

A experiência da partilha de competências e de responsabilidades

As estatísticas da Justiça delegadas¹

1. Principais marcos da evolução histórica

Ao olhar para a história das estatísticas da Justiça vemos como esta está intimamente associada à própria história das estatísticas em Portugal, acompanhando a par e passo os principais momentos da evolução metodológica e institucional por que estas passaram.

Tal como noutras áreas das estatísticas, desde o primeiro desenho institucional da administração central, no século XVII, encontramos referências a competências estatísticas em diversos departamentos do Ministério da Justiça, que no início se ocupava também dos assuntos eclesiásticos e dos cultos, atravessando diversas reformas e reorganizações orgânicas. Até à criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 1935, o Ministério da justiça manteve a competência para recolher, apurar e divulgar os resultados, mesmo quando começou a delinear-se, em meados do século XIX, uma estrutura central destinada a ocupar-se de forma geral e permanente da atividade estatística. Sem prejuízo desta competência se manter no Ministério da Justiça, logo no primeiro Anuário Estatístico de Portugal encontram-se algumas referências ao tema, o qual é tratado de forma mais aprofundada e específica no seu segundo número, publicado em 1886. O tema que mereceu então especial atenção foi o da atividade dos tribunais, enquanto o referente à vida prisional, na origem das primeiras estatísticas nesta área, só começa a fazer parte desta publicação na edição seguinte.

Em 1935, é criado o INE, o qual passa a centralizar a produção, o apuramento e a divulgação das estatísticas da Justiça nas suas diversas áreas, desde os diversos tipos de processos nos tribunais, às prisões e aos, então chamados, reformatórios. É então realizado um importante

trabalho de estruturação das operações estatísticas, apoiado em regulamentação detalhada. O Decreto-Lei n.º 26030, de 9 de novembro daquele mesmo ano de 1935, atribui ao INE as funções de elaboração, publicação e

¹ Texto correspondente à intervenção da Direção-Geral da Política de Justiça na sessão comemorativa dos 80 anos do Instituto Nacional de Estatística, dedicada ao tema da partilha de responsabilidades na produção das estatísticas oficiais portuguesas, realizada no Salão Nobre daquele Instituto, em maio de 2015.

comparação das estatísticas referentes à atividade dos tribunais judiciais pertencentes ao Ministério da Justiça, ficando nos serviços a este pertencentes apenas as funções de notação. Este diploma regula detalhadamente competências, prazos, modelos de recolha dos dados e até mesmo o preço dos mapas e verbetes. O sistema de notação então criado, tendo sofrido alterações maiores ou menores ao longo do tempo, em especial as permitidas pelo significativo desenvolvimento tecnológico a que temos assistido na última década e concretizadas pelo projeto Hermes², continua a ser de forma marcada a base das estatísticas atualmente produzidas. É também curioso observar que os problemas então identificados continuam a ser os hoje debatidos, como por exemplo, o de conceito de processo findo.

Logo, em 1937, surge a primeira edição das estatísticas da Justiça, então e até 1968, sob o título “Estatísticas Judiciárias”. Com uma periodicidade anual ou bianual, o INE publicou 29 números até 1982, cabendo já ao Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça (GEPMJ), no uso das competências que, entretanto, lhe foram delegadas, a publicação do 30.º volume, referente a 1983.

As bases da delegação de competências foram lançadas em 1973, com a reforma do Sistema Estatístico Nacional operada pelo Decreto-Lei n.º 427/73, de 25 de agosto. Apesar de, nesta altura, as estatísticas da Justiça terem permanecido no INE, o artigo 11.º deste diploma previa que “o exercício das funções de notação, apuramento, coordenação e publicação dos dados estatísticos pertencem exclusivamente ao INE e às entidades que sejam consideradas como órgãos delegados para desempenhar algumas dessas atribuições ou para auxiliar nas funções de notação.” Foi com base nesta disposição que, mais tarde, em 1983, a Portaria n.º 113/83, de 2 de fevereiro, atribuiu ao GEPMJ a qualidade de órgão delegado do INE. Em 1989, com a Lei n.º 6/89, de 15 de abril, e mais tarde, em 2008, com a Lei n.º 22/2008, de 13 de maio, não obstante as alterações mais ou menos profundas operadas no Sistema Estatístico Nacional mantem-se a possibilidade do INE delegar as funções oficiais de notação, apuramento e coordenação de dados estatísticos noutros serviços públicos. Assim, sustentada nestas segunda e terceira fases, primeiro, num despacho conjunto desenvolvido num protocolo de colaboração e, depois, num protocolo homologado a nível ministerial, a solução de partilha de competências e de responsabilidades sobre a atividade estatística na área da Justiça é mantida ininterruptamente há 32 anos.

2. As boas experiências

Esta especial relação entre o INE e o Ministério da Justiça, que conta hoje mais de três décadas, tem sido, acreditamos, mutuamente proveitosa.

² O projeto Hermes, de reformulação das estatísticas da Justiça, visou aumentar a qualidade, a diversidade, a atualidade e a utilização da informação estatística nesta área, através de uma estratégia da desmaterialização dos métodos de recolha dos dados, em especial com o aproveitamento dos dados residentes nos sistemas de informação existentes nas entidades fornecedoras, e com a adoção da internet como meio privilegiado de difusão.

Por um lado, o conhecimento mais aprofundado que um serviço da órbita da Justiça necessariamente detém dos temas e dos serviços da Justiça, bem como a maior proximidade com estes, são seguramente uma mais-valia e um dos principais motivos da delegação de competências. Reconhece-se que este conhecimento e esta proximidade agilizam a criação e a alteração de operações estatísticas, bem como a própria recolha dos dados. Há que relembrar a este propósito a experiência do projeto Hermes em que foi necessário proceder a um extenso levantamento dos dados recolhidos e encetar contactos com todos os organismos da Justiça fornecedores de dados, multiplicando-se na altura as reuniões e os contactos com os demais serviços da órbita da Justiça. Estes trabalhos foram naturalmente mais bem acolhidos por corresponderem a um projeto patrocinado pelo próprio Ministério da Justiça.

Com a crescente importância dos sistemas de informação como fonte dos dados estatísticos e dos interfaces automáticos como método de recolha, assumem especial relevância os conhecimentos sobre os processos e procedimentos dos serviços junto dos quais são recolhidos os dados. Ora, é mais fácil a um serviço do Ministério da Justiça captar recursos da área da Justiça, designadamente juristas e técnicos da área judicial, notarial, registral ou outras. Os seus conhecimentos sobre os processos e procedimentos dos diversos serviços têm sido essenciais, designadamente, na definição de fluxos processuais, validações internas e desenvolvimento de mecanismos nas aplicações informáticas que são fonte dos dados, os quais permitem agilizar os métodos de trabalho e transformar os registos originalmente feitos apenas para efeitos estatísticos em registos verdadeiramente processuais e administrativos. Esta transformação permite eliminar as hipóteses de erro, aumentando imensamente a qualidade da informação estatística.

Também do ponto de vista da criação de uma estrutura orgânica no seio do Ministério da Justiça que garanta o contínuo fornecimento de dados estatísticos e o seu aperfeiçoamento, acreditamos que a influência, inicialmente do GEPMJ, depois do GPLPMJ e mais recentemente da DGPJ, tem sido muito importante. Hoje, nos diplomas orgânicos dos diversos serviços do Ministério da Justiça, está prevista, a necessidade de articulação e de colaboração com a DGPJ, não só no que respeita ao fornecimento de dados mas também no que concerne ao planeamento e ao desenvolvimento das aplicações informáticas, que hoje são a fonte principal dos dados nesta área das estatísticas. É exemplo disso a alínea f), n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 163/2012, de 31 de julho, diploma que define a orgânica da DGPJ, na qual se prevê ser atribuição deste serviço a participação na conceção e a colaboração com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos de Justiça, I. P., no desenvolvimento, na implantação, no funcionamento e na evolução dos sistemas de informação.

Por outro lado, também para a DGPJ e para o Ministério da Justiça tem sido profícua a relação estabelecida com o Sistema Estatístico Nacional. O retrato estatístico da justiça interessa naturalmente ao Ministério da Justiça, como ferramenta de gestão do sistema de Justiça, sendo por isso uma atividade que, acreditamos, sempre seria levada a cabo. É certo, contudo, que o enquadramento da DGPJ no âmbito do Sistema Estatístico Nacional

garante-lhe uma legitimidade e uma autoridade estatísticas muitas vezes decisivas perante os serviços administrativos fornecedores dos dados. Se por um lado, por vezes, é importante a proximidade, outras vezes, é decisiva a autoridade.

Do ponto de vista da atividade estatística, o apoio e a colaboração do INE no que respeita a metodologias, a nomenclaturas, à salvaguarda do segredo estatístico - designadamente aquando do fornecimento de micro-dados -, à aplicação de políticas de difusão e de revisão dos dados, têm sido também muito importantes. De destacar aqui algumas das mais recentes melhorias introduzidas nas estatísticas da Justiça em resultado direto da aplicação das políticas definidas para o Sistema Estatístico Europeu e para o Sistema Estatístico Nacional, designadamente: a adoção, desde 2009, de um calendário de difusão disponibilizado antecipadamente ao público; a construção de documentos metodológicos para cada uma das operações estatísticas; e, em resultado da recente interação aquando do exercício de *Peer Review* e diretamente associadas aos códigos de conduta, a aprovação e a divulgação de uma carta da qualidade das estatísticas da Justiça; a assinatura de um compromisso de confidencialidade por parte de todos os colaboradores da DGPJ envolvidos no processo estatístico; e a construção e o lançamento de um questionário de satisfação dos utilizadores que formularam pedidos de informação estatística.

Neste âmbito, têm sido especialmente importantes a conciliação e a partilha dos conhecimentos específicos da área da Justiça com conhecimentos estatísticos. Atentas as características das equipas das estatísticas da Justiça, tem-se revelado essencial o apoio, que de uma forma mais ou menos esporádica, o INE tem dado em matéria de formação estatística. É de relembrar a boa experiência do passado, com a participação de colaboradores da DGPJ no chamado DARI (Desenvolvimento de Aptidões na Realização de Inquéritos) ou noutras ações de formação organizadas pelo INE, as quais reconhecemos serem essenciais para assegurar que as estatísticas da Justiça continuam a construir-se seguindo as melhores metodologias, de forma articulada com o restante Sistema Estatístico Nacional.

3. Aspetos a aprofundar e perspetivas para o médio e o longo prazo

Com base na experiência destes últimos 32 anos, é possível olhar para o médio e o longo prazo desejando que a partilha de competências e de responsabilidades se mantenha e possa ser aprofundada, melhorando alguns aspetos e inovando noutros, de forma a fortalecer o Sistema Estatístico Nacional e o papel das estatísticas no desenvolvimento da nossa sociedade.

Um dos aspetos em que julgamos poder existir uma margem significativa de evolução é o da interação entre entidades com competências delegadas. Da recente, e ainda que breve, interação a propósito do *Peer Review* ficou claro que a partilha de experiências e de estratégias de resolução de problemas, que em muitos casos serão comuns, seria seguramente uma mais-valia para todos os serviços. Uma mais frequente interação poderá ter

ainda a vantagem de conseguir um maior alinhamento das diversas áreas temáticas que em conjunto formam as estatísticas oficiais.

Outro aspeto a aprofundar é o da partilha de conhecimento, eventualmente, com a implementação de um plano de formação comum sobre temas que interessam às equipas técnicas do INE e das entidades com competências delegadas. Esta partilha de conhecimento, tal como já testemunhámos no passado, terá inúmeras vantagens, desde o estreitamento de laços pessoais e institucionais, ao natural reforço das competências, que permitirão a cada serviço fazer mais e melhor.

Em termos de projetos, parece-nos de extrema importância vigiar conjunta e ativamente a utilidade da informação recolhida, tendo em vista direcionar os recursos disponíveis, que são cada vez mais escassos, para a produção de informação efetivamente relevante para a sociedade. No nosso caso, por exemplo, continuamos a questionarmo-nos sobre a utilidade do dado relativo à profissão dos cônjuges nos processos de divórcio, sendo nestes casos necessário ter ainda bem presente o custo da sua obtenção para as entidades que o fornecem e a sua fiabilidade. Este tipo de discussão não é, por vezes, como é o caso deste exemplo, meramente interna, antes se alargando ao Sistema Estatístico Europeu, sendo por isso especialmente importante um trabalho conjunto entre a DGPJ e o INE.

O mesmo tipo de raciocínio parece também fazer sentido no que toca à documentação metodológica. Neste campo, consideramos que vale a pena vigiar a complexidade dos procedimentos associados à documentação das operações estatísticas, alcançando uma maior articulação e consenso no que respeita aos conceitos utilizados.

Gostaríamos também de pensar noutro tipo de projetos comuns, por exemplo, projetos cuja dimensão ultrapassa a capacidade técnica das entidades com competências delegadas. Na área da justiça, exemplo de um desses projetos seria a realização de um novo inquérito de vitimação, cuja extensão e metodologias exigem a colaboração próxima com o INE. Outros exemplos poderiam ser encontrados em projetos em que, através do cruzamento de dados, se possa aumentar a informação produzida e reduzir o esforço associado à recolha de dados, quer na perspetiva das entidades fornecedoras, quer na perspetiva das entidades produtoras de estatísticas. Tivemos recentemente uma pequena experiência desse tipo com a possibilidade dada pelo INE de caracterização das empresas declaradas insolventes (dados recolhidos pela DGPJ) segundo a sua dimensão (dados recolhidos pelo INE). Existirão seguramente outras experiências deste género por identificar e implementar, o que é, a nosso ver, uma linha de ação em que vale a pena investir no futuro.

Por último, numa perspetiva prática, mas não menos importante, julgamos que as reuniões de planeamento anual têm sido uma boa prática, pelo que importa aprofundar essa experiência, eventualmente, na perspetiva da monitorização do planeado e, como atrás mencionado, da partilha de experiências e de soluções entre entidades com delegação de competências.