

# Novo modelo censitário - Estudo de viabilidade

Programa de Trabalho

III 2013-2017

setembro de 2013

## SUMÁRIO

### EXECUTIVO

Vários países têm vindo, nas últimas décadas, a procurar alternativas metodológicas para reduzir os custos das operações censitárias e a carga estatística sobre os respondentes.

Esta tendência tem vindo a impor-se nos países da União Europeia, a maioria dos quais utilizou informação administrativa na última ronda censitária.

O Programa de Trabalho para os Censos 2021, para o período 2013-2017, tem como objetivo central o estudo de viabilidade sobre o desenvolvimento de um novo modelo censitário, mais eficiente, que recorra parcial ou totalmente à utilização de informação administrativa.

As principais motivações do Programa de Trabalho estão centradas nos contributos dos seus resultados para a Sociedade: reduzir os elevados custos associados às operações censitárias; diminuir a carga estatística sobre os cidadãos; permitir uma maior periodicidade da informação censitária e reforçar a integração dos dados de natureza censitária no sistema de informação estatística do INE sobre as famílias.

O cumprimento dos objetivos definidos e o grau de eficiência que venha a ser alcançado por um novo modelo censitário depende, em grande parte, da utilização da informação administrativa que venha a ser incorporada no modelo.

A execução do estudo de viabilidade representa um objetivo estratégico do Sistema Estatístico Nacional e do Instituto Nacional de Estatística, para o qual é indispensável o adequado suporte por parte do Governo e da Assembleia da República.

Para a boa condução deste programa é imprescindível que existam condições legais que permitam o acesso do INE aos dados e ao tratamento da informação administrativa, bem como o empenho e cooperação por parte das entidades detentoras da mesma. Assumem, também, particular relevância a perceção da Sociedade em geral e dos utilizadores de informação em particular, sobre as razões que justificam esta mudança.

## ÍNDICE

1. Introdução.....	4
2. Situação atual e tendências a nível internacional .....	6
3. Objetivos do Programa .....	9
4. Metas e linhas de orientação estratégica .....	11
4.1 Linhas de orientação estratégica.....	11
5. Calendário.....	18

## 1. INTRODUÇÃO

Os Censos são, em todo o mundo, o grande referencial de informação estatística para a caracterização sociodemográfica da população e do parque habitacional. Em vários países, a informação censitária constitui a única fonte de dados para as unidades geográficas ao nível mais desagregado (*pequenas áreas*).

Desde há várias décadas que as autoridades estatísticas dos países nórdicos (Dinamarca, Suécia, Finlândia e Noruega) foram pioneiros no desenvolvimento de programas de trabalho tendo em vista a construção de um modelo censitário baseado em informação administrativa, como forma de reduzir os custos das operações e a carga estatística sobre os respondentes.

Em Portugal, os Censos 2011 foram ainda realizados de acordo com o modelo tradicional e sem recurso a informação administrativa, apesar do esforço de modernização alcançado na melhoria dos processos de recolha com a introdução, pela primeira vez, da resposta através da internet.

Os custos associados à realização dos censos permanecem ainda muito elevados. Os Censos 2011, embora tenham custado, em termos reais, menos 20%, do que os anteriores, ascenderam a 45,2 milhões de euros. A maior fatia destes custos (cerca de 70%) foi gasta na realização do trabalho de campo para a recolha da informação.

Uma redução dos custos financeiros das operações censitárias só poderá ser alcançada através da alteração do atual modelo por formas alternativas que potenciem a utilização da informação administrativa já existente e permita reduzir, total ou parcialmente, a necessidade de realizar inquéritos estatísticos específicos.

A legislação dos Censos 2011 (Dec. Lei nº 226/2009, de 14 de Setembro), aponta para a necessidade de reformular o modelo censitário atual e de desenvolver, para os Censos 2021, um modelo que potencie a utilização de informação administrativa e reduza os custos.

Portugal beneficia hoje de uma administração pública melhor organizada, com sistemas de informação modernizados, oferecendo um contexto mais favorável, do que no passado, ao desenvolvimento deste projeto.

O desafio de proceder a esta mudança vai ao encontro das melhores práticas internacionais e constitui um objetivo estratégico do Sistema Estatístico Nacional e do Instituto Nacional de Estatística, para o qual é indispensável o suporte por parte do Governo e da Assembleia da República.

É igualmente necessária a cooperação das entidades detentoras da informação, assim como a existência de condições legais que possibilitem o acesso do INE aos dados.

O entendimento acerca das motivações que levam a esta mudança deve, igualmente, ser percecionado pelos utilizadores da informação. Um amplo debate que conduza a uma avaliação das reais necessidades do país e dos utilizadores, tendo em conta o binómio custo/benefício, é igualmente indispensável para a construção do novo modelo.

O desenvolvimento deste programa para os próximos cinco anos (2013-2017) deverá possibilitar que os Censos 2021 sejam realizados de acordo com um modelo mais eficiente do que no passado e é um primeiro passo no desenvolvimento de uma nova abordagem das operações censitárias e da organização dos sistemas estatísticos que lhes estão associados.

O documento está organizado em 6 pontos. O ponto 2 enquadra a situação atual e as tendências, no contexto internacional, na realização das operações censitárias. Nos pontos 3 e 4 apresentam-se, respetivamente, os objetivos do Programa a desenvolver e as metas e linhas de orientação estratégicas. No ponto 5 detalha-se o Plano de Trabalhos e o respetivo calendário. No ponto 6 apresenta-se o modelo de Gestão do Programa.

## 2. SITUAÇÃO ATUAL E TENDÊNCIAS A NÍVEL INTERNACIONAL

Os Censos realizam-se periodicamente em todo o mundo e são, desde 1958, objeto de Recomendações por parte das Nações Unidas, que visam apoiar os países e facilitar a comparação e a harmonização dos resultados a nível internacional.

Em cada década, as Nações Unidas promovem um amplo debate com as autoridades estatísticas, que culmina na elaboração de um guia com as Recomendações a ser seguidas pelos países na realização dos Censos.

Os países da Europa beneficiam de recomendações específicas ajustadas às suas realidades, preparadas pela UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), com a cooperação do EUROSTAT (Serviço de Estatísticas da União Europeia). Na União Europeia, a ronda censitária 2010/2011 foi, pela 1ª vez, objeto de regulamentação comunitária (Regulamento de enquadramento nº 763/2008 e Regulamentos de aplicação nº 1201/2009, 519/2010 e 1151/2010).

A preparação das Recomendações para a ronda censitária 2020/2021, encontra-se já em curso e deverá ficar concluída em 2016. Na UE é exetável que os próximos censos venham a ser regulamentados por legislação comunitária, à semelhança do que sucedeu no anterior.

A tendência internacional, tendo em conta também as condicionantes financeiras, é a de que cada vez mais países procurem formas alternativas que permitam reduzir o custo das operações censitárias.

Esta visão corresponde à orientação estratégica do Programa Estatístico Europeu 2013-2017, que assenta na necessidade de melhorar a eficácia da produção estatística, através da criação de sistemas integrados e de uma maior utilização de informação administrativa tendo em conta, por um lado, a necessidade de colmatar as necessidades de informação e por outro, o imperativo de diminuir a carga estatística sobre os respondentes e os custos inerentes ao processo de produção da informação (*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu de 10 de agosto de 2009*).

Os Censos 2011 foram conduzidos, na maioria dos Estados membros da União Europeia, de acordo com modelos censitários que utilizam informação administrativa, total ou parcialmente.

Para 2021, a perspetiva é a de que mais países alterem/aprofundem estas metodologias, como é o caso do Reino Unido, numa situação bastante semelhante à portuguesa, que se encontra desde 2011, a desenvolver um intenso programa de trabalho nesse sentido. Estas preocupações são igualmente partilhadas e constituem linhas de orientação estratégica de outros países, designadamente dos EUA.

No quadro 1, abaixo, apresenta-se uma panorâmica dos modelos censitários utilizados na ronda de 2010/2011 em vários países.

Em Portugal, em vários domínios da produção estatística têm vindo a ser dados passos importantes na melhoria da eficiência dos processos, incluindo uma maior utilização de fontes administrativas.

A reformulação do modelo censitário em Portugal, insere-se nesta lógica, e está em linha com a visão dos nossos congéneres e com as melhores práticas internacionais.

### Quadro 1 - Metodologia dos Censos, por País, na ronda de 2010/2011

Metodologia dos Censos	Países
<b>Censos Tradicional</b>	
Recolha exaustiva através de inquérito, <b>sem recurso a ficheiros administrativos</b>	Albânia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia-Herzegovina, Canadá, <u>Croácia</u> , <u>Chipre</u> , Geórgia, <u>Grécia</u> , Cazaquistão, Quirguizistão, <u>Luxemburgo</u> , Montenegro, <u>Portugal</u> , República da Moldova, Federação da Rússia, Sérvia, Tadjiquistão, Ucrânia
Recolha exaustiva através de inquérito, <b>com recurso a ficheiros administrativos para suporte à operação</b>	<u>Bulgária</u> , <u>República Checa</u> , <u>Hungria</u> , <u>Irlanda</u> , <u>Itália</u> , <u>Malta</u> , <u>Roménia</u> , <u>Eslováquia</u> , <u>Reino Unido</u>
Recolha exaustiva e inquérito anual de grande dimensão	Estados Unidos
Rolling censos	<u>França</u>
<b>Censos Combinados (inquéritos + ficheiros administrativos)</b>	
Ficheiros administrativos + inquéritos exaustivos para algumas variáveis	<u>Estónia</u> , <u>Letónia</u> , Liechtenstein, <u>Lituânia</u>
Ficheiros administrativos + inquéritos por amostragem	<u>Alemanha</u> , Israel, <u>Polónia</u> , <u>Espanha</u> , Suíça, Turquia
<b>Censos administrativos</b>	
Ficheiros administrativos + inquéritos por amostragem já existentes	<u>Bélgica</u> , Islândia, <u>Países Baixos</u>
Exclusivamente através de ficheiros administrativos	<u>Áustria</u> , <u>Dinamarca</u> , <u>Finlândia</u> , <u>Noruega</u> , <u>Eslovénia</u> , <u>Suécia</u>

Fonte: UNECE (UN Economic Commission for Europe), 2013 / (A sublinhado os países da UE)

### 3. OBJETIVOS DO PROGRAMA

As principais motivações do Programa de Trabalho estão centradas nos contributos dos seus resultados para a Sociedade: reduzir os elevados custos associados às operações censitárias; diminuir a carga estatística sobre os cidadãos; permitir uma maior periodicidade de informação censitária (se possível anual). A estas motivações acresce, ainda, o objetivo de reforçar a integração dos dados de natureza censitária no conjunto do sistema de informação estatística sobre as famílias.

#### | Redução de custos das operações censitárias

Em vários países foi possível obter reduções significativas nos custos das operações, em resultado da introdução de alterações metodológicas como aquelas cujo estudo agora se inicia.

#### | Diminuição da carga estatística sobre os cidadãos

A necessidade de diminuir o número de inquéritos sobre os cidadãos (redução da carga estatística) faz parte das preocupações dos Institutos de Estatística e encontra-se consagrada nos objetivos do Programa de Estatísticas Europeu 2013-2017 e nas Linhas Gerais da Atividade Estatística Oficial 2013-2017, do CSE (Conselho Superior de Estatística).

Por outro lado, verifica-se hoje uma menor disponibilidade por parte dos cidadãos para responder aos inquéritos e a Sociedade tem dificuldade em compreender a necessidade de responder várias vezes às mesmas questões a diversos organismos e para diferentes inquéritos estatísticos. O novo modelo censitário deverá ser mais eficiente na utilização da informação já existente, evitando redundâncias, duplicações e encargos desnecessários para os respondentes.

#### | Maior periodicidade da informação censitária

Os recenseamentos da população decorrem normalmente de 10 em 10 anos, dada a complexidade e os custos financeiros elevados destas operações.

Modelos censitários menos pesados e mais baratos, poderão proporcionar uma maior periodicidade na atualização dos dados, de acordo com as necessidades dos utilizadores e acompanhando as rápidas alterações verificadas na sociedade.

### **I Reforço da integração dos dados de natureza censitária no sistema de informação estatística sobre as famílias.**

Os dados censitários integram algumas variáveis que não são observadas através de outras operações estatísticas. Por outro lado, distinguem-se da denominada “produção estatística corrente” pelo elevado nível de desagregação geográfica a que são habitualmente referenciados. O seu carácter estrutural tem também estado associado à natureza exaustiva da respetiva metodologia de recolha de dados.

A natureza estrutural dos dados censitários conduz a que, em paralelo com a sua utilização de per si, os mesmos sejam integrados noutros processos estatísticos relevantes, como as Contas Nacionais ou as estimativas da população residente. Acresce que, nas variáveis censitárias comuns a outras operações estatísticas, é necessário assegurar a coerência das várias fontes.

Por todas estas razões, dado o nível de inovação que se visa introduzir no novo modelo censitário, uma especial atenção será dada à questão da integração da informação.

## 4. METAS E LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

O Programa de Trabalhos para o período de 2013-2021 identifica três etapas que enquadram grandes metas *core*:

### **2013-2015 Efetuar o estudo de viabilidade do novo modelo censitário para os Censos 2021**

Compreende a primeira etapa do programa e engloba os estudos de conceção e desenvolvimento. Pretende-se que o modelo a adotar seja menos dispendioso, menos pesado e capaz de responder, com qualidade, às necessidades de informação censitária.

### **2016-2017 Realizar um teste de grande dimensão**

Esta operação tem como objetivo verificar a adequabilidade da nova metodologia, a adotar nos Censos 2021, por comparação com o método tradicional.

### **2017-2021 Aprovar (2017) o modelo final a adotar**

Em 2017, deverá ser aprovada a metodologia a adotar nos Censos 2021. A apresentação de um documento com os resultados do Programa de

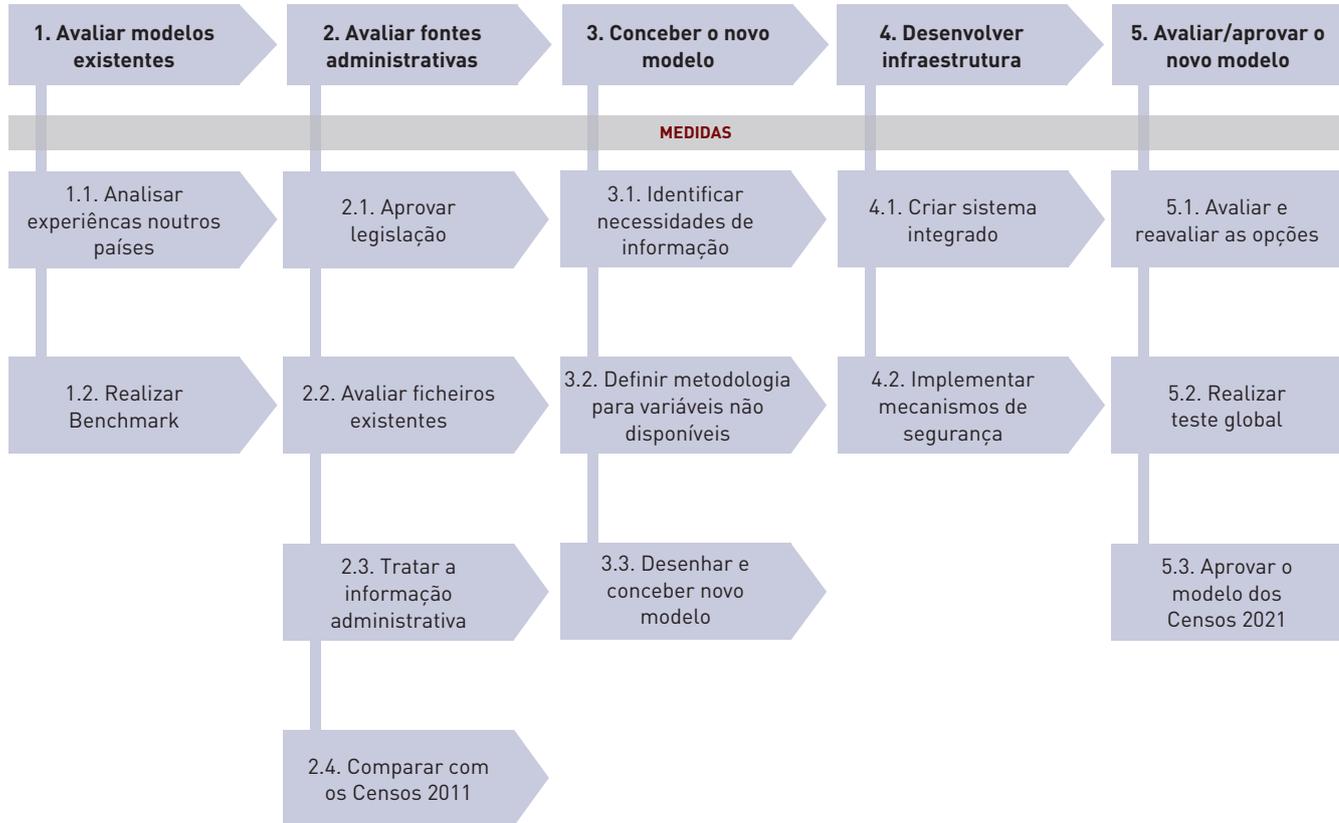
Trabalho permitirá uma avaliação fundamentada da decisão a tomar quanto ao modelo dos Censos 2021. Após decisão, dar-se-á início à preparação dos Censos 2021, de acordo com o novo modelo.

### 4.1 LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

O programa Censos 2021, para o período 2013-2017, está estruturado em cinco Linhas de Orientação Estratégica, articuladas com o Programa Estatístico Europeu e, no plano nacional, com as Linhas Gerais da Atividade Estatística Oficial para o mesmo período.

Destacam-se como medidas o benchmarking com outros países, a avaliação de fontes administrativas, a criação de condições (legais e operacionais) para a respetiva utilização, assim como o desenho, teste e avaliação do novo modelo.

Figura 1 – Linhas de orientação estratégica



## LINHA 1 - AVALIAR OS MODELOS CENSITÁRIOS UTILIZADOS NOUTROS PAÍSES, TENDO EM CONTA A SUA ADEQUAÇÃO À REALIDADE PORTUGUESA

Uma das primeiras etapas do Programa de Trabalho para o desenvolvimento do novo modelo para os Censos 2021 é a de avaliar a experiência e as práticas internacionais, designadamente em países que utilizam modelos censitários com recurso a informação administrativa.

O objetivo é a aquisição de conhecimentos que possibilitem o estabelecimento de referenciais técnicos e metodológicos, necessários à construção do novo modelo censitário, que sejam aplicáveis à realidade portuguesa.

- **Medida 1.1.** – Analisar documentação e outro material disponível sobre os modelos censitários e a experiência desenvolvida noutros países, dando particular ênfase aos ficheiros administrativos.
- **Medida 1.2.** – Realizar ações de Benchmarking no quadro de visitas de trabalho a outros INE's, participação em reuniões internacionais, grupos de trabalhos, seminários, etc.

## LINHA 2 - AVALIAR O CONTRIBUTO DAS FONTES ADMINISTRATIVAS NA CONSTRUÇÃO DO NOVO MODELO CENSITÁRIO

A utilização de informação administrativa, em complemento ou substituição da realização das operações censitárias, contribui para a melhoria da eficácia e para a redução de custos que se pretendem alcançar. A avaliação do contributo dos ficheiros administrativos, existentes em Portugal, é uma linha estratégica na construção do novo modelo para os Censos 2021 na qual se enquadram as seguintes medidas:

- **Medida 2.1.** – Aprovar legislação específica para o desenvolvimento dos Censos 2021, que viabilize não só o acesso por parte do INE a toda a informação relevante, produzida por entidades públicas ou privadas, mas também a criação de uma infraestrutura que possibilite a ligação entre as diferentes fontes de dados.

De acordo com as Recomendações da UNECE, a utilização de informação administrativa nos Censos obriga à *existência de legislação nacional, a qual deve conferir aos organismos de estatística o direito de aceder aos dados administrativos relativos à unidade estatística (micro-dado) aos quais se encontram associados dados de identificação dessa mesma unidade, por forma a estabelecer a ligação entre diferentes ficheiros administrativos.*

- **Medida 2.2.** – Proceder à análise dos ficheiros administrativos, tendo em conta o potencial de utilização da informação no quadro do novo modelo censitário. Esta análise engloba também o Ficheiro Nacional de Alojamentos (FNA), da responsabilidade do INE.

Durante o período 2013-2015 serão identificados e avaliados os diferentes ficheiros administrativos, de acordo com uma visão integrada, tendo em atenção os vários modelos em estudo para os Censos 2021. A análise dos ficheiros irá compreender as seguintes áreas:

- *População*
- *Educação*
- *Segurança Social*
- *Emprego*
- *Habituação*

- **Medida 2.3.** – Desenvolver metodologia estatística para tratamento dos dados e avaliação da qualidade. Nesta fase, e após a completa integração das diferentes fontes de informação, a base de dados é sujeita a um conjunto de tratamentos de qualidade, através de imputação de informação em falta, dados inconsistentes, etc. Os dados administrativos, são assim, transformados em informação estatística.

- **Medida 2.4.** – Realizar análises comparadas entre os resultados das variáveis apuradas através de ficheiros administrativos e os resultados dos Censos 2011. Os resultados apurados através dos Censos 2011 constituem o referencial de qualidade da informação.

### LINHA 3 - CONCEÇÃO DO NOVO MODELO CENSITÁRIO DE MODO A DAR RESPOSTA ÀS NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO, NACIONAIS E INTERNACIONAIS, DE ACORDO COM PADRÕES DE QUALIDADE

A conceção do novo modelo censitário deve responder, com informação de qualidade, às necessidades de informação dos utilizadores nacionais e aos compromissos internacionais junto dos vários organismos.

A alteração do atual modelo para modelos financeiramente menos onerosos, já protagonizada em diversos países, vai igualmente introduzir o debate sobre as necessidades de informação da Sociedade, os níveis geográficos e o detalhe para o qual é efetivamente relevante dispor de dados de cariz censitário, tendo em conta uma avaliação custo-benefício.

O envolvimento dos principais utilizadores é fundamental para melhorar a compreensão acerca das limitações e vantagens que os vários modelos alternativos apresentam face ao modelo censitário que tem vindo a ser utilizado em Portugal.

- **Medida 3.1.** – Identificar as necessidades de informação de cariz censitário, respetiva desagregação geográfica, na ótica do desenho de um novo modelo censitário, tendo em conta os diferentes perfis de utilizadores e a relação custo-benefício.
- **Medida 3.2.** – Definir metodologia para obter as variáveis censitárias não suscetíveis de apropriação através de ficheiros administrativos.

A informação censitária que não possa ser recolhida a partir de fontes administrativas vai obrigar à definição de metodologias que permitam a recolha dessa informação. O objetivo desta medida é o de desenvolver os estudos metodológicos que possibilitem identificar as formas de recolher a informação em falta bem como proceder à sua integração no modelo.

- **Medida 3.3.** – Desenhar e conceber o novo modelo

O objetivo é a apresentação de uma proposta, em 2015, com base nos trabalhos já desenvolvidos ao longo do programa, que identifique qual o modelo censitário que melhores condições reúne para ser aplicado à realidade portuguesa. A condução de testes posteriores, terá como referência as conclusões apuradas nesta fase.

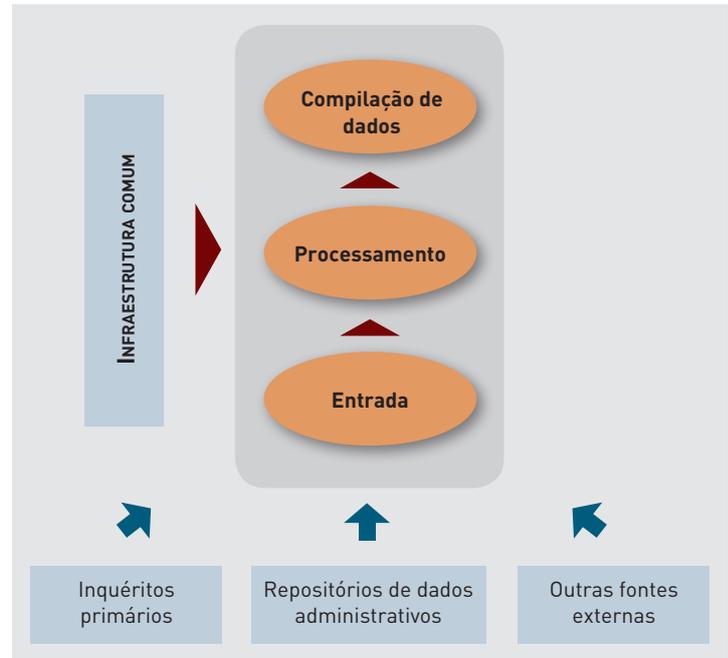
O desenho de um modelo mais ou menos eficiente, com maior ou menor incorporação de informação administrativa, vai depender dos resultados apurados até esta fase e designadamente da avaliação que resultar do potencial de utilização da informação administrativa disponível.

#### LINHA 4 - DESENVOLVER A INFRAESTRUTURA QUE PERMITA A INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÃO A PARTIR DE DIFERENTES FONTES

O objetivo desta linha estratégica é a construção de uma infraestrutura de dados individualizados bem como o desenvolvimento de referenciais metodológicos para tratamento da informação proveniente de diferentes fontes.

- **Medida 4.1.** – Criar um sistema integrado com diferentes fontes de informação. Trata-se de desenvolver uma infraestrutura que possibilite o carregamento, atualização e o tratamento da informação relativa aos registos individualizados, a partir de diferentes fontes de dados.
- **Medida 4.2.** – Implementar mecanismos de segurança e integridade dos dados. Implementação de técnicas e procedimentos organizativos que assegurem a proteção dos dados pessoais, de acordo com o previsto na Lei nº 67/98, a um nível adequado em relação aos riscos que o tratamento apresenta e à natureza dos dados a proteger.

Figura 2 – O modelo integrado



## LINHA 5 - AVALIAR E APROVAR O NOVO MODELO

Ao longo de toda a concepção e desenvolvimento do novo modelo censitário serão desenvolvidos diversos testes que permitirão afinar a construção do modelo. Prevê-se, igualmente, a realização de ensaios em gabinete, ou em pequenas áreas geográficas de teste, para avaliar a qualidade dos resultados do novo modelo.

- **Medida 5.1.** – Avaliar e reavaliar, de forma contínua, as opções metodológicas.

Realizar testes de integração, segurança, consistência e avaliação da qualidade da base de dados ao longo de todo o processo. A realização de vários testes é essencial para monitorar e validar a consistência dos dados e possibilitar a credibilização das diferentes etapas de desenvolvimento do trabalho.

- **Medida 5.2.** – Realizar teste de grande dimensão.

O objetivo é a realização de um inquérito em 2016-2017 que possibilite avaliar as condições de execução, os meios e os resultados entre o método tradicional e novo modelo censitário.

- **Medida 5.3.** – Aprovar o modelo dos Censos 2021.

Como resultado final dos trabalhos desenvolvidos ao longo de todo o Programa, será apresentada para aprovação o documento - proposta de modelo censitário a adotar em 2021.

