XIX, sob o triunfo da razão, em meio ao liberalismo, em que as estatísticas deixaram definitivamente de ser segredos de Estado. Ao contrário, há uma autêntica avalanche de números, em uma prática extraordinária. (SENRA, 1997, p.1)

Mas, segundo Deleuze (1992),

[...] as disciplinas, por sua vez, também conheceriam uma crise, em favor de novas forças que se instalavam lentamente e que se precipitariam depois da Segunda Guerra mundial: sociedades disciplinares é o que já não éramos mais, o que deixávamos de ser. (DELEUZE, 1992, p.219-220)

Segundo sua análise, a sociedade contemporânea passa a ser uma sociedade de controle, “[...] que funciona não mais por confinamento, mas por controle contínuo e comunicação instantânea.” (DELEUZE, 1992, p. 216).

Enquanto a sociedade disciplinar funcionava pelas estratégias de disciplina e confinamento, disseminada por meio de uma rede de relações ramificadas, saindo de uma forma para outra: família, escola, quartel, fábrica, e possivelmente, hospital, prisão; a sociedade de controle funciona pela modulação, nunca terminando nada, o indivíduo está sempre em formação permanente. A responsabilidade da disciplina é deslocada das instituições, sendo incorporada no próprio indivíduo.

Na sociedade de controle há uma vigilância contínua, tornada possível pelo estágio de desenvolvimento dos dispositivos tecnológicos da sociedade da informação e os contínuos fluxos de informação. Informações e imagens que são capturadas cotidianamente por câmeras espalhadas por toda parte e pelo uso individual de celulares, tablets e computadores podem ser processadas em grande quantidade por

meio de sistemas de informação computadorizados com ou sem anuência dos indivíduos.

Na sociedade de controle, a preocupação biopolítica não é mais com o controle da vida das populações, mas sim com os riscos de determinadas populações se desviarem das normalidades esperadas para um cidadão médio. E as regras da normalidade são prescritas diariamente pela ciência e por especialistas em vários espaços, desde as redes sociais até a grande mídia de comunicação.

Em seus estudos sobre a sociedade rede, Castells (2009) também constata o poder da mídia de comunicação na sociedade contemporânea:

Os discursos em nossa sociedade moldam a mente através de uma tecnologia específica: redes de comunicação que organizam a comunicação socializada. Uma vez que a mente pública – isto é, o conjunto de valores e de marcos que têm grande visibilidade na sociedade - é, em última análise o que influencia o comportamento individual e coletivo, a programação de redes de comunicação é a fonte decisiva de materiais culturais que alimentam os objetivos programados de qualquer outra rede. [...] O poder na sociedade rede é o poder da comunicação. (CASTELLS, 2009, p.85, tradução nossa)

Nesse contexto, ciência e mídia atuam na produção de modos de viver, de corpos, de sujeitos, de regimes de verdade. A estatística é usada não só pelo Estado para a gestão da população e dos seus recursos econômicos, mas, também, pelo mercado, para conhecer, prever e moldar hábitos de vida e de consumo. De acordo com Deleuze (1992), a partir da década de 1970, os novos rumos do modo de produção capitalista e o crescente desenvolvimento das inovações tecnológicas tornaram a ingerência capitalista na vida dos indivíduos muito mais profunda e perversa. “O homem não é mais o homem confinado, mas o homem endividado” (DELEUZE, 1992, p.224). No capitalismo voltado para o produto e não mais para a produção, como no modelo fordista, o consumo é essencial.

Foucault (2006) também já havia assinalado essa mudança da sociedade capitalista:

Hoje, as pessoas não são mais enquadradas pela miséria, mas pelo consumo. Tal como no século XIX, mesmo se é sob um outro modelo, elas continuam capturadas em um sistema de crédito que as obriga (se compraram uma casa, móveis...) a trabalhar todo santo dia, a fazer hora extra, a permanecer ligadas. A televisão oferece suas imagens como objetos de consumo e impede as pessoas de fazer o que se temia tanto, já no século XIX, ou seja, ir aos bistrôs onde se faziam reuniões políticas, onde os reagrupamentos parciais, locais e regionais da classe operária corriam o risco

de produzir um movimento político, talvez a possibilidade de derrubar todo esse sistema. (FOUCAULT, 2006, p.67)

Nesse contexto, parece seguro afirmar que a sociedade contemporânea, na qual a informação constitui uma centralidade, convive tanto com o poder disciplinar, quanto com o poder de controle. Mas, em seus estudos, Foucault (1979) enfatizou também que as relações de poder sempre trazem consigo lutas múltiplas, transformando o próprio poder e produzindo novas realidades, novos sujeitos. A biopolítica, que representa um conjunto de poderes que se aplica à população a fim de governar a vida, é o mesmo local de emergência de um contrapoder, de uma produção de subjetividade como momento de desassujeitamento. Todo lugar social pode ser cenário de reação do sujeito contra uma relação de poder a partir de uma atitude crítica sobre a sua própria realidade e de um desejo de viver de outra forma que não aquela que já está cimentada como a única possível.

[...] o poder que um homem exerce sobre outro é sempre perigoso. Não estou dizendo que o poder é, por natureza, mau; estou dizendo que o poder, com seus mecanismos, é infinito (o que não significa que ele é onipotente, muito pelo contrário). As regras para limitá-lo nunca são suficientemente severas; os princípios universais para desapossá-lo de todas as ocasiões de que apropria nunca serão suficientemente rigorosos. Contra o poder, deve-se, em um esforço incansável e interminável, definir leis invioláveis e direitos irrestritos. (FOUCAULT, 1979)

Sendo assim, nas lutas que estão em curso, nada está dado, sinalizando, dessa maneira, possibilidades de resistência e subversão que conduzam à construção de uma sociedade mais justa, equitativa e livre. Informação e conhecimento podem constituir também recursos de poder a serem usados pelos indivíduos e/ou grupos na defesa de seus interesses individuais ou coletivos. Esses recursos estão presentes tanto nas redes digitais quanto no mundo real e também estão tomados por relações de poder, mas como qualquer outro lugar social também são lugares de disputa pelos novos sujeitos e de luta pela efetivação do direito à informação.

1.2 Direito à informação

O direito à informação é considerado um direito humano universal. Com suas origens na Declaração Francesa de 1789, ele tem uma concepção mais precisa no artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Todo o homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras. (UNESCO, 1998, p.3)

Os direitos humanos são defendidos por todos como direitos inalienáveis, adquiridos pelo ser humano desde o seu nascimento e proclamados como regras básicas de relacionamento entre o cidadão e o Estado democrático de direito. Mas, de fato, os direitos humanos são históricos, surgiram e estão sendo conquistados desde então de forma gradual e não definitiva. Não constituem, dessa forma, um discurso racional neutro ou transcendente, mas sim o resultado de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes. Surgiram e se afirmaram como direitos do indivíduo frente ao poder do soberano ou do Estado nação, com a finalidade de impedir que as decisões do Estado sejam tomadas sem a consulta aos cidadãos e contra eles.

Mas é importante ter em conta que, ao lado da função emancipatória das declarações de direitos fundamentais, a questão da imposição de limites contra o abuso de poder do Estado foi a base central para aqueles pensadores cujas ideias formam o arcabouço teórico do Estado democrático liberal e neste sentido “[...] não foram criadas como restrição às novas formas de poder geradas pelo capitalismo.” (WOOD, 2011, p.200).

A democracia liberal deixa intactas várias áreas das atividades humanas cotidianas, relacionadas com o trabalho e com a distribuição dos recursos, as quais são governadas pelas relações de propriedade e pelas leis do mercado, mas, mesmo assim, há que se reconhecer que a democracia moderna se tornou mais inclusiva e progrediu muito no respeito aos direitos humanos. Segundo Wood (2011), as imperfeições do liberalismo não impedem o reconhecimento de que muitos dos ideais defendidos devem ser preservados e buscados.

A tarefa que o liberalismo estabelece para si mesmo é, e continuará a ser, indispensável. Enquanto houver Estados, haverá necessidade de controlar seu poder e proteger os poderes e as organizações independentes que existem fora do Estado. Quanto a isso, qualquer tipo de poder social precisa ser cercado pela proteção da liberdade de associação, de comunicação, de diversidade de opiniões, de uma esfera privada inviolável, etc. Qualquer futura democracia continuará a receber lições sobre esses temas da tradição liberal, tanto na teoria quanto na prática. (WOOD, 2011, p.203-204)

Entretanto, o progresso da absorção dos direitos humanos e a busca da cidadania plena na sociedade capitalista não ocorreram sem disputa. Muito mais que os discursos inflamados dos idealistas, foram as lutas sociais que conseguiram o direito de voto e a cidadania para os trabalhadores e que conquistaram direitos civis dos escravos e indígenas em vários países. Cada nação tem uma longa e diferente história na redução do fosso que separa a proclamação formal e a aquisição real dos direitos humanos. E no Brasil não tem sido diferente.

Como pode ser percebido no trabalho de Carvalho (2008), a trajetória da aquisição de direitos na sociedade brasileira segue um longo e sinuoso caminho. Fazendo um paralelo com a evolução histórica da cidadania inglesa, proposta por Marshall (1967), o cientista político José Murilo de Carvalho construiu uma visão panorâmica sobre o desenvolvimento da cidadania brasileira desde o período colonial e mostrou que, no caso do Brasil, houve uma inversão de ordem. A introdução dos direitos sociais veio antes dos direitos civis e políticos. A ampliação dos direitos políticos veio somente com a Constituição de 1946, com o voto obrigatório, secreto e direto sendo estendido a todos os homens e mulheres, com mais de 18 anos, mas permanecendo proibido o voto do analfabeto. E, somente, com a Constituição de 1988 foram aprovados e garantidos direitos civis à população.

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2008, p.219-220)

A Constituição de 1988 é a lei constitucional mais liberal e democrática que o país já teve. Adotou o sistema democrático de direito e elencou como um de seus princípios fundamentais a cidadania, a ser exercida de forma direta ou indireta. Diferentemente das outras constituições, sua ordem foi alterada, trazendo os direitos fundamentais à frente da organização do Estado. Mas entre a promulgação formal dos direitos e a usufruição real pela população há uma distância enorme, que só está sendo diminuída por meio de movimentos e lutas empreendidos pela sociedade civil.

Um dos exemplos de conquista de direito por meio de luta social foi a regulamentação do acesso às informações públicas. Apesar da inserção inédita de dispositivos voltados para o acesso à informação pública na Constituição Federal de 1988, a regulamentação só ocorreu em 2011, fruto de muitas reivindicações da sociedade civil. E somente em 2012 foi instituída a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), como “política para garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e, em especial, pelas diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo Federal”. (BRASIL, 2012), estabelecendo como objetivos:

- VII - promover a colaboração entre governos dos os diferentes níveis da federação e entre o Poder Executivo federal e a sociedade, por meio da publicação e do reuso de dados abertos;
- VIII - promover e apoiar o desenvolvimento da cultura da publicidade de dados e informações na gestão pública;
- IX - disponibilizar tecnologias e apoiar as ações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA na implementação da transparência ativa por meios digitais; e
- X - promover a participação social na construção de um ecossistema de reuso e de agregação de valor dos dados públicos. (BRASIL, 2012, Art.1º)

A cidadania, como um preceito fundamental da Constituição Federal de 1988, implica o acesso à informação pública para o seu pleno exercício. Tanto para a livre formação dos princípios e escolha dos seus representantes como para poder discernir e julgar as políticas públicas adotadas se faz necessário o conhecimento, por parte da população, dos fatos, atos ou omissões acontecidas na gestão do poder estatal.

As informações possuídas ou produzidas pelo Estado democrático constituem um bem público, de uso individual e coletivo simultaneamente. Está vinculado diretamente ao princípio da publicidade, também garantido no texto constitucional, e constitui um elemento essencial para o controle dos atos estatais e fortalecimento da democracia.

O direito de acesso às informações públicas, além de ser um direito importante por si mesmo, tem uma finalidade ainda maior por constituir um instrumento necessário para concretização da participação da sociedade civil na reivindicação dos demais direitos políticos e sociais constitucionais. Os cidadãos precisam de informações para ter livre discernimento, com livre intercâmbio de ideias, auxiliando a tomada de decisões e a reivindicação dos demais direitos. O direito à informação não se trata, portanto, apenas de um direito constitucional fundamental, mas sim de um direito humano, que tem como propósito conquistar outros direitos igualmente constitucionais fundamentais e humanos.

A luta social contemporânea em torno da cidadania envolve, portanto, problemas de afirmação e de instrumentalização dos meios necessários para o efetivo exercício dos direitos. A luta ocorre cotidianamente no campo das resistências ao poder e a seus excessos, bem como na transformação de um discurso normativo do Estado em realidade concreta.

A efetivação dos direitos humanos é um desafio, e a história dos movimentos sociais mostra que as próprias pessoas devem ser consideradas como autores nesse processo. Por isso, para além da questão de saber que o discurso dos direitos humanos faz parte de um enunciado de verdade das relações capitalistas de produção, sendo usado, por vezes, na própria manutenção da discrepante desigualdade social, é importante reconhecer também o seu efeito de universal que serve de instrumento de resistência legítima ao poder discricionário.

A resistência, legitimada pelo discurso dos direitos humanos, possibilita à vida humana se tornar uma categoria política que luta contra o controle e a condução da vida como mero recurso do biopoder. O que é objeto das lutas sociais é a vida, muito mais do que o direito, entendida como a natureza concreta do ser humano e a realização de todas as suas potencialidades. As lutas políticas, mesmo sendo enunciadas por meio de afirmações de direito, têm como objeto o corpo, a saúde, a felicidade, a liberdade e a vida em toda a sua plenitude. A luta contra os poderes instituídos pode ser concebida, então, como possibilidade de produção política, modificando as relações de poder, atuando na forma como o poder se exerce, isto é, na transformação das práticas de governar.

Nesse sentido, o uso da informação pública constitui um instrumento importante para a sociedade atuar na transformação da forma de governar, principalmente da estatística oficial, que sempre foi usada como tecnologia de poder do Estado para

normalizar e conduzir a população. Com a apropriação desse instrumento, os indivíduos têm condições de atuar, controlar e mudar as práticas sociais do governo dos outros e de si.

E se a governamentalização é mesmo esse movimento pelo qual se tratasse na realidade mesma de uma prática social de sujeitar os indivíduos por mecanismos de poder que reclamam de uma verdade, pois bem, eu diria que a crítica é o movimento pelo qual o sujeito se dá o direito de interrogar a verdade sobre seus efeitos de poder e o poder sobre seus discursos de verdade; pois bem, a crítica será a arte da inservidão voluntária, aquela da indocilidade refletida. A crítica teria essencialmente por função a desassujeitamento no jogo do que se poderia chamar, em uma palavra, a política da verdade. (FOUCAULT, 1978, p.5)

No entanto, ao considerar que o acesso social às estatísticas públicas pode ser usado como um instrumento da atitude crítica ao poder, de questionamento da forma de governo dos homens, a questão do acesso não pressupõe apenas o acesso físico aos dados disponibilizados unilateralmente para todos os cidadãos, mas diz respeito também à confiabilidade e à compreensão das informações produzidas pelo Estado. Nessa perspectiva, há alguns fatores importantes que devem ser considerados no processo de acesso às estatísticas oficiais, relacionados no tópico seguinte.

1.3 Imparcialidade e igualdade de acesso

O objetivo de assegurar que os dados estatísticos oficiais produzidos sejam divulgados com imparcialidade e com igualdade de acesso por todos os cidadãos, sem privilégios, constitui o primeiro princípio fundamental das estatísticas oficiais, estabelecidos pela UNSD em 1994 e aprovados pela Assembleia Geral da ONU em janeiro de 2014, e é praticamente adotado por todos os sistemas estatísticos nacionais que vivem em uma sociedade sob a tutela do Estado democrático de direito.

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. (IBGE, 2015a)

Com a finalidade de garantir a igualdade de acesso, a maioria dos órgãos produtores de estatísticas disponibiliza seus dados por meio de publicações ou, com mais frequência, por meio de produtos e serviços eletrônicos na *Internet*.

Apesar da maior rapidez, facilidade de busca e ampliação do público usuário oferecida pelo uso das tecnologias de informação e comunicação na divulgação das informações, não são esses recursos tecnológicos por si só que garantem a transparência e a igualdade de acesso. Como apontado por Batista (2010), os problemas de transparência e acesso à informação pública estão relacionados às dimensões comunicacional, física e intelectual.

A dimensão comunicacional diz respeito à dificuldade dos cidadãos em saber quais são as informações produzidas pelo Estado e onde elas se encontram. “Essa dimensão se constitui pela ineficácia do fluxo comunicacional entre o Estado e a sociedade e, também, pelo fluxo informacional, marcado pelo excesso de informação (organizada ou não).” (BATISTA, 2010, p.83).

A dimensão física do acesso diz respeito ao problema da organização da informação, ao excesso e também escassez de informação. De um modo geral, a organização das páginas nos sites nacionais e internacionais dos órgãos produtores de dados estatísticos, por exemplo, é, na maioria das vezes, altamente estruturada na visão do produtor das estatísticas. Muitos usuários desistem de acessar os dados devido ao grande esforço para compreender a lógica de organização dos *sites* ou devido à falta de conhecimento prévio do universo de estatísticas normalmente produzidas. Por outro lado, acontece também de as estatísticas divulgadas não serem ou não estarem apresentadas na forma que as pessoas desejam.

A dimensão intelectual está relacionada à dificuldade de entendimento dos termos técnicos utilizados na divulgação das informações. De um modo geral, o uso da estatística pública requer um nível de conhecimento prévio que não é generalizado. Mas quando se fala em igualdade de acesso, as ações de disseminação de dados estatísticos devem observar as condições necessárias que permitam adaptar as estatísticas e suas formas de acesso aos diferentes públicos e diferentes mídias. Caso contrário, há apenas disponibilização de dados que não atinge igualmente o conjunto da sociedade.

Não existe um usuário típico da estatística pública, mas sim um público tão diversificado quanto a sociedade como um todo, com diferentes motivações, nível de instrução e idade. Os diferentes usuários possuem também diferentes necessidades

quanto aos níveis de especificidade e de profundidade das estatísticas. Divergem ainda em relação à preferência na forma de divulgação: alguns preferem construir suas próprias tabelas, outros preferem as apresentações em forma de gráficos ou textos. Porém muitos estão excluídos do universo de usuários, seja por razões socioeconômicas, seja por falta de cobertura dos dados que necessitam.

A disponibilização dos dados na *Internet* e a concepção da disseminação moldada às características e habilidades de um usuário habitual, acostumado com a linguagem e a forma de organização das informações, pode dar aos órgãos produtores a impressão de que o acesso aos dados está universalizado. Na realidade, porém, as agências estão disseminando para sua comunidade habitual de usuários e comprometendo a igualdade de acesso.

Outro pré-requisito para que as estatísticas oficiais cumpram seu objetivo de instrumento para o exercício da cidadania, da participação social, do controle do Estado e fortalecimento da democracia é que elas não sejam produzidas somente para servir aos governos ou a grupos privados com poder de influência na coisa pública e sim para o público em geral, para toda a sociedade. Cumprir essa exigência envolve o cumprimento de várias outras, que têm relação com o grau de autonomia dos órgãos estatísticos, principalmente por que o campo de produção e disseminação de dados estatísticos não é isento de pressões sociais e políticas.

As estatísticas oficiais, ao invadirem a vida das pessoas diariamente, por meio dos noticiários e jornais, se mostram como instrumentos fiáveis para a materialização e conhecimento da realidade, produzindo um discurso fundamentado na cientificidade e na neutralidade dos números. Em função da sua credibilidade, a linguagem estatística dá legitimidade a quem a utiliza, servindo de esteio para discursos de verdade, seja na orientação de proposição de políticas públicas, seja de enunciados sobre comportamento individual e social. “Números dão um senso de racionalidade para decisões complexas – aquelas que nós usamos para construir o senso comum, a experiência e a compreensão dos fatos.” (CROSSEN, 1996)

No entanto, as estatísticas públicas também são construções teóricas e campo de disputas. Definir o dado que deve ou não ser produzido, com que frequência deve ser produzido ou mesmo como deve ser apresentado não é uma escolha neutra. Depende do que se quer conhecer, visualizar sobre a realidade social e do enquadramento teórico orientador da produção dos números. Ao criarem ordenações, identidades e estabelecerem características normalizadoras sobre os fenômenos

sociais e econômicos, as estatísticas constroem os modos de ver sobre a realidade social, determinadas pelos interesses e pelas posições sociais daqueles que têm poder de influência na sua elaboração e divulgação. Um exemplo desse campo de disputa é fornecido por Faria e Moreno (2012).

A produção de estatísticas é, portanto, mais um terreno de disputa para uma perspectiva feminista. No Brasil, por exemplo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) não media o tempo gasto pela população nos chamados afazeres domésticos. A partir do momento em que esse tempo passa a ser medido, a pesquisa fornece mais elementos para a disputa em torno da necessária divisão desse trabalho entre homens e mulheres, pois torna visível uma parte da desigualdade sobre a qual se estruturam, cotidianamente, as relações sociais. Esse exemplo aponta ainda outra disputa, agora em torno da necessária ampliação da noção de trabalho, dado que a expressão “afazer doméstico” não explicita que se trata, na realidade, de um trabalho necessário para a reprodução econômica da sociedade, embora seja realizado no âmbito privado. (FARIA; MORENO, 2012, p.6)

Nesse sentido, as estatísticas, como ferramentas de compreensão do real, são produtos de interesses sociais, políticos e econômicos conflitantes e objetos de lutas em torno da “verdadeira” interpretação do mundo social.

Além da disputa no modo de ver a sociedade, Seltzer (1994, p.2) apresenta uma relação de possíveis manipulações políticas e ameaças à integridade das estatísticas oficiais, entre elas:

- Na definição da missão do órgão estatístico – um exemplo citado é o da mudança da missão do Instituto de Estatística do Reino Unido durante o governo de Margaret Thatcher de uma missão mais ampla de fornecer informações para toda a sociedade para uma missão de servir mais ao governo;
- Na restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico;
- Na nomeação do presidente do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária;
- Na extinção ou expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais;
- Na grosseira alteração ou falsificação dos números;
- Na mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação;
- e
- Na quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.

Essas ameaças existem para todos os sistemas estatísticos a qualquer tempo, sendo eles do hemisfério sul ou do hemisfério norte. A garantia de não estar sujeito a ameaças na produção imparcial de seus dados vai depender do grau de independência dos órgãos estatísticos.

O Manual de Organização Estatística, elaborado pela UNSD (2004), dirigido principalmente aos gestores dos órgãos estatísticos, define independência como:

En esencia, un organismo de estadística debería diferenciarse claramente de los sectores del gobierno encargados de las actividades de aplicación y de formulación de las políticas. Debería ser imparcial y evitar que se dé siquiera la impresión de que los procesos de recopilación, análisis e información de datos que realiza pudieran ser manipulados con fines políticos, o de que determinados datos, identificables en forma individual, pudieran ser cedidos con fines administrativos, regulatorios o de aplicación de la ley. (UNSD, 2004, p.5)

Define também algumas características relacionadas à independência das estatísticas oficiais:

- Autoridad para adoptar decisiones de tipo profesional con respecto al ámbito de aplicación, el contenido y la frecuencia de los datos recopilados, analizados o publicados;
- Autoridad para seleccionar y promover a los funcionarios profesionales, técnicos y operativos;
- Reconocimiento, por parte de los funcionarios políticos ajenos al organismo de estadística, de su autoridad para publicar información estadística sin autorización previa;
- Autoridad del jefe de estadística y de los funcionarios especializados para hablar sobre las estadísticas elaboradas por el organismo ante los funcionarios del gobierno y los organismos públicos;
- Adhesión a calendarios predeterminados para la publicación de importantes indicadores económicos o de otro tipo a fin de evitar que se dé siquiera la impresión de una manipulación en las fechas de publicación con fines políticos;
- Diferenciación clara entre la publicación de información estadística y la interpretación de dicha información por parte de los funcionarios superiores del gobierno;
- Políticas de divulgación que alienten la presentación al público de los principales resultados obtenidos por los programas del organismo de estadística, a través de los medios de comunicación, la Internet y otros. (UNSD, 2004, p.5-6)

Além das características relacionadas no Manual, a UNSD (2014), em um documento preparado pelos *Friends of Chair* para a sua 45ª reunião, ressalta a necessidade da promulgação de regulamentação formal sobre a independência profissional dos órgãos de estatística. Segundo a UNSD (2014), o poder independente dos órgãos de estatística deve se dar em relação às questões sobre o conteúdo, os

métodos, o processo de produção, a interpretação e a política de divulgação das estatísticas bem como o recrutamento de pessoal e o estabelecimento de prioridades das atividades a serem desenvolvidas. Em resumo, a ênfase é sobre a independência técnica e profissional do órgão estatístico. Nessa orientação, pouca ênfase é dada às questões relacionadas à autonomia administrativa e à autonomia de gestão financeira e patrimonial.

Entendendo-se que a estatística pública e a educação são constitutivas da cidadania e, portanto, direitos dos cidadãos, e que, nesse sentido, tanto o sistema estatístico, como a universidade constituem instituições sociais inseparáveis da ideia de democracia e de democratização da informação e do conhecimento e dado a quase inexistente discussão sobre a autonomia do sistema estatístico no Brasil, cabe fazer uso da já amadurecida discussão sobre a autonomia universitária para situar melhor a necessária discussão sobre as dimensões da independência estatística.

A autonomia universitária brasileira, que foi bandeira de luta durante a ditadura civil e militar, finalmente foi consagrada no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, prevendo três dimensões: a didático-pedagógica, a administrativa e a de gestão financeira e patrimonial.

Em que pese ser a definição sobre a autonomia considerada bastante genérica e ainda estar em discussão pela comunidade acadêmica a necessidade ou não de legislação infraconstitucional para estabelecer o verdadeiro alcance e os limites desta autonomia, é certo que o colegiado constituinte enxergou, ao redigir o artigo, que a autonomia institucional engloba os três aspectos. As duas últimas foram concebidas como dimensões instrumentais que precisam ser asseguradas para a concretização da autonomia didático-pedagógica.

O mesmo raciocínio deve valer para a configuração da independência do sistema estatístico: a sua autonomia técnica e profissional só pode ser assegurada com a garantia de sua autonomia administrativa e de sua autonomia financeira e de gestão financeira e patrimonial.

No entendimento de Schwartzman (1988, p. 2 grifos do autor):

- **autonomia administrativa:** a autonomia administrativa supõe que as universidades poderão se organizar internamente como melhor lhes convier, aprovando seus próprios estatutos, e adotando ou não o sistema departamental, o regime de crédito, a estrutura de câmaras, e assim por diante.

[...]

- **autonomia de gestão financeira e patrimonial:** o princípio básico, aqui, deve ser o da dotação orçamentária global, com plena liberdade para remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital. A autonomia patrimonial significa que as universidades devem poder constituir patrimônio próprio, ter liberdade para obter rendas de vários tipos, e utilizar destes recursos como melhor lhe convenha.

Não é o propósito aqui detalhar todos os aspectos jurídico-formais do alcance e limites do princípio da autonomia institucional, mas somente sinalizar que existem outras dimensões que devem ser igualmente enfatizadas na discussão sobre a necessária independência do sistema estatístico, além da independência técnica e profissional.

Um entendimento importante é que autonomia institucional não significa soberania da instituição e, portanto, não exclui formas de avaliação e controle social de sua produção, que deve ser feito a partir do acompanhamento de suas atividades. As instituições são criadas para cumprirem funções sociais específicas e são estas que lhe dão legitimidade. A autonomia de que gozam é relativa e devem ter seus limites estabelecidos pela sociedade que as sustentam.

O Manual de Organização Estatística, UNSD (2004), relaciona como um dos instrumentos de coordenação do sistema estatístico a existência de um Conselho Nacional de Estatística, como órgão de supervisão ou assessoramento e interlocução entre os dirigentes do sistema estatístico, o governo e a sociedade, sendo a orientação para sua composição:

119. Los miembros deberán elegirse teniendo en cuenta que se desea contar con una diversidad de opiniones y criterios pero que, en términos generales, deben tener en común el conocimiento y el interés por el análisis cuantitativo de la economía, la sociedad y el medio ambiente. Por lo tanto, deberían estar representados el mundo académico, el sector empresarial empresarios, la administración pública y los sindicatos. Además, es sumamente importante una participación activa y permanente de los medios de difusión, ya que estos son el instrumento de divulgación de los datos al público en general.

120. En los países grandes, donde rigen constituciones federales, y en los países donde existen comunidades diferenciadas, el consejo debería ser el medio para garantizar que todas las partes tengan voz. Aunque la idea de un consejo que represente a diversos intereses y opiniones puede parecer contradictoria con la de un consejo de tamaño manejable, es preciso tener en cuenta ambos factores. (UNSD, 2004, p.35)

Apesar da orientação da composição ser bem ampla, garantindo que todas as partes que tenham interesse em dados estatísticos tenham voz, ao enunciar as possíveis funções do Conselho, elas estão mais direcionadas para uma função de assessoramento ao Poder Executivo do que uma função independente de

participação na gestão do sistema. Mas a sociedade brasileira já possui uma boa experiência na institucionalização de espaços autônomos para a participação dos diferentes segmentos sociais na gestão de bens públicos (ROCHA, 2008).

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, avançou muito na institucionalização do controle da sociedade sobre a gestão de políticas públicas, criando espaços públicos não estatais, como os conselhos de políticas públicas.

Desde então foram implantados milhares de conselhos, instituídos no âmbito federal, estadual e municipal. São órgãos colegiados, permanentes e deliberativos ou apenas consultivos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários.

Em que pesem vários problemas apontados em Carvalho e Teixeira (2000), em relação seja à representatividade seja à efetiva influência sobre a gestão pública, os conselhos constituem importantes espaços de democratização, com composição plural e heterogênea e que dão voz a novos atores e temas. A possibilidade de uma composição heterogênea, com representação da sociedade civil e governo, permite a visibilidade do objeto de política pública como um espaço de disputas entre diferentes grupos e interesses e oferece condições para que esses conflitos sejam reconhecidos e negociados.

Um espaço público não estatal, onde a sociedade tenha a possibilidade de influir nas decisões sobre a forma de acesso aos dados estatísticos, sobre as prioridades nas estatísticas a serem disponibilizadas e sobre todos os aspectos relacionados à gestão da produção e disseminação de dados estatísticos, constitui um espaço importante para que o sistema seja transparente. É um espaço importante, também, para que as estatísticas públicas possam ser vistas também como um espaço de disputas e que a sociedade possa usá-las como um instrumento da atitude crítica ao poder.

2 O SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL

A história da formação do sistema estatístico nacional começou em 1871 com a criação da Diretoria Geral de Estatística (DGE), primeiro órgão brasileiro de estatística, de caráter público e nacional, com sede na capital do Segundo Reinado, a cidade do Rio de Janeiro, e com a função de coordenação do censo populacional e de organização e elaboração das estatísticas das repartições públicas (GONÇALVES, 1995).

Desde a década de 1870, o sistema estatístico passou por várias reformas até chegar ao arranjo institucional atual de produção e disseminação de estatísticas públicas.

O objetivo desse capítulo é oferecer um quadro geral sobre a estrutura organizacional do sistema estatístico brasileiro e apresentar as suas práticas de disseminação de dados, relacionando os órgãos que o compõe e os atores envolvidos, obtendo-se com esse detalhamento uma ideia clara da abrangência do sistema e do local de inserção do seu órgão central que está sendo objeto de estudo.

2.1 Estrutura do sistema

O primeiro levantamento estatístico brasileiro ocorreu ainda no tempo colonial, no ano de 1585, quando o Padre José de Anchieta fez a contagem de habitantes em algumas capitanias e em outras registrou apenas o número de casas ou parte delas em que viviam famílias de forma separada e independente. Com essas informações o Barão do Rio Branco estimou uma população total de 57 mil habitantes. Vários outros inquéritos foram realizados durante o período colonial e imperial, mas todos esparsos e incompletos (GONÇALVES, 1995).

Desde então, várias alterações institucionais foram modelando uma estrutura de sistema estatístico nacional.

2.1.1 Dos primórdios aos dias atuais

Até a década de 1870, em função da natureza da divisão administrativa do Império, os serviços estatísticos estavam dispersos nas províncias. As assembleias legislativas provinciais tinham poder para promover a organização do serviço estatístico da província junto com a Assembleia Geral e o Governo Imperial. Após a apresentação do estudo Bases para a Organização da Estatística Brasileira de José Candido Gomes ao Ministério da Agricultura, em 1862, mostrando que a falta de padronização dos levantamentos dificultava a produção de estatísticas nacionais fidedignas, foi criada, finalmente, em 1871, pelo Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro, a DGE, subordinada ao Ministério e Secretaria dos Negócios do Império, com a atribuição de coordenar as atividades estatísticas no país (GONÇALVES, 1995).

A DGE realizou os censos de 1872, 1890 e 1900, mas sem sucesso no trabalho de coordenação dos serviços estatísticos. Em 1907, José Luiz Saião de Bulhões assumiu a DGE e elaborou estudos e propostas mostrando a necessidade de uma revitalização da função de coordenação da Diretoria, levando à publicação do Decreto nº 6.628. Este decreto assegurava ao Conselho Superior de Estatística a coordenação dos trabalhos estatísticos e à DGE a competência para executar todos os levantamentos estatísticos, exceto os das repartições especiais existentes junto aos diversos órgãos de administração pública. O Conselho Superior de Estatística era presidido pelo Ministro da Indústria e tinha como membros efetivos os representantes dos estados (BRASIL, 1907).

Destacaram-se como realizações da DGE, após a reforma, o primeiro Anuário Estatístico do Brasil, que divulgava dados relativos ao quinquênio 1908/1912, e o censo de 1920, que, pela primeira vez, abrangia além do censo demográfico, os primeiros censos agropecuário e industrial (GONÇALVES, 1995).

Apesar da reforma de 1907, os serviços estatísticos espalhados pelo país ainda trabalhavam de forma atomizada. No governo federal atuava a DGE, criada no período imperial e responsável pelos recenseamentos populacionais. Ainda no âmbito federal, alguns ministérios mantinham serviços próprios de levantamento de informações, e na esfera estadual, alguns estados também mantinham órgãos de estatísticas.

Nas décadas de 1920 e 1930 foram realizadas novas tentativas de reorganização e centralização da produção até que em 1933 foi criada uma Comissão

Interministerial para estudar a reorganização do serviço de estatística no país, que propôs a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE). Segundo Alves (1988), a proposta ainda era reforçada por três pontos essenciais:

- 1) criação de um sistema estatístico harmonioso dentro do qual poder-se-iam articular, por meio de vinculação voluntária e contratual, todas as atividades estatísticas de natureza pública (federal, estadual e municipal) e particular;
- 2) instituição pela União de um forte organismo central comandando todo o sistema;
- 3) existência de um regime que oferecesse vantagens e garantia aos órgãos que desejassem filiar-se, obtendo-se, assim, uma integração tão ampla quanto possível. (ALVES, 1988, p.5-6)

Teve origem, então, a estrutura do atual sistema estatístico nacional, com a promulgação do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934, que criou o INE. Em 1937 foi instituído o Conselho Brasileiro de Geografia (CBG) e, em 1938, o Decreto-lei nº 218 reuniu o INE e o CBG, formando o IBGE. Mas a implantação e regulamentação do Instituto dependiam da aprovação da Convenção Nacional de Estatística.

A Convenção Nacional de Estatística constituiu um instrumento de acordo interadministrativo entre a União e os estados, territórios, municípios ou entidades privadas, visando a colocar, gradativamente, sob influência unificadora do Instituto, a totalidade dos esforços e recursos que os poderes públicos e a iniciativa particular já estivessem dedicando ou viessem a dedicar na construção da estatística nacional. (GONÇALVES, 1995, p.28)

A assembleia da Convenção foi instalada em 27 de julho de 1936 e em 11 de agosto de 1936 foi aprovado, e ratificado pelo Decreto nº 1.022, um documento de 32 cláusulas com os compromissos assumidos pelos governos. Segundo Gonçalves (1995), os principais compromissos assumidos foram:

- a) Governo Federal:
 - adoção, pelos serviços estatísticos a seu cargo, das normas técnicas que fossem aprovadas pelo Conselho Nacional de Estatística (cláusula 2, letra b).
- b) governos regionais:
 - integração ao Instituto de todos os serviços de estatística já organizados ou que se viessem a organizar, a fim de ordenar as respectivas atividades técnicas e os trabalhos, segundo as normas fixadas pelo Instituto, tendo em vista o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a uniformização das estatísticas nacionais, bem como a regularidade da sua divulgação (cláusula 4);
 - intercessão junto aos governos municipais, visando à criação e filiação ao Instituto das agências municipais de estatística (cláusula 8); e
 - colaboração, pelo órgão dos serviços técnicos competentes, nos trabalhos de cartografia necessários à estatística e centralizados, para os fins de

síntese nacional, na Diretoria de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura (cláusula 13). (GONÇALVES, 1995, p.29)

O início da composição do sistema estatístico nacional tal como se encontra hoje ocorreu em meio à estruturação organizacional de um Estado forte e centralizado. Entre os anos de 1930 e 1945, o governo federal criou ministérios, conselhos, departamentos, comissões, institutos e fundações. Nesse período, o Estado modernizou e centralizou os instrumentos de estatística pública sobre a população e as atividades econômicas. Essa modernização ocorreu em função do crescimento da intervenção estatal na economia e da estratégia de desenvolvimento nacionalista. A criação de um sistema estatístico centralizado foi um passo importante para o controle do governo federal da produção das informações necessárias à elaboração das políticas econômicas e ao planejamento nacional. Na medida em que se estendeu a autoridade e a centralização de dispositivos de controle sobre a sociedade brasileira, cresceram também as exigências de centralização da coleta de dados e sistematização de informações.

As principais funções do sistema estatístico criado eram a disseminação e padronização da produção de estatísticas em todo o território nacional (GONÇALVES, 1995). Para levantamentos estatísticos em bases municipais foram organizados Serviços Municipais de Estatística, subordinados tecnicamente ao INE, mas integrados à estrutura administrativa municipal. O sistema tinha caráter nacional, mas com alguma preservação da autonomia anterior das federações, funcionando através de cooperação administrativa, articulando as funções das três esferas de governo. Alves (1988) apresenta a articulação do sistema, com a discriminação de todos os órgãos produtores (Figura 1).

Da segunda metade da década de 1960 até a década de 1970 ocorreram novas modificações no modelo de organização das estatísticas nacionais, que estão vigentes até hoje. A estratégia nacional desenvolvimentista implantada, em 1964, pela ditadura civil-militar definiu uma nova concepção de sistema estatístico. “Tais modificações surgiram da necessidade de se organizar as estatísticas essenciais ao planejamento econômico e social do país, segundo as mais modernas teorias e práticas” (ALVES, 1988, p. 22-23).

Em 1961 havia sido criada a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), subordinada à Presidência da República, com a finalidade de construir o sistema de planejamento governamental. Um dos grupos de trabalho criado pela COPLAN foi o grupo de estudos sobre a ampliação e atualização das investigações estatísticas nacionais. O grupo constatou que a multiplicidade institucional do sistema estatístico prejudicava o bom desempenho do órgão central do sistema (ALVES, 1988). A partir das orientações do grupo de trabalho, empreendeu-se, em 1967, a centralização institucional do IBGE, o que compreendia não apenas a concentração de toda a coleta de dados no IBGE, como também a federalização dos departamentos estaduais e municipais de estatística.

A reforma administrativa federal de 1967 transforma institucionalmente o IBGE de autarquia para fundação, sendo vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, e passando a gozar de autonomia administrativa e financeira. Suas funções também mudaram dentro do sistema, passando a ser o órgão central e coordenador das atividades estatísticas. Com essa nova perspectiva, foram instituídos o Plano Nacional de Estatística (PNEB) e o Plano Nacional de Geografia e Cartografia, tendo sido extinto o Conselho Nacional de Estatística. O PNEB compreendia todas as informações estatísticas que o IBGE deveria produzir para subsidiar tanto o planejamento econômico e social quanto à segurança nacional do país. Foi ainda previsto que seriam realizadas, periodicamente, Conferências Nacionais de Estatística (CONFEST) e Conferências de Geografia e Cartografia (CONFEGE), com o objetivo de reunir produtores e usuários, de entidades públicas ou privadas, para revisar os programas de atividades estatísticas e geográficas.

2.1.2 O sistema hoje

A Constituição de 1988 (CF 88) preserva os ordenamentos anteriores que disciplinam o sistema estatístico nacional e o IBGE como seu órgão central e coordenador, não impedindo que os demais entes da federação possam criar e/ou manter órgãos estatísticos regionais. A CF 88 estabelece em seus Artigos 21 e 22 que:

Art. 21 Compete à União:

[...]

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

[...]. (BRASIL, 1988).

Estabelecidas as competências da União nesses dois artigos sobre a matéria estatística no âmbito nacional, a CF 88 não estabelece nenhuma vedação aos estados e municípios na criação de órgãos estatísticos de âmbito estadual ou municipal.

A legislação de 1968, 1973 e 1974 complementa e constitui até o hoje o marco legal do sistema estatístico nacional. A Lei nº 5.534 (BRASIL, 1968) estabelece a obrigatoriedade para toda pessoa natural ou jurídica, de direito público ou de direito privado que esteja sob a jurisdição da lei brasileira, de prestação de informações estatísticas solicitadas pelo IBGE para a execução do PNEB. Como contraparte dessa obrigação, a mesma lei estabelece o direito ao sigilo estatístico:

As informações prestadas terão caráter sigiloso, serão usadas exclusivamente para fins estatísticos, e não poderão ser objeto de certidão, nem, em hipótese alguma, servirão de prova em processo administrativo, fiscal ou judicial, excetuado, apenas, no que resultar de infração a dispositivos desta lei. (BRASIL, 1968)

A Lei nº 5.878 (BRASIL, 1973) institucionaliza o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas (PGIEG), unificando em um único plano o PNEB e o Plano Nacional de Geografia, e define as atribuições do IBGE; enquanto a Lei nº 6.183 (BRASIL, 1974a) trata do Sistema Estatístico e Cartográfico Nacionais.

O PGIEG, de responsabilidade do IBGE, é instituído como instrumento de orientação e coordenação das atividades de produção das informações estatísticas e geográficas, discriminando todas as informações que devem ser produzidas. Apesar de terem sido realizadas cinco CONFEST e quatro CONFEGE, o PGIEG que está em vigor ainda é o que foi aprovado pelo Decreto nº 74.084 (BRASIL, 1974b) e que resultou das Conferências realizadas em 1972.

Segundo a Lei nº 6.183 (BRASIL, 1974a), o sistema estatístico compreende as atividades estatísticas exercidas nas áreas das estatísticas primárias (contínuas e censitárias); das estatísticas derivadas (indicadores econômicos e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas); e a sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência à sua ocorrência, distribuição e frequência. Todas essas informações compõem o escopo das informações estatísticas oficiais, permanecendo com o mesmo objetivo da legislação da década de 1930: o de possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do país, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

Segundo, ainda, a Lei nº 6.183 (BRASIL, 1974a), integram o sistema estatístico todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada que recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos.

Apesar de não existir um esquema estrutural oficial, mostrando todos os órgãos que compõem o sistema, como o publicado pelo INE na década de 1930 (Figura 1), pode-se afirmar, baseando-se na legislação vigente, que o quadro dos atuais produtores das informações estatísticas oficiais compreende os órgãos vinculados a ministérios e secretarias da administração pública federal (Quadro 1), além dos órgãos de estatística de âmbito estadual (Quadro 2) e municipal (Quadro 3).

Quadro 1 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais no âmbito federal

Ministério	Órgão
Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
Ciência, Tecnologia e Inovação	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

Quadro 1 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais no âmbito federal (conclusão)

Ministério	Órgão
Cultura	Secretaria de Políticas Culturais
	Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM)
Educação	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)
Fazenda	Banco Central do Brasil
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
	Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)
Justiça	Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)
Pesca e Aquicultura	Coordenação Geral de Monitoramento e Informações Pesqueiras (CGMIP)
Previdência Social	Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS)
Saúde	Secretaria de Atenção à Saúde (SAS)
	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
	Instituto Nacional de Câncer (INCA)
	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE)
	Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa
	Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS)
Cidades	Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)
Comunicações	Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)
Minas e Energia	Agência Nacional de Petróleo (ANP)
	Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)
	Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC)
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
	Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)
Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior	Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)
	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
Trabalho e Emprego	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Turismo	Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
Transportes	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República	Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Fonte: REE MERCOSUL, 2015.¹

¹ Na mesma referência encontram-se também todas as operações estatísticas produzidas por cada órgão.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) não está relacionado no Inventário de Estatísticas do MERCOSUL (REE MERCOSUL, 2015), mas pode ser incluído nesse grupo em função da sua recente atuação na produção de indicadores econômicos e sociais e de estatísticas primárias, como a produção do Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT), construído a partir de pesquisa de campo e das informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE, e ainda a produção do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS).

Quadro 2 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais estaduais (continua)

Unidade da Federação	Instituição
Acre	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação
Alagoas	Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio
Amapá	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Tesouro Informação
Amazonas	Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
Bahia	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)
Ceará	Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará (IPECE)
Distrito Federal	Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)
Espírito Santo	Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves
Goiás	Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB)
Maranhão	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC)
Mato Grosso	Secretaria do Estado de Planejamento e Coordenação Geral
Mato Grosso do Sul	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico
Minas Gerais	Fundação João Pinheiro
Pará	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA)
Paraíba	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba (IDEME)
Paraná	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)
Pernambuco	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM)
Piauí	Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (CEPRO)
Rio de Janeiro	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ)

Quadro 2 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais estaduais (conclusão)

Rio Grande do Norte	Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA)
Rio Grande do Sul	Fundação de Economia e Estatística (FEE)
Rondônia	Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
Roraima	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento
Santa Catarina	Secretaria de Estado do Planejamento
São Paulo	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)
Sergipe	Superintendência de Estudos e Pesquisas
Tocantins	Secretaria do Planejamento e Orçamento

Fonte: JANNUZZI e GRACIOSO, 2002, p.96, com ajustes devido às mudanças administrativas nos estados do Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Santa Catarina, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul.

Quadro 3 - Órgãos produtores de informações estatísticas oficiais municipais

Município	Instituição
Rio de Janeiro	Instituto Pereira Passos (IPP)
São Paulo	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Belo Horizonte	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Informação

Fonte: A autora, 2015.²

Apesar de existirem vários órgãos e instituições envolvidos na produção de estatísticas oficiais, tanto no âmbito federal, quanto no estadual, o maior produtor de dados primários, compilador de dados provenientes de ministérios e agente disseminador de estatísticas é o IBGE. Das 175 operações estatísticas relacionadas no Inventário das Operações Estatísticas do MERCOSUL (REE MERCOSUL, 2015), 73 são de responsabilidade do IBGE, incluindo a maior delas, que é o censo demográfico. O Instituto possui uma rede estruturada em todo território nacional, com 27 unidades estaduais, uma em cada capital e uma no distrito federal, além de 584 agências de coleta de dados nos principais municípios. Conta com 11.244 servidores (CGU, 2015), sendo cerca de seis mil permanentes, trabalhando sob a lei do regime jurídico dos servidores públicos civis da União (BRASIL, 1990); os demais são temporários, contratados sob a Lei 8.745 (BRASIL, 1993).

As agências estaduais e municipais de estatística (Quadros 2 e 3, respectivamente), assim como os órgãos ministeriais, compilam uma ampla variedade de registros administrativos³ e, em alguns casos, também produzem dados primários,

² Elaboração a partir de informações recolhidas na Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Extensão (ANIPES)

³ São dados e registros que as instituições públicas coletam de pessoas físicas e jurídicas quando estas realizam alguma transação de natureza fiscal, tributária ou administrativa. São criados pela administração pública com a finalidade de viabilizar a gestão ou operacionalização de programas de

provenientes de pesquisas amostrais, como a Fundação SEADE e a SEI da Bahia, por exemplo.

A UNSD (2004) classifica a estrutura dos sistemas estatísticos em dois tipos: os sistemas centralizados, com uma única instituição responsável pela produção da maioria das estatísticas; e os descentralizados, com mais de uma instituição produtora. Como os países apresentam vários tipos de estruturas, a orientação da UNSD (2004) para classificar se o sistema é centralizado ou descentralizado é usar como referência a proximidade de estrutura entre os sistemas estatísticos centralizados da Austrália, Canadá e México, onde a maioria das estatísticas oficiais é produzida por uma só instituição, ou com a estrutura descentralizada dos Estados Unidos, onde existem vários órgãos responsáveis por temas específicos.

No caso do sistema estatístico brasileiro, é difícil estabelecer em que tipo de estrutura pode ser enquadrado. Apesar de parecer para o público em geral que o IBGE produz quase todas estatísticas oficiais disponíveis, em função dos inúmeros resultados de pesquisas que são divulgados cotidianamente na mídia, o Inventário das Operações Estatísticas do MERCOSUL (REE MERCOSUL, 2015) demonstra que o IBGE produz somente em torno de 42% do total de operações estatísticas realizadas pelos órgãos que estão no âmbito federal, sem contar as operações realizadas pelas agências estaduais.

Claro que essa análise quantitativa simples não leva em consideração nem tamanho nem recursos envolvidos em uma operação como o Censo Demográfico, ou mesmo como a PNAD, realizada, agora continuamente, pelo IBGE, ou os censos escolares realizados pelo INEP. No entanto, esse não é o critério usado pela UNSD. Sua proposta de classificação considera apenas se as operações do programa estatístico são predominantemente de responsabilidade de um único órgão. Assim, de acordo com tal classificação, como vimos, o sistema estatístico nacional pode ser considerado mais descentralizado do que centralizado, dado que temas como educação, saúde, segurança, comércio internacional, balanço de pagamentos e finanças públicas, por exemplo, são estatísticas de responsabilidade de outros órgãos diferentes do IBGE.

Faz parte, ainda, do Sistema Estatístico Nacional (SEN), a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). A ENCE é uma instituição federal de ensino superior,

governo ou, ainda, para fiscalizar e controlar o cumprimento de obrigações legais (ZACHARIAS, 2003).

criada em 1953, vinculada ao IBGE, com o propósito de formação e capacitação de pessoal para o IBGE. Atualmente, além da responsabilidade pelas atividades de capacitação e treinamento de servidores do IBGE, promove atividades de pesquisa e atua nos níveis de graduação e pós-graduação, oferecendo também cursos avulsos de atualização e extensão.

As características apresentadas de formação do sistema estatístico nacional e do quadro atual de órgãos envolvidos na produção de dados permite visualizar o quão heterogênea é a estrutura de oferta do sistema. Em seguida são apresentadas as práticas de disseminação dos produtos e serviços do sistema como um todo.

2.2 A disseminação e o relacionamento com usuários

A disseminação visa oferecer ao público a produção de dados gerados ou organizados pela instituição estatística, de maneira a permitir seu acesso e uso, constituindo uma das etapas de maior importância para o cumprimento de sua finalidade social. No sistema estatístico, essa disseminação assume formatos variados, que geram inúmeros produtos e serviços.

Até metade da década de 1990, tanto o IBGE quanto a maioria dos órgãos regionais divulgavam seus dados sob a forma de livros de tabelas, nos formatos tradicionais. Atualmente, os dados são disseminados pela *Internet*, em publicações impressas, em CD-ROM e pela imprensa. O principal canal de comunicação é a *Internet* (IBGE, 2015c), onde as estatísticas são disponibilizadas em arquivos para download e banco de dados. Nos sites dos órgãos, os dados são disponibilizados gratuitamente, mas os produtos impressos, no IBGE, por exemplo, são vendidos pelo preço de custo com a produção gráfica e papel. Os produtos impressos também estão disponíveis para consulta nas bibliotecas instaladas nas instituições.

Além desses canais, o IBGE mantém um projeto de Bibliotecas Depositárias, cujo objetivo é ampliar os pontos de acesso às estatísticas produzidas. Com esse objetivo, o IBGE formou uma rede de bibliotecas constituída de estabelecimentos de ensino superior e de outras instituições públicas selecionadas, que devem processar, organizar e prover o acesso gratuito às publicações do IBGE (livros, periódicos e mapas avulsos) a todos os usuários.

A divulgação na imprensa é feita por *press releases* e entrevistas coletivas, atingindo todas as mídias, com predominância dos grandes jornais diários, televisão e rádio.

Em relação à divulgação na imprensa, cabe mencionar a prática do embargo realizada pelo IBGE, que ocorre desde as divulgações do Censo 2000 apenas para as pesquisas estruturais e especiais. Os jornalistas interessados em participar do embargo recebem os resultados das pesquisas quarenta e oito horas antes do horário fixado para a divulgação, sob o compromisso de não tornarem pública nenhuma estatística antes da data e horário estabelecidos pelo IBGE. No período entre a entrega dos resultados e a divulgação, os técnicos e a assessoria de imprensa do IBGE atendem os jornalistas, esclarecendo dúvidas e gravando entrevistas. Em caso de não cumprimento do acordo, o veículo de comunicação fica excluído do embargo. Essa prática é interessante por que contribui para a melhor preparação da matéria jornalística a ser veiculada, dado que os jornalistas conseguem compreender melhor o tema tratado na pesquisa.

O IBGE e a Fundação SEADE também oferecem aos usuários especializados, mediante pagamento dos custos do tempo de processamento, dois tipos de serviços: o serviço de produção de tabulações especiais de dados estatísticos e o serviço de acesso a microdados não desidentificados⁴. Os dois serviços são prestados somente nos casos em que as pesquisas objeto de estudo não possam ser oferecidas na forma de arquivos de microdados disponíveis para uso público.

O serviço de tabulações especiais é realizado por técnicos das instituições, mediante solicitação do pesquisador contendo o plano tabular detalhado do estudo. Os estudos constituem-se, na maioria das vezes, de cruzamentos novos e da geração de outros dados agregados, que não haviam sido trabalhados para as divulgações básicas das pesquisas.

O serviço de acesso a microdados não desidentificados é realizado nas dependências das instituições, com recursos de processamento dos dados preparados para a preservação do sigilo estatístico. Este tipo de acesso destina-se ao usuário que deseja uma saída de dados mais específica que a tabulação especial, o que geralmente envolve o cruzamento com outras bases de dados externas.

⁴ Dados detalhados criptografados.

As práticas de disseminação observadas no IBGE e em alguns órgãos estaduais de estatística não se aplicam à maioria dos órgãos estaduais ou dos órgãos vinculados aos ministérios, que se restringe a disponibilizar as bases de dados na *Internet*, variando entre a possibilidade de um acesso mais personalizado, por meio do qual o usuário pode construir sua própria tabela, e um acesso mais inflexível, somente com a divulgação de tabelas padronizadas.

Apesar das diferenças nas práticas de disseminação entre os órgãos que compõem o sistema estatístico, é possível observar avanços significativos, nas últimas décadas, que visam a ampliação do número de usuários das estatísticas oficiais, principalmente no que tange ao IBGE e a alguns órgãos estaduais. É o caso, por exemplo, da disponibilização de metadados, informações úteis sobre os dados, permitindo que o usuário possa encontrar com mais facilidade as informações e tenha os elementos necessários para sua compreensão, mesmo não sendo iniciado nessas áreas de conhecimento. Uma iniciativa com o mesmo objetivo são os canais temáticos do portal do IBGE construídos para crianças (IBGE – 7 a 12), adolescentes (IBGE *teen*) e educadores (Vamos Contar), buscando estimular o uso e a compreensão das estatísticas. Outra prática a ser valorizada são as iniciativas do IBGE e de algumas agências estaduais, como a SEI e a Fundação João Pinheiro, de organizar cursos e seminários de capacitação e atualização em estatísticas para jornalistas e profissionais de comunicação social.

A constatação desses avanços não significa, no entanto, afirmar que o acesso esteja universalizado, viabilizando um uso mais sistêmico dos dados estatísticos, pois ainda existem grandes dificuldades na manipulação das estatísticas disponibilizadas, mesmo para o usuário mais especializado.

3 ESPECIFICIDADES E CONTROVÉRSIAS DO SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL

Como na maioria dos países, desde a sua origem, a organização da produção e a disseminação das estatísticas brasileiras sempre estiveram ligadas às necessidades de conhecimento do Estado sobre os seus recursos. Tem sido assim desde o início da formação do sistema estatístico, no período imperial, até os dias atuais, em que se tem um sistema robusto, em que a produção estatística deve prover dados não somente para o governo, mas para a sociedade como um todo.

No contexto atual, em que a sociedade brasileira vive em um Estado democrático de direito e sob a tutela da Constituição Cidadã de 1988, cabe analisar alguns gargalos apresentados pelo sistema estatístico nacional, os quais constituem entraves ao cumprimento de sua finalidade social — a de prover estatísticas públicas confiáveis, imparciais e de utilidade prática para a sociedade. Trabalhando com a definição de sistema estatístico dada por Chenais (2008, p.8):

This paper defines the statistical system as a system made up of public sector units whose main activity consists of producing statistical data, coordinating production activities, disseminating information or providing specialised training for statistical professions. The interrelation of this system with suppliers of individual data, users, funding sources or with governing bodies and their partners is also taken into account.

E entendendo que é nessa inter-relação do sistema com os produtores, informantes, usuários e governo que se encontram os principais entraves ao desempenho de um sistema estatístico compatível com o desenvolvimento da sociedade democrática, constitui objetivo do capítulo refletir sobre essas questões, usando como pontos-chaves os seguintes temas: necessidades, prioridades e satisfação dos usuários; coordenação estatística; e estrutura jurídica e institucional.

3.1 Necessidades, prioridades e satisfação dos usuários

Silva (2005) identifica a existência de dois grandes grupos em relação ao perfil de usuários do sistema brasileiro de estatísticas públicas:

Dentre os usuários, é possível definir dois grupos a partir da forma dominante de acesso às informações: o dos usuários que trabalham em grandes instituições de pesquisa públicas ou privadas que têm necessidade de acesso rápido e utilizam grande volume de dados como base para a sua produção científica e empresarial, e o daqueles que utilizam informações estatísticas de forma eventual para a solução de problemas bem definidos. (SILVA, 2005, p.67)

Apesar de existir uma infinidade de tipos de usuários, com interesses distintos, essa divisão ajuda a analisar as práticas de disseminação e relacionamento com usuários do sistema estatístico.

O primeiro grupo definido por Silva (2005) pode ser caracterizado *grosso modo* como um grupo de especialistas e formadores de opinião, envolvidos em alguma atividade que exija o uso das estatísticas públicas: técnicos do governo, pesquisadores e consultorias econômicas, por exemplo. São usuários que conhecem o sistema estatístico e convivem com os produtores do sistema estatístico em fóruns, seminários e associações profissionais. Em termos de acesso, esse grupo prefere o uso de serviços mais especializados, como o serviço de tabulações especiais, serviço de acesso a microdados não desidentificados e acesso a microdados disponíveis na *Internet*. Em termos de relacionamento com os órgãos de estatística, esse grupo mantém contato direto e participa ativamente de fóruns consultivos para a construção de novos produtos estatísticos, como os recentes projetos de reformulação das pesquisas domiciliares ou das pesquisas agropecuárias do IBGE.

Já o segundo grupo de usuários definido por Silva (2005) é composto pelo público que busca informação para um estudo específico ou por um dado necessário para o planejamento ou para uma tomada de decisão. Em termos de acesso, prefere usar os sites dos órgãos estatísticos; quando não encontra o que procura, ou não entende os dados disponibilizados, prefere o contato via *e-mail* ou telefone. Seu relacionamento com as instituições é impessoal e se dá pelos canais de atendimento institucional disponibilizados pelos produtores.

Esta caracterização sobre os perfis dos usuários mostra quão desiguais são as relações com os usuários dentro do sistema estatístico, que ocorre tanto no acesso aos dados quanto na forma de contato com os produtores.

A UNSD (2004) orienta as organizações estatísticas, no que diz respeito ao relacionamento com usuários, a:

- Detectar, por medio de un contacto estrecho con todos los sectores, la aparición de nuevos temas de interés que puedan necesitar de apoyo estadístico;
- Realizar un seguimiento, con los representantes de los diversos sectores, para determinar si los servicios que presta el organismo de estadísticas son adecuados. (UNSD, 2004, p.64)

No sistema estatístico brasileiro o principal meio previsto de acompanhamento dos usuários para conhecer suas necessidades e satisfação é a CONFEST, que deve ser realizada periodicamente. O evento reúne o IBGE e os demais produtores de estatísticas públicas com os vários segmentos da sociedade que as utilizam. O objetivo do encontro é que os órgãos produtores apresentem aos usuários tanto o estado da arte da produção quanto suas perspectivas de avanço, e, ao mesmo tempo, que ouçam dos usuários a avaliação sobre as deficiências, as lacunas e as novas demandas para a produção de estatísticas públicas.

A última conferência foi realizada recentemente em dezembro de 2016, incorporada na 3ª Conferência Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Geográficas e Ambientais (INFOPLAN), mas até hoje o IBGE não tornou público o relatório final do evento anterior, realizado em 2006, documento que iniciaria o processo de estruturação e elaboração do Plano Geral de Informações Estatísticas (PGIE), programa oficial das estatísticas a serem produzidas.

De forma geral, o IBGE e os demais produtores de estatísticas públicas não possuem canais sistemáticos e regulares de consulta sobre a satisfação do usuário com os dados estatísticos produzidos, sobre a forma como são disseminados pelo sistema como um todo, ou sobre suas necessidades e prioridades na produção de novas estatísticas.

A avaliação das estatísticas públicas, que se dá na CONFEST, está restrita ao primeiro grupo de usuários especialistas e formadores de opinião identificados por Silva (2005). Para os demais usuários eventuais ou potenciais de dados estatísticos

faltam meios regulares de diálogo e capacidade de articulação para expor críticas ou novas demandas aos órgãos produtores.

A ausência de uma forma regular de consulta aos usuários não especialistas impossibilita o conhecimento sobre o atendimento da demanda de dados estatísticos pela sociedade, impedindo assim a avaliação sobre a relevância das estatísticas produzidas.

Segundo Dowbor (2016, p.9):

As informações, como já dissemos existem, e em quantidades diluvianas, produzidas por instituições especializadas como IBGE, SEADE e outras, bem como por ministérios, pelo Banco Central, por governos de Estado, por administrações municipais. De forma geral, estas informações são geradas segundo uma filosofia da oferta, daquilo que a instituição considera que deveria produzir, com pouca consideração da demanda, ou seja, daquilo que a sociedade precisa saber para uma participação política informada.

O foco na oferta do sistema estatístico fica evidente quando se observa que as decisões sobre quais dados devem ser produzidos e de que forma devem ser disseminados são atravessadas por avaliações unilaterais dos órgãos produtores.

As atividades de disseminação formuladas pelos serviços e produtos, em geral e, sobremaneira, governamentais, buscam, quase sempre, a “democratização da informação”. O conceito, porém, tem sido desgastado pelo uso, particularmente quando se verifica que as decisões sobre quais informações e em que formato divulgá-las são permeadas por julgamentos unilaterais. As instituições nem sempre se questionam sobre o que produzem, sobre a relação entre seus produtos e as necessidades de informação, sobre as formas de disponibilização utilizadas e, em especial, sobre seus públicos. E se o termo “democratização da informação” gradativamente desaparece dos discursos públicos e é substituído pelos de “cidadão” ou “sociedade civil”, tal fato não vem necessariamente acompanhado de uma análise quanto a seu significado efetivo. (LARA; CONTI, 2003, p.27)

A concentração de esforços na produção de dados com excelência técnica deixa de lado a busca pela identificação do usuário e sua diversidade de necessidades, fica em segundo plano também a conquista de potenciais utilizadores e a ampliação do uso das estatísticas. Essas ações são importantes para a inserção de mais cidadãos no debate democrático.

A democratização do uso das estatísticas públicas está ligada diretamente também às questões de acesso e entendimento dos dados. Os potenciais usuários geralmente são aqueles que não estão muito familiarizados com as estatísticas e se sentem inseguros no seu uso.

As tecnologias de informação e, principalmente, a *Internet* permitem ampliar a disseminação dos dados, mas é preciso apurar em que medida os usuários conseguem acessar e se estão apreendendo as estatísticas divulgadas.

A falta de um diálogo regular com o usuário impede que as instituições produtoras de estatísticas públicas aprimorem a prática de organizar estatística para o público não especialista. A localização de um dado acaba sendo uma tarefa árdua para pessoas que não tenham ao menos alguma perícia na sua produção e uso.

Nesse ângulo, verifica-se que, de modo geral, os sites das agências estatísticas nem sempre se utilizam, de forma devida a linguagem específica da *Internet*. A organização das páginas nos sites é, na maioria das vezes, excessivamente elaborada na perspectiva do produtor da informação, exigindo do usuário esforço para compreender sua lógica ou o conhecimento prévio do universo de informações normalmente produzidas. Há problemas relacionados à linguagem, seja porque a mesma informação é apresentada com diferentes denominações e não há mecanismos de compatibilização entre as linguagens, seja porque tais denominações são excessivamente marcadas pelo jargão técnico. Não é raro verificar que os usuários encontram dificuldades para localizar informações, pois na construção do site e das páginas não se considera se ele conhece ou não as principais pesquisas da instituição ou não se questiona se eles entendem a linguagem na qual as informações são veiculadas. Se ele desconhece, resta-lhe a tarefa de peregrinar pelo site na tentativa de adivinhar os princípios de arranjo utilizados pelo proprietário ou sua forma de expressão que, invariavelmente, deixam pouco espaço à participação de quem se aventura a navegar nele. (LARA; CONTI, 2003, p.32)

A informação confiável, compreensível e bem difundida constitui um instrumento de cidadania. Faz-se necessário, portanto, que ao lado da qualidade da produção, o uso pela sociedade seja o objetivo condutor do sistema estatístico. O grande desafio, nesse caso, é disseminar as estatísticas públicas segundo as necessidades práticas dos cidadãos.

Nos tempos atuais, quando a maioria das informações recebidas diariamente é acompanhada de medidas estatísticas e de índices que são comparados e analisados para validar perspectivas individuais ou coletivas sobre a economia ou sobre a população, é importante que o cidadão, além de ter acesso aos dados, possua também o conhecimento de conceitos que o instrumentalize a entender e criticar os números que são divulgados.

A compreensão e a tomada de decisões diante de questões políticas e sociais também dependem da leitura e interpretação de informações complexas, muitas vezes contraditórias, que incluem dados estatísticos e índices divulgados pelos meios de comunicação. Ou seja, para exercer a cidadania,

é necessário saber calcular, medir, raciocinar, argumentar, tratar informações estatisticamente, etc. (BRASIL, 1997, p. 25)

Nesse sentido, a inclusão do ensino da estatística e da probabilidade desde as primeiras séries da educação básica, através das diretrizes dos Parâmetros Curriculares Nacionais⁵, constitui um passo importante na construção da utilidade prática das estatísticas públicas e formação para o exercício da cidadania.

E a disponibilização do canal temático “Vamos Contar” no site do IBGE, disseminando dados estatísticos por meio de atividades e recursos para aulas desde a educação infantil até o ensino médio, produz uma sinergia que potencializa a possibilidade de formação do cidadão.

Mas, se o objetivo é a universalização do acesso às estatísticas públicas, para que o acesso e o uso da estatística pública ocorram de maneira efetiva, de modo a permitir que ela tenha utilidade prática para toda a sociedade, é necessário que mais ações como essas sejam realizadas de forma sistematizada. É preciso pensar em estratégias de relacionamento mais adequadas à diversidade de usuários, principalmente em um país com grandes diferenças sociais e educacionais como o Brasil. E uma vez que o acesso esteja garantido, é necessário avaliar, junto aos usuários, por um lado o grau de compreensão das informações disponibilizadas; por outro, o grau de satisfação ou a dificuldade com a forma de recuperação dos dados.

3.2 Coordenação estatística

Do lado dos produtores das estatísticas públicas também existe uma heterogeneidade na conformação das instituições envolvidas e uma multiplicidade nos dados oferecidos.

Após a Constituição de 1988, novos preceitos constitucionais e legais — que levaram à descentralização da execução de políticas sociais — fizeram com que

⁵ Em atendimento à Lei Federal nº 9.394 de 20/12/96, equipes subordinadas às Secretarias de Educação Fundamental e de Educação Média e Tecnológica elaboraram Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e Médio, respectivamente, atendendo à exigência da LDBEN/96 que incumbia à União, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios, a responsabilidade de estabelecer currículos e conteúdos mínimos para a Educação Básica. (DA SILVA, 2011, p.750)

estados e municípios ganhassem novas competências, necessitando cada vez mais de informações sociais, econômicas e territoriais, regionalmente detalhadas, para a elaboração de políticas públicas.

Por outro lado, a expansão de políticas sociais focalizadas, de planejamento, execução e gestão mais complexas, fez com que os órgãos ministeriais envolvidos necessitassem de dados mais detalhados sobre as características da população alvo, incluindo, em muitos casos, a construção de cadastros das famílias ou pessoas beneficiárias.

Da mesma forma, outros órgãos federais responsáveis pela produção de dados estatísticos sobre o mercado de trabalho formal, educação e saúde também se desenvolveram muito desde então, ampliando consideravelmente a oferta e o acesso a esses dados.

Todos esses fenômenos implicaram na produção de estatísticas próprias, seja por meio da compilação de registros administrativos seja pela produção de dados primários, resultando, assim, na configuração atual dos três pilares na produção estatística oficial: o IBGE, as agências estaduais e municipais de estatística e os órgãos produtores do poder executivo federal.⁶

Essa multiplicidade de órgãos públicos envolvidos na produção de estatísticas públicas, sem clareza na divisão do trabalho e na distribuição de competências, tem favorecido, em alguns casos, a superposição na oferta de dados. Mas essa duplicidade convive, ao mesmo tempo, com a ausência de dados em vários temas e níveis de detalhamento.

A indefinição na distribuição de competências em matéria estatística entre as três esferas de governo e no interior da esfera federal dificulta um eficiente aproveitamento dos escassos recursos existentes. O conjunto de estatísticas produzidas é definido pelo setor público com pouca articulação entre os órgãos envolvidos, que recebem demandas de várias partes e tomam decisões de produção de dados que poderiam estar inseridos em investigações ou compilação de registros administrativos realizadas em outras instâncias.

⁶ Além da produção estatística oficial, o usuário convive ainda com uma profusão de índices e indicadores produzidos por órgãos internacionais, como o PNUD, FMI e BID, e órgãos privados nacionais, como a FGV, FIPE e CNI. Índices, por exemplo, como o IDH, produzido pelo PNUD, e os de inflação produzidos pela FGV são largamente utilizados no país e disseminados pela grande mídia.

As demandas recebidas pelas instituições geralmente são pontuais, manifestando interesses setoriais. Originam-se na esfera governamental para construção ou gestão de políticas públicas, organizações privadas ou do terceiro setor interessadas em temas econômicos ou sociais. Podem ser geradas, também, pela proposição dos próprios técnicos das instituições, a partir de análises sobre temas de sua especialização, ou ainda, terem origem em recomendações internacionais.

Como consequência da maneira pouco articulada como se dá esse processo de atendimento às demandas de dados, observa-se, atualmente, no Brasil, a produção e a divulgação de uma profusão de estatísticas e indicadores, por parte dos vários órgãos produtores, sem a necessária coordenação e sem uma discussão metodológica que permita verificar consistências, compatibilidades e duplicidades.

Lima (2008, p.69, grifo nosso), ao analisar as estatísticas criminais brasileiras, avalia muito bem essa situação:

Em síntese, a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a **opacidade do excesso de exposição** e permite que discursos de transparência sejam assumidos, mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem?). Hoje, várias secretarias de segurança do país e outros órgãos de governo colocam à disposição, pela *internet*, estatísticas sobre crimes e criminosos e, nem por isso, podemos afirmar que conhecemos muito mais sobre os principais dilemas do tema do que alguns anos atrás.

A análise de Lima (2008) pode ser aplicada a outros temas, como saúde, emprego e educação, por exemplo. Diante do volume e das diferentes fontes das estatísticas divulgadas, o usuário fica perdido e, ao mesmo tempo, privado da possibilidade de conhecimento.

Uma das consequências da falta de coordenação do sistema é a inexistência de definição oficial dos limites do sistema, ou seja, a identificação de todas as unidades envolvidas na produção e disseminação, e, conseqüentemente, a inexistência de um inventário completo sobre todas as estatísticas oficiais produzidas.

A crescente demanda por novas estatísticas, nos mais variados temas, em intervalos e coberturas geográficas diversas, em um país com a dimensão do Brasil, não pode ser atendida por uma instituição estatística isolada. De fato, se faz

necessário a atuação de vários órgãos produtores, trabalhando em conjunto e de forma coordenada, de forma a evitar o risco de incomparabilidade dos resultados e desperdícios de recursos escassos.

A coordenação na produção das estatísticas públicas poderia evitar a “opacidade” (LIMA, 2008) de algumas estatísticas públicas e facilitar o compartilhamento dos dados, tanto no momento da produção quanto do uso. Poderia evitar, também, a manipulação dos números, dado que a transparência sobre as incomparabilidades e as confluências da produção estatística existente permitiria a identificação dos limites de validação dos números apresentados nos discursos.

Coordenação nacional constitui um dos princípios fundamentais recomendados pela UNSD.

Princípio 8 Coordenação nacional

A coordenação entre os órgãos de estatística de um país é indispensável, para que se obtenha coerência e eficiência no sistema estatístico. (IBGE, 2015a)

Chenais (2008) aponta a integração e a coordenação como aspectos importantes na governança técnica de um sistema estatístico.

Even if every unit of the statistical system is managed as well as possible within the framework of the mission it has been set, this is not enough to assure optimal management of the overall statistical sector. Indeed, interrelation within the system and relations with the main stakeholders need to be supervised and their consistency ensured within what is termed “statistical coordination”. (CHENAIS, 2008, p.23)

A realização da coordenação nacional sempre foi um desafio para o sistema estatístico brasileiro. O IBGE, que legalmente exerce essa função, tem dado alguns passos nessa direção, como a instituição da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA), criada para monitoramento e definição das normas de utilização e padronização das classificações estatísticas.

O trabalho de padronização da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), realizado juntamente com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e com vários órgãos da administração pública, nas três esferas de governo, é um caso de sucesso em termos de integração e coordenação.

Outros dois casos de sucesso são o trabalho em conjunto com os órgãos estaduais de estatística na produção das Contas Regionais e do cálculo do PIB-Municipal e a instalação do Comitê de Estatísticas Sociais⁷.

Um passo mais recente, no exercício da coordenação do sistema estatístico, é a proposta de construção do Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), definido no Programa 2038 do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo Federal, que tem como objetivo “aprimorar o conhecimento sobre a realidade brasileira por meio do aperfeiçoamento da gestão das informações estatísticas e geocientíficas oficiais e dos registros administrativos”. (MPDG, 2016)

Apesar dessas experiências, ainda há muito a ser construído, em termos de integração e coordenação das estatísticas produzidas.

Muito tem-se discutido sobre a necessidade de uma efetiva coordenação do sistema estatístico, como se vê nos estudos de Senra (1998a; 1998b; 2005a); Ferreira (2003); Lima (2008); Feijó e Valente (2005). As opiniões podem ser resumidas em duas posições: uma é a de que o IBGE assumira mais o papel de coordenador do sistema e a outra é a de criação de um órgão colegiado. Senra (1998a; 2005a) expressou as duas opiniões em momentos distintos.

A opinião expressa em Senra (1998a) foi o resultado da pesquisa de opinião realizada junto a integrantes dos quadros institucionais do IBGE e de agências estaduais e municipais de estatística, como parte integrante da sua tese de doutoramento.

Assim, a pesquisa revelou unânime valorização do IBGE como coordenador da estatística nacional, negando-se claramente a necessidade de uma agência coordenadora. A agência nacional teria visão impar do conjunto de possibilidades produtivas, teria visão impar das diretrizes necessárias às estatísticas públicas, em síntese, a coordenação só pode ser feita pelo IBGE, caso contrário não teria legitimidade. Entretanto, há quem sentencie que seria preciso promover uma reestruturação administrativa e organizacional do órgão [IBGE], para dotá-lo de mais flexibilidade e agilidade administrativa, há quem declare que seria conveniente que o órgão [IBGE] dispusesse de uma unidade burocrática para questões de coordenação, mas tomando-a na simples função de observadora do que fosse desenvolvido nas áreas temáticas, o que seria a nosso juízo muito pouco. (SENRA, 1998a, p.120)

⁷ O Comitê de Estatísticas Sociais, criado através da Portaria Interministerial nº 424, de 6 de dezembro de 2007, é um fórum composto pelos órgãos produtores federais de estatísticas sociais com a finalidade de construir documentação padronizada das diversas bases de dados; identificar potencialidades e lacunas das principais bases de dados sociais; e avançar em direção à análise integrada dessas diversas bases. Mais informações em <http://ces.ibge.gov.br/>.

Em Senra (2005a), o autor expõe a sua opinião:

A coordenação melhor ficaria num Conselho Superior de Estatística, composto de notáveis (conselho de sábios), com posição política e com visão técnica. Sua atuação poderia acontecer em diferentes competências: executiva, legislativa e judiciária. Como e em quais limites, teria de ser objeto de debates e acordos. Enfim, constituído, lhe competiria credenciar as instituições produtoras, desde que atendessem a determinadas condições, sob alguma doutrina estatística; e lhe caberia garantir a ocorrência dessas condições, fazendo-as consolidar e avançar, da mesma forma que lhe caberia validar os resultados. (SENRA, 2005a, p.129)

Durante o II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, em 1998, Luiz Henrique Proença Soares, ex-diretor da Fundação SEADE/SP, também expôs sua opinião sobre a coordenação do sistema.

Reconhece-se a necessidade de que se estabeleçam mecanismos e instâncias de coordenação do SEN, respeitadas as especificidades de cada situação regional ou local, já que a estrutura federativa do país assegura a esses entes autonomia em relação ao poder central, o que não exclui a produção de estatísticas. E lança, além da flexibilidade nos modelos e formas de intervenção, a necessidade de que o exercício de coordenação, como sugere Senra, ao mesmo tempo que dotado de poderes específicos para fazer valer sua atividade, seja construído a partir da argumentação e do convencimento das partes envolvidas no Sistema. Isso não significa o engessamento da unanimidade, mas a busca da construção de consensos. Satisfeitos esses requisitos, envolvendo a ampliação da legitimidade dos processos decisórios nas entidades produtoras, poder-se-ia passar ao capítulo das discussões acerca das tarefas específicas que caberiam a cada parte do sistema. Dito de outra forma, o problema central que se apresenta no tema proposto me parece residir muito mais nos fundamentos do exercício do poder específico – e não pequeno – que se associa às entidades produtoras de estatísticas, e que é proporcional à sua importância no Sistema, e não numa definição funcional e supostamente técnica das tarefas a serem cumpridas por essas entidades. (SENRA, 2009, p.596)

A coordenação e integração do sistema estatístico constitui um tema que deveria ser objeto de atenção pelo Estado brasileiro. Faz-se necessário pensar uma concepção de coordenação das estatísticas públicas que tenha forma sustentável a longo prazo e que seja implementada de forma orgânica e acordada entre os vários órgãos. E essa concepção precisa estar assegurada por uma estrutura jurídico e institucional que assegure o ordenamento e a integração das instituições responsáveis pela produção da estatística oficial no país.

3.3 Estrutura jurídica e institucional

Senra (2014) identifica três modelos históricos no sistema estatístico brasileiro. O primeiro modelo vai de 1936 a 1966 e se desenvolve plenamente durante o Estado Novo de Vargas. Estava sustentado em três pilares: o primeiro deles é que o instituto nacional de estatística abrangeria também a geografia; o segundo era a existência de uma rede de agências municipais de estatística, com acesso aos registros administrativos locais; e o terceiro era a autonomia financeira, através de um fundo com recursos para fins estatístico (SENRA, 2014).

O modelo, como dito antes, dava voz e vez às três esferas políticas, em um complexo de organismos colegiados, com força às Assembleias Gerais, às quais tinham acento os órgãos estaduais de estatística, os órgãos federais temáticos – que compunham a Junta Executiva Central – e também os órgãos temáticos associados, cujas produções estatísticas, embora fossem integrantes do programa estatístico, não eram feitas pelos órgãos federais temáticos. As Assembleias e a Junta Executiva debatiam e deliberavam regularmente, e suas decisões (resoluções) tinham caráter legislativo. (SENRA, 2014, p.3)

O segundo modelo compreende o período de 1966 a 1996 e teve como características o completo afastamento dos colegiados e a produção centralizada no IBGE. As agências estaduais de estatísticas e os órgãos federais com produção temática ficaram estagnados.

O segundo modelo ganha força com o Regime Militar, num tempo de governos militares autoritários, que intensificam o planejamento centralizado (não mais de mobilização psicológica, como no passado, mas já agora com fumos de ciência), a também querer muitas estatísticas, mormente as econômicas. (SENRA, 2014, p.4-5)

O terceiro modelo se inicia em 1996 e segue até hoje “num buscar de rumos, numa trajetória mais ou menos errática”, segundo Senra (2014, p.6). No modelo atual, a estrutura jurídica e institucional vigente ainda é uma herança das décadas de 1930 e 1970. Permaneceram na estrutura atual vários elementos antidemocráticos dos períodos ditatoriais.

Um desses elementos é o estabelecimento do objetivo do SEN de “... possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional” (BRASIL,

1974a, Art. 1º). Visar à segurança nacional não pode ser objetivo de estatísticas públicas em uma sociedade democrática, pois o conceito de segurança nacional no regime ditatorial significava muito mais do que a proteção de fronteiras contra eventuais ataques externos.

Portanto, é possível concluir que o conceito de segurança nacional, formatado no interior da ESG, foi muito além de um mero conceito de defesa do território. Pretendeu-se com o conceito de segurança nacional absorver diversos significados, muitos deles originariamente afetos à política, à economia e à gestão estatal. Com isso, foi construído um conceito de grande importância para justificar a classe militar como a elite dirigente, bem como de outorgar ao Chefe do Executivo um relevante poder de expedir decretos-lei. (COSTA; DIRSCHNABELL, 2011, p.548)

O conceito de segurança nacional foi construído de forma a justificar muitos atos discricionários e repressivos praticados pelo Estado durante a ditadura militar. Este conceito não se coaduna com a finalidade social das estatísticas públicas de fornecer informações para o exercício da cidadania em um Estado democrático de direito.

Outro legado dos períodos anteriores é a vinculação e subordinação de todos os produtores à administração pública: o coordenador do sistema está diretamente vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), todos os órgãos no âmbito federal estão vinculados a ministérios ou secretarias e os órgãos estaduais e municipais de estatística também estão vinculados, em sua maioria, às secretarias de planejamento ou fazenda.

A forma pela qual o IBGE está organizado, como órgão administrativo subordinado a um Ministro de Estado, reflete uma concepção antiga, segundo a qual os institutos de estatística seriam apenas um braço do governo federal, destinado à coleta de dados solicitados pelos governantes para o melhor exercício de suas funções. Hoje, no entanto, sabemos que os institutos nacionais de estatística são instituições públicas, voltadas à produção de informações confiáveis e relevantes para a sociedade como um todo, sociedade da qual o governo federal é só uma parte. O governo federal, como representante legítimo da sociedade, tem a responsabilidade de garantir o funcionamento de seu instituto de estatística e de zelar pela sua qualidade técnica, isenção e independência, sem abrir mão de seu direito de solicitar ao Instituto que produza as informações de que o governo necessita, mas sem confundir esta responsabilidade e este direito com um simples poder de mando. Posso assegurar que, durante todos estes anos que estive à frente do IBGE, sua independência e autonomia técnica sempre foram respeitadas e garantidas pelos Ministros aos quais estive subordinado, mas o fato é que o IBGE ainda não dispõe dos mecanismos legais e institucionais que garantam sua independência técnica e isenção e o protejam de ingerências externas indevidas, e estes mecanismos precisam ser criados com presteza. (SCHWARTZMAN, 2016a, p.2)

A inserção dos órgãos produtores de estatística nas administrações públicas os deixa expostos às pressões econômicas e políticas. A confiabilidade nos resultados pode ser abalada a qualquer momento devido à possibilidade de manipulação real ou presumível.

Como apontado por Seltzer (1994), as ameaças à integridade das estatísticas podem ser de vários tipos⁸. Uma ameaça muito comum no caso do Brasil, tendo como motivação as restrições orçamentárias, é a suspensão ou atraso na realização de pesquisas que deveriam ser produzidas com periodicidade regular. Exemplo recente desse tipo de interferência foi a suspensão da Contagem da População em 2016, pelo IBGE e MPDG. E casos mais antigos, que se tornaram emblemáticos desse tipo de ameaça, foram o adiamento do censo demográfico de 1990 para 1991, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, e a não realização da PNAD em 1994, durante o governo do presidente Itamar Franco.

Outro tipo de ameaça teve como exemplo a desconfiança de manipulação política na divulgação da PNAD 2013, que continha erros nos resultados de desigualdade de renda, constatados por um usuário especialista e corrigidos imediatamente pelo IBGE.

E um outro tipo de ameaça, mais recente ainda, junho de 2016, em meio ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff, foi a mudança na presidência do IBGE pelo presidente da República interino, surpreendendo toda a comunidade de usuários. A ausência de dispositivos legais que garantam sua independência técnica e ofereçam proteção a interferências externas arbitrárias deixam o órgão vulnerável a intempéries políticas e de governo.

O IBGE não pode continuar sendo uma simples repartição dentro de um ministério, precisa ter um presidente e Conselho Administrativo com mandatos definidos, e autonomia para decidir o que pesquisar e publicar, conforme as diretrizes gerais do governo, mas sem interferências. É a garantia de que o país precisa, e o instituto merece. (SCHWARTZMAN, 2016b)

Outro elemento importante na estrutura institucional do SEN não diz respeito ao legado legislativo dos períodos ditatoriais, mas à ausência de coadunação com o princípio de participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada

⁸ Ver tópico 1.3, no capítulo 1 deste trabalho.

de decisão relacionados com as questões públicas, consagrado na Constituição de 1988.

Em virtude da diversidade de atores e interesses sociais envolvidos — ou que possam ser atingidos pelo trabalho dos vários órgãos de estatística que compõem o SEN —, se faz necessário um espaço público de interlocução, debate e negociação de conflitos.

Em muitos países, como Austrália e Canadá, existem os conselhos nacionais de estatística, com participação do governo, produtores e usuários, que têm a função de assessorar os órgãos nacionais de estatística nas decisões sobre as prioridades nas atividades estatísticas e os programas anuais de trabalho, reduzindo a chance de atuação de grupos sociais com grande poder de influência nessa tomada de decisão.

Para o sistema estatístico brasileiro, Senra (2002) defende a criação de um Conselho Estratégico para a execução dessa tarefa:

Assim, para tratar do desejado e do desejável, em si mesmos, separadamente, e, sobretudo, em suas articulações, bem conviria poder-se contar com um Conselho Estratégico de Informação, como uma institucionalidade do espaço político inerente à demanda (claro, com representação democrática do triângulo da demanda). Ele seria, então, como que o guardião do pilar da pertinência (relevância e abrangência) e do pilar da utilidade (combinação e comparação), os quais, incorporados ao programa de trabalho, guiam a oferta (quando se estará promovendo a interdependência entre as dimensões sociopolítica e técnico-científica que configuram as informações estatísticas). (SENRA, 2002, p.79)

Feijó e Valente (2005) também defendem a criação do Conselho de Estatística:

Assim, uma questão central, que deixamos em aberto neste texto para futura reflexão, se reporta ao problema da governança do sistema, vale dizer, entre outras coisas, aos mecanismos a serem adotados para a definição da agenda de pesquisas, a garantia à qualidade e à transparência necessária às estatísticas, permitindo o pleno exercício da cidadania. Nesse aspecto, parece-nos oportuna a criação de uma Comissão ou Conselho Estatístico, composta por representantes do governo e da sociedade civil, que atuaria como uma agência reguladora. Da mesma forma, uma Lei de Responsabilidade Estatística, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, propiciaria um instrumento de controle e cobrança da sociedade aos governos, sobre os assuntos pertinentes às estatísticas públicas. Cremos que já é chegada a hora de se rediscutir a Lei Estatística atual, vigente há mais de 30 anos. (FEIJÓ; VALENTE, 2005, p.53)

E ainda, na IV CONFEST promovida pelo IBGE em 1996, várias associações da comunidade científica⁹ produziram um documento com um conjunto de propostas para diretrizes de uma política nacional de estatísticas públicas que contribua para a construção de uma sociedade democrática. Uma das propostas do documento era a criação do Conselho Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (CONISET).

Propõe-se o estabelecimento de uma coordenação compartilhada com as associações científicas, sociedade civil organizada e o governo, através da criação do Conselho Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (CONISET).

Este espaço está sendo proposto para que se ampliem as possibilidades de superação de disputas tecnicistas (entre os diferentes produtores de dados) e do histórico afastamento de entidades organizadas da sociedade do processo de gestão da informação. O CONISET deve ser um fórum de caráter permanente (*locus* possível de disputa entre saberes e interesses, muitas vezes contraditórios, a serem negociados), no qual as questões estratégicas estarão sendo debatidas, ampliando as possibilidades de implementação de uma PNI. Deve constituir-se em um fórum privilegiado para o qual confluirão os debates dos interlocutores envolvidos, no sentido da busca de um acordo que dê respaldo político e técnico legitimador a um novo *modus faciendi* para a gestão da Informação: colegiada, participativa, democrática e compromissada com o avanço da consciência de cidadania. (SBPC et al., 1996, p.14)

Os vários elementos apontados indicam que a estrutura atual do SEN, que vem sendo mantida desde a década de 1970, apresenta um descompasso entre as necessidades atuais de informação e de participação social na definição da agenda de produção de informações. Faz-se necessária a construção de um marco legal e institucional para a regulação de todo o processo de trabalho que seja compatível com o estágio atual de desenvolvimento econômico e social do país.

A elaboração de estatísticas oficiais está a cargo dos sistemas nacionais de estatística (NSS – national statistical systems), que abrangem os responsáveis pela recolha, compilação e análise dos dados, bem como os respectivos utilizadores. No entanto, nos países em vias de desenvolvimento, muitos destes sistemas nacionais não têm capacidade para responder às necessidades dos utilizadores. As estatísticas de qualidade não são baratas e, em muitos países, os sistemas estatísticos são insuficientemente financiados e não produzem os resultados esperados. Se os sistemas não forem aperfeiçoados, a falta de dados estatísticos de qualidade irá prejudicar o desenvolvimento econômico e social. (PARIS21, 2004, p.3)

⁹ Assinaram o documento as seguintes sociedades científicas: SBPC, ABEP, ABE, ABRASCO, ANPEC, ANPOCS, ANPEGE, ANPUR, SBC e SBEB.

O diagnóstico sobre a caducidade da estrutura organizacional do SEN é compartilhado por vários estudiosos do tema (SENRA, 2005a; JANUZZI e GRACIOSO, 2002; FEIJÓ e VALENTE, 2005; MÉDICI, 1990; CARVALHO, FIGUEIRÔA e GUIMARÃES, 2006) e alguns deles apontam a necessidade do estabelecimento de uma política pública nacional para a regulação da produção e disseminação de estatísticas públicas.

Assim, a realização harmoniosa da informação estatística como bem público dependerá da existência de uma política de informação, entendida como a necessária regulação de todo o processo de trabalho, dirimindo polêmicas no âmbito de uma coordenação especializada.

Entendemos que uma política de informação deverá atuar em todo o processo de geração das informações, partindo da sua idealização, passando por sua realização e chegando à sua utilização, claro, cuidando-se atentamente de seu arquivamento, de sua documentação, de sua disseminação. Enfim, estará materializada, desdobrada, em um conjunto de leis, diretrizes, regulamentos e interpretações, emanados das autoridades competentes, orientando-se todo o processo de geração das informações. (SENRA, 1999, p.1)

A gravidade de tal crise aparece em toda a sua dimensão quando se leva em conta que informar, antes de mais nada, é um ato político. Nem os meios, nem o conteúdo da informação intervêm em um vazio histórico; ao contrário representam e são, sempre, portadores de intencionalidades políticas. É nesse sentido que se afirma a essencialidade da definição de uma Política Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais que seja fruto de um processo contínuo e democrático de uma nova dinâmica decisória no tocante às informações consideradas como oficiais. (SBPC et al, 1996, p.3)

Mas a definição de uma política pública nacional sobre o sistema estatístico não pode ser construída de cima para baixo ou unilateralmente. A organização Partnership in Statistics for Development in the 21st Century (PARIS21), fundada em 1999 pela ONU, Comissão Europeia, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, adverte que é necessário tomar cuidado na definição sobre a melhor forma de desenvolvimento das estatísticas públicas de um país. “Esta tarefa pode ser facilitada mediante a concepção e execução de planos estratégicos de estatística, integrados nos processos da política nacional e abrangendo todos os setores de dados e todos os utilizadores.” (PARIS21, 2004, p.3)

É fato que o sistema estatístico brasileiro progrediu muito nas últimas décadas e, atualmente, está consolidado e possui credibilidade social quanto à produção das estatísticas por ele produzidas, possuindo lugar de destaque perante sistemas estatísticos de outros países. Mas credibilidade é difícil de conseguir e fácil de perder.

Em um Estado democrático de direito, as estatísticas públicas devem estar a serviço do público, e não do poder governamental. As instituições produtoras de estatísticas devem preservar a imagem de legitimidade pública e de instituições produtoras de bem público a serviço de toda a sociedade. A preservação da respeitabilidade, apoiada na confiabilidade dos dados produzidos, requer a construção de um marco legal e institucional, amplamente discutido com produtores e usuários. O amplo debate entre os produtores e usuários sobre a organização do sistema estatístico permitirá uma melhor visualização tanto das deficiências quanto das virtudes da estrutura atual, pavimentando a construção de um novo sistema adequado ao desenvolvimento da sociedade democrática.

Por fim, as discussões levantadas aqui sobre o SEN propõem questões que não esgotam os temas que devem estar inseridos na agenda de discussão dos atores sociais envolvidos na produção e na disseminação de estatísticas públicas. Considerando que essa é uma agenda extensa e que implica em uma multiplicidade de temas a serem tratados, o foco desse trabalho recai sobre a atuação do órgão central do sistema estatístico nacional, o IBGE.

A análise da atuação do IBGE é realizada por meio de uma pesquisa de opinião sobre a utilidade prática das estatísticas públicas divulgadas pelo órgão. A utilidade prática está considerada aqui no contexto do primeiro Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais, estabelecidos pela ONU¹⁰, o qual pode ser apreendido a partir das seguintes premissas: se as pessoas não sabem que as estatísticas existem, elas não vão usá-las; se as pessoas não entendem as estatísticas, elas também não podem usá-las adequadamente; e, por fim, se as pessoas não confiam na instituição produtora, elas não acreditam nas suas estatísticas. (BUMPSTEAD; ALLDRITT, 2011)

¹⁰ Ver tópico 1.3, no capítulo 1 deste trabalho.

4 O LEVANTAMENTO DA OPINIÃO DE USUÁRIOS

Para analisar a utilidade prática das estatísticas divulgadas pelo IBGE, no contexto do primeiro Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais, estabelecidos pela ONU, optou-se por apurar a opinião de usuários sobre o assunto. A escolha desse caminho de investigação baseia-se no pressuposto de que a avaliação coletiva de indivíduos com conhecimento e experiência em um determinado tema é melhor do que a opinião individual do pesquisador.

Com o objetivo de descrever os instrumentos e métodos de pesquisa utilizados para conhecer a opinião dos usuários, este capítulo está estruturado em seis seções. A primeira seção trata da descrição e justificativa da técnica utilizada; a segunda da delimitação do problema a ser pesquisado; a terceira dos critérios utilizados para a seleção dos painelistas; a quarta do processo de construção e definição do questionário; a quinta descreve as etapas de aplicação da técnica de pesquisa utilizada; e a sexta dos procedimentos utilizados para a consolidação dos dados.

4.1 O Método

Para conhecer a opinião dos usuários sobre a utilidade prática das estatísticas divulgadas pelo IBGE aplicou-se a técnica Delphi.

A técnica Delphi é uma ferramenta de pesquisa qualitativa, iterativa, que tem por finalidade obter, comparar e conduzir opiniões de um grupo de especialistas para alcançar o consenso sobre uma área de estudo.

Segundo Linstone e Turoff:

Delphi may be characterized as a method for structuring a group communication process so that the process is effective in allowing a group of individuals, as a whole, to deal with a complex problem. (LINSTONE; TUROFF, 2002, p.3)

A técnica Delphi foi desenvolvida na década de 1950 pela Rand Corporation¹¹ e aplicada pela primeira vez, em 1952, pelos pesquisadores Olaf Helmer e Norman Dalkey. O objetivo principal do experimento dos pesquisadores era reunir a opinião de especialistas para a estimativa, do ponto de vista do planejamento estratégico soviético, do número de bombas atômicas necessárias para destruir plantas industriais americanas (DALKEY; HELMER, 1962). Desde então, a técnica tem sido usada em várias pesquisas, em diferentes áreas do conhecimento.

As características básicas do método são: o uso de especialistas; a realização de rodadas iterativas, com a possibilidade de troca de informações e opiniões entre os participantes do grupo; o anonimato das respostas; e a busca por consenso das respostas, diante da possibilidade de revisão das visões individuais em função da representação estatística da visão de grupo dos demais respondentes.

A operacionalização da técnica Delphi implica na formação de um grupo de especialistas, que responde individualmente a uma série de questões ao longo de várias rodadas. Geralmente a consulta começa com o envio de um primeiro questionário com respostas abertas com a finalidade de construir o questionário estruturado a ser enviado nas rodadas seguintes. A cada rodada as respostas são analisadas estatisticamente e o resultado é agregado em novos questionários distribuídos novamente ao grupo.

O objetivo destas rodadas iterativas é que a composição das opiniões gerada pelos seus pares no grupo, em cada rodada, influencie a resposta dos demais na rodada seguinte. Com a oportunidade de conhecer as opiniões dos demais, os especialistas podem rever seus posicionamentos ao longo das rodadas, o que contribui para a obtenção de consenso sobre as questões que estão sendo investigadas.

Não há uma quantidade definida de rodadas a serem realizadas, mas a maioria das aplicações da técnica menciona a execução duas ou três rodadas para se chegar ao consenso. Não existe também uma definição para número ideal de especialistas que poderão compor o grupo, dado que a seleção dos participantes se dá pela sua *expertise* em relação ao tema e não em função de uma amostra probabilística da população-alvo.

¹¹ A Research and Development (RAND) Corporation é uma instituição *think tank* dos EUA sem fins lucrativos, criada após a Segunda Guerra Mundial com a finalidade de juntar planejamento militar com decisões de pesquisa e desenvolvimento. (CAMPBELL, 2004)

O critério para definir a obtenção de consenso deve ser definido pelo pesquisador no início do experimento e podem ser considerados vários tratamentos estatísticos simples para medi-lo, como a mediana, a amplitude interquartil ou a distribuição de frequência absoluta.

Segundo Linstone e Turoff (2002), a ocorrência de uma ou duas das seguintes propriedades em um estudo induzem ao uso da técnica Delphi:

- The problem does not lend itself to precise analytical techniques but can benefit from subjective judgments on a collective basis
- The individuals needed to contribute to the examination of a broad or complex problem have no history of adequate communication and may represent diverse backgrounds with respect to experience or expertise
- More individuals are needed than can effectively interact in a face-to-face exchange
- Time and cost make frequent group meetings infeasible
- The efficiency of face-to-face meetings can be increased by a supplemental group communication process
- Disagreements among individuals are so severe or politically unpalatable that the communication process must be refereed and/or anonymity assured
- The heterogeneity of the participants must be preserved to assure validity of the results, i.e., avoidance of domination by quantity or by strength of personality ("bandwagon effect") (LINSTONE; TUROFF, 2002, p.4)

Das sete propriedades citadas acima, quatro delas induziram ao uso da técnica Delphi nesse estudo: o tema a ser tratado se beneficia de julgamentos subjetivos numa base coletiva; os indivíduos que podem contribuir para o exame do tema não têm um histórico de se comunicarem e representam diversas origens no que diz respeito à experiência e especialização; o tempo e o custo envolvidos na realização de frequentes reuniões do grupo, ou mesmo da realização de entrevistas presenciais, para tratar do tema são inviáveis; e a heterogeneidade dos participantes deve ser preservada para garantir a validade dos resultados.

A principal vantagem de utilizar a técnica Delphi, neste contexto, sem dúvida, é o baixo custo para aproveitar as ideias e as opiniões de um grupo de participantes heterogêneos, considerados como partes interessadas, localizados em diferentes estados da federação. E a principal dificuldade encontrada é a manutenção da participação dos respondentes nas rodadas sucessivas do questionário.

4.2 Definição do problema

A gênese dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais como referencial universal para o trabalho estatístico oficial tem o seu início simbólico com a queda do muro de Berlim. (BODIN, 2014). Com a transição, nos países da Europa Central, de sistemas políticos de partido único e planejamento centralizado para sistemas com democracias pluralistas e economias de mercado, os produtores de estatísticas oficiais desses países necessitavam de novas referências para produzir dados adequados e confiáveis. Com esta finalidade, a Conferência dos Estatísticos Europeus criou um *working group* para a produção de um documento sobre padrões profissionais e éticos a serem seguidos pelos sistemas estatísticos europeus. Este documento foi aprovado na 39ª sessão da Conferência dos Estatísticos Europeus realizada em junho de 1991. Desde então foi reconhecido que os princípios tinham importância global muito mais ampla, culminando com o endosso da Assembleia Geral das Nações Unidas em janeiro de 2014.

O documento disciplina claramente que a confiança dos usuários nas estatísticas oficiais somente pode ser alcançada se todas as partes envolvidas em sua produção e disseminação seguirem determinadas regras éticas e de boas práticas.

That means that governments have to create an adequate environment and to provide a fair juridical and budgetary framework to produce and disseminate statistical data meeting all users' needs and not only their own needs and to guarantee the respect of best practices and the integrity of statistics. But it also means that the statistical community as a whole (including the national and international statistical societies) has to get and promote a set of ethical principles and good practices. (BODIN, 2015, p.2)

Nesse sentido, De Vries (2016) propôs uma abordagem sistemática para avaliar o desempenho dos sistemas estatísticos nacionais, a partir dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais. O objetivo do seu trabalho foi traduzir os princípios em termos operacionais e em perguntas concretas sobre "*como estamos*". O problema a ser investigado, utilizando a técnica Delphi, tem sua inspiração nessa abordagem, mas se restringindo, em função de limites operacionais e sem

desmerecer a importância dos demais, à avaliação da atuação do IBGE em relação ao primeiro princípio¹².

A importância do primeiro princípio se dá pelo seu conteúdo orientador sobre a governança e o papel das estatísticas oficiais na sociedade em uma sociedade democrática, foco desse trabalho.

4.3 Seleção de painelistas

A seleção dos painelistas é uma das etapas mais importantes, posto que a técnica Delphi não depende de amostra representativa da população-alvo e sim do conhecimento dos respondentes a respeito dos temas a serem tratados na investigação.

Em virtude dessa característica da técnica, o público-alvo do estudo são os usuários das estatísticas do IBGE que possuem o perfil de especialistas e formadores de opinião¹³. Esses usuários foram separados em três grupos, em função de seus vínculos profissionais e dos diferentes objetivos na utilização dos dados do IBGE.

O primeiro grupo é constituído por assessores ministeriais e analistas de órgãos governamentais federais e estaduais. Esse grupo recebeu a denominação de GOVERNO. Geralmente utiliza os dados do IBGE para acompanhamento e análise do comportamento das variáveis econômicas e sociais. Suas atividades abrangem a produção de relatórios, estudos, pareceres, apresentações e informativos com a finalidade de planejamento governamental; proposição, análise e avaliação de políticas públicas; e elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional.

O segundo grupo é constituído de pesquisadores de universidades federais e estaduais com cinco anos ou mais de uso dos dados do IBGE. Esse grupo recebeu a denominação de ACADEMIA. Geralmente utiliza os dados do IBGE para construir modelos explicativos sobre fenômenos sociais e econômicos; testar hipóteses de estudos; e comprovar hipóteses.

¹² Ver tópico 1.3, no capítulo 1 deste trabalho.

¹³ Ver tópico 3.1, no capítulo 3 deste trabalho.

O terceiro grupo é constituído de analistas de consultorias econômicas, organizações não governamentais, organizações internacionais, entidades de classe e institutos de pesquisa. Esse grupo recebeu a denominação de ORGANIZAÇÕES PRIVADAS. Geralmente utiliza os dados do IBGE para análises, projeções e estudos para definição e fundamentação de demandas a serem apresentadas a órgãos do governo; produção e disseminação de boletins de acompanhamento setorial e social; e elaboração de projetos de consultoria e cooperação técnica.

O objetivo desta divisão foi diminuir a dispersão das respostas dentro dos grupos e fazer a comparação das opiniões consensuais entre os três segmentos, dado que o mesmo questionário foi aplicado a todos os respondentes.

A primeira lista de possíveis respondentes foi construída da seguinte forma¹⁴:

GOVERNO – Busca de nomes de assessores com divulgação de endereços de e-mail nos sites dos ministérios; e lista de contatos estabelecidos no exercício do cargo de coordenadora da Coordenação de Estatísticas Econômicas e Classificações da Diretoria de Pesquisas do IBGE. Foram enviados sessenta e cinco convites para participação na pesquisa.

ACADEMIA – Busca de nomes de docentes com divulgação de endereços de e-mail nos sites dos principais centros de pesquisa das universidades federais e estaduais do país; e lista de pesquisadores participantes dos fóruns de usuários das pesquisas organizados pelo IBGE e comissões consultivas dos censos demográficos. Foram enviados setenta e quatro convites.

ORGANIZAÇÕES PRIVADAS – Busca de nomes de analistas com divulgação de endereços de e-mail nos sites das principais consultorias e entidades de classe do país; e lista de contatos estabelecidos no exercício do cargo de coordenadora da Coordenação de Estatísticas Econômicas e Classificações da Diretoria de Pesquisas do IBGE. Foram enviados cinquenta convites.

¹⁴ A lista dos órgãos e instituições aos quais os respondentes do primeiro questionário estão vinculados encontra-se no Apêndice A.

O convite para participação na pesquisa¹⁵ foi enviado por e-mail, com um link para responder a primeira rodada do questionário. Na primeira rodada do questionário foram inseridas questões que permitiram estabelecer o perfil de uso dos dados do IBGE e critérios para selecionar os especialistas que participariam das rodadas seguintes. Os respondentes que declararam o uso dos dados do IBGE há cinco anos ou mais e que conseguiram concluir o questionário foram selecionados para compor o painel de especialistas.

4.4 Construção do questionário

Os temas para avaliação dos usuários estão baseados na correspondência estabelecida pelo IBGE entre o primeiro Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais e os princípios definidos no Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE (IBGE, 2013).

Os princípios correspondentes no Código de Boas Práticas do IBGE ao princípio fundamental da Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso são:

Princípio 1 - Independência institucional

O IBGE deve ter independência institucional em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, com a finalidade de garantir a credibilidade das estatísticas oficiais.

Princípio 7 - Imparcialidade e objetividade

O IBGE deve elaborar e divulgar as estatísticas oficiais respeitando a independência científica, e fazê-lo de forma objetiva, profissional e transparente, de modo a tratar todos os usuários de forma igualitária.

Princípio 9 - Metodologia sólida

A produção das estatísticas do IBGE deve estar fundamentada em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.

¹⁵ O modelo de carta convite enviado para todos os possíveis participantes da pesquisa encontra-se no Apêndice B.

Princípio 13 – Relevância

O IBGE deve satisfazer as necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.

Princípio 15 - Oportunidade e pontualidade

O IBGE deve produzir e divulgar estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.

Princípio 17 - Acessibilidade e transparência

As estatísticas oficiais devem ser apresentadas de forma clara e compreensível, e divulgadas adequadamente, permitindo o acesso igualitário a todos os usuários.

Na elaboração do primeiro questionário foram realizadas três entrevistas com usuários especialistas que não participariam do painel délfico. O objetivo foi fazer uma pesquisa exploratória sobre as questões a serem aplicadas com a técnica Delphi e avaliar a cobertura do tema recorrendo a um outro olhar (olhar do usuário). A avaliação dos três entrevistados é que as questões levantadas estavam englobando bem o tema e que não havia necessidade de alterações.

Com essa avaliação foi realizada uma primeira versão do questionário que foi pré-testada já no ambiente web com outros quatro usuários que não participariam do painel de especialistas da Delphi. Foi enviado para cada respondente um e-mail com o link para o questionário eletrônico e solicitado que reportassem as dificuldades que tiveram nos itens.

Atendendo às sugestões enviadas e alterando os itens em que foram apontadas dificuldades de entendimento ou de resposta, chegou-se à versão final do primeiro questionário da Delphi (Apêndice C).

O Questionário 1 foi estruturado em quatro partes: a primeira parte diz respeito à caracterização do uso, com a finalidade de estabelecer o perfil do usuário e sua experiência com a utilização dos dados do IBGE; as partes seguintes separam os itens por cada tema a ser tratado – relevância, imparcialidade e igualdade de acesso. Os itens do questionário foram elaborados de forma que todos os elementos necessários para as respostas estivessem expressos na própria questão, sem necessidade de consultas adicionais. A maioria dos itens das questões temáticas foi construída com

pergunta do tipo Matriz¹⁶, onde cada respondente podia emitir sua opinião, por meio de uma escala de tipo Likert¹⁷ de concordância. Foram disponibilizados, também, em algumas questões, espaços para eventuais comentários dos respondentes.

4.5 Aplicação da técnica

A aplicação dos questionários teve uma duração de seis meses, com a realização de três rodadas. O primeiro questionário foi enviado em fevereiro de 2016 e duração de um mês de coleta. Com uma taxa de resposta geral em torno de 40%, setenta e cinco convidados responderam o primeiro questionário. Para alcançar essa taxa foi necessário o envio, dez dias depois do convite, de um lembrete (Apêndice D) para responder o questionário. O Quadro 4 mostra que a taxa de resposta por grupo foi bem próxima, com uma taxa um pouco menor para as Organizações Privadas.

Quadro 4 - Taxa de resposta da primeira rodada do questionário

Grupo	Convites por e-mail	Responderam questionário	Taxa de resposta
Governo	65	26	40,0%
Academia	74	30	40,5%
Org. Privadas	50	19	38,0%
Total	189	75	39,7%

Fonte: A autora, 2016.

Dos 75 convidados que responderam ao primeiro questionário, 59 foram selecionados para participar das rodadas seguintes: 19 especialistas do grupo Governo, 25 do grupo Academia e 15 do grupo Organizações Privadas.

Após avaliação das respostas do primeiro questionário, foram realizadas mudanças no segundo questionário (Apêndice E). Foi retirada a parte de Caracterização do uso, foram retirados os itens sobre a avaliação dos serviços da sala

¹⁶ Pergunta do tipo Matriz é uma pergunta fechada que solicita que os respondentes avaliem um ou mais itens de linha utilizando o mesmo conjunto de opções de coluna. (SURVEY MONKEY, 2016a)

¹⁷ A Escala Likert mede atitudes e comportamentos utilizando opções de resposta que variam de um extremo a outro (por exemplo, de nada provável para extremamente provável). Ao contrário de uma simples pergunta de resposta "sim ou não", uma Escala Likert permite descobrir níveis de opinião. (SURVEY MONKEY, 2016b)

de acesso a microdados e de tabulação especial¹⁸ e foram inseridas questões em função dos comentários dos painelistas¹⁹.

Os itens sobre o serviço da sala de acesso a microdados e o de tabulação especial foram retirados, porque em todos os grupos a maioria dos respondentes selecionados declarou que não tinha como avaliar. Dos 59 selecionados, 64% não tinham como avaliar o serviço da sala de acesso e 59% não tinham como avaliar o serviço de tabulação especial.

O segundo questionário tinha como objetivos apurar a opinião dos especialistas sobre temas manifestados no primeiro questionário e permitir a reavaliação das opiniões buscando o consenso.

A segunda rodada teve início em maio de 2016 e, também, duração de um mês de coleta. Com uma taxa de resposta geral em torno de 80%, quarenta e oito convidados responderam o segundo questionário. O Quadro 5 mostra que, apesar da queda no número de especialistas participantes no painel délfico, a taxa de resposta foi bem melhor do que a do primeiro questionário, especialmente em relação ao grupo das Organizações Privadas. Uma explicação possível é que os convites enviados nessa rodada foram feitos a pessoas mais envolvidas no tema da pesquisa e por isso mais dispostas a responder o questionário uma segunda vez.

Quadro 5 - Taxa de resposta da segunda rodada do questionário

Grupo	Convites por e-mail	Responderam questionário	Taxa de resposta
Governo	19	15	78,9%
Academia	25	20	80,0%
Org. Privadas	15	13	86,7%
Total	59	48	81,4%

Fonte: A autora, 2016.

Sem modificações no questionário, a terceira rodada teve início em agosto de 2016 e uma duração maior de coleta, com quarenta e cinco dias. A terceira rodada foi a mais difícil, em termos de participação dos especialistas. Foi necessário enviar mais dois lembretes, e mesmo assim ocorreu uma queda expressiva no total de painelistas. Com uma taxa de resposta geral em torno de 70%, trinta e quatro especialistas responderam o segundo questionário (Quadro 6).

¹⁸ Dois últimos itens na questão 14 (Apêndice C).

¹⁹ Questões 6, 11 e 16 (Apêndice E).

Quadro 6 - Taxa de resposta da terceira rodada do questionário

Grupo	Convites por e-mail	Responderam questionário	Taxa de resposta
Governo	15	12	80,0%
Academia	20	13	65,0%
Org. Privadas	13	09	69,2%
Total	48	34	70,8%

Fonte: A autora, 2016.

Na consolidação dos dados da terceira rodada, observou-se que apesar de não se chegar ao consenso em vários itens, a variação das respostas diminuiu na maioria dos casos. Poderia ser realizada uma quarta rodada buscando o consenso em vários itens, mas considerando a progressiva perda de painelistas (Quadro 7), decidiu-se encerrar a Delphi e não enviar novamente o questionário para não correr o risco de perder a base de comparação entre os grupos.

Quadro 7 - Número de painelistas por grupos e total, segundo cada rodada

Grupo	Primeira rodada	Segunda rodada	Terceira rodada
Governo	19	15	12
Academia	25	20	13
Org. Privadas	15	13	09
Total	59	48	34

Fonte: A autora, 2016.

4.6 Tratamento dos dados

As respostas provenientes de cada rodada da pesquisa com a técnica Delphi foram extraídas do serviço de pesquisas online e tabuladas em planilha eletrônica, visando realizar a análise dos dados.

A análise foi realizada com tratamento estatístico simples, por meio da observação da frequência absoluta das respostas. A distribuição de frequência das respostas de cada item foi apresentada aos participantes na segunda e na terceira rodadas do questionário, dentro de cada grupo, sem que os participantes pudessem ver os resultados dos demais.

Nas questões em que foi usada a escala de Likert calculou-se também a média aritmética ponderada em cada item com a finalidade de conhecer o grau de

concordância do grupo (OLIVEIRA, 2005). E a partir do intervalo de valor da média ponderada foi estabelecida uma classificação do grau de concordância (Quadro 8).

Quadro 8 - Classificação do grau de concordância, segundo o intervalo de valor da média ponderada

Intervalo de valor da média ponderada	Grau de concordância
Entre 1,0 e 1,49	Discordância muito forte
Entre 1,5 e 1,99	Discordância substancial
Entre 2,0 e 2,49	Discordância moderada
Entre 2,5 e 2,99	Discordância baixa
Entre 3,0 e 3,49	Concordância baixa
Entre 3,5 e 3,99	Concordância moderada
Entre 4,0 e 4,49	Concordância substancial
Entre 4,5 e 5,0	Concordância muito forte

Fonte: A autora, 2016.

Não há uma medida pré-estabelecida para mensurar o consenso, mas usa-se, geralmente, uma frequência de respostas entre 50% e 80% (CASTRO e REZENDE, 2009, p.430). Nesta pesquisa foi considerado consenso quando uma opção de resposta conseguia 80% ou mais de frequência das opiniões dos especialistas e ausência de consenso quando um item não alcançava 50% de frequência. O intervalo de frequência igual ou maior que 50% e menor que 80% indica uma convergência de opinião, mas com divergência ainda significativa.

Seguindo a adoção desse critério, observou-se que em geral a convergência de opinião intragrupos foi aumentando durante as três rodadas do questionário (Quadro 9), mas algumas questões continuaram controversas, como veremos na análise dos resultados no capítulo seguinte.

Quadro 9 - Número de itens em que foi obtido consenso por questionário, segundo o grupo

Grupo	Questionário 1	Questionário 2	Questionário 3
Governo	8	9	11
Academia	2	6	8
Org. Privadas	8	6	10

Fonte: A autora, 2016.

5 A OPINIÃO DOS ESPECIALISTAS

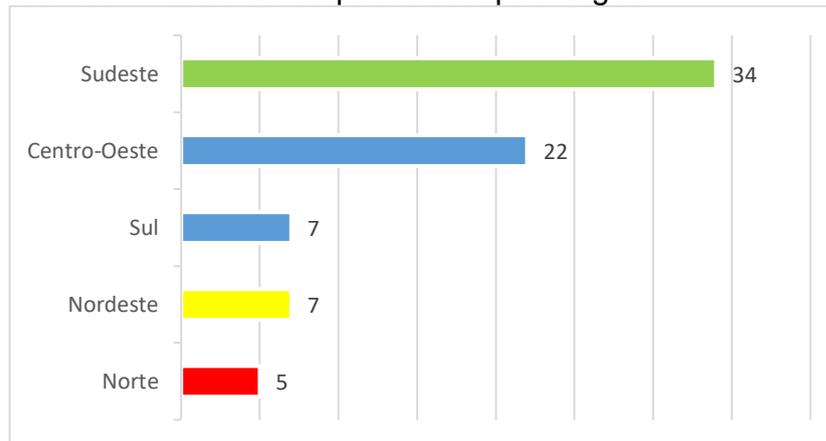
O objetivo desse capítulo é apresentar os resultados da pesquisa de opinião dos especialistas. A aplicação da técnica Delphi começou com 75 respondentes no primeiro questionário e chegou ao seu final com trinta e quatro especialistas que responderam os três questionários. Os questionários aplicados tinham como objetivo conhecer a opinião dos usuários especialistas sobre a relevância, imparcialidade e igualdade de acesso das estatísticas produzidas pelo IBGE. Todos os questionários tiveram esse propósito, sendo que o primeiro questionário serviu ainda como instrumento preliminar para definir o painel de especialistas. Um dos critérios de seleção estabelecido para compor o painel de especialistas foi que o respondente tivesse declarado o uso dos dados do IBGE por cinco anos ou mais.

Os resultados da pesquisa serão apresentados em quatro seções. Na primeira seção serão apresentadas as características de uso dos respondentes que foi investigada no primeiro questionário. Nas três seções seguintes serão apresentados os resultados de consensos e divergências dos especialistas sobre a relevância, a imparcialidade e a igualdade de acesso das estatísticas produzidas e disseminadas pelo IBGE.

5.1 Caracterização do uso

Os 75 respondentes do primeiro questionário estavam concentrados nas regiões sudeste e centro-oeste (Gráfico 1). Apesar da pesquisa não buscar uma representação geográfica de todas as regiões do Brasil, o envio dos convites para o grupo Academia, por exemplo, contemplou centros de pesquisa de todas as unidades da federação equitativamente, mas a maioria das respostas veio da região sudeste. E a concentração da região centro-oeste já era esperada em função da participação dos assessores ministeriais no grupo Governo.

Gráfico 1 - Total de respondentes por Região

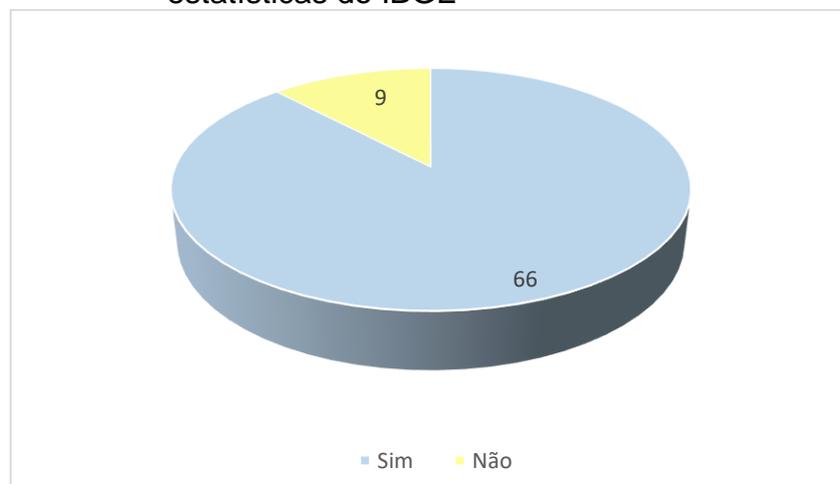


Fonte: A autora, 2016.

Do total de respondentes do primeiro questionário, a grande maioria era de usuários das estatísticas do IBGE (Gráfico 2) que tinham muita experiência no uso dos dados (Gráfico 3) e que usavam frequentemente também (Gráfico 4).

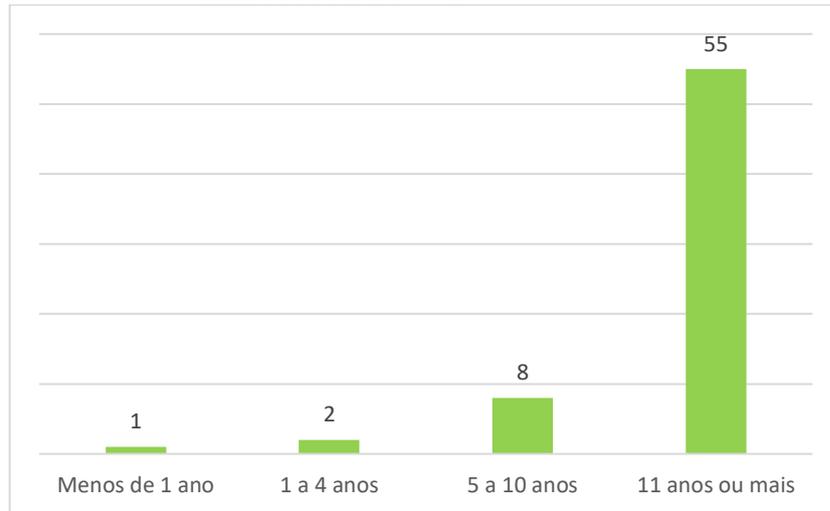
Os gráficos 2, 3 e 4 demonstram que o perfil estabelecido para compor a listagem inicial dos respondentes estava na direção correta. Somente os usuários habituais tiveram interesse em participar de uma pesquisa com um objeto de estudo tão particular sobre o IBGE.

Gráfico 2 - Total de respondentes que usam ou não as estatísticas do IBGE



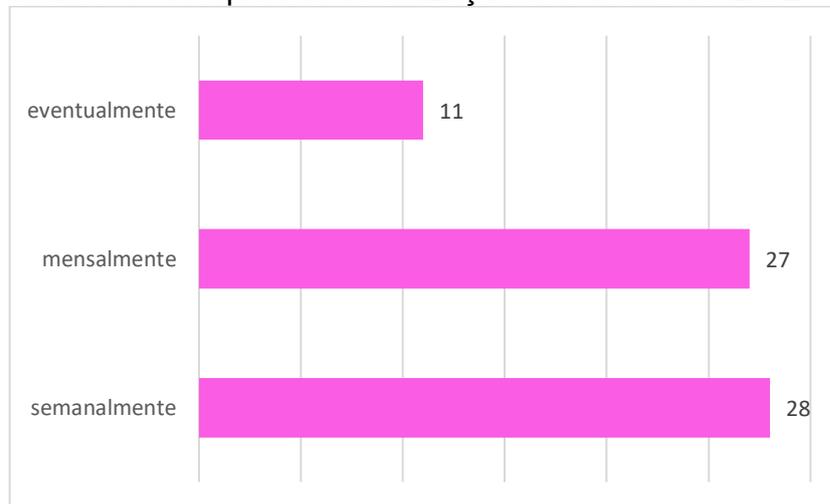
Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 3 - Total de usuários por tempo de uso das estatísticas do IBGE



Fonte: A autora, 2016.

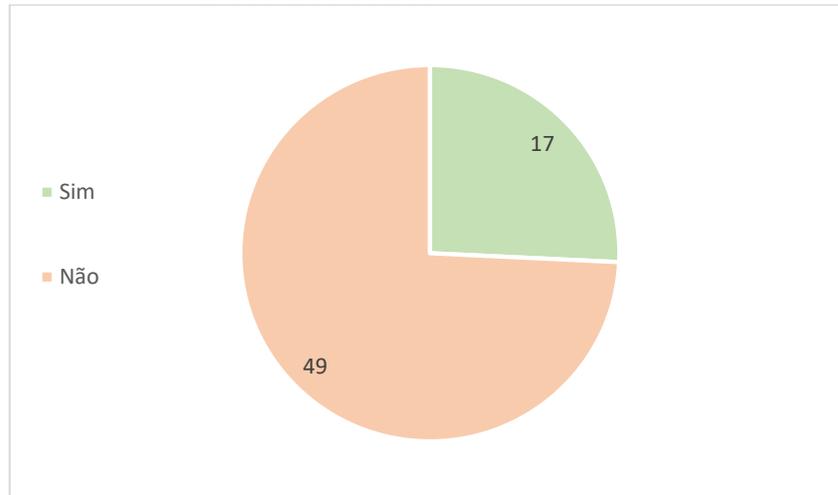
Gráfico 4 - Frequência de utilização dos dados do IBGE



Fonte: A autora, 2016.

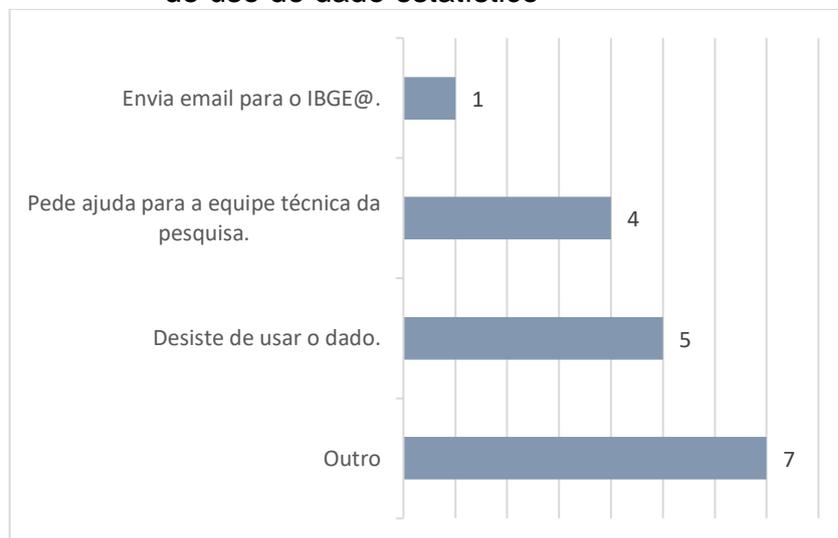
Apesar da grande experiência da maioria dos usuários, uma parte significativa encontra dificuldades na utilização dos dados (Gráfico 5). E quando encontram dificuldade, a minoria busca esclarecimentos com o IBGE (Gráfico 6). A maioria dos usuários que fez opção pelo item de resposta **Outro**, por exemplo, também prefere consultar amigos que têm mais familiaridade com o uso os dados do IBGE.

Gráfico 5 - Total de usuários que encontram dificuldades no uso dos dados



Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 6 - Ação tomada pelo usuário diante da dificuldade de uso do dado estatístico



Fonte: A autora, 2016.

A grande mídia tem uma participação importante, mas a maioria dos usuários acompanha a publicação dos dados diretamente nos canais de divulgação disponibilizados pelo IBGE (Gráfico 7). E a maioria dos usuários que fez opção pelo item de resposta **Outro** também informou que busca os dados que precisa diretamente no site do IBGE.

Os principais canais de acesso aos dados utilizados são o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e o download de publicações e tabelas (Gráfico 8). Poucos respondentes utilizam os serviços de tabulação especial e sala de acesso a microdados, serviços realmente muito especiais. Na sala de acesso a microdados, por

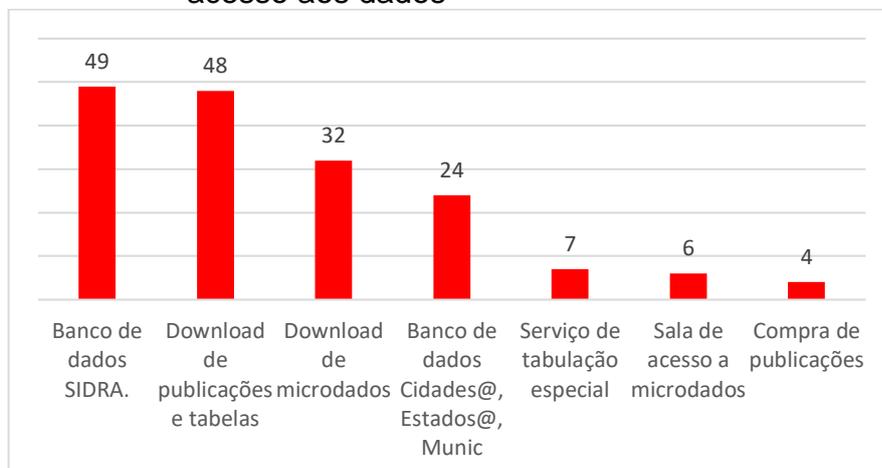
exemplo, que fica localizada no Rio de Janeiro, o acesso só é permitido depois da submissão e aprovação do projeto de uso dos dados e o seu uso não é gratuito. Nessa sala os usuários só podem fazer regressões, não tabulações. E os dados acessados são basicamente os econômicos, pois os dados das pesquisas domiciliares estão disponíveis no portal do IBGE. A outra forma de acesso que quase não tem usuários e está quase se extinguindo é a compra de publicações, visto que os dados publicados estão todos disponíveis para download no site.

Gráfico 7 - Forma de conhecimento sobre a publicação dos dados



Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 8 - Total de respondentes segundo a formas de acesso aos dados

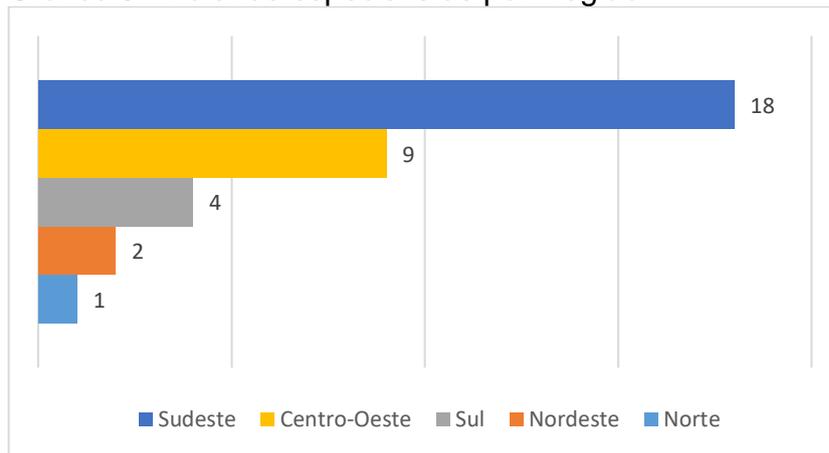


Fonte: A autora, 2016.

5.1.1 Características de uso dos especialistas

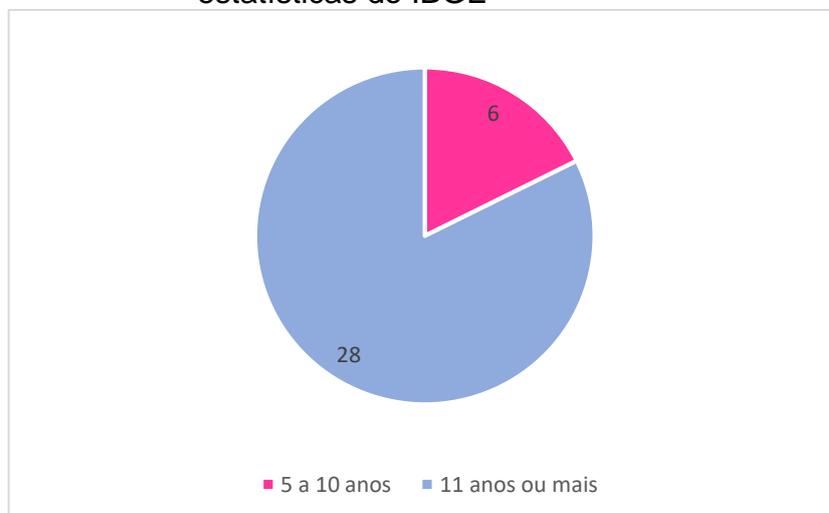
O perfil dos especialistas segue bem próximo o da caracterização do uso apresentada pela totalidade dos respondentes do primeiro questionário. A localização geográfica dos especialistas (Gráfico 9) também se concentra nas regiões sudeste e centro-oeste. E a maioria tem mais de onze anos de experiência no uso dos dados do IBGE (Gráfico 10), com uso intenso (Gráfico 11).

Gráfico 9 - Total de especialistas por Região



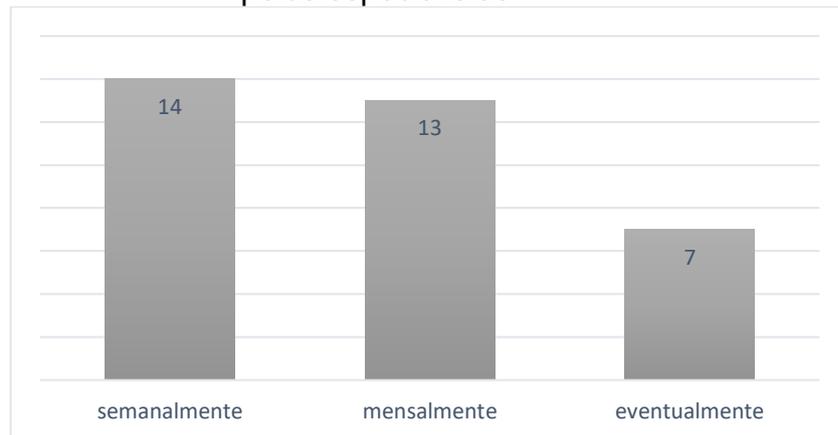
Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 10 - Total de especialistas por tempo de uso das estatísticas do IBGE



Fonte: A autora, 2016.

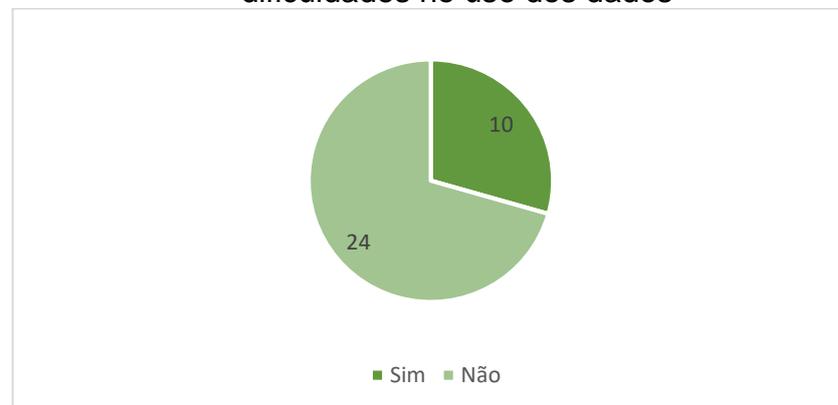
Gráfico 11 - Frequência de utilização dos dados do IBGE pelos especialistas



Fonte: A autora, 2016.

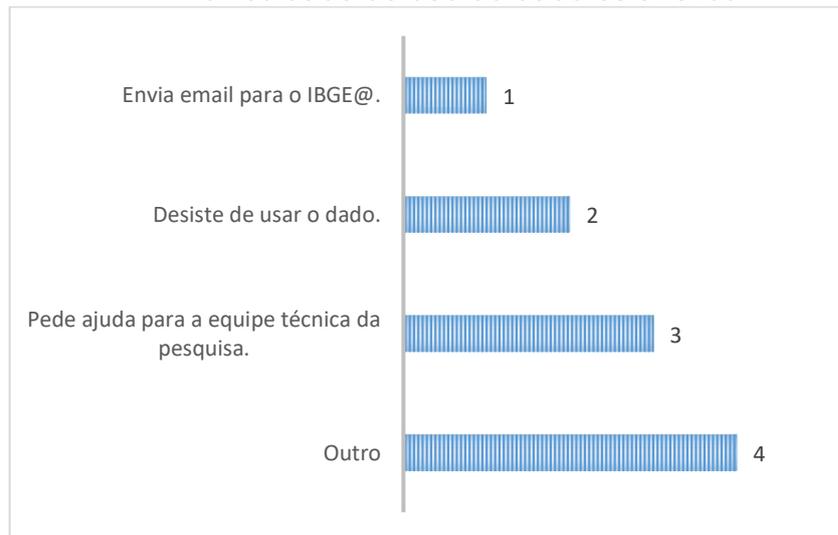
Mas apesar da grande experiência e uso contínuo dos dados, quase 30% dos especialistas sentem dificuldades no uso dos dados (Gráfico 12). E dos dez especialistas que sentem dificuldades, somente quatro entram em contato diretamente com o IBGE para obter ajuda (Gráfico 13). E dos quatro especialistas que responderam **Outro**, três deles consultam amigos que têm mais familiaridade com o tema que estão pesquisando e somente um deles consulta as notas técnicas e metodológicas.

Gráfico 12 - Total de especialistas que encontram dificuldades no uso dos dados



Fonte: A autora, 2016.

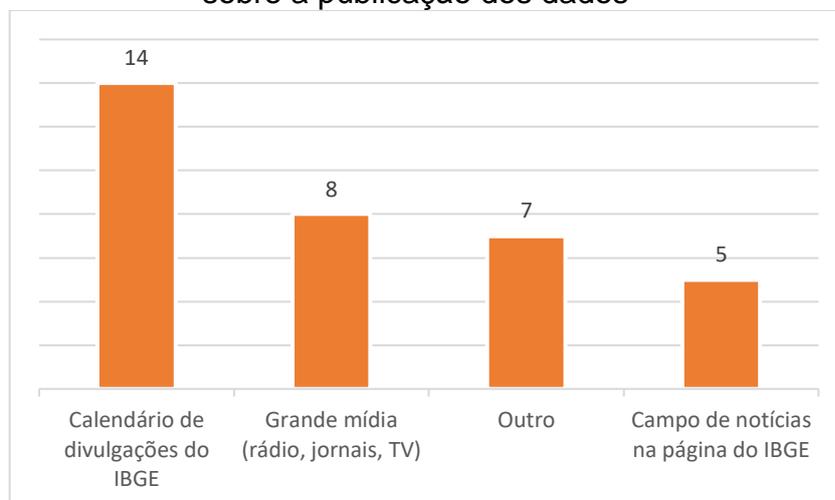
Gráfico 13 - Ação tomada pelos especialistas diante da dificuldade de uso do dado estatístico



Fonte: A autora, 2016.

A maioria dos especialistas acompanha a publicação dos dados pelo calendário de divulgações disponibilizado pelo IBGE (Gráfico 14). E dos sete especialistas que fizeram opção pelo item de resposta **Outro**, cinco informaram que buscam os dados que precisam diretamente no site do IBGE e dois especialistas são informados por colegas da área técnica.

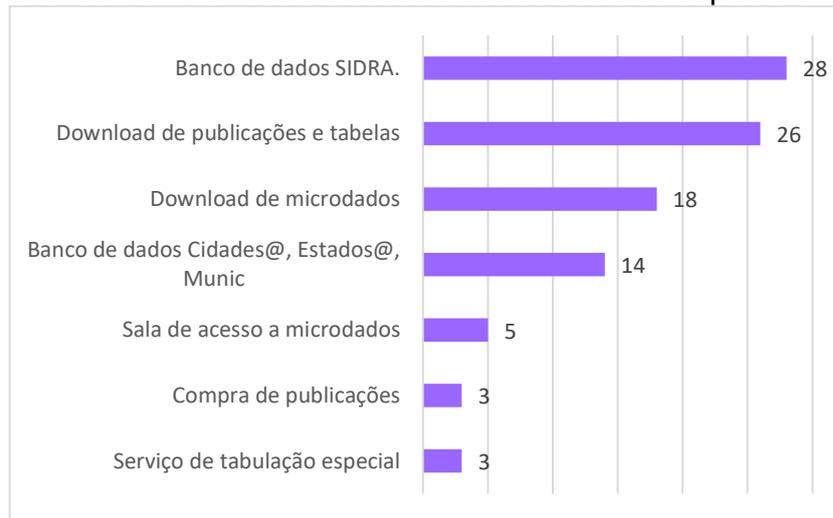
Gráfico 14 - Forma de conhecimento dos especialistas sobre a publicação dos dados



Fonte: A autora, 2016.

Os principais canais de acesso utilizados pelos especialistas são o banco de dados SIDRA e o download de publicações e tabelas (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Formas de acesso aos dados dos especialistas



Fonte: A autora, 2016.

5.2 Relevância

O IBGE estabelece como sua missão institucional: "Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania." Nessa missão está implícito o princípio da relevância estabelecido no Código de Boas Práticas: "O IBGE deve satisfazer as necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas. ", que podem ser avaliados por meio dos seguintes indicadores:

13.1 A oferta de estatísticas em nível nacional deve basear-se em mecanismos e estratégias para identificar as necessidades prioritárias de informação da sociedade.

13.2 Devem existir processos no Instituto para assessorar, capacitar e informar os usuários a respeito dos produtos estatísticos, assim como para consultá-los, periodicamente, sobre a utilidade pública das estatísticas elaboradas.

13.3 Usuários e demais produtores de estatísticas oficiais devem participar dos processos de discussão específicos sobre identificação, análise e avaliação de demandas de informação, por meio de comitês acadêmicos, interinstitucionais, setoriais e fóruns.

13.4 Devem ser realizadas pesquisas, periodicamente, para conhecer o grau de satisfação dos usuários com respeito às estatísticas oficiais. (IBGE, 2013)

A proposta do bloco sobre relevância da pesquisa Delphi foi traduzir esses indicadores em itens de questionário para avaliação dos usuários. Nesse tema, algumas questões foram aplicadas a todos os usuários no primeiro questionário, que

não foram repetidas nos questionários seguintes para avaliação dos especialistas. Por isso essa seção está dividida em duas subseções: a primeira, com a apresentação dos resultados do primeiro questionário para todos os respondentes; e a segunda, com a apresentação dos resultados da aplicação da Delphi para os especialistas.

5.2.1 Todos os respondentes

As questões aplicadas no primeiro questionário a todos os respondentes e que não foram repetidas nos questionários seguintes dizem respeito às avaliações dos usuários segundo suas experiências pessoais.

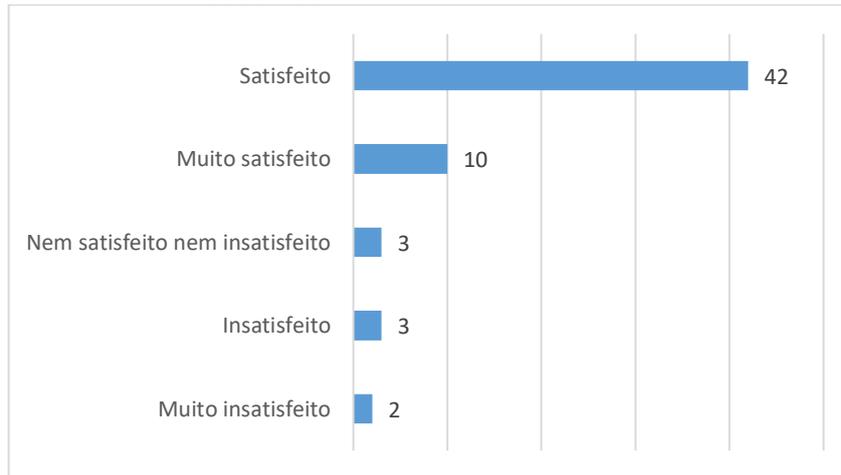
A primeira questão refere-se à satisfação pessoal quanto à oferta de estatísticas pelo IBGE. A maioria se considera satisfeita ou muito satisfeita (Gráfico 16). Resultado um pouco surpreendente, visto que a maioria dos técnicos da instituição tem a impressão de que existe uma grande quantidade de demanda dos usuários que não é satisfeita pelas pesquisas atualmente produzidas.

Os poucos usuários que não estão tão satisfeitos, citaram os seguintes motivos: ausência das variáveis cor/raça e horas trabalhadas por semana na PNAD Contínua; a periodicidade de divulgação das pesquisas é muito longa, como é o caso da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do Censo Agropecuário; e ausência de dados sobre déficit habitacional.

Um dos indicadores de boa prática em relação ao princípio da relevância estabelecido pelo IBGE é o de que “A oferta de estatísticas em nível nacional deve basear-se em mecanismos e estratégias para identificar as necessidades prioritárias de informação da sociedade.” (IBGE, 2013)

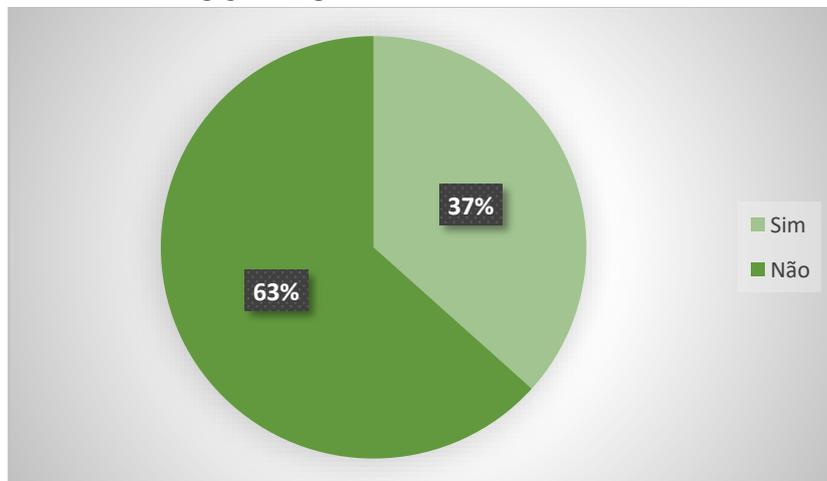
No sistema estatístico brasileiro o mecanismo previsto para conhecer as necessidades dos usuários é a CONFEST, que deve ser realizada periodicamente. Nessa pesquisa o percentual de usuários que conhecem a conferência é de somente 37% (Gráfico 17). E dos que conheciam menos da metade tinha participado de alguma (Gráfico 17).

Gráfico 16 - Satisfação da demanda de estatísticas dos usuários



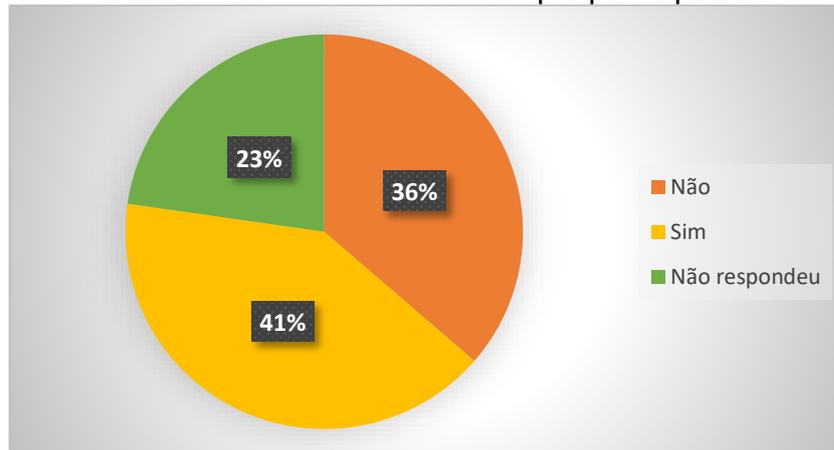
Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 17 - Percentual de usuários que conhecem a CONFEST



Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 18 - Percentual de usuários que participou da CONFEST

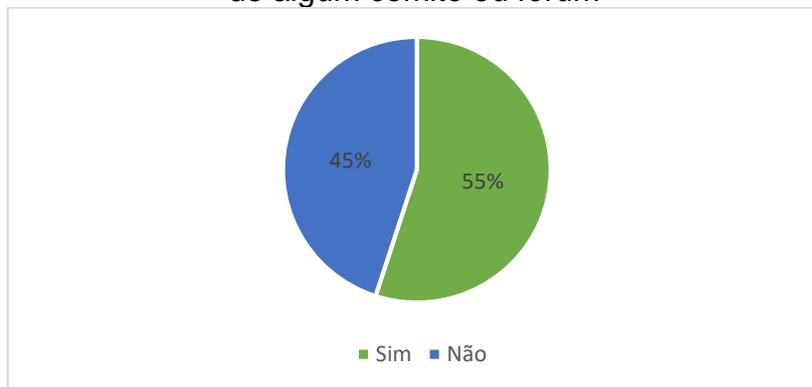


Fonte: A autora, 2016.

Outro indicador de boa prática estabelecido pelo IBGE é que “Usuários e demais produtores de estatísticas oficiais devem participar dos processos de discussão específicos sobre identificação, análise e avaliação de demandas de informação, por meio de comitês acadêmicos, interinstitucionais, setoriais e fóruns.” (IBGE, 2013)

Questionados se já teriam participado de algum comitê ou fórum, 55% dos respondentes declararam que sim (Gráfico 19), sendo que a maioria por que foi convidada pelo IBGE ou era gestor público (Gráfico 20). E o principal motivo dos que não participaram foi a falta de convite por parte do IBGE (Gráfico 21), sendo que a quase totalidade desses gostaria de participar (Gráfico 22).

Gráfico 19 - Percentual de usuários que já participaram de algum comitê ou fórum



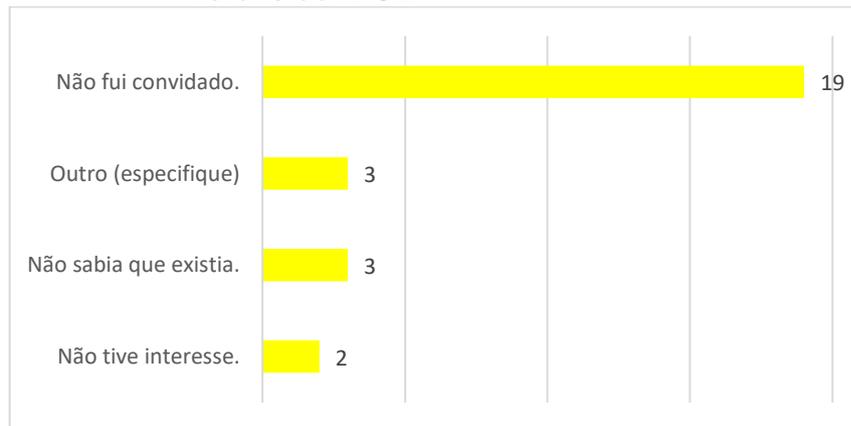
Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 20 - Motivos da participação em comitês ou fóruns



Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 21 - Motivos da não participação dos usuários nos fóruns do IBGE



Fonte: A autora, 2016.

Gráfico 22 - Percentual de usuários que gostariam de participar de fóruns do IBGE



Fonte: A autora, 2016.

5.2.2 A opinião dos especialistas

As questões que continuaram sendo motivo de apreciação pelos especialistas dizem respeito ao cumprimento da missão institucional, à criação do Conselho Nacional de Estatística e à proposição feita pelos próprios especialistas dentro desse tema que é a de maior interação entre usuários e o IBGE (Quadro 10). A evolução das respostas dessas três questões ao longo das três rodadas da Delphi pode ser acompanhada no Apêndice F.

A primeira questão diz respeito ao desempenho do instituto no cumprimento de sua missão institucional que em síntese é o próprio princípio da relevância estabelecido pelo IBGE. Nos três grupos, a concentração de respostas se deu no item “parcialmente bem-sucedido” desde o primeiro questionário (Apêndice F, Q1), sendo

que ao final os grupos Governo e Academia chegam ao consenso nessa opção de resposta e a opinião do grupo Organizações Privadas também converge para este item (Quadro 10).

A avaliação dos três grupos foi bem uniforme e forte na concordância de que o IBGE não consegue ser completamente bem-sucedido, mas consegue produzir na maior parte as estatísticas necessárias para o conhecimento da realidade brasileira. E as posições minoritárias nos três grupos reforçam essa avaliação positiva dado que todos consideraram o IBGE completamente bem-sucedido nesse quesito (Apêndice F, Q1).

Na opinião de alguns especialistas fatores que impedem que o IBGE seja completamente bem-sucedido estão relacionados a cortes orçamentários e à redução no quadro de servidores devido às aposentadorias sem a reposição com novos concursos. Esses fatores prejudicam a periodicidade regular de divulgação de grandes pesquisas como POF, Censo Agropecuário, Contagem da População e também a atualização de produtos estatísticos como a matriz insumo-produto, por exemplo. Uma outra ponderação realizada foi que, de qualquer forma, é difícil para uma instituição complexa como o IBGE ser bem-sucedida. Sempre existirá algo a ser aperfeiçoado.

Esse resultado é corroborado também, por exemplo, por algumas avaliações realizadas no Congresso Democrático de 2009²⁰ que reconheceram a importância do trabalho do IBGE no provimento de dados para compreensão dos fenômenos econômicos e sociais da sociedade brasileira, mas ressaltaram a ausência de dados em relação, por exemplo, à dívida pública, à identificação de assentamentos de trabalhadores sem-terra no censo agropecuário e à caracterização das favelas no censo demográfico.

²⁰ *Congresso Democrático sobre o IBGE: O IBGE conhece o Brasil*, evento realizado entre os dias 23 e 25 de outubro de 2009 no Rio de Janeiro-RJ, organizado pela Associação Nacional dos Servidores do IBGE (ASSIBGE), que contou com a participação de trabalhadores e trabalhadoras do IBGE e de representações de universidades, movimentos sociais e outros segmentos da sociedade organizada.

Quadro 10 - Avaliação dos especialistas das três questões sobre o tema relevância, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo

Grupo	Questão 1 O IBGE é bem-sucedido no cumprimento de sua missão institucional?	Questão 2 Você considera que a criação de um Conselho Nacional de Estatística poderia ser um instrumento eficiente para a definição da agenda de pesquisas do IBGE?	Questão 3 Você concorda que é necessária maior interação do IBGE com os usuários, instituições e demais produtores para o aprimoramento do trabalho de produção e divulgação das estatísticas oficiais?
Governo	Parcialmente bem-sucedido 91,7%	Depende de como funcione 83,3%	Concordo plenamente 66,7%
Academia	Parcialmente bem-sucedido 84,6%	Depende de como funcione 69,2%	Concordo plenamente 84,6%
Org. Privadas	Parcialmente bem-sucedido 77,8%	Sim 66,7%	Concordo plenamente 66,7%

Fonte: A autora, 2016.

A segunda questão do tema relevância diz respeito à criação de um Conselho Nacional de Estatística como um possível instrumento para identificar as necessidades prioritárias de informação da sociedade, atendendo o seguinte indicador de boa prática:

13.3 Usuários e demais produtores de estatísticas oficiais devem participar dos processos de discussão específicos sobre identificação, análise e avaliação de demandas de informação, por meio de comitês acadêmicos, interinstitucionais, setoriais e fóruns. (IBGE, 2013)

A evolução das respostas dessa questão não teve a mesma uniformidade da questão anterior (Apêndice F, Q2). Os três grupos iniciam com baixa concordância na opção **Sim** no primeiro questionário, mas os grupos Governo e Academia chegam ao final com uma opinião diferente, sendo o item de resposta **Depende de como funcione** a opção preponderante, sendo, inclusive, consenso no grupo Governo. Já o grupo Organizações Privadas discorda da opinião dos dois grupos e reforça a posição do primeiro questionário, mantendo uma concordância moderada em relação à criação do Conselho, como espaço de interlocução entre os dirigentes do sistema

estatístico, o governo e a sociedade no estabelecimento das prioridades na produção e disseminação das estatísticas públicas.

A partir de seus comentários é possível perceber que os especialistas dos grupos Governo e Academia concordam que a criação de um órgão regulador é importante não só para a definição e orientação de pesquisas a serem realizadas, como também para a coordenação do sistema estatístico, evitando duplicidades de trabalho entre os produtores governamentais. Mas há uma preocupação muito forte de que a composição do Conselho seja tomada por grupos com interesses corporativos ou políticos e que isso acabe direcionando a atividade das pesquisas do IBGE para os seus próprios interesses e não da sociedade, ameaçando completamente a imparcialidade e a credibilidade das estatísticas públicas. Por esta razão o resultado preponderante, nesses grupos, foi a aceitação condicional da criação do conselho em função do formato de funcionamento e de como seria a sua composição.

A terceira questão foi construída a partir dos comentários dos próprios especialistas e inserida no segundo questionário para avaliação dos demais. Todos concordaram que é necessária maior interação entre o IBGE, usuários, instituições e demais produtores (Quadro 10). Desde o segundo questionário já havia surgido uma concordância substancial em todos os grupos (Apêndice F, Q3) e o resultado final foi uma concordância muito forte no terceiro questionário, sendo consenso no grupo Academia.

No espaço reservado aos comentários dos especialistas aparece um conjunto de reclamações com relação à necessidade de maior aproximação do IBGE com os demais atores da comunidade estatística. E este tipo de reclamação percorre todos os grupos. No grupo Governo há observações como, por exemplo, de que a maior aproximação com o gestor público, para apresentação de estatísticas derivadas e novas estatísticas primárias, poderia auxiliar o gestor na análise de políticas públicas. No grupo Academia há sugestões de realização de mais eventos com o objetivo de conhecer melhor as demandas de seus usuários. No grupo Organizações Privadas, as sugestões são de maior aproximação com representantes dos segmentos econômicos para aprofundar o conhecimento sobre as necessidades de dados setoriais e de maior interação com as entidades/instituições no intuito de aprimorar a agenda de produção dos dados.

Uma outra observação contundente é que o fato da realização da maioria dos eventos ser realizada na cidade do Rio de Janeiro inviabiliza a participação dos usuários que vivem em outras cidades. A sugestão é que sejam realizados mais eventos virtuais.

Uma última observação importante, nesse tema, foi em relação à maior interação com os órgãos estaduais como condição necessária para o fortalecimento do sistema estatístico nacional.

5.3 Imparcialidade

Nas democracias modernas é indispensável a confiança nas estatísticas oficiais. Para alcançar e manter essa confiança é necessário que a instituição estatística respeite as melhores práticas e a integridade das estatísticas. É necessário também que os governos forneçam um quadro jurídico e orçamentário adequado para que a produção e divulgação dos dados possa atender às necessidades de todos os usuários e não apenas as suas próprias. Mas como a democracia é um processo em disputa²¹, a manutenção da credibilidade das estatísticas e das boas práticas das instituições produtoras estão com frequência sob ameaças.

O tema foi analisado em três questões. As duas primeiras questões têm como referência a relação das possíveis manipulações políticas e ameaças à integridade das estatísticas oficiais apresentada por Seltzer (1994). A primeira questão foi construída com objetivo de saber se os especialistas estão de acordo que os fatores listados por Seltzer (1994) constituem, em tese, ameaças à integridade das estatísticas públicas (Quadro 11).

²¹ Ver discussão no tópico 1.2 do Capítulo 1.

Quadro 11 - Avaliação dos especialistas da primeira questão sobre o tema imparcialidade, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo

Na sua opinião, os fatores a seguir podem se constituir em ameaças à integridade das estatísticas oficiais?	Governo	Academia	Organizações Privadas
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	Constitui uma grande ameaça 75%	Constitui uma grande ameaça 76,9%	Constitui uma grande ameaça 100%
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	Constitui uma grande ameaça 100%	Constitui uma grande ameaça 69,2%	Constitui uma grande ameaça 100%
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	Constitui uma grande ameaça 75%	Constitui uma grande ameaça 84,6%	Constitui uma grande ameaça 77,8%
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	Ausência de consenso	Ausência de consenso	Ausência de consenso
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	Ausência de consenso	Ausência de consenso	Constitui uma grande ameaça 88,9%
Alteração ou falsificação dos números.	Constitui uma grande ameaça 100%	Constitui uma grande ameaça 100%	Constitui uma grande ameaça 100%
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	Constitui uma grande ameaça 100%	Constitui uma grande ameaça 100%	Constitui uma grande ameaça 100%

Fonte: A autora, 2016.

Todos os grupos concordaram que a maioria das práticas relacionadas constitui ameaça à integridade das estatísticas públicas, com exceção da **Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais**, a qual nenhum dos três grupos chegou a uma convergência de opinião.

Na formulação inicial dessa questão esse item compunha um mesmo item com a sentença sendo expressa em **Expansão e extinção de séries em função de prioridades governamentais**, mas por sugestão de um respondente, ainda no período de teste do questionário, o item foi dividido em dois fatores. E parece que a sugestão estava correta do ponto de vista dos nossos especialistas, por que os resultados dos dois itens foram bem diferentes.

A **extinção** e a **expansão** de séries compunham um mesmo item por que a ameaça sugerida por Seltzer (1994) não estava nessas ações em si, mas por ser ambas em função de intervenção governamental e não por motivações metodológicas. No nosso caso, os especialistas veem de forma diferente. A ameaça se encontra claramente na extinção de uma série estatística, chegando a ser consenso no grupo Academia, mas a expansão não necessariamente constitui uma

ameaça, mesmo sendo somente em função de prioridades governamentais (Quadro 11).

O resultado em relação à **Extinção de séries** pode estar relacionado às lembranças de experiências desagradáveis já vivenciadas pelos usuários de quebra de séries ou de interrupção de estudos em função de extinções de pesquisas, como a dos censos econômicos, por exemplo, ou de interrupções por um longo período de tempo, como o da Pesquisa Economia Informal Urbana (ECINF) ou a POF. E uma possível explicação para o resultado em relação à **Expansão de séries** é que alguns usuários não a veem como uma ameaça aos seus interesses particulares, dado que uma ineficiência de aplicação dos recursos públicos não os afeta diretamente, mas sim à sociedade como um todo. Uma outra explicação pode ser que devido ao processo ainda recente de democratização da nossa sociedade, alguns especialistas não considerem ainda a intervenção governamental em si como uma ameaça, mas sim que tipo de intervenção é realizada e se essa ação pode prejudicá-los particularmente ou não.

Outro dissenso quanto às ameaças sugeridas por Seltzer (1994) foi em relação à **Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação** pelos grupos Governo e Academia. E mais interessante ainda que o dissenso também ocorre em relação à opinião do grupo Organizações Privadas que considera em consenso, uma grande ameaça. A avaliação do grupo Governo poderia ser entendida como uma reação corporativa adequada a alguns especialistas que fazem parte do governo e acham normal esse tipo de exercício de poder seja pela instituição estatística ou pelo próprio governo. Mas a avaliação do grupo Academia é mais difícil de entender. Como não se sentir lesado pela falta de divulgação de dados já prontos? O que poderia justificar a não entrega à sociedade de dados produzidos?

Um bom exemplo para essa reflexão foi o episódio de interrupção da PNAD Contínua em 2014. Foi assunto bastante controverso e crítico dentro do IBGE, vide a reação do corpo técnico e parte da direção do IBGE em relação à decisão do seu Conselho Diretor de suspensão da divulgação da PNAD Contínua em 2014²². Para os técnicos da instituição envolvidos na produção e disseminação dos dados, esse tipo de situação é considerado uma grande ameaça à confiabilidade do seu trabalho e um cerceamento à independência técnica da organização estatística.

²² Ver detalhes em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/04/1439151-diretora-do-ibge-pede-demissao-apos-interruptao-de-pesquisa.shtml>

Em relação às ameaças de **Restrição de recursos financeiros**, **Alteração ou falsificação dos números** e **Quebra de confidencialidade dos dados individuais** há uma concordância muito forte em todos os grupos desde o primeiro questionário (Apêndice G, Q1), ocorrendo em vários casos unanimidade na avaliação de constituir uma grande ameaça (Quadro 11).

A segunda questão foi construída com o objetivo de conhecer a opinião dos especialistas se as ameaças relacionadas na primeira questão já poderiam estar ocorrendo em relação ao IBGE.

Essa foi a questão mais difícil de todas da Delphi, em termos de convergência de opiniões. Mostrou-se muito difícil para os especialistas a avaliação sobre a ocorrência concreta das práticas que poderiam afetar a credibilidade e transparência do IBGE. Vários especialistas nos três grupos optaram por não avaliar e as opiniões foram divergentes desde o primeiro questionário (Apêndice G, Q2). A exceção foi a avaliação sobre a possibilidade de **Restrição de recursos financeiros** que obteve uma concordância muito forte desde o primeiro questionário, sendo consenso para os três grupos que esta prática já constitui uma ameaça à integridade das estatísticas produzidas pelo IBGE (Quadro 12). Essa avaliação corrobora a reflexão realizada anteriormente²³ sobre a frequente ameaça à intangibilidade das estatísticas públicas brasileiras que é a suspensão ou atraso na realização de pesquisas por motivos de restrições orçamentárias.

Quanto à ameaça de **Nomeação de dirigentes em função de sua filiação partidária**, chama atenção a concordância muito baixa do grupo Governo e a ausência de consenso no grupo Organizações Privadas (Quadro 12), apesar da concordância consensual dos dois grupos na primeira questão sobre a avaliação teórica de ocorrência. Cabe sinalizar que o envio do terceiro questionário foi logo após a escolha do economista Paulo Rabello de Castro para ocupar a presidência do IBGE, no lugar de Wasmália Bivar, em junho de 2016, quando muitos grupos de usuários e o sindicato de servidores se manifestaram contrários a mudança, considerando um retrocesso a indicação de uma pessoa fora dos quadros da instituição para ocupar a sua presidência.

Uma interpretação possível para esse resultado pode estar relacionada à leitura estrita **em função de sua filiação partidária**, ou seja, de que o motivo da escolha do

²³ Ver item 3.3 do capítulo 3.

dirigente seja o fato do indicado ser filiado ao partido que está no governo e não a uma visão mais ampla de escolha em função de alinhamento partidário e não de critérios técnicos e profissionais.

As avaliações sobre a **Extinção e Expansão de séries** (Quadro 12) reforçam a ideia de que os especialistas não acreditam que exista ingerência do governo no tempo de produção das pesquisas do IBGE, apesar da ausência de consenso nos três grupos sobre a **Extinção**. A avaliação sobre a extinção ficou dividida nos três grupos desde o primeiro questionário (Apêndice G, Q2) e parece indicar que há sérias dúvidas em relação à tomada de decisão sobre as interrupções nas séries de algumas pesquisas: se por iniciativa do IBGE ou interferência governamental. Um dos comentários dos especialistas que reforça essa conclusão foi a de que “A descontinuação da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) foi uma decisão errada do IBGE”.

Quadro 12 - Avaliação dos especialistas da segunda questão sobre o tema imparcialidade, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo (continua)

Na sua opinião, os fatores a seguir já constituem, hoje, ameaças à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE?	Governo	Academia	Organizações Privadas
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	Sim 91,7%	Sim 92,3%	Sim 100%
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	Sim 50%	Sim 69,2%	Ausência de consenso
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	Ausência de consenso	Ausência de consenso	Ausência de consenso
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	Não 66,7%	Não 53,8%	Não 77,8%
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	Ausência de consenso	Ausência de consenso	Ausência de consenso
Alteração ou falsificação dos números.	Não 58,3%	Não 53,8%	Não 66,7%
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	Não 58,3%	Ausência de consenso	Não 66,7%

Fonte: A autora, 2016.

Outro item complicado foi em relação à **Mudança da data de divulgação de dados já prontos**, quando os três grupos apresentaram dissenso desde o primeiro questionário (Apêndice G, Q2). O resultado deste item também chama a atenção por que uma das práticas que o IBGE introduziu há mais de dez anos foi o estabelecimento dos resultados divulgados das pesquisas como meta semestral a ser

cumprida para a sua avaliação institucional²⁴. E a avaliação institucional é um componente da avaliação de desempenho dos servidores, que em caso de não cumprimento das metas institucionais reduz o valor a receber da Gratificação de Desempenho de Atividade em Pesquisa, Produção e Análise, Gestão e Infraestrutura de Informações Geográficas e Estatísticas – GDIBGE (BRASIL, 2007). A não divulgação de alguma pesquisa que é meta institucional é muito onerosa para os técnicos da instituição, não só financeiramente, mas também profissionalmente. Mas do ponto de vista dos especialistas, essa prática parece não estar tão consolidada assim.

Resultado um pouco surpreendente foi sobre a possibilidade de ocorrência de **Alteração ou falsificação dos números**. Apesar de todos os grupos concordarem que esse fator não constitui hoje uma ameaça ao IBGE (Quadro 12), o que surpreende é a baixa concordância dos grupos Governo e Academia, com posições significativas que consideram, sim, uma ameaça.

Outra surpresa foi o resultado parecido sobre a **Quebra de confidencialidade dos dados individuais**, com uma baixa concordância do grupo Governo sobre a não constituição de ameaça e a ausência de consenso do grupo Academia sobre esse fator.

O que surpreende nesses dois últimos fatores é que, como pode ser percebido nas discussões internas da instituição, esses dois fatores constituem práticas inaceitáveis e que todos os usuários estariam convencidos de que jamais ocorreriam no IBGE.

A terceira questão foi inserida a partir do segundo questionário como consequência dos comentários dos especialistas no primeiro questionário e todos os grupos concordaram plenamente, chegando a ser consenso nos grupos Governo e Academia (Quadro 13). O grupo Organizações Privadas não apresenta uma concordância tão forte no que se refere a esse resultado, talvez devido à desconfiança de alguns especialistas em relação ao tamanho do Estado, levando em consideração na sua avaliação o discurso muito comum sobre o inchaço do quantitativo de servidores civis do Poder Executivo Federal na ativa. Mas Magni (2016) mostra que em dezembro de 1989, o IBGE contava com 13.612 servidores públicos efetivos e que desde então se verifica um movimento de redução do quadro próprio, chegando ao

²⁴ Ver em http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/Metas_Institucionais.shtm

final de 2015 com apenas 5.644 servidores, algo em torno de 40% do quadro efetivo existente no início da década de 1990.

Quadro 13 - Avaliação dos especialistas da terceira questão sobre o tema imparcialidade, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo (continua)

Grupo	Você concorda que a redução do quadro funcional permanente, que vem acontecendo nos últimos anos, em função do crescente número de aposentadorias de servidores, sem a reposição no mesmo patamar, constitui uma grande ameaça à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE?
Governo	Concordo plenamente 83,3%
Academia	Concordo plenamente 84,6%
Organizações Privadas	Concordo plenamente 66,7%

Fonte: A autora, 2016.

5.4 Igualdade de acesso

O objetivo das três questões desse tema foi saber se os especialistas concordam que as práticas do IBGE em relação à produção e disseminação propiciam uma apresentação clara e compreensível, permitindo o acesso igualitário a todos os usuários.

A primeira questão estabelece sentenças gerais sobre a produção e disseminação dos dados para avaliação dos especialistas (Quadro 14). A única prática que foi consenso em todos os grupos e que todos concordaram incondicionalmente foi o estabelecimento da *Internet* como o principal canal de comunicação com o usuário (Quadro 14). Mas parece que, segundo os especialistas, o estabelecimento dessa diretriz não está garantindo que todos os usuários tenham acesso igualmente. No segundo item da questão, os grupos Governo e Organizações Privadas concordaram parcialmente e o grupo Academia não chegou a um consenso em relação ao **acesso igualitário a todos os usuários**.

Alguns especialistas observaram que a *Internet* é um canal de comunicação fundamental, mas não pode ser o único. E que dúvidas, questionamentos e debates sobre os dados precisam de outros canais de relacionamento entre o IBGE e os usuários. Algumas restrições, colocadas pelos especialistas, que impedem o acesso

igualitário foram, por exemplos, que ainda existem escolas e famílias sem acesso à *Internet* no país e que o fato por si só da sala de acesso a microdados só estar disponível no Rio de Janeiro restringe o acesso igualitário.

Outros especialistas observaram que mesmo disponibilizando o acesso via *Internet*, é possível notar que somente usuários mais especializados possuem uma compreensão melhor dos dados ou sabem como obtê-los nas bases do IBGE. Dessa forma, do ponto de vista da oferta de estatísticas, a disseminação via *Internet* pressupõe acesso igual, mas do ponto de vista do nível de conhecimento dos usuários a igualdade é relativa. E por isso deveria haver um crescente investimento em ferramentas que amplie a base de usuários. Nesse sentido, seria interessante intensificar ações de capacitação dos usuários para uso das ferramentas digitais de acesso às bases de dados disponíveis no site do IBGE, de forma virtual ou presencial, com cursos temáticos em universidades, por exemplo.

Quadro 14 - Avaliação dos especialistas da primeira questão sobre o tema igualdade de acesso, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo

Avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças.	Governo	Academia	Organizações Privadas
Estabelecer a <i>Internet</i> como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.	Concordo plenamente 83,3%	Concordo plenamente 84,6%	Concordo plenamente 88,9%
As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	Concordo parcialmente 66,7%	Ausência de consenso	Concordo parcialmente 66,7%
A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.	Concordo parcialmente 75%	Concordo parcialmente 53,8%	Concordo parcialmente 55,6%

Fonte: A autora, 2016.

No terceiro item da questão todos os grupos concordaram parcialmente com a sentença (Quadro 14), mas ao se analisar os números absolutos de respondentes por item de resposta (Apêndice H, Q1) pode-se verificar que o grupo Academia apresenta uma discordância parcial de três respondentes desde o primeiro questionário e que a mantém no terceiro questionário.

A partir de alguns comentários dos especialistas é possível entender esse resultado. Eles observam que muitas definições e descrições dos dados (metadados)

são muito técnicos e que para a compreensão dos resultados divulgados seria necessário um conhecimento metodológico e conceitual prévio que não é intuitivo para quem não é especialista no uso da pesquisa. Segundo alguns especialistas, muitas informações divulgadas precisariam de informações adicionais mais simples e diretas para a correta interpretação dos dados.

A segunda questão sobre o tema igualdade de acesso concentra-se na avaliação de algumas características sobre o site do IBGE, dado que este é o principal canal de comunicação com o usuário. Essa também foi uma questão muito difícil para a Delphi, em termos de convergência de opiniões. Os três grupos não chegaram ao consenso juntos em nenhum dos itens. E mesmo intragrupos só ocorreram dois consensos (Quadro 15): o do grupo Academia, com a concordância parcial sobre o agrupamento e a categorização do conteúdo; e o do grupo Governo, com a concordância parcial sobre a facilidade de encontrar e fazer o download das publicações e tabelas. Não ocorreu tantos dissensos quanto à segunda questão do tema imparcialidade, mas no geral a concordância foi bem moderada em relação aos itens. A resposta preponderante foi a concordância parcial sobre a praticidade do acesso e a disponibilidade de todas as informações necessárias para a navegação (quatro primeiros itens). E foi a resposta preponderante também em relação à facilidade de uso dos instrumentos digitais de acesso aos dados (três últimos itens).

No primeiro item sobre a praticidade do acesso, os três grupos concordaram parcialmente com essa sentença e foi o posicionamento mais equilibrado entre os grupos (Quadro 15).

Nas três sentenças seguintes sobre a facilidade de navegação na página, os três grupos concordaram parcialmente em quase todas as sentenças, com exceção da ausência de consenso do grupo Governo em relação à eficácia do mecanismo de busca (Quadro 15). E observando o histórico de respostas dos grupos Governo e Academia nos três questionários (Apêndice H, Q2) para essas três sentenças, nota-se grande dispersão de respostas, demonstrando uma baixa concordância sobre a facilidade de navegação no site.

Quadro 15 - Avaliação dos especialistas da segunda questão sobre o tema igualdade de acesso, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo

Avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças sobre o uso do website do IBGE.	Governo	Academia	Organizações Privadas
O uso do site é amigável.	Concordo parcialmente 75%	Concordo parcialmente 75%	Concordo parcialmente 66,7%
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	Ausência de consenso	Concordo parcialmente 69,2%	Concordo parcialmente 55,6%
O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.	Concordo parcialmente 66,7%	Concordo parcialmente 84,6%	Concordo parcialmente 66,7%
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	Concordo parcialmente 50%	Concordo parcialmente 61,5%	Concordo parcialmente 77,8%
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.	Ausência de consenso	Concordo parcialmente 53,8%	Concordo parcialmente 55,6%
É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.	Concordo parcialmente 58,3%	Concordo parcialmente 53,8%	Ausência de consenso
É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.	Concordo parcialmente 83,3%	Concordo parcialmente 53,8%	Concordo plenamente 55,6%

Fonte: A autora, 2016.

Nas últimas três sentenças da questão sobre a facilidade de uso dos serviços de disponibilização de dados banco de dados SIDRA, download de microdados e download de publicações e tabelas pode ser observado no histórico de respostas dos três questionários para os três grupos (Apêndice H, Q2) que os itens foram bem controversos desde o início. A maioria das respostas foi de concordância parcial, mas sempre com muita dispersão nos três questionários. Tem-se duas ausências de consenso: uma do grupo Governo sobre o banco de dados SIDRA e a outra, do grupo Organizações Privadas sobre o download de microdados (Quadro 15). E tem-se também um consenso sobre o download de publicações e tabelas do grupo Governo.

Os resultados dessa questão e os comentários dos especialistas apontam que o site do IBGE possui um excelente conteúdo com um rico acervo de dados, mas para

que esse acervo possa ser bem explorado e usufruído pelos usuários tem muito ainda a ser aperfeiçoado em termos de arquitetura de informação e usabilidade.

A terceira questão foi inserida a partir do segundo questionário como consequência dos comentários dos especialistas no primeiro questionário (Quadro 16). Das três questões inseridas a partir dos comentários dos especialistas esta foi a única em que o resultado não foi a concordância plena dos grupos, inclusive chegando ao final sem consenso no grupo Academia. Mas apesar disso, observando o histórico de respostas (Apêndice H, Q3) vê-se que a convergência nos três grupos é para uma concordância substancial nos três grupos, ficando a concentração de respostas entre a concordância parcial e plena. Esse resultado corrobora a conclusão sobre a questão anterior sobre a avaliação sobre o uso do website.

Quadro 16 - Avaliação dos especialistas da terceira questão sobre o tema igualdade de acesso, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo

Grupo	Você concorda que o website do IBGE não é amigável, a não ser para especialistas, e que o uso pode ser muito difícil para pessoas que estão acessando-o pela primeira vez?
Governo	Concordo plenamente 50%
Academia	Ausência de consenso
Organizações Privadas	Concordo parcialmente 55,6%

Fonte: A autora, 2016.

A última questão da pesquisa foi construída com o objetivo de avaliar princípios estabelecidos no Código de Boas Práticas do IBGE em relação à relevância, imparcialidade e igualdade de acesso que não tinham sido contemplados nas questões anteriores.

De uma forma geral, observando o histórico de respostas em todos os itens (Apêndice I), constata-se tendência convergente na opinião dos especialistas para a concordância parcial ou plena, opções de resposta que sinalizam que o IBGE segue em grande parte todas esses princípios, com exceção do grupo Academia que tem uma avaliação um pouco divergente desde o início da pesquisa.

No primeiro item sobre a independência política, os três grupos chegaram a resultados diferentes (Quadro 17), mas ao se observar o histórico de respostas nos três questionários (Apêndice I) constata-se tendência convergente das respostas para concordância parcial ou plena na observação desse princípio.

O segundo item sobre a independência profissional é mais consensual entre os três grupos, com todos chegando à conclusão que o IBGE sempre segue esse princípio (Quadro 17), somente com um pouco de discordância do grupo Academia.

No terceiro item sobre a produção de estatística fundamentada em métodos sólidos, os grupos Governo e Organizações Privadas são consensuais na opinião de que o IBGE sempre observa esse princípio, mas o grupo Academia divide o seu posicionamento entre a concordância parcial e plena (Apêndice I). De qualquer forma, o posicionamento dos três grupos é convergente, concordando que o IBGE segue em grande parte esse princípio.

Em relação ao item sobre a satisfação da demanda dos usuários, é o segundo tópico na questão em que todos chegam a mesma opinião, concordando que o IBGE quase sempre segue esse princípio (Quadro 17).

E, por último, em relação à pontualidade e transparência das divulgações, temos outro caso em que os resultados dos três grupos são diferentes, apesar de todos orbitarem em torno da concordância parcial ou plena de que o IBGE segue em grande parte esse princípio (Apêndice I).

Quadro 17 - Avaliação dos especialistas da questão sobre avaliação final, com percentual de frequência da resposta, segundo o grupo

Avalie o quanto o IBGE segue os seguintes princípios.	Governo	Academia	Org. Privadas
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.	Segue quase sempre 66,7%	Ausência de consenso	Sempre segue 66,7%
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.	Sempre segue 83,3%	Sempre segue 53,8%	Sempre segue 88,9%
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.	Sempre segue 83,3%	Ausência de consenso	Sempre segue 88,9%
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.	Segue quase sempre 83,3%	Segue quase sempre 69,2%	Segue quase sempre 100%
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.	Ausência de consenso	Segue quase sempre 53,8%	Sempre segue 66,7%

Fonte: A autora, 2016.

5.5 Ranking do grau de concordância

Complementando a análise dos resultados fez-se uma classificação ordenada do grau de concordância estabelecido pela média ponderada das respostas²⁵ de todas as sentenças avaliadas pelo conjunto de todos os especialistas no último questionário. A classificação foi ordenada do maior para o menor grau de concordância (Tabela 1).

A maioria das sentenças com maior grau de concordância (entre 4,8 e 5,0) relaciona-se com os fatores propostos por Seltzer (1994) que podem constituir ameaças à integridade das estatísticas públicas. E a maioria das sentenças com menor grau de concordância (abaixo de 4,0) diz respeito ao uso do website do IBGE. Chama atenção estar entre as sentenças com maior concordância o estabelecimento da *Internet* como o principal canal de comunicação com o usuário. E ao mesmo tempo, as sentenças referentes à facilidade de acesso ao website serem as com menor grau de concordância. Corrobora a conclusão de que apesar de ser considerado o melhor canal de comunicação com o usuário, ele precisa ser bastante melhorado para que o acesso aos dados possa estar garantido.

Chamam atenção as posições opostas nas tabelas das ameaças de extinção e expansão de séries em função de prioridades governamentais. Uma concordância muito forte em relação à extinção como uma grande ameaça e uma concordância moderada em relação à expansão, corroborando o caráter seletivo sobre as ações de ingerência governamental.

Tabela 1 - Listagem de todas as sentenças da pesquisa Delphi avaliadas por todos os especialistas ordenada do maior para o menor grau de concordância

Tema/Questão	Sentença	Média ponderada	
Imparcialidade Q1	Alteração ou falsificação dos números constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	5,0	Concordância muito forte
Imparcialidade Q1	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	5,0	
Imparcialidade Q1	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	4,8	

²⁵ Ver subseção 4.6 do capítulo 4.

Tabela 1 - Listagem de todas as sentenças da pesquisa Delphi avaliadas por todos os especialistas ordenada do maior para o menor grau de concordância

Tema/Questão	Sentença	Média ponderada	
Imparcialidade Q1	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	4,8	
Igualdade de acesso Q1	Estabelecer a <i>Internet</i> como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.	4,8	
Imparcialidade Q1	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	4,8	
Relevância Q3	É necessária maior interação do IBGE com os usuários, instituições e demais produtores para o aprimoramento do trabalho de produção e divulgação das estatísticas oficiais.	4,7	
Avaliação final	O IBGE segue o princípio de elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.	4,7	
Avaliação final	O IBGE segue o princípio de produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.	4,7	
Imparcialidade Q3	A redução do quadro funcional permanente, que vem acontecendo nos últimos anos, em função do crescente número de aposentadorias de servidores, sem a reposição no mesmo patamar, constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE.	4,7	
Avaliação final	O IBGE segue o princípio de produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.	4,5	
Igualdade de acesso Q3	O website do IBGE não é amigável, a não ser para especialistas, e que o uso pode ser muito difícil para pessoas que estão acessando-o pela primeira vez	4,3	Concordância substancial
Imparcialidade Q1	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	4,3	
Igualdade de acesso Q2	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.	4,3	
Relevância Q1	O IBGE é bem-sucedido no cumprimento de sua missão institucional de retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania.	4,1	
Igualdade de acesso Q1	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	4,1	
Igualdade de acesso Q1	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.	4,0	

Tabela 1 - Listagem de todas as sentenças da pesquisa Delphi avaliadas por todos os especialistas ordenada do maior para o menor grau de concordância

Tema/Questão	Sentença	Média ponderada	
Avaliação final	O IBGE segue o princípio de satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.	4,0	
Igualdade de acesso Q2	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas no website do IBGE.	4,0	
Igualdade de acesso Q2	O uso do site do IBGE é amigável.	3,9	Concordância moderada
Igualdade de acesso Q2	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis no website do IBGE.	3,8	
Imparcialidade Q1	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais.	3,8	
Igualdade de acesso Q2	O mecanismo de busca do website do IBGE é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	3,7	
Igualdade de acesso Q2	O agrupamento e a categorização do conteúdo no website do IBGE permitem encontrar facilmente o dado desejado.	3,6	
Igualdade de acesso Q2	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	3,5	

Fonte: A autora, 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estatísticas oficiais constituem parte essencial do sistema de informação e do direito à informação de uma sociedade democrática, oferecendo à sociedade dados sobre a situação econômica, social e ambiental necessários para informar o debate dos vários atores sociais sobre a realidade do país. Para que possam desempenhar efetivamente esse papel, o foco do produtor dos dados estatísticos oficiais tem que estar na sua utilidade social, expresso no primeiro dos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais da ONU.

O primeiro princípio estabelece que, em uma democracia, as estatísticas devem ser relevantes, imparciais e igualmente acessíveis. As prioridades de produção dos dados devem ser de todos os usuários e não só do governo, ou seja, a relevância tem que ser para a sociedade como um todo. E a produção desse rol de prioridades deve estar livre de interferência política e ser de modo a assegurar a objetividade profissional e a imparcialidade das estatísticas. E, por último, para servir como bem público, as estatísticas têm que estar disponíveis e inteligíveis para todo o cidadão.

O objetivo desse trabalho foi examinar o desempenho do IBGE nesse teste de utilidade social. Esse exame envolveu desde a discussão de várias questões relacionadas ao processo de produção e disseminação das estatísticas públicas até a consulta ao “oráculo” que são os usuários, utilizando a técnica Delphi.

Uma questão central proposta foi a possibilidade das estatísticas públicas se constituírem instrumento de resistência e cidadania a ser usado pelos usuários, não só na defesa e construção de seus interesses individuais e coletivos, como também na reivindicação de direitos que devem ser garantidos pelo Estado, apesar da sua origem histórica como tecnologia do poder estatal. Mas para que as estatísticas públicas possam ser usadas como instrumento de poder da sociedade, alguns condicionantes se impõem, como a efetiva igualdade de acesso aos dados, a independência do sistema estatístico e a prioridade da produção e disseminação dos dados ser a demanda da sociedade como um todo, e não do governo ou de grupos privilegiados.

Em relação ao atendimento da demanda da sociedade por dados, de uma forma geral, o IBGE e os demais produtores de estatísticas públicas não possuem meios regulares e contínuos de consulta sobre a satisfação do usuário com os dados

estatísticos produzidos e disseminados ou sobre suas necessidades e prioridades na produção de novas estatísticas.

Essa foi uma das questões que surgiu espontaneamente na aplicação da técnica Delphi. A maioria dos especialistas concordou que é necessário um contato maior do IBGE com usuários, instituições e demais produtores de forma a aprimorar a produção de estatísticas públicas.

A ausência de um meio permanente de contato com os usuários impede o IBGE de saber se está satisfazendo de fato a demanda da sociedade por dados estatísticos, impedindo assim a avaliação sobre a relevância das estatísticas produzidas. De qualquer forma, na avaliação dos usuários especialistas, apesar do IBGE não conseguir ser completamente bem-sucedido no teste sobre a relevância, ele consegue produzir a maior parte das estatísticas necessárias para o conhecimento da realidade brasileira.

Uma estratégia sugerida para maior participação dos usuários nas tomadas de decisão em relação à produção e disseminação das estatísticas públicas foi a constituição de um espaço público não estatal, um conselho nacional de estatística, onde a sociedade tivesse a possibilidade de intervir sobre as prioridades nas estatísticas a serem produzidas e em vários assuntos relacionados à gestão da produção e disseminação de dados estatísticos.

A consulta aos usuários especialistas revelou que a maioria concorda com a criação de um conselho nacional de estatística, com participação paritária do governo, produtores e usuários, mas com uma grande preocupação no que se refere ao seu modelo de funcionamento e composição de representantes. Os especialistas concordaram que a criação do conselho além de ser importante para a consolidação da relevância dos dados estatísticos, é importante também para a coordenação do sistema estatístico. Mas há uma apreensão considerável de que grupos com interesses corporativos ou políticos representados no conselho atuem em prol de seus próprios interesses e não da sociedade, colocando em perigo a confiabilidade nas estatísticas públicas.

Outro condicionante fundamental para a confiabilidade da sociedade nas estatísticas públicas é que a produção e a disseminação devem estar livres de ingerência política, de modo que a objetividade profissional e a imparcialidade das estatísticas estejam asseguradas. Nessa recomendação internacional sobre a

governança das instituições estatísticas, a ênfase na independência do órgão é sobre a questão técnica e profissional.

Nesse trabalho, realizando um paralelo com a previsão constitucional da autonomia universitária em suas três dimensões, foi sinalizado que além da autonomia técnica fossem consideradas importantes para a manutenção da credibilidade das estatísticas públicas, a autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial do órgão estatístico. As duas últimas constituem dimensões instrumentais que precisam ser asseguradas para a concretização da independência técnica.

Muitos dos especialistas também concordaram que a questão da autonomia inclui outros aspectos além das questões relacionadas ao conteúdo, métodos, processo de produção, interpretação e política de divulgação resultados. E um tema colocado por eles, com concordância da grande maioria, foi a questão sobre a redução do quadro de pessoal constituir uma grande ameaça à integridade das estatísticas publicadas pelo IBGE.

Outra ameaça, não relacionada à autonomia técnica, em que houve grande concordância entre os especialistas, sendo consenso nos três grupos, foi o comprometimento do programa estatístico do IBGE devido à restrição de recursos financeiros.

O terceiro condicionante considerado nesse trabalho para que as estatísticas públicas possam ser usadas como um instrumento da atitude crítica ao poder é que todos os cidadãos tenham a possibilidade de acessar igualmente os dados. Com a finalidade de pôr em prática essa orientação do primeiro princípio fundamental das estatísticas oficiais, o IBGE estabeleceu a *Internet* como o principal canal de disponibilização dos dados.

Apesar da maioria dos órgãos produtores de estatísticas públicas nacionais e internacionais também disponibilizar seus dados por meio de produtos e serviços eletrônicos na *Internet*, a reflexão em relação a essa prática foi de que esses recursos tecnológicos por si só não garantem a transparência e a igualdade de acesso.

A priorização da disseminação dos dados na *Internet* pode dar a sensação para os órgãos produtores de que todos os usuários têm a mesma possibilidade de acesso. Mas a democratização do uso está correlacionada também com as questões de facilidade de acesso e de entendimento dos dados. Geralmente a apresentação dos

dados estatísticos se dá em uma linguagem e forma de organização das informações de difícil apreensão pelos usuários não muito familiarizados com as estatísticas.

Essa reflexão também foi compartilhada pelos especialistas. Foi consenso nos três grupos que estabelecer a *Internet* como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada do IBGE. Mas não ocorreu a mesma concordância plena quando interpelados se as formas de disseminação dos dados permitem a igualdade de acesso.

Usuários especialistas observaram que além da *Internet* são necessários outros canais de relacionamento entre o IBGE e os usuários. E, segundo a opinião deles, é possível perceber que, no acesso aos dados por meio da *Internet*, somente usuários mais experientes possuem um bom entendimento dos dados ou conseguem obtê-los com facilidade nas bases de dados do site do IBGE. Em suas avaliações, consideraram que o site possui um conteúdo gigantesco, mas o seu uso não é muito amigável. Outra dificuldade apontada foi em relação aos metadados que são muito técnicos e de difícil compreensão para o usuário que está iniciando o uso das pesquisas. O ideal seria construir informações complementares mais simples e diretas sobre os dados.

Com a finalidade de ampliar a comunidade de usuários, os especialistas sugeriram também a intensificação de ações de capacitação para uso das ferramentas digitais de acesso às bases de dados disponíveis no site do IBGE.

Em relação à consulta realizada aos usuários especialistas sobre o desempenho do IBGE nos três temas objetos do primeiro princípio fundamental das estatísticas oficiais pode-se observar de uma forma geral que existem pontos fortes em que o IBGE se destaca e pontos em que precisam ser melhorados.

Estabelecer a *Internet* como o principal canal de comunicação com o usuário é um ponto forte em termos de igualdade de acesso, mas se faz necessário investir mais em estratégias de interação do IBGE com os usuários, instituições e demais produtores para o aprimoramento do trabalho de produção e divulgação dos dados.

Outro ponto forte é que o IBGE segue o princípio de independência profissional na elaboração e divulgação das estatísticas oficiais, fundamentando sua produção em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos. Mas a redução do quadro funcional permanente, que vem acontecendo nos últimos anos, em função do crescente número de aposentadorias de servidores, sem a reposição no mesmo patamar, constitui uma ameaça à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE.

O IBGE segue o princípio de produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente, mas o website do IBGE não é amigável, a não ser para especialistas, e o seu uso pode ser muito difícil para pessoas que estão acessando-o pela primeira vez.

As reflexões e o diálogo estabelecido com os usuários especialistas em torno da relevância, imparcialidade e igualdade de acesso das estatísticas do IBGE foram importantes para mostrar que o estudo sobre as práticas do processo de produção e disseminação de dados oficiais deve ser estendida além dos muros das instituições, órgãos e associações nacionais e internacionais de estatística e envolver outros atores sociais. Os comentários enviados pelos especialistas demonstram como é enriquecedor para a prática institucional estabelecer esse diálogo (Apêndice J).

Espera-se que esse trabalho tenha contribuído para evidenciar que o órgão nacional de estatística está inserido em um contexto social e político que age diretamente sobre suas escolhas, portanto o aprimoramento do seu trabalho e a sua contribuição para a construção da cidadania só pode acontecer com a intensa interação com os usuários, demais produtores, instituições, universidades e governo.

Geralmente o foco dos pesquisadores que têm como objeto de estudo as estatísticas públicas se dá no desenvolvimento de métodos, conceitos teóricos sobre a realidade econômica e social, sistemas de classificação e regras de interpretação e apresentação dos dados que tenham como objetivo o aperfeiçoamento das ferramentas estatísticas e matemáticas.

Ao trabalhar as estatísticas públicas como produtos de interesses sociais, políticos e econômicos que estão muitas vezes em conflito uns com os outros e as suas instituições produtoras como organizações inseridas nesse contexto social e político, abre-se um leque de estudos necessários que aperfeiçoariam em muito o processo de produção e disseminação dos dados. Além da discussão aqui estabelecida sobre as questões práticas em torno da relevância, imparcialidade e igualdade de acesso, fazem-se necessários, como exemplos, estudos sobre: a) a divisão de trabalho estatístico regional e nacional, b) complementariedade e concorrência entre estatísticas públicas e privadas, c) visibilidades das minorias nas estatísticas produzidas, d) instrumentos de coordenação estatística, e e) influências internacionais como balizadoras da produção e disseminação de estatísticas públicas nacionais.

Os julgamentos políticos estão implícitos na escolha do que medir, na frequência em que se mede e no modo de apresentar e interpretar os resultados. Essas escolhas se tornam incorporadas nos sistemas estatísticos do Estado moderno e na informação que rotineiramente produzem (ALONSO e STARR, 1987). Como essas escolhas não envolvem somente questões técnicas e elas se voltam também para considerações de utilidade social, é imprescindível em um Estado democrático de direito que esses temas sejam colocados em discussão.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo Sacer. o poderoso soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 207 p.

ALONSO, W.; STARR, P. *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation, 1987. 481 p.

ALVES, M.D. *O desenvolvimento do Sistema Estatístico Nacional*. Rio de Janeiro: IBGE, 1988. 68 p.

ASSIS, M.M.A.; VILLA, T.C.S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 376-382, jun. 2003.

BATISTA, C. L. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BATISTA, C.L. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. *Intexto*, Porto Alegre, n.26, p. 204-222, jul. 2012.

BELLO, S.E.L.; TRAVERSINI, C.S. Saber estatístico e sua curricularização para o governo de todos e de cada um. *Boletim de Educação Matemática*, Rio Claro, v. 24, n. 40, p. 855-87, dez. 2011.

BODIN, J. Remarks on The First Two Decades. *High Level Forum on Official Statistics: UN Fundamental Principles of Official Statistics*, United Nations, New York, Mar. 2014.

BODIN, J. How may the fundamental principles of official statistics safeguard integrity and independence? *60th World Statistics Congress – ISI2015*, Rio de Janeiro, RJ, Jul. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 6.628, de 5 de setembro de 1907*. Aprova o regulamento da Directoria Geral de Estatística. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6628-5-setembro-1907-523238-republicacao-105185-pe.html>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. *Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informações estatísticas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5534.htm>. Acesso em: 04 abr. 2016.

BRASIL. *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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L5878.htm>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974 (a)*. Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6183.htm>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974 (b)*. Aprova o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122250>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. 140 p.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: matemática*. Brasília: MEC/SEF, 1997. 142p

BRASIL. *Decreto nº 6.312, de 19 de dezembro de 2007*. Regulamenta a Gratificação de Desempenho em Atividade de Pesquisa, Produção e Análise, Gestão e Infra-Estrutura de Informações Geográficas e Estatísticas - GDIBGE, instituída pelo art. 80 da Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6312.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Instrução Normativa nº 4, de 12 de abril de 2012. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 abr. 2012. Seção 1, p. 67.

BUCCI, E.S. *O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania*. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6490>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BUMPSTEAD, R.; ALLDRITT, R. Statistics for the people? The role of official statistics in the democratic debate. *58th World Congress of the International Statistical Institute*, Dublin, Ago. 2011.

CAMARGO, A.P.R. Sociologia das estatísticas: possibilidades de um novo campo de investigação. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.16, n.4, p.903-925, out./dez. 2009.

- CAMARGO, J.C.C. *A disseminação de informações estatísticas na Web: da difusão à divulgação*. Dissertação apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre. São Paulo, Fev. 2006.
- CAMPBELL, V. How RAND Invented the Postwar World. *Invention & Technology*, p.50-59, Summer 2004.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. 236p.
- CARVALHO JR. C. V.; FIGUEIRÔA, E. S. B.; GUIMARÃES, J. R. S. Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do sistema estatístico nacional. *XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, Caxambu, MG, Set. 2006.
- CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C.(org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. 144 p.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I.
- CASTELLS, M. *Comunicación y poder*. Madri: Alianza Editorial, 2009. 679 p.
- CASTRO, A. V.; REZENDE, M. A técnica Delphi e seu uso na pesquisa de enfermagem: revisão bibliográfica. *Revista Mineira de Enfermagem*, v. 13, n. 3, p. 429-434, jul. / set. 2009.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano*. 2. ed. Montevidéo: OEA documentos oficiais, 2011. 165 p.
- CHAUÍ, M. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001. 205 p.
- CHENAIS, G. *A National Strategy for the Development of Statistics (NSDS): a proposal for the structure of the final document*. The Partnership in Statistics for Development in the 21st Century (Paris 21), 2008. 56 p.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Servidores Civis e Militares do Poder Executivo Federal*. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/>>. Acesso em: 30 de Abr. de 2015.
- COSTA, M.M., e DIRSCHNABEL, L. A doutrina da segurança nacional: justificação do governo militar e perseguição do “inimigo”. *Anais do V Congresso Brasileiro de História do Direito*. Curitiba, 2011.
- CROSSEN, C. *O fundo falso das pesquisas*. Rio de Janeiro: Revan, 1996. 280p
- CUNHA, L. A. Autonomia universitária: teoria e prática. In: VESSURI, H. *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 13-31.

DALKEY, N.; HELMER, O. *An experimental application of the Delphi Method to the use of experts*. Santa Monica: The Rand Corporation, 1962.

DA SILVA, M. A. A Presença da Estatística e da Probabilidade no Currículo Prescrito de Cursos de Licenciatura em Matemática: uma análise do possível descompasso entre as orientações curriculares para a Educação Básica e a formação inicial do professor de Matemática. *Boletim de Educação Matemática*, v. 24, n. 40, p. 747-764, 2011.

DE VRIES, W. How are we doing? Performance indicators for national statistical systems. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/dnss/print.aspx?docID=245>> Acesso em: 18 de Out. de 2016.

DELEUZE, Gilles. *Conversações*. São Paulo: Ed. 34, 1992. 232 p.

DOWBOR, L. *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<http://dowbor.org/2004/10/informacao-para-a-cidadania-e-o-desenvolvimento-sustentavel-2.html/>>. Acesso em: 17 de Abr. de 2016.

DURHAM, E.R. *A autonomia universitária: extensão e limites*. São Paulo: NUPES/USP, 2005. 48p.

FARIA, N.; MORENO, R. Apresentação da edição brasileira. In: CARRASCO, C. *Estatísticas sob suspeita: proposta de novos indicadores com base na experiência das mulheres*. São Paulo: SOF Sempre Viva Organização Feminista, 2012. 160 p.

FÁVERO, M.L.A. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan./jun. 2004.

FEIJÓ, C.; VALENTE, E. As estatísticas oficiais e o interesse público. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 43-54, jun. 2005.

FERREIRA, R. S. A sociedade da informação como sociedade de disciplina, vigilância e controle. *Información, cultura y sociedad*, Buenos Aires, n. 31, p.109-120, dez. 2014.

FERREIRA, S.P. Produção e disponibilização de estatísticas: uma abordagem institucional. *São Paulo em Perspectiva*, v.17, n.3-4, p. 17-25, 2003.

FILHO, O. G.; CONTI, V. L. Produção e disseminação de informações socioeconômicas. *Transinformação*, v.13, n.2, p.43-54, jul./dez. 2001.

FOUCAULT, M. *O que é a crítica?* Conferência proferida em 27 de maio de 1978. Disponível em: <<http://portalgens.com.br/portal/images/stories/pdf/critica.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2014.

FOUCAULT, M. *Inútil revoltar-se?* Le Monde, Paris, mai. 1979. Disponível em: <<http://ojardimimperfeito.blogspot.com.br/2014/06/inutil-revoltar-se.html>> Acesso em: 02 out. 2014.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987. 288 p.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2002. 160 p.

FOUCAULT, M. *Estratégia, poder-saber*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. Coleção Ditos e Escritos IV.

FOUCAULT, M. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a. 572 p.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b. 474 p.

GOMES, E.G.M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GONÇALVES, J. M. M. *IBGE: um retrato histórico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1995. 61 p.

GRABOIS, P. Transformar o poder: um estudo sobre a questão da biopolítica em Foucault e Negri. *Ensaio Filosófico*, Rio de Janeiro, v. 8, p. 122-138, dez. 2013.

GRACIOSO, L. S. Produção e disseminação da informação estatística brasileira: uma análise qualitativa. *Perspect. cienc. inf.*, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 34-47, jan./jun. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. *Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_s_estatisticas.shtm>. Acesso em: 14 de Abr. 2015 (a).

IBGE. *Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais: orientações para divulgações de resultados pelo IBGE*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_orientacoes_divulgacoes.shtm> Acesso em 25 de Abr. 2015 (b).

IBGE. *Disseminação*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/disseminacao.shtm>> Acesso em 30 de Mai. 2015 (c).

JANUZZI, P.M. As novas e velhas demandas por informação estatística. *São Paulo em Perspectiva*, v.12, n.4, 1998.

JANUZZI, P. M.; GRACIOSO, L. S. Produção e disseminação da informação estatística: agências estaduais no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, v.16, n.3, p. 92-103, 2002.

JESKANEN-SUNDSTROM, H. Independence of Official Statistics – a Finnish

Experience. In: *Seminar on Evolution of National Statistical Systems*. New York: UNSD, 2007. 10 p.

JULIEN, F. *Os direitos do homem são mesmo universais?* Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=145>> Acesso em 01 Out. 2014.

LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, mai./ago.1997.

LARA, M. L. G.; CAMARGO, J. C. C.; ROCHA, S. G. Informação estatística e cidadania. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 86-91, 2002.

LARA, M.L.G.; CONTI, V.L. Disseminação da informação e usuários. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 26-34, 2003.

LIMA, R.S. A produção da opacidade: estatísticas e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos*, v.80, p.65-69, mar. 2008.

LINSTONE, H. A.; TUROFF, M. *The Delphi Method: Techniques and Applications*. Newark: New Jersey Institute of Technology, 2002. 616 p.

MACHADO, R. (Org). *Microfísica do Poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

MAGNI, A. C. *Flexibilização e precarização nos serviços públicos: o caso do IBGE*. 2016. 417 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

MANCEBO, D. *Autonomia universitária: reformas, propostas e resistência cultural*. Disponível em <<http://www.anped11.uerj.br/20/MANCEBO.htm>> Acesso em 15 de Abr. 2015.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 57- 114, 1967.

MÉDICI, A.C. Sistema estatístico, planejamento e sociedade no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v. 7, n. 2, p. 191-206, jun. 1990.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO – MPDG. *Plano Plurianual 2016-2019, Anexo I*. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i.pdf> > Acesso em 21 de Mar. 2017.

MORAES, A. A vida das estatísticas e a vida das mulheres: sobre as possibilidades de produzir dados afetados e o caso da pesquisa do IPEA. *Revista Ártemis*, João Pessoa, v. 17, n. 1, p. 25-40, jan./jun. 2014.

MORAES, T.D.; NASCIMENTO, M.L. Da norma ao risco: transformações na produção de subjetividades contemporâneas. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 7, n. 1, p. 91-102, jan./jun. 2002.

NASCIMENTO, D.A. Biopolítica e direitos humanos: uma relação revisitada guiada pelo cortejo da ajuda humanitária. *Revista de Filosofia Aurora*, Curitiba, v. 25, n. 37, p. 131-150, jul./dez. 2013.

OLIVEIRA, L. H. *Exemplo de cálculo de Ranking Médio para Likert. Notas de Aula. Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisa em Administração. Mestrado em Adm. e Desenvolvimento Organizacional. PPGA CNEC/FACECA: Varginha, 2005.*

OLIVEIRA, V. R. A. *A prestação de um serviço público de qualidade: a divulgação eletrônica de informações do IBGE sob a óptica dos estudantes de Administração e Economia dos cursos de graduação da FGV/RJ em 2002.* Dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas/RJ para obtenção do grau de mestre em Administração Pública. 2003.

PARTNERSHIP IN STATISTICS FOR DEVELOPMENT IN THE 21st CENTURY (PARIS 21). Argumentação a favor de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Estatística (NSDS). PARIS 21, ver.5, 2004.

PELBART, P. P. *A vertigem por um fio: políticas da subjetividade contemporânea.* São Paulo: Editora Iluminuras, 2000. 222 p.

PORTER, T.M. Funny Numbers. *Culture Unbound*, v. 4, p. 585-598, 2012.

PROSERPIO, R. Repartição de encargos governamentais: a função de informar. *São Paulo em Perspectiva*, v.8, n.4, 1994.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, v. 85, n. 27, p. 109-116, mar. 2006.

RAICHELIS, R. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. In: CFESS (Org.). *Seminário Nacional: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito*, Brasília, 2011.

REUNIÃO ESPECIALIZADA DE ESTATÍSTICAS DO MERCOSUL (REE MERCOSUL). *Inventário de Operações Estatísticas do MERCOSUL*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=6259&channel=secretaria>>. Acesso em: 02 de jun. 2015.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008. p.131-148

ROCHA, S.G. *A representação documentária de informações estatísticas: quando a ordem dos fatores altera o produto.* Dissertação (Mestrado) - USP, São Paulo, 2006.

RUIZ, C.M.M.B. O múnus e a imunização biopolítica: uma leitura dos direitos humanos a partir de Roberto Esposito. *Revista Pistis Praxis*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 929-950, set./dez. 2014.

SCHWARTZMAN, S. A Autonomia Universitária e a Constituição de 1988. *Folha de São Paulo*, 12 de dezembro de 1988.

SCHWARTZMAN, S. *Transmissão de Cargo da Presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna*. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/saida.htm>>. Acesso em: 24 de Mai. 2016a.

SCHWARTZMAN, S. *IBGE: quase um século de história*. *O Globo*, 29 de maio de 2016b.

SELTZER, W. *Politics and statistics: independence, dependence or interaction?* New York: United Nations, 1994.

SENRA, N. C. Um olhar sobre os anuários estatísticos. *Ciência da Informação*, Brasília, v.26, n.1, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651997000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 de mar. 2015.

SENRA, N.C. *A Coordenação da Estatística Nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível*. 1998. 185 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em convênio com a Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998a.

SENRA, N.C. A coordenação, a argumentação e a comunicação das estatísticas: vértices de um mesmo triângulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.12, n.4, 1998b.

SENRA, N.C. Informação estatística: política, regulação, coordenação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 124-135, mai./ago. 1999.

SENRA, N.C. Regime e política de informação estatística. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v.16, n.3, p.75-85, 2002.

SENRA, N.C. Um sistema estatístico para e pela Federação - uma incursão na sociologia das estatísticas. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 121-131, jun. 2005a.

SENRA, N. C. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005b. 332 p.

SENRA, N.C. Sistema Estatístico Nacional: modelos históricos, legislação estatística e coordenação institucional. Algumas reflexões pessoais. *Boletim Estatísticas Públicas*, Salvador, n.4, nov. 2008.

SENRA, N.C. Estatísticas Formalizadas (C.1972–2002). *História das estatísticas brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. v. 4.

SENRA, N.C. As instituições estatísticas como centros de ciência, uma (r)evolução necessária. *Estatística e Sociedade*, Porto Alegre, n.1, p.49-64, nov. 2011.

SENRA, N.C. Sistema estatístico brasileiro a caminho do terceiro modelo: aproveitando elementos do primeiro e do segundo modelos. Disponível em <http://www.13snhct.sbhct.org.br/resources/anais/10/1342118758_ARQUIVO_SBHC_STTextoNelsonSenraV2jul2012.pdf>. Acesso em 23 jan. 2014.

SENRA, N. C. Um olhar sobre os anuários estatísticos. *Ciência da Informação* [online], Brasília, v. 26, n. 1, jan./abr. 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651997000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08 jan. 2015.

SILVA, A. B. O. O sistema de informações estatísticas no Brasil e as relações entre seus produtores e usuários. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 34, n. 2, p. 62-69, mai./ago. 2005.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC) et al. Informação para uma Sociedade Democrática: por uma Política Nacional de Produção e Disseminação de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. / *Fórum Nacional de Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*, Rio de Janeiro, 1996.

SOUZA, L.P. A informação estatística: bem econômico e social. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 203 - 222, jul./dez.1997.

SURVEY MONKEY. *Pergunta do tipo Matriz/Escala de avaliação*. Disponível em: <https://help.surveymonkey.com/articles/pt_BR/kb/Matrix-Question> Acesso em: 20 de Out. de 2016a.

SURVEY MONKEY. *A escala de Likert explicada*. Disponível em: <<https://pt.surveymonkey.com/mp/likert-scale/>> Acesso em: 20 de Out. de 2016b.

UNESCO. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 1998.

UNSD. *Manual de Organización Estadística: el funcionamiento y la organización de una oficina estadística*. New York: Nações Unidas, 2004.

UNSD. *Implementation guideline of all the United Nations Fundamental Principles*. New York: Nações Unidas, 2014.

THEIS, I.M. A Sociedade do Conhecimento realmente existente na perspectiva do desenvolvimento desigual. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 5, n. 1, p. 133-148, jan./jun. 2013.

VIEIRA, P.P. Michel Foucault, a figura do sujeito de direito e o domínio da ética. In: XXII Encontro Estadual de História da ANPUH-SP, 1, 2014, Santos. *Anais eletrônicos...*, São Paulo: ANPUH-SP, 2014.

WOOD, E.M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011. 261 p.

ZACHARIAS, M. L. B. Cadastros Estatísticos de Empresas Construídos a partir de Registros Administrativos, ONU/CEPAL, mimeo, *Segunda reunião da Conferência de Estadística das Américas*. CEPAL/ONU, Santiago do Chile, 18 a 20 de Junho de 2003.

APÊNDICE A — Órgãos e instituições aos quais os respondentes do primeiro questionário estão vinculados

Grupo GOVERNO

Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM

Banco Nacional de Desenvolvimento e Social – BNDES

Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas do Ministério do Turismo

Departamento de Assuntos Macroeconômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Departamento de Estudos Econômicos e Pesquisas do Ministério do Turismo

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP

Fundação João Pinheiro

Fundação SEADE

Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES

Secretaria de Comércio e Serviços do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina

Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura

Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda

Unidade de Agrobiologia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA

Grupo Academia

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo

Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais

Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais

Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Acre

Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná

Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo

Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará

Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Estudos Avançados da América Latina – IHEAL da Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3

Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Laboratório de Gestão da Inovação da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade de Brasília

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul

Grupo Organizações Privadas

Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa – ABEP

Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro – SOFTEX

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

Banco Mundial

Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IPC-IG/PNUD

Confederação Nacional da Indústria

Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS

LARC - Marketing Intelligence

Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais

Websetorial Consultoria Econômica

World Wide Found for Nature – WWF Brasil

APÊNDICE B — Modelo de carta convite enviado para todos os possíveis participantes da pesquisa

Prezado,

Gostaria de contar com a sua colaboração no sentido de responder o questionário disponível no endereço eletrônico <https://xx.xxxxx.xxxxx> , que faz parte da minha de tese de doutoramento em desenvolvimento no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana – PPFH da UERJ.

O meu trabalho de pesquisa procura discutir as condições de produção e disseminação das estatísticas públicas na perspectiva do Estado democrático de direito. O escopo da pesquisa está limitado à análise da relevância, imparcialidade e igualdade de acesso das estatísticas publicadas pelo IBGE.

É importante enfatizar que sua colaboração é de fundamental importância para o sucesso da investigação e que essa pesquisa é de minha inteira responsabilidade, não estando de forma alguma vinculada ao programa de trabalho do IBGE.

Ressalto ainda que a pesquisa tem caráter puramente acadêmico e que os participantes não serão identificados.

A sua participação não se limitará a este questionário. Haverá pelo menos mais um questionário, no qual será tentado o consenso entre os respondentes da pesquisa, mantendo-se o anonimato das respostas e dos nomes dos participantes.

Tão logo a pesquisa esteja concluída, enviarei uma cópia do relatório final.

Agradeço antecipadamente a sua colaboração e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Sidnéia Reis Cardoso

Tecnologista do IBGE – SIAPE xxxxxx

Doutoranda do PPFH /UERJ – Mat. xxxxxxxx

email xxxxxxxx

Tel. xxxxxxxx

Cel. xxxxxxxx

APÊNDICE C — Questionário 1

Igualdade de acesso, relevância e imparcialidade das estatísticas do IBGE

Seja bem-vindo!

Em uma democracia, a tomada de decisão em última análise é feita pela sociedade, portanto, as estatísticas devem ser compreendidas e utilizadas pelo maior número de cidadãos. Dessa forma, as estatísticas públicas estariam cumprindo a sua função social, segundo o primeiro Princípio Fundamental das Estatísticas Oficiais, estabelecido pela ONU.

Nesse contexto, o questionário a seguir tem por objetivo conhecer a sua opinião sobre a igualdade de acesso, relevância e imparcialidade das estatísticas publicadas pelo IBGE.

A previsão do tempo de duração para o preenchimento do questionário é de, em média, 20 minutos.

Obrigada por sua colaboração.

A sua participação é muito importante!

× 1. Respondente

Nome

Cidade/Município

Estado

Endereço de email

Caracterização do uso

× 2. Você utiliza habitualmente os dados estatísticos do IBGE?

Sim

Não

Caracterização do uso

× 3. Há quanto tempo é usuário das estatísticas divulgadas pelo IBGE?

- menos de 1 ano
- 1 a 4 anos
- 5 a 10 anos
- 11 anos ou mais

Caracterização do uso

× 4. Com que frequência utilizou as estatísticas divulgadas pelo IBGE nos últimos 12 meses?

- semanalmente
- mensalmente
- eventualmente
- não utilizei

Caracterização do uso

× 5. Qual a principal razão para não ter utilizado as estatísticas do IBGE?

- Não confiei.
- Não precisei.
- Achei difícil usar.
- Preferi outras fontes.
- Outro (especifique)

Caracterização do uso

6. Poderia citar as outras fontes utilizadas?

Caracterização do uso

× 7. Encontra dificuldades no uso dos dados estatísticos do IBGE?

- Sim
- Não

Caracterização do uso

× 8. E o que faz diante da dificuldade?

- Desiste de usar o dado.
- Liga para o *call center* do IBGE (telefone 0800).
- Envia *email* para o IBGE@.
- Pede ajuda para a equipe técnica da pesquisa.
- Outro (especifique)

Caracterização do uso

≈ 9. Qual a principal razão para não usar as estatísticas do IBGE?

- Não conheço.
- Não confio.
- Não preciso.
- Acho difícil usar.
- Prefiro outras fontes.
- Outro (especifique)

Caracterização do uso

10. Poderia relatar a dificuldade encontrada?

Caracterização do uso

11. Poderia citar as outras fontes utilizadas?

Caracterização do uso

× 12. O seu conhecimento sobre a publicação de dados estatísticos do IBGE ocorre, principalmente, por meio de?

- calendário de divulgações do IBGE
- campo de notícias na página do IBGE
- mídias sociais (*facebook*, *twitter*)
- grande mídia (rádio, jornais, TV)
- Outro (especifique)

Caracterização do uso

× 13. Quais são as formas de acesso aos dados estatísticos do IBGE que utiliza habitualmente?

- banco de dados Cidades@, Estados@, Munic
- banco de dados Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA
- download* de publicações e tabelas
- compra de publicações
- download* de microdados
- sala de acesso a microdados
- serviço de tabulação especial
- Outro (especifique)

Igualdade de acesso

× 15. Avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças sobre o uso do *website* do IBGE, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

	1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
O uso do site é amigável.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O agrupamento e a categorização do conteúdo permite encontrar facilmente o dado desejado.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É fácil encontrar e fazer o <i>download</i> dos microdados disponíveis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É fácil encontrar e fazer o <i>download</i> das publicações e tabelas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Você tem algum comentário adicional sobre o website do IBGE?

Igualdade de acesso, relevância e imparcialidade das estatísticas do IBGE

Relevância

Relevância é um preceito fundamental que deve ser seguido na produção de estatísticas oficiais, com o propósito de beneficiar toda a sociedade e informar o debate democrático. O Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE o define como: "O IBGE deve satisfazer as necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas."

× 16. A sua demanda por estatísticas oficiais está sendo satisfeita pelo IBGE?
Avalie em uma escala de 1 a 5, onde 1 é muito insatisfeito e 5 - muito satisfeito.

1 - Muito insatisfeito	2 - Insatisfeito	3 - Nem satisfeito nem insatisfeito	4 - Satisfeito	5 - Muito satisfeito
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Relevância

A missão institucional do IBGE é "Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania."

× 17. Em sua opinião, o IBGE é bem-sucedido no cumprimento de sua missão institucional? Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Totalmente malsucedido e 5 - Completamente bem-sucedido.

		3 - Nem			
1 - Totalmente malsucedido	2 - Parcialmente malsucedido	malsucedido nem bem-sucedido	4 - Parcialmente bem-sucedido	5 - Completamente bem-sucedido	Não tenho como avaliar.
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Relevância

18. Cite, por favor, os dados de que necessita e que não estão disponíveis.

Relevância

19. Cite, por favor, os dados pertinentes ao debate democrático que não estão disponíveis.

Relevância

Com a finalidade de garantir a relevância das estatísticas oficiais, a produção de dados em nível nacional deve estar apoiada na identificação das necessidades prioritárias de informação da sociedade. No sistema estatístico brasileiro o mecanismo previsto para conhecer as necessidades dos usuários é a Conferência Nacional de Estatística - CONFEST, que deve ser realizada periodicamente. O evento reúne o IBGE e os demais produtores de estatísticas públicas com os vários segmentos da sociedade. O objetivo do encontro é que os órgãos produtores apresentem aos usuários o estado da arte da produção e suas perspectivas de avanço, e, ao mesmo tempo, que ouçam dos usuários a avaliação sobre as deficiências, lacunas e novas demandas para a produção de estatísticas públicas. As CONFESTs foram realizadas nos anos de 1968, 1972, 1989, 1996 e 2006.

× 20. Você conhecia a CONFEST?

- Sim
- Não

Relevância

21. Já participou de alguma? Qual?

× 22. Você considera a CONFEST um mecanismo eficiente para identificar as necessidades dos usuários?

- Sim
- Não
- Não tenho como avaliar.

Relevância

Uma das medidas indicadas pelo IBGE para avaliar o cumprimento do princípio da relevância diz que: "Usuários e demais produtores de estatísticas oficiais devem participar dos processos de discussão específicos sobre identificação, análise e avaliação de demandas de informação, por meio de comitês acadêmicos, interinstitucionais, setoriais e fóruns."

× 23. Já participou de algum comitê ou fórum no IBGE?

- Sim
- Não

Relevância

× 24. Qual o motivo da participação?

- Participo de grupo de pesquisa.
- Sou gestor público.
- Recebi convite do IBGE.
- Sou usuário frequente.
- Outro (especifique)

Relevância

× 25. Qual o motivo?

- Não fui convidado.
- Não sabia que existia.
- Não tive interesse.
- Outro (especifique)

Relevância

× 26. Gostaria de participar?

- Sim
- Não

Relevância

Em muitos países, como Austrália e Canadá, a identificação, análise e avaliação de demandas de informação passam por conselhos nacionais de estatística, com participação paritária do governo, produtores e usuários de dados estatísticos, que têm a função de decidir quais são as estatísticas relevantes para a sociedade como um todo e definir o programa anual de produção estatística.

× 27. Você considera que a criação de um Conselho Nacional de Estatística, nesses termos, poderia ser um instrumento eficiente para a definição da agenda de pesquisas do IBGE?

- Sim
- Não
- Talvez
- Depende de como funcione.
- Não tenho como avaliar.

Imparcialidade

× 29. Na sua opinião, os fatores a seguir já constituem, hoje, ameaças à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE?

	Sim	Não	Não tenho como avaliar.
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nomeação de dirigentes do IBGE em função de sua filiação partidária.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades do governo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades do governo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alteração ou falsificação dos números.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Além dos fatores relacionados, gostaria de especificar outras ameaças existentes?

Igualdade de acesso, relevância e imparcialidade das estatísticas do IBGE

Avaliação final

× 30. Em uma sociedade democrática, a qualidade da produção estatística de uma instituição oficial pode ser observada quando esta segue, de forma contínua, alguns princípios em suas práticas. Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 – Nunca segue e 5 – Sempre segue, a atuação do IBGE em relação aos seguintes princípios:

	1 - Nunca segue	2 - Não segue em grande parte	3 - Segue mais ou menos	4 - Segue em grande parte	5 - Sempre segue	Não tenho como avaliar.
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Avaliação final

31. Deixe aqui o seu comentário sobre o trabalho do IBGE em relação a pontos que não tenham sido apontados no questionário.

APÊNDICE D — Lembrete enviado aos convidados para responder o questionário

Prezado,

Recentemente lhe enviei um convite para participar de uma pesquisa sobre a relevância, imparcialidade e igualdade de acesso das estatísticas publicadas pelo IBGE. Notei que ela ainda não foi iniciada. Desejo lembrar-lhe que o questionário ainda está disponível no endereço eletrônico <https://xxxx.xxxx.xxxx> caso deseje completá-lo.

É importante enfatizar que sua colaboração é de fundamental importância para o sucesso da investigação e que essa pesquisa é de minha inteira responsabilidade, não estando de forma alguma vinculada ao programa de trabalho do IBGE.

Agradeço antecipadamente a sua colaboração e coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Sidnéia Reis Cardoso

Tecnologista do IBGE – SIAPE xxxxxxxx

Doutoranda do PPFH /UERJ – Mat. xxxxxxxx

email xxxxxxxx

Tel. xxxxxxxx

Cel. xxxxxxxx

APÊNDICE E — Questionário das rodadas 2 e 3**Igualdade de acesso, relevância e imparcialidade G1**

Seja bem-vindo!

Essa segunda fase da pesquisa tem por objetivo informar o resultado da aplicação do primeiro questionário e permitir a reavaliação de sua opinião, tentando alcançar um consenso ou quase consenso entre os participantes.

A previsão do tempo de duração para o preenchimento do questionário é de, em média, 15 minutos.

Obrigada por sua colaboração.

A sua participação é muito importante!

Igualdade de acesso, relevância e imparcialidade G1-3

Seja bem-vindo!

Essa terceira fase da pesquisa tem por objetivo informar o resultado da aplicação do segundo questionário e permitir a reavaliação de sua opinião, tentando alcançar um consenso ou quase consenso entre os participantes.

A previsão do tempo de duração para o preenchimento do questionário é de, em média, 15 minutos.

Obrigada por sua colaboração.

A sua participação é muito importante!

Seja bem-vindo!

≈ 1. Respondente

Nome

Igualdade de acesso

O Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE estabelece o seguinte princípio: "As estatísticas oficiais devem ser apresentadas de forma clara e compreensível, e divulgadas adequadamente, permitindo o acesso igualitário a todos os usuários."

Refletindo sobre esse princípio e as formas de acesso aos dados estatísticos do IBGE, avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Área de concentração das respostas no questionário anterior

	1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.				26,7%	73,3%	
As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.				53,3%	26,7%	
A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.				60,0%	40,0%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

× 2. Refletindo sobre esse princípio e as formas de acesso aos dados estatísticos do IBGE, avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

	1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. Gostaria de justificar alguma(s) resposta(s)?

Igualdade de acesso

Avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças sobre o uso do website do IBGE, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Área de concentração das respostas no questionário anterior

	1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
O uso do site é amigável.				73,3%	13,3%	
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.			20,0%	60,0%		
O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.			20,0%	66,7%		
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.			26,7%	40,0%		
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.				20,0%	53,3%	
É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.				33,3%		33,3%
É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.				40,0%	46,7%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 4. Avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças sobre o uso do *website* do IBGE, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

	1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
O uso do site é amigável.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É fácil encontrar e fazer o <i>download</i> das publicações e tabelas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. Gostaria de justificar alguma(s) resposta(s)?

Relevância

A missão institucional do IBGE é "Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania."

Em sua opinião, o IBGE é bem-sucedido no cumprimento de sua missão institucional? Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Totalmente malsucedido e 5 - Completamente bem-sucedido.

Área de concentração das respostas no questionário anterior

1 - Totalmente malsucedido	2 - Parcialmente malsucedido	3 - Nem malsucedido nem bem-sucedido	4 - Parcialmente bem-sucedido	5 - Completamente bem-sucedido	Não tenho como avaliar.
			80,0%	20,0%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 7. Em sua opinião, o IBGE é bem-sucedido no cumprimento de sua missão institucional? Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Totalmente malsucedido e 5 - Completamente bem-sucedido.

1 - Totalmente malsucedido	2 - Parcialmente malsucedido	3 - Nem malsucedido nem bem-sucedido	4 - Parcialmente bem-sucedido	5 - Completamente bem-sucedido	Não tenho como avaliar.
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Gostaria de justificar sua resposta?

Relevância

Em muitos países, como Austrália e Canadá, a identificação, análise e avaliação de demandas de informação passam por conselhos nacionais de estatística, com participação paritária do governo, produtores e usuários de dados estatísticos, que têm a função de decidir quais são as estatísticas relevantes para a sociedade como um todo e definir o programa anual de produção estatística.

Você considera que a criação de um Conselho Nacional de Estatística, nesses termos, poderia ser um instrumento eficiente para a definição da agenda de pesquisas do IBGE?

Área de concentração das respostas no questionário anterior

Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar.
26,7%			73,3%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 9. Você considera que a criação de um Conselho Nacional de Estatística, nesses termos, poderia ser um instrumento eficiente para a definição da agenda de pesquisas do IBGE?

- Sim
 Não
 Talvez
 Depende de como funcione.
 Não tenho como avaliar.

10. Gostaria de justificar sua resposta?

Relevância

No primeiro questionário, alguns respondentes comentaram que é necessário maior interação do IBGE com os usuários, instituições e demais produtores para o aprimoramento do trabalho de produção e divulgação das estatísticas oficiais.

Área de concentração das respostas no questionário anterior

1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
			26,7%	66,7%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 11. Avalie o quanto você concorda com esse comentário, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Imparcialidade

Segundo o Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE: "O IBGE deve ter independência institucional em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, com a finalidade de garantir a credibilidade das estatísticas oficiais."

Na sua opinião, os fatores a seguir podem se constituir em ameaças à integridade das estatísticas oficiais? Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Não constitui ameaça de forma alguma e 5 - Constitui uma grande ameaça.

Área de concentração das respostas no questionário anterior

	1 - Não constitui ameaça de forma alguma.	2 - Não constitui ameaça em parte.	3 - É indiferente.	4 - Constitui ameaça.	5 - Constitui uma grande ameaça.	Não tenho como avaliar.
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				26,7%	66,7%	
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.				13,3%	80,0%	
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				26,7%	66,7%	
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		33,3%		20,0%	20,0%	
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.			26,7%		40,0%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 12. Na sua opinião, os fatores a seguir podem se constituir em ameaças à integridade das estatísticas oficiais?

Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Não constitui ameaça de forma alguma e 5 - Constitui uma grande ameaça.

	1 - Não constitui ameaça de forma alguma.	2 - Não constitui ameaça em parte.	3 - É indiferente.	4 - Constitui ameaça.	5 - Constitui uma grande ameaça.	Não tenho como avaliar.
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Gostaria de justificar alguma(s) resposta(s)?

Imparcialidade

Na sua opinião, os fatores a seguir já constituem, hoje, ameaças à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE?

Área de concentração das respostas no questionário anterior

	Sim	Não	Não tenho como avaliar.
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	93,3%	6,7%	
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.		53,3%	26,7%
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	20,0%	66,7%	
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		66,7%	20,0%
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.		53,3%	26,7%
Alteração ou falsificação dos números.		80,0%	13,3%
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.		80,0%	13,3%

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 14. Na sua opinião, os fatores a seguir já são uma realidade e constituem, hoje, ameaças à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE?

	Sim	Não	Não tenho como avaliar.
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nomeação de dirigentes do IBGE em função de sua filiação partidária.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades do governo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades do governo.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alteração ou falsificação dos números.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Gostaria de justificar alguma(s) resposta(s)?

Imparcialidade

No primeiro questionário, alguns respondentes comentaram que a redução do quadro funcional permanente, que vem acontecendo nos últimos anos, em função do crescente número de aposentadorias de servidores, sem a reposição no mesmo patamar, constitui uma grande ameaça à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE.

Área de concentração das respostas no questionário anterior

1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
			20,0%	66,7%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 16. Avalie o quanto você concorda com esse comentário, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

1 - Discordo totalmente	2 - Discordo parcialmente	3 - Não concordo nem discordo	4 - Concordo parcialmente	5 - Concordo plenamente	Não tenho como avaliar.
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Avaliação final

Em uma sociedade democrática, a qualidade da produção estatística de uma instituição oficial pode ser observada quando esta segue, de forma contínua, alguns princípios em suas práticas.

Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 Nunca segue e 5 Sempre segue, a atuação do IBGE em relação aos seguintes princípios:

Área de concentração das respostas no questionário anterior

	1 - Nunca segue	2 - Não segue em grande parte	3 - Segue mais ou menos	4 - Segue em grande parte	5 - Sempre segue	Não tenho como avaliar.
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				40,0%	46,7%	
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				33,3%	66,7%	
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				26,7%	73,3%	
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				60,0%	20,0%	
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.				46,7%	46,7%	

Considerando os resultados apresentados acima, responda a questão que segue, com vistas ao consenso.

* 17. Em uma sociedade democrática, a qualidade da produção estatística de uma instituição oficial pode ser observada quando esta segue, de forma contínua, alguns princípios em suas práticas. Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 – Nunca segue e 5 – Sempre segue, a atuação do IBGE em relação aos seguintes princípios:

	1 - Nunca segue	2 - Não segue em grande parte	3 - Segue mais ou menos	4 - Segue em grande parte	5 - Sempre segue	Não tenho como avaliar.
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Gostaria de justificar alguma(s) resposta(s)?

Fim do questionário

Obrigada!

APÊNDICE F — Evolução das respostas dos especialistas sobre o tema RELEVÂNCIA nas três rodadas da Delphi

Q1 A missão institucional do IBGE é "Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania."

Em sua opinião, o IBGE é bem-sucedido no cumprimento de sua missão institucional? Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Totalmente malsucedido e 5 - Completamente bem-sucedido.

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
GOVERNO				8	4		4,3	GOVERNO				9	3		4,3	GOVERNO				11	1		4,1

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ACADEMIA			1	9	3		4,2	ACADEMIA				11	2		4,2	ACADEMIA				11	2		4,2

GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ORG. PRIVADAS				8	1		4,1	ORG. PRIVADAS				7	2		4,2	ORG. PRIVADAS				7	2		4,2

Q2 Em muitos países, como Austrália e Canadá, a identificação, análise e avaliação de demandas de informação passam por conselhos nacionais de estatística, com participação paritária do governo, produtores e usuários de dados estatísticos, que têm a função de decidir quais são as estatísticas relevantes para a sociedade como um todo e definir o programa anual de produção estatística.

Você considera que a criação de um Conselho Nacional de Estatística, nesses termos, poderia ser um instrumento eficiente para a definição da agenda de pesquisas do IBGE?

Questionário 1						Questionário 2						Questionário 3					
GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar	GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar	GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar
GOVERNO	5		1	6		GOVERNO	3			9		GOVERNO	2			10	
Questionário 1						Questionário 2						Questionário 3					
GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar	GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar	GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar
ACADEMIA	6		1	6		ACADEMIA	4	1	2	6		ACADEMIA	3	1		9	
Questionário 1						Questionário 2						Questionário 3					
GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar	GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar	GRUPO	Sim	Não	Talvez	Depende de como funcione.	Não tenho como avaliar
ORG PRIVADAS	5	1		3		ORG PRIVADAS	6			3		ORG PRIVADAS	6			3	

Q3 No questionário anterior, alguns respondentes comentaram que é necessária maior interação do IBGE com os usuários, instituições e demais produtores para o aprimoramento do trabalho de produção e divulgação das estatísticas oficiais.

Avalie o quanto você concorda com esse comentário, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
GOVERNO		1		4	7		4,4	GOVERNO				4	8		4,7

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ACADEMIA		2		4	7		4,2	ACADEMIA				2	11		4,8

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ORG PRIVADAS				4	5		4,6	ORG PRIVADAS				3	6		4,7

APÊNDICE G — Evolução das respostas dos especialistas sobre o tema IMPARCIALIDADE nas três rodadas da Delphi

Q1 Segundo o Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE: “O IBGE deve ter independência institucional em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, com a finalidade de garantir a credibilidade das estatísticas oficiais. ”

Na sua opinião, os fatores a seguir podem se constituir em ameaças à integridade das estatísticas oficiais? Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 - Não constitui ameaça de forma alguma e 5 - Constitui uma grande ameaça.

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				1	11		4,9	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.			1	2	9		4,7	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				3	9		4,8
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	1			2	9		4,5	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.				1	11		4,9	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.					12		5,0
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	1	1		2	7	1	4,2	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		1		4	7		4,4	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				3	9		4,8
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	2	2	3	4		1	2,8	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	3	4	1	3	1		2,6	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	1	4	1	4	1	1	3,0
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	1	1	2	5	2	1	3,5	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.		2	3	4	3		3,7	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.		1	2	5	3	1	3,9
Alteração ou falsificação dos números.					12		5,0	Alteração ou falsificação dos números.					12		5,0	Alteração ou falsificação dos números.					12		5,0
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.					12		5,0	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.					12		5,0	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.					12		5,0

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				2	11		4,8	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				1	12		4,9	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				3	10		4,8
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.		1	2		9	1	4,4	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.		1	1	1	10		4,5	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.		1		3	9		4,5
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		1		1	10	1	4,7	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				2	11		4,8	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				2	11		4,8
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	2	4		3	3	1	3,1	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	2	1	3	3	4		3,5	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	1		2	5	5		4,0
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	1	1	2	2	5	2	3,2	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.		1	4	4	4		3,8	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.			3	5	5		4,2
Alteração ou falsificação dos números.					13		5,0	Alteração ou falsificação dos números.					13		5,0	Alteração ou falsificação dos números.					13		5,0
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.				2	10	1	4,8	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.			1	1	11		4,8	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.					13		5,0

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.				1	8		4,9	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.					9		5,0	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.					9		5,0
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.					9		5,0	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.					9		5,0	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.					9		5,0
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				2	7		4,8	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				2	6	1	4,8	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				2	7		4,8
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		1	2	4	2		3,8	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		1		5	3		4,1	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.				6	3		4,3
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.				4	5		4,6	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.		1		2	6		4,4	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.				1	8		4,9
Alteração ou falsificação dos números.					9		5,0	Alteração ou falsificação dos números.					9		5,0	Alteração ou falsificação dos números.					9		5,0
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.				1	8		4,9	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.					9		5,0	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.					9		5,0

Q2 Na sua opinião, os fatores a seguir já constituem, hoje, ameaças à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE?

Questionário 1				Questionário 2				Questionário 3			
GRUPO GOVERNO	Sim	Não	Não tenho como avaliar	GRUPO GOVERNO	Sim	Não	Não tenho como avaliar	GRUPO GOVERNO	Sim	Não	Não tenho como avaliar
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	9		3	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	10	1	1	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	11		1
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	1	5	6	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	2	6	4	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	6	3	3
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	5	3	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	6	2	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	5	3
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	1	8	3	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		9	3	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.		8	4
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	4	6	2	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	2	6	4	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	5	4	3
Alteração ou falsificação dos números.	2	8	2	Alteração ou falsificação dos números.	1	9	2	Alteração ou falsificação dos números.	3	7	2
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	2	8	2	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	1	8	3	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	3	7	2

Questionário 1				Questionário 2				Questionário 3			
GRUPO ACADEMIA	Sim	Não	Não tenho como avaliar	GRUPO ACADEMIA	Sim	Não	Não tenho como avaliar	GRUPO ACADEMIA	Sim	Não	Não tenho como avaliar
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	10	1	2	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	11		2	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	12		1
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	8	4	1	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	7	4	2	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	9	4	
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	3	6	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	7	3	3	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	6	4	3
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	1	5	7	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	7	2	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	3	7	3
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	5	4	4	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	7	2	4	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	5	6	2
Alteração ou falsificação dos números.	5	5	3	Alteração ou falsificação dos números.	5	5	3	Alteração ou falsificação dos números.	5	7	1
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	3	5	5	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	2	7	4	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	3	6	4

Questionário 1				Questionário 2				Questionário 3			
GRUPO ORG PRIVADAS	Sim	Não	Não tenho como avaliar	GRUPO ORG PRIVADAS	Sim	Não	Não tenho como avaliar	GRUPO ORG PRIVADAS	Sim	Não	Não tenho como avaliar
Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	8		1	Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	9			Restrição de recursos financeiros, comprometendo parte ou todo o programa estatístico.	9		
Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	3	4	2	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	4	4	1	Nomeação de dirigentes do órgão oficial de estatística em função de sua filiação partidária.	4	4	1
Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	3	2	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	4	1	Extinção de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	4	4	1
Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	2	4	3	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	2	5	2	Expansão de séries estatísticas em função de prioridades governamentais.	1	7	1
Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	4	3	2	Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	4	5		Mudança da data de divulgação de dados já prontos para divulgação.	4	4	1
Alteração ou falsificação dos números.	3	5	1	Alteração ou falsificação dos números.	2	6	1	Alteração ou falsificação dos números.	2	6	1
Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	3	5	1	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	2	6	1	Quebra de confidencialidade dos dados individuais dos informantes.	2	6	1

Q3 No questionário anterior, alguns respondentes comentaram que a redução do quadro funcional permanente, que vem acontecendo nos últimos anos, em função do crescente número de aposentadorias de servidores, sem a reposição no mesmo patamar, constitui uma grande ameaça à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE.

Avalie o quanto você concorda com esse comentário, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
GOVERNO				2	9	1	4,8	GOVERNO				2	10		4,8

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ACADEMIA			1	3	9		4,6	ACADEMIA			1	1	11		4,8

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ORG PRIVADAS	1			4	3	1	4,0	ORG PRIVADAS	1			2	6		4,3

APÊNDICE H — Evolução das respostas dos especialistas sobre o tema IGUALDADE DE ACESSO nas três rodadas da Delphi

Q1 O Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE estabelece o seguinte princípio: “As estatísticas oficiais devem ser apresentadas de forma clara e compreensível, e divulgadas adequadamente, permitindo o acesso igualitário a todos os usuários. ” Refletindo sobre esse princípio e as formas de acesso aos dados estatísticos do IBGE, avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Questionário 1							Questionário 2							Questionário 3									
GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.		1		4	7		4,4	Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.				3	9		4,8	Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.				2	10		4,8
As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.		4		3	5		3,8	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.		1		6	5		4,3	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.				8	4		4,3
A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.		1		6	5		4,3	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.				8	4		4,3	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.		1		9	2		4,0

Questionário 1							Questionário 2							Questionário 3									
GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.	1			3	8	1	4,4	Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.		1		1	10	1	4,7	Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.		1		1	11		4,7
As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	1	2		4	6		3,9	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	1	1		6	5		4,0	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	1	3		6	3		3,5
A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.		3		4	6		4,0	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.	1			5	7		4,3	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.		3		7	3		3,8

Questionário 1							Questionário 2							Questionário 3									
GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Pondera da	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Pondera da	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Pondera da
Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.				2	7		4,8	Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.				3	6		4,7	Estabelecer a internet como o principal canal de comunicação com o usuário é uma escolha adequada.				1	8		4,9
As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.	1	1		2	5		4,0	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.		1		4	4		4,2	As formas de disseminação dos dados permitem o acesso igualitário a todos os usuários.				3	6		4,7
A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.		1		3	5		4,3	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.				3	6		4,7	A informação (definições e descrições) sobre os dados estatísticos permite a compreensão dos resultados divulgados.				5	4		4,4

Q2 Avalie o quanto você concorda com as seguintes sentenças sobre o uso do website do IBGE, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Questionário 1							Questionário 2							Questionário 3									
GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
O uso do site é amigável.		3		7	2		3,7	O uso do site é amigável.				9	3		4,3	O uso do site é amigável.		1	1	9	1		3,8
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	1	1	1	5	3	1	3,7	O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	1	1	1	8	1		3,6	O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.		1	4	5	1	1	3,5
O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.		2	5	4	1		3,3	O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.		1		9	2		4,0	O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.		1	3	8			3,6
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.		2	4	5	1		3,4	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.		2	2	6	2		3,7	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.		1	5	6			3,4
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.		1	1	3	5	2	4,2	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.			1	3	6	2	4,5	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.				5	5	2	4,5
É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.		1	1	5		5	3,6	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.		1	1	5		5	3,6	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.			2	7	1	2	3,9
É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.		1	2	7	2		3,8	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.				6	6		4,5	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.				10	2		4,2

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
O uso do site é amigável.	3	2	1	5	2		3,1	O uso do site é amigável.	2		1	8	2		3,6	O uso do site é amigável.	1	2		8	2		3,6
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	2	2	1	8			3,2	O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	2	2	2	5	2		3,2	O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.	1	3		9			3,3
O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.	2	2		8	1		3,3	O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.	1	2	2	7	1		3,4	O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.	1	1		11			3,6
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	4			9			3,1	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	1	4	1	7			3,1	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.	1	3	1	8			3,2
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.	1	1		8	3		3,8	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.		2	2	5	3	1	3,8	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.		1	1	7	4		4,1
É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.	1	2	1	7	2		3,5	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.		2	1	8	1	1	3,7	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.		3	1	7	2		3,6
É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.	1	1	1	5	5		3,9	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.			3	6	4		4,1	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.	1	2	1	7	2		3,5

Questionário 1							Questionário 2							Questionário 3									
GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
O uso do site é amigável.				6	3		4,3	O uso do site é amigável.			1	6	2		4,1	O uso do site é amigável.				6	3		4,3
O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.				4	5		4,6	O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.		1		6	2		4,0	O mecanismo de busca é eficaz na obtenção do conjunto de respostas procuradas.				5	4		4,4
O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.		1		8			3,8	O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.			2	7			3,8	O agrupamento e a categorização do conteúdo permitem encontrar facilmente o dado desejado.		1	1	6	1		3,8
É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.			2	6	1		3,9	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.		2		6	1		3,7	É fácil saber em que página está e como chegar onde deseja.			1	7	1		4,0
O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.		1	1	3	4		4,1	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.			1	3	5		4,4	O banco de dados SIDRA permite construir facilmente a tabela desejada.			1	5	3		4,2
É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.		2		3	3	1	3,9	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.			2	5	2		4,0	É fácil encontrar e fazer o download dos microdados disponíveis.		1	1	4	2	1	3,9
É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.		1		3	5		4,3	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.				3	6		4,7	É fácil encontrar e fazer o download das publicações e tabelas.		1		3	5		4,3

Q3 No questionário anterior, alguns respondentes comentaram que o website do IBGE não é amigável, a não ser para especialistas, e que o uso pode ser muito difícil para pessoas que estão acessando-o pela primeira vez.

Avalie o quanto você concorda com esses comentários, usando uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 - concordo plenamente.

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
GOVERNO		1		5	6		4,3	GOVERNO		1		5	6		4,3

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ACADEMIA		1		6	6		4,3	ACADEMIA		1	1	6	5		4,2

Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
ORG PRIVADAS	1		1	5	2		3,8	ORG PRIVADAS				5	4		4,4

APÊNDICE I — Evolução das respostas dos especialistas sobre questão de avaliação final nas três rodadas da Delphi

Em uma sociedade democrática, a qualidade da produção estatística de uma instituição oficial pode ser observada quando esta segue, de forma contínua, alguns princípios em suas práticas.

Avalie em uma escala de 1 a 5, sendo 1 – Nunca segue e 5 – Sempre segue, a atuação do IBGE em relação aos seguintes princípios:

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO GOVERNO	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				5	6	1	4,5	Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				4	6	2	4,6	Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				8	4		4,3
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.					11	1	5,0	Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				4	8		4,7	Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				2	10		4,8
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				2	10		4,8	Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				2	10		4,8	Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				2	10		4,8
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				6	6		4,5	Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				9	3		4,3	Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				10	2		4,2
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.				1	11		4,9	Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.				5	7		4,6	Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.				6	6		4,5

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ACADEMIA	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.			3	3	6	1	4,3	Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.			1	4	6	2	4,5	Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.			1	5	5	2	4,4
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.			1	5	7		4,5	Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				4	7	2	4,6	Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.			2	4	7		4,4
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.			1	3	9		4,6	Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				2	9	2	4,8	Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.			1	6	6		4,4
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.		1	3	8	1		3,7	Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.			2	8	1	2	3,9	Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.			3	9	1		3,8
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.			3	6	4		4,1	Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.			1	6	4	2	4,3	Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.			1	7	5		4,3

Questionário 1								Questionário 2								Questionário 3							
GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada	GRUPO ORG PRIVADAS	1	2	3	4	5	Não tenho como avaliar	Média Ponderada
Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				4	4	1	4,5	Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				5	4		4,4	Atuação independente em relação aos organismos políticos e administrativos e a outras interferências externas, garantindo a credibilidade das estatísticas oficiais.				2	6	1	4,8
Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				2	7		4,8	Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				3	6		4,7	Elaboração e divulgação das estatísticas oficiais respeitando a independência científica, o fazendo de forma objetiva, profissional e transparente, tratando todos os usuários de forma igualitária.				1	8		4,9
Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				2	7		4,8	Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				1	7	1	4,9	Produção de estatísticas fundamentadas em instrumentos, processos e conhecimentos sólidos.				1	8		4,9
Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				9			4,0	Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				9			4,0	Satisfação das necessidades de informação dos usuários, de acordo com suas demandas.				9			4,0
Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.				6	3		4,3	Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.			1	4	4		4,3	Produção e divulgação das estatísticas oficiais de forma oportuna, pontual e transparente.				3	6		4,7

APÊNDICE J — Comentários dos especialistas

Tema RELEVÂNCIA

Sobre a interação com usuários

“Ratifico a importância da interação do IBGE com as entidades/instituições no intuito de aprimorar as informações. ”

“Mais interação com usuários para melhor elaboração e divulgação de sua estratégia de atuação. ”

“Maior aproximação com representantes dos segmentos econômicos da área privada para aprofundar o conhecimento sobre a participação da atividade turística no Brasil.”

“Realizar mais eventos, objetivando conhecer melhor as demandas de seus usuários.”

“O IBGE parece ter dificuldades de comunicar seus novos produtos; o caso da PNAD contínua: a) que passa a substituir a PME no cálculo da taxa de desemprego, com uma taxa completamente diferente; b) que teve um cronograma sucessivamente alterado e pouca gente conhece os impactos da mesma sobre as estatísticas sociais.”

“Creio que deveria ficar mais clara, se possível, a relação entre o planejamento de funções do estado brasileiro, como educação e saúde, e a produção de estatísticas e estudos específicos. Assim como deveria ser claro e divulgado o efeito (ou sua ausência) de tais estatísticas e estudos na tomada de decisão por parte do governo.”

“ Em primeiro, vida longa ao longo ao IBGE. A independência e a credibilidade das estatísticas oficiais produzidas pela instituição são imprescindíveis para a produção de conhecimento relevantes sobre a realidade do país e de interesse da sociedade. Por isso, acho importante o crescente investimento em ferramentas que amplie a base de usuários e os capacite para melhor utilizar todo o rico acervo de dados produzidos por meio de iniciativas como:

Ampliar a realização e cursos para treinamento e atualização de quem desenvolve atividades de planejamento e pesquisa na iniciativa privada e setor público.

Realização de cursos não presenciais para ampliar o uso e o conhecimento das ferramentas digitais disponíveis pelo IBGE pelo web site, como o SIDRA, BME e etc.”

“É necessário o fortalecimento de um sistema nacional junto aos institutos estaduais e as regionais do IBGE. Também será preciso uma mudança de cultura no IBGE para uma maior cooperação e solidariedade com usuários e produtores. Tudo isso tem por objetivo fortalecer o IBGE para que se possa constituir uma força política em favor das estatísticas e estudos oficiais, tornando este menos vulnerável as crises econômicas e políticas. Criando um Conselho Nacional, um orçamento que seja honrado e distribuição de tarefas entre o IBGE e os institutos estaduais. ”

Sobre a lacuna de dados

“Sou um usuário dos dados do IBGE e tenho muito orgulho da existência do instituto no Brasil. Seria muito bom se o IBGE se associasse a universidades para coletar dados longitudinais. Ainda temos uma grande lacuna nesta área. ”

Tema IMPARCIALIDADE

Sobre ameaças à integridade das estatísticas oficiais publicadas pelo IBGE

“Talvez a ausência de concurso no IBGE possa comprometer o nível de excelência do órgão. A formação dos servidores leva tempo e seria importante a convivência entre as gerações que trabalham nas estatísticas a fim de transmitir conhecimento. ”

“Adicionalmente à restrição de recursos financeiros, a falta de pessoal com a aposentadoria de quadros experientes sem a reposição com a realização de novos concursos é grave ameaça à realização a aprimoramento das pesquisas. Há necessidade de "overlapping" entre o quadro experiente e os novos funcionários para transmissão de conhecimento. ”

“Redução do quadro funcional, em especial técnico. ”

“A falta de um corpo técnico suficiente para gerir e dar continuidade aos trabalhos. ”

Sobre independência e confiabilidade

“O IBGE, a despeito da falta de recursos e de pessoal continua produzindo informações de qualidade e rapidez e independente. ”

“Considero o IBGE talvez a instituição pública mais confiável do país tendo um grande grau de respeitabilidade na sociedade. ”

Sobre atuação para evitar má interpretação dos dados

“Ampliar o fornecimento de elementos contextuais para permitir uma interpretação dos dados com a menor incidência possível de distorções causadas por vies informativo, cultural ou político. ”

Tema IGUALDADE DE ACESSO

Sobre o website

“Poderia haver codificação de micro dados para que pelo menos algum processamento pudesse ser feito à distância, sem necessidade de ir à sala de usuários. O processo atual é bastante moroso, e toma tempo da equipe interna do IBGE. ”

“No que se refere aos microdados, O IBGE deveria dar mais informações para os usuários, principalmente como junção de bancos (exemplo: domicílios e pessoas na PNAD), como considerar o efeito do plano amostral e etc.”

“Para quem já tem familiaridade com os dados divulgados pelo IBGE é mais fácil encontrar a informação do que para alguém que se depara pela primeira vez com o site. ”

“O website do IBGE é fácil de ser utilizado por pessoas que já possuem um certo domínio de terminologias, classificações e conceitos empregados. Pode ser de muito difícil acesso para pessoas que estão acessando-o pela primeira vez. Pequenos tutoriais de referência (dentro da lógica da micro-aprendizagem), baseados na experiência do usuário (sugiro coleta sistemática dos casos de suporte) e na sua lógica de navegação poderiam contribuir para superar os desafios. As notas metodológicas são densas, muito técnicas, e nem sempre trazem as informações de interesse. ”

“O site não é amigável num primeiro momento, a não ser para especialistas. É preciso paciência para buscar familiaridade com o mesmo. Meus alunos em geral não têm paciência para utilizá-lo. ”

“O acesso somente é fácil para o usuário já familiarizado com os caminhos a percorrer! Os neófitos têm dificuldade. ”

“O site do IBGE não é amigável para quem tem pouco conhecimento de estatística. Tente fazer uma série do IPCA de Curitiba, aberto por grupo de produto, com base 100. ”

“O site é confuso. Os canais específicos, como é o caso do SIDRA, @cidades e @municípios funcionam muito bem. Entretanto, muitas vezes quando preciso achar uma informação sobre uma pesquisa que não estou acostumado, encontro dificuldades. ”

“Depois que se aprende a usar os dados do site do IBGE, dependendo de onde se trabalha, não se vive mais sem eles! Estou com bastante expectativa em relação ao Censo Agropecuário 2016/2017. O IBGE é um patrimônio do Brasil. Tem que ser fortalecido e valorizado! ”

Sobre a sala de acesso a microdados

“A sala de sigilo apenas no Rio de Janeiro são uma conveniência para o IBGE, não para os usuários. ”

Sobre capacitação

“Acredito que seria muito importante os escritórios do IBGE pelos estados estarem qualificados à treinarem os órgãos estaduais e municipais a buscarem os dados e na utilização das ferramentas. ”