

Seminário sobre O Princípio do Segredo Estatístico

Lisboa, 13 de Janeiro de 2005

Comunicação

Princípios estruturantes dos novos regulamentos sobre

Segredo Estatístico

Ana Dulce Pinto

1. Considerações gerais

O processo estatístico não constitui excepção a qualquer outro conjunto de actos que se sucedam tendo em vista a obtenção de uma determinada finalidade; no que respeita ao princípio do segredo estatístico parece inquestionável a necessidade, para todos aqueles que naquele participam, de se encontrarem municiados de um conjunto sistematizado de regras e procedimentos actualizados, que permitam em cada momento responder a dúvidas com soluções concretas, aplicando o princípio do segredo estatístico.

Pretende-se com esta apresentação fornecer pistas ou propostas sobre regras e procedimentos que permitam facilitar uma actualização dos regulamentos sobre o princípio do segredo estatístico, de forma a potenciar uma cada vez maior facilidade em trabalhar com informação estatística confidencial, nas várias fases do processo estatístico. Pistas que permitam elaborar um regulamento funcional, com regras e identificação de casos e soluções, de forma a poder atingir aquele que é talvez um dos maiores desafios para uma instituição oficial produtora de estatísticas e que consiste no difícil equilíbrio entre o dever de protecção da confidencialidade da informação recolhida para fins estatísticos junto dos prestadores de informação, observando o Princípio do Segredo Estatístico e o dever de dar resposta de forma célere às crescentes solicitações externas de informação estatística, utilizando a estatística como um meio para a prossecução de finalidades de carácter público e benefício genérico.

É na procura deste equilíbrio e na sua desejável repercussão em instrumentos como os regulamentos sobre segredo estatístico das instituições oficiais

produtoras de estatísticas sobre confidencialidade, que se afigura como inevitável a combinação de várias dimensões correlacionadas e igualmente determinantes para o bom funcionamento da produção e divulgação de estatísticas. Referimo-nos às dimensões jurídica, técnica, administrativa, metodológica e informática, as quais contribuem em conjunto para a obtenção de soluções. Soluções que devem ser transmitidas a todos aqueles que manuseiam a informação confidencial sob uma forma clara e evidente.

2. A moldura legal do Princípio do Segredo Estatístico no caso Português

É num quadro legal muito restritivo e de grande protecção da confidencialidade da informação estatística individual pela Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional¹, designadamente no que respeita às questões relativas ao segredo estatístico e à ponderação dos valores em presença nos casos em que é suscitada a libertação de informação confidencial, que temos de operar e de encontrar soluções. Sublinhe-se ainda que no caso das pessoas singulares individuais o caminho é ainda mais estreito, pois esta informação está duplamente protegida, por um lado pela legislação do Sistema Estatístico Nacional², e por outro pela Lei de Protecção de Dados Pessoais³, as quais proíbem em absoluto qualquer acesso a informação sobre pessoas singulares. É portanto nesta moldura legal, ao nível nacional, mas também num contexto de grandes desenvolvimentos metodológicos e informáticos, e paralelamente num quadro em que comunitária e internacionalmente os desafios quanto à

¹ A qual se encontra em grande parte desactualizada e exige uma profunda actualização e adequação, quer às realidades que vivemos quer ao verdadeiro sentido da produção de estatísticas oficiais.

² (Lei 6/89 de 15 de Abril e Decreto-lei 294/2001 de 20 de Novembro),

³ (Lei 67/98 de 26 de Outubro)

aplicação deste princípio são cada vez mais discutidos, e até legislados⁴, e face à cada vez maior necessidade da informação estatística para determinados fins, que é indispensável regulamentar de forma adequada à realidade actual a gestão eficaz da matéria-prima dos órgãos produtores de estatística no que ao segredo estatístico respeita.

2.1. Segredo Estatístico: o princípio e o conceito subjacente

Este é provavelmente um dos principais princípios com que a produção estatística tem de conformar-se pois nele assenta em última instância o seu regular funcionamento. Ameaçada a confiança dos prestadores de informação, e cessando a obtenção da “matéria-prima” por eles fornecida, rapidamente se desmoronaria todo o edifício estatístico, pois dificilmente se poderiam assegurar os processos de “confecção” estatística que caracterizam o trabalho de um órgão oficial produtor de estatísticas e o diferenciam de outros produtores de estatísticas existentes no mercado.

O princípio visa assegurar a confiança dos prestadores de informação no órgão que recolhe, trata e armazena a respectiva informação individual no âmbito do Sistema Estatístico Nacional de forma exclusiva. Esta actividade é de resto exercida no contexto de um outro princípio legalmente consagrado: a *Autoridade estatística*. Pelo que a um dever de resposta dos prestadores de informação corresponde, da parte dos órgãos que recolhem a informação, e perante aqueles, um dever de guardar “fielmente” a informação

⁴ Regulamento (CE) nº322/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro; Regulamento (CE) nº 831/2002 da Comissão de 17 de Maio (ambos relativos ao acesso a estatísticas comunitárias, designadamente para fins de investigação científica)

compatibilizando esse fim com um outro mais geral de produção de informação estatística credível e actual que retrate o universo da recolha e dê resposta a um conjunto de necessidades da sociedade em geral através da produção de informação, resultados ou *outputs* pertinentes.

O dispositivo legal que afirma a existência e finalidades deste princípio, Lei 6/89 de 15 de Abril⁵, no seu artº 5º, não delimita o conceito de forma positiva, todavia, face ao estabelecido, é possível recortar uma definição mínima, a qual consiste no *especial dever que recai sobre o órgão oficial produtor de estatísticas de salvaguardar a informação individual que recolhe para a finalidade invocada*. A actual redacção do artigo 5º dessa Lei, desde logo consagra a impossibilidade de qualquer serviço ou autoridade ordenar o exame da informação estatística e em consequência o desvio da finalidade da sua recolha e excepciona da sujeição ao princípio do Segredo Estatístico quer os casos de consentimento explícito do próprio prestador da informação quer, em geral o caso de informação sobre a administração pública, ou outra que a Lei explicitamente indique, e proíbe de forma taxativa a divulgação de informação sobre pessoas singulares. Finalmente indica a possibilidade de libertação de informação confidencial, relativa a unidades de carácter não singular, desde que para determinados fins, e mediante análise e autorização de órgão diverso do produtor da informação estatística⁶, e desde que verificadas determinadas condições⁷.

⁵ Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional

⁶ Conselho Superior de Estatística

⁷ *Prosecução de finalidades de planeamento e coordenação económica ou relações económicas externas*

2.2. A competência formal do Conselho Superior de Estatística para aprovar regulamentos no âmbito do Sistema Estatístico Nacional

De um ponto de vista formal podemos referir que a existência de um regulamento deste tipo decorre da específica competência atribuída ao Conselho Superior de Estatística de zelar pela observância do segredo estatístico pelo Instituto Nacional de Estatística, e pelas entidades em que este tenha delegado ou decida delegar competências para a elaboração de estatísticas. Nesse sentido e mediante proposta do Instituto Nacional de Estatística, ou das entidades com delegação de competências, o Conselho, analisa e pode aprovar regulamentos para uso pela entidade proponente.

Foi aliás neste contexto que o regulamento do Instituto Nacional de Estatística de 1993, foi aprovado pelo CSE, pela 60ª Deliberação do CSE e que em simultâneo foi aprovada a 61ª Deliberação, que recomenda a todas as entidades com delegação de competências a preparação de um tipo de regulamento idêntico, tomando como regulamento orientador o do Instituto Nacional de Estatística.

Actualmente a maior parte das entidades com delegação de competências do Instituto Nacional de Estatística possui regulamento próprio, todavia e não obstante as múltiplas insistências do CSE, sob a forma de recomendações, existem entidades com delegação de competências que nunca apresentaram regulamento, situação que mereceria alguma reflexão, embora noutra contexto.

3. Para que serve um regulamento de aplicação do princípio do segredo estatístico

A concepção e elaboração de um regulamento deste tipo não é uma ideia inovadora. O Instituto Nacional de Estatística possui o seu próprio regulamento, aprovado em 1993, o qual contempla, à medida das soluções e necessidades de então, um conjunto de regras e procedimentos. Esse regulamento, no entanto, não foi, por variadas razões, actualizado e adequado às novas realidades e soluções técnicas bem como às dúvidas manifestadas pelos intervenientes na produção estatística, no seu dia-a-dia.

A experiência internacional demonstra a necessidade de existência de regulamentos deste tipo nos órgãos oficiais de produção estatística, regulamentos exequíveis e actuais, sujeitos a uma reavaliação e readaptação, interdisciplinar e desejavelmente periódica, resultantes de um diagnóstico das alterações técnicas e das necessidades dos intervenientes na produção estatística.

A estatística e a confidencialidade da informação e por inerência os procedimentos adequados a garantir essa confidencialidade são aliás questões discutidas em vários fóruns internacionais de discussão sobre esta matéria.

4. A necessária interdisciplinaridade de um regulamento sobre segredo estatístico

As dimensões, estatística, jurídica, técnica, administrativa e metodológica podem e devem estar articuladas e repercutidas num instrumento específico com carácter eminentemente informativo, de grande legibilidade e fácil compreensão, pois um regulamento de aplicação do princípio do segredo estatístico deve possibilitar a todos os intervenientes no processo de produção estatística uma fácil percepção da abrangência do princípio.

Aos estaticistas compete a definição e enquadramento dos problemas específicos de confidencialidade estatística na informação e nas várias fases do seu percurso. Aos juristas compete reflectir no articulado do regulamento o quadro legal delimitador de todas as soluções tecnicamente possíveis encontradas para gerir a informação confidencial, e na fase final do seu tratamento sobre como divulgá-la. Aos metodólogos cabe testar e propor soluções tecnicamente ajustadas à satisfação do compromisso entre confidencialidade e divulgação de informação. Finalmente aos informáticos cabe a implementação de soluções decididas de forma a automatizar procedimentos.

6. Princípios estruturantes

São vários os princípios que, embora de forma não exaustiva, podemos apontar como transversais à elaboração de um regulamento, tomando aliás como referência os critérios estatísticos comunitariamente referenciados, e sem

esquecer a necessidade de redacção da forma mais clara e acessível possível, considerando o contexto estatístico:

- a) O segredo estatístico e os objectivos que visa atingir não podem ser comprometidos, face aos prestadores de informação, e mesmo não existindo “risco zero” na utilização e aproveitamento estatístico de informação confidencial, esse princípio deve estar subjacente a qualquer regulamento que seja elaborado, há todavia que assegurar essa máxima.
- b) O acesso à informação confidencial nas várias fases do processo estatístico deve ser reduzido ao menor número possível de pessoas.
- c) A responsabilidade pela informação deve ser estabelecida de acordo com as áreas temáticas a que respeita a informação.
- d) A independência das várias funções que intervêm na implementação de um regulamento deste tipo, desde à recolha à divulgação.
- e) O pré-estabelecimento e a definição clara dos acessos à informação confidencial nos vários momentos do seu trânsito pelo órgão oficial de produção estatística.

7. Uma estrutura possível

Uma proposta de estrutura deve aproveitar as noções já existentes naquilo que estas contenham ainda de válido. O texto a conceber deve conter desde logo

na sua parte geral inicial uma definição de conceitos que permita partir para as fases posteriores com uma bagagem, ainda que leve, sobre as questões que serão objecto de clarificação. Deve retratar todo o quadro legal relativo às questões de confidencialidade, enquadrando as várias situações que possam surgir e as várias soluções legais possíveis. Deve definir com a maior exactidão possível o âmbito, e eficácia que possui, quer interna quer externamente, considerando aliás os vários tipos de acesso a informação para tratamento estatístico de acordo com as fontes de proveniência, prestadores individuais de informação ou actos administrativos, de forma a permitir identificar os casos passíveis de abrangência pelo Princípio do Segredo Estatístico. Deve identificar todas as fases do processo estatístico e em cada uma delimitar as situações que devem ser objecto de tratamento, propondo soluções actuais e exequíveis. Designadamente na fase da recolha, em papel ou informática, devem ser genericamente conhecidas as soluções encontradas para lidar com o problema do segredo⁸, e a transmissão da informação para a posse física do órgão oficial responsável. Na fase do tratamento devem igualmente ser descritos todos os procedimentos e cautelas a utilizar quer em termos de redes quer nas próprias unidades individuais⁹. Na fase do armazenamento da informação é importante conhecer de forma sistematizada todos os procedimentos possíveis para controlo da confidencialidade, e no caso do INE grandemente implementados (Data Warehouse). Finalmente a fase de divulgação da informação deverá ser objecto de um estudo aprofundado em todas as suas vertentes, nomeadamente considerando as diferenças que se colocam no aplicação do princípio quer a microdados quer a dados em tabelas ou quadros, fornecendo pistas concretas que permitam identificar a existência do segredo e como tratá-

⁸ Actualmente o INE utiliza procedimentos de elevado carácter securitário na recolha da informação feita por micro computador

lo, àqueles que no órgão produtor são “intérpretes da informação estatística”, identificando as soluções automáticas para tal, ou para aqueles casos em que sendo impossível tornar a informação confidencial em não confidencial, as formas possíveis de libertar informação, sempre que seja absoluta e justificadamente necessária a sua libertação, e desde que legalmente seja possível excepcionar o caso.

8. Síntese

Convictos de que não existe segurança absoluta quanto à possibilidade absoluta de não identificação de informação estatística confidencial, qualquer que seja o método ou métodos que se utilizem para a sua protecção, é no entanto uma obrigação dos órgãos produtores de estatísticas actualizarem continuamente os respectivos procedimentos internos e externos.

Afigura-se como indiscutível e urgente a necessidade de actualizar o actual regulamento de aplicação do princípio do segredo estatístico do INE e das entidades com delegação de competências. Para o efeito é desejável a criação de uma equipa multidisciplinar abrangendo as áreas jurídica, metodológica, informática, estatística e administrativa, que permita alcançar, ou até nalguns casos somente sistematizar, soluções coordenadas de resposta à necessidade de tratar informação estatística confidencial.

A urgência de um novo regulamento sobre a aplicação do Princípio do Segredo Estatístico provavelmente não se compadece com os tempos de elaboração e

⁹ PC

aprovação de uma versão igualmente actualizada da Lei de Bases do Sistema Estatístico Nacional, pelo que deverá ser iniciada a sua preparação assim que possível.

Um regulamento transparente, rigoroso e exaustivo pode facilitar uma correcta utilização da informação estatística e deve ser adoptado por todas as entidades produtoras de estatísticas no âmbito do SEN.

Finalmente parece possível concluir ainda, que um regulamento deste tipo só faz sentido existir se for sentido pela própria comunidade estatística como uma necessidade, mas simultaneamente como um conjunto efectivo e útil de soluções claras, rigorosas e actuais e esse é outro desafio que se coloca a quem deve dinamizar a concepção e utilização destes instrumentos.

Elementos utilizados:

- Lei 6/89 de 15 de Abril (Lei de Bases do SEN)
- Decreto – lei 294/2001 de 24 Novembro (Acesso a dados pessoais pelo Instituto Nacional de Estatística)
- Lei 67/98 de 15 de Abril (Lei da Protecção de Dados Pessoais)
- Conselho Superior de Estatística (CSE), 60ª - Regulamento de *Aplicação do Princípio do Segredo Estatística do INE*, de 28 de Abril de 1993
- Conselho Superior de Estatística (CSE), 61ª - Regulamento de *Aplicação do Princípio do Segredo Estatística do INE*, de 28 de Abril de 1993
- Conselho Superior de Estatística (CSE), 207ª - Regulamento de *Aplicação do Princípio do Segredo Estatística do INE*, de 18 de Abril de 2001
- Protection of Confidential Data, Eurostat, (COmité do Segredo Estatístico), Dezembro de 2004
- Statistical Confidentiality and micro data, ONU, (Conferência dos Estaticistas Europeus), 2003
- Regulamento (CE) nº322/97 do Conselho, de 17 de Fevereiro
- Regulamento (CE) nº 831/2002 da Comissão de 17 de Maio