III CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA
Práticas e Processos da Mudança Social
Associação Portuguesa de Sociologia (1996)
CELTA EDITORA

Pela Democratização da Estatística (II)

António Pedro Dores

Resumo

Será Portugal cenário de luta e de concertação entre duas fracções da classe dominante, uma educada na escola e predominando no aparelho burocrático do estado e outra pouco educada mas proprietária e objecto de políticas de encomendas e subsídios do estado que a tornam dominante no mundo económico? De que forma a relação entre estas duas fracções de classe domina a sociedade portuguesa, é o problema que o presente trabalho procura ajudar a descobrir. Utilizamos o caso das mudanças no Instituto Nacional de Estatística e no Sistema Estatístico Nacional desde 1974, e em particular desde 1990, como referência empírica, para verificar a pertinência e fecundidade da hipótese teórica de análise das práticas em processos de mudança.
As mudanças legais introduzidas no sistema, em 1990, geraram nos estaticistas um sentimento de esperança generalizado. Esse ambiente foi rapidamente normalizado e, hoje em dia, há quem fale de ambiente depressivo. As mudanças institucionais, essas, ficaram. Das transformações todos parecem ter desistido.
Procuramos compreender e explicar o que se passou através de uma análise das diferentes condições socioprofissionais dos estaticistas e das relações entre as políticas para a Estatística e políticas de qualificação de recursos humanos. Concluímos que a reprodução e autodefesa de uma classe de quadros intermédios se processa através de:

– políticas de “esmagamento” das qualificações dos trabalhadores subordinados,
– construção de redes de solidariedades intraclassistas fundadas mais em trocas informais e emocionais do que em controlos racionais profissionalmente legitimados,
– num modo de organização típico, a que já se ouviu chamar “desorganização muito bem organizada”, em que as normas e regras funcionam de forma desarticulada relativamente às práticas socioprofissionais.

Na sociedade portuguesa, a oposição entre os grupos sociais proprietários e com escolaridades baixas e os mais qualificados do ponto de vista escolar sem propriedades (ver Almeida e al. 1993) indicia uma sociedade civil (pensamos especialmente nos pequenos e médios empresários, empregadores de mão-de-obra barata) socialmente distanciada do conhecimento das formas de funcionar do estado, um estado servido por funcionários cujo monopólio sobre a informação e o conhecimento é sua fonte primeira de afirmação social.
A sociedade civil portuguesa depende fortemente do estado por via das encomendas que este lhe faz, da política de subsídios, especialmente importante depois de 1986, das facilidades legais e processuais de que pode beneficiar, nomeadamente no que toca ao fisco e à fiscalização das actividades económicas, do sistema bancário e do controlo do crédito.
Pode dizer-se que, em Portugal, há uma luta entre duas fracções de classe dominantes, uma civil e proprietária, outra educada e funcionária, pelo predomínio estratégico na condução da nação? Em caso afirmativo, qual é a dinâmica interna de cada uma dessas fracções de classe? E como essas dinâmicas se reflectem na relação de forças entre as duas, no quadro de toda a sociedade?
O trabalho que a seguir se apresenta não tratará desta problemática na sua vastidão. Refere-se tão somente a um caso específico de mudança de um organismo de estado, o Instituto Nacional de Estatística (INE), órgão central do Sistema Estatístico Nacional (SEN), e procura reflectir as dinâmicas socioprofissionais mais importantes dos últimos seis anos.
Para as compreender procuramos chamar a atenção para:

– as macroperspectivas de modernização e desenvolvimento social que se vivem em Portugal e no mundo e para o papel que a informação estatística pode desempenhar nesse quadro,

– a importância das políticas para a estatística e a forma como são executadas campo da criação de oportunidades de desenvolvimento dos recursos humanos, teoricamente críticos no caso da sociedade de informação.

Com o 25 de Abril de 1974, em Portugal, iniciou-se um processo de democratização política e social. Os modos de controlo da informação (tal como o da indústria ou o da educação) foram sendo paulatinamente modificados, de forma a adaptarem-se melhor às novas formas de vida social que os diversos grupos sociais e as pessoas foram construindo. No caso do INE, por sete vezes foram reunidos grupos de peritos para desenvolver programas de transformação estrutural da instituição e por sete vezes tais estudos ficaram sem consequências práticas. Foi só depois de 1986 que foi possível reunir uma equipa de peritos e o suficiente suporte político para, em 1990, levar para a frente mudanças institucionais com vista a obter determinadas transformações tidas como desejáveis pela generalidade dos agentes políticos.[1]

Nessa altura, em 1990, as mudanças foram drásticas. Saíram 500 pessoas e entraram 300. Novas hierarquias foram criadas, em termos de forma e de pessoal. Às novas funções adquiridas, administrativas, financeiras e comerciais corresponderam, naturalmente, novos departamentos e outro tipo de pessoal, com qualificações que até então não existiam. Com tais medidas, quem podia esperar que os mesmos obstáculos à democratização da estatística se reproduzissem?

A resposta deve ser procurada não apenas nos factos mas também na forma como a própria pergunta é formulada. Outras formas de colocar o problema não fazem da mudança de 1990 o fim de um processo, mas o início de uma nova etapa de mudança. No caso concreto da democratização, não a podemos conceber apenas como um acto de diagnóstico de situação ou como um conjunto de actos jurídico-administrativos, sob pena de desvalorizarmos os poderes executivos que, como facilmente se pode reconhecer no campo político, são determinantes.[2]

Por isso preferimos perguntar: como é que as mudanças concebidas, legisladas e postas em prática em 1990 puderam e podem, transformar (ou não) a vida no INE e no SEN, desde os níveis socioprofissionais até aos modos de utilização dos produtos estatísticos pelos cidadãos nisso interessados?

A tradição ("os subterrâneos do INE", como alguém lhe chamou) está inscrita nos hábitos e nos poderes profissionais conhecidos dos que ficaram do "antigo INE".[3] Aos novos, a tradição profissional serve de referência e âncora na sua aterragem profissional. As práticas profissionais novas ou decidem "inventar a roda" e se mostram, com grande probabilidade, inferiores à tradição, ou se fundam na tradição, para a superar de forma crítica.

A crítica construtiva das práticas tradicionais não se faz sem instrumentos: informação objectiva, espaço de diálogo e reflexão, transparência na circulação da informação, abertura ao exterior, cultura de qualificação e solidariedade profissionais e institucionais e outros. Também não se faz sem conflitos capazes de distinguirem a crítica construtiva da crítica destrutiva e da tradição sem mais.

Este trabalho preliminar de construção de hipóteses de pesquisa sobre as mudanças no INE e no SEN desde a implantação do regime democrático em Portugal coloca-se numa perspectiva de desenvolvimento institucional por via da crítica da tradição, centrando-se especialmente na identificação dos obstáculos à transformação da qualificação dos estaticistas, os trabalhadores da estatística.[4]

Em 1990, a concretização das mudanças no INE com vista a atingir uma situação transformada, num futuro mais ou menos próximo, gerou fortes expectativas nos trabalhadores, tanto nos que ficaram do antigo INE como nos que chegaram de novo. Tais expectativas foram dramatizadas pelas dificuldades próprias dos primeiros tempos de uma tão profunda mudança. Ao longo de pouco mais de um ano, a atitude dos trabalhadores, aquilo que muitas vezes se chama ambiente de trabalho em sociologia das organizações, evoluiu entre o entusiasmo dos trabalhadores, sentido como generalizado e o distanciamento isolado de cada um em relação à sua própria tarefa. A esta evolução atitudinal global corresponderam desenvolvimentos internos e com o exterior que culminaram, em Novembro de 1991, com o adiamento dos aumentos anuais de salários por mais de seis meses e com o distanciamento, para baixo, dos salários equiparáveis de outros Institutos Públicos.

Sociedade da Informação

As transformações sociais que estamos a viver podem ser classificadas como estando integradas numa revolução de informação. Mudanças nas quantidades de informação disponível e que cada um dos indivíduos é obrigado a tratar, seja na vida profissional, de lazer, social ou privada. Transformações na qualidade da informação que se integra nos produtos indústrias e de serviços, nas burocracias, no estado e nas mentes das pessoas, de forma cada vez mais profunda e cheia de consequências

difíceis de prever.
Os velhos processos de produção e distribuição de informação estão a mudar rápida e irresistivelmente. São as novas solicitações, as novas disponibilidades de aquisição de informação em qualidade e tempo úteis, as novas tecnologias de recolha, de tratamento, de armazenamento e de análise de informação. Um conjunto de classes profissionais altamente qualificadas especializa-se, diversifica-se e aumenta em número e em poder económico e político. Os analistas-simbólicos, os profissionais competentes para tratar as informações, de modo a transformá-las em conhecimento aplicável localmente, chegam a ser considerados como a mais segura base social de legitimidade dos Estados do capitalismo avançado (cf. Reich 1991). Os estados, sem tal base de apoio, pode pensar-se, terão sérias dificuldades em manter a sua soberania, ultrapassados que serão por informações e saberes, geridos de forma privada e que não controlam.
Como é sabido, no caso português, é muitas vezes mais fácil e fiável aceder a informações sobre o nosso país em países estrangeiros, nomeadamente os mais avançados, do que em Portugal. Ora isso não é apenas grave do ponto de vista dos custos acrescidos, que assim teremos que pagar pelo acesso à informação, mas principalmente é perigoso do ponto de vista do controlo da qualidade da informação disponível e, em particular, da competência de a tornar útil, seja de forma rentável, seja na forma lúdica, política ou científica, para o estado e para cada cidadão em particular. Se aceitarmos este diagnóstico como apropriado à realidade portuguesa, torna-se urgente atacar esta frente de combate pela legitimidade e soberania do Estado. A educação e a formação dos jovens, dos profissionais e do maior número de portugueses devem ser prioridades, tal como muitos reclamam há longos anos (incluindo os governos). Tal prioridade foi acolhida de forma superlativa pelo governo recém-eleito, expressa pela palavra-de-ordem *paixão pela educação*, para enfatizar o seu desejo político de combater os equívocos e as ambiguidades anteriores, o que não pode deixar de revelar, ao mesmo tempo, as grandes dificuldades de a manter na ordem do dia.
Por outro lado, o problema da modernização e desenvolvimento do País no campo da qualificação dos recursos humanos, face à perspectiva da sociedade da informação, não se pode resumir à aposta escolar. As causas das dificuldades de realização da literacia não devem ser reduzidas ao fenómeno do insucesso e do funcionamento escolares. Têm de ser alargadas à desqualificação quotidiana que os trabalhadores em Portugal são sujeitos, por não terem à sua disposição postos de trabalho qualificantes. À falta de exercerem, nos seus empregos e trabalhos, uma panóplia alargada de competências que adquiriram na escola e na vida e outras que possam adquirir através da formação profissional, os trabalhadores, em Portugal como noutros países, vão perdendo as suas qualificações iniciais.
O SEN e o INE têm, neste quadro, uma dupla responsabilidade. Por um lado, enquanto produtores e fornecedores de informação são credores de uma posição estratégica, de valor crescente para o Estado e para os particulares. Por outro lado, enquanto órgão do Estado, tem responsabilidades acrescidas na promoção das aptidões dos trabalhadores para tratar informação, em especial no que toca à transformação de informação em conhecimento. O SEN e o INE estão em boas posições para o realizar, nomeadamente porque detém matéria prima informativa cujo acesso é ansiosamente desejado por todos aqueles que, na senda de produzir conhecimentos, sabem como questionar, criticar e valorizar as informações estatísticas e, ainda, porque está fortemente ligado a redes antigas de troca de informações estatísticas e científicas transnacionais, com acesso, portanto, a práticas e saberes mais desenvolvidos que os nossos.

Os estaticistas

No interior do INE podemos classificar os diferentes grupos de assalariados em dois tipos, consoante o poder que detém: os que dirigem e os que são dirigidos.
No primeiro tipo podemos destacar três grupos: os Administradores, de nomeação política, que podem conhecer mais ou menos profundamente os modos de funcionamento e os processos de trabalho dos outros grupos profissionais; os Directores e os Chefes de Serviço, titulares dos chamados órgãos de estrutura, de acordo com o Estatuto de Pessoal, em média relativamente novos para este tipo de lugares, quando comparados com outras instituições do género. Promovidos aquando da mudança de 1990.[5]
No segundo grupo destacam-se os Técnicos Superiores e os Técnicos Adjuntos. Os primeiros possuem tipicamente uma licenciatura e podem aspirar a ser coordenadores de núcleo ou secção. Os segundos não possuem diploma de ensino superior e podem aspirar aos lugares de subcoordenador de núcleos ou secção. Assumem funções complementares entre si nos processos de produção estatística. Caracterizam-se por estarem inseridos de forma claramente diferente no processo de mudança do INE. Os primeiros são, na sua maioria, trabalhadores que ingressaram no INE em 1990 para o início de carreira, que não é particularmente bem remunerada, apesar de ser relativamente estável. Os segundos são, por norma, trabalhadores com muita experiência de trabalho estatístico, muitos anos

de casa, muitas vezes no topo ou perto do topo das remunerações a que têm acesso no quadro da carreira. Com a reestruturação de 1990 foi aberta a possibilidade de, com maiores facilidades, uns frequentarem os cursos de mestrado do Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação (ISEGI) e os outros cursos de licenciatura.[6]

Todos estes grupos estão funcionalmente divididos. De um lado, os departamentos de produção estatística nas diversas áreas e do outro, um conjunto de departamentos que não produzem estatística: Recursos Humanos, Financeiro e Administrativo, Marketing e Difusão, Sistemas de Informação e Informática e os Gabinetes de Planeamento e Controlo e de Relações Internacionais e Cooperação.

A violência dos movimentos de saída e entrada de pessoal em 1990 foi reforçada por um discurso que classificava os trabalhadores entre novos, com espírito profissional e velhos, com espírito de funcionário e de resistência à mudança. A situação teve consequências diferentes nos diversos grupos profissionais e nas diferentes pessoas. Ao efeito estimulante e desafiador juntou-se uma situação potencialmente desgastante para o espírito de confiança reinante caso as expectativas geradas não se concretizassem, de alguma forma. Para a análise que se segue temos em mente, em especial, os departamentos de produção, pois são aqueles que têm um trabalho mais homogéneo e os que constituem o coração do INE, onde a tradição se reúne com a produção da especificidade da instituição: a recolha e tratamento de informação estatística.

No grupo dos que sentiam atacados pelo discurso contra os velhos funcionários, em que se incluíam os estaticistas com maior antiguidade e, portanto, com melhores posições profissionais, geraram-se atitudes defensivas. Por um lado, procuravam respeitar e oficializar o discurso da conflitualidade entre os novos e os velhos, que lhes parecia de acordo com o espírito do tempo, como orientação ao nível verbal. Por outro lado, procuravam estabelecer práticas capazes de evitar mudanças que não controlassem directa e pessoalmente e que os pudessem afectar profissional e negativamente. Com a mudança de estatuto de pessoal, da Função Pública para o Estatuto de Pessoal do INE, a estabilidade das situações dos destacamentos de serviço não estava garantida e a qualquer momento eram teoricamente revogáveis.

Resultou destas atitudes uma pressão de controlo, de cima para baixo, contrária à autonomia do trabalho técnico e ao desenvolvimento de qualificações de baixo para cima. A categoria dos Chefes de Serviço, embora tenha sido, e continue a ser formalmente, titular de órgão de estrutura, na prática, têm funções pouco consensuais, a tal ponto que se constituiu em tese a ideia de que será possível e até desejável, dispensar tal grau hierárquico. Porém, em 1991, chegou a realizar-se uma reunião de todos os Directores e Chefes de Serviço com a Administração com a ideia de a institucionalizar. O que de facto veio a acontecer mostra ter havido uma reformulação paulatina do papel desta categoria profissional no quadro do trabalho estatístico.

A tendência de desqualificação do trabalho de todos os funcionários, justificável de certa forma pelo princípio de Peter, mas provavelmente mais correctamente compreensível como uma reacção de autodefesa dos detentores de poder institucional, preocupados com a perenidade das suas posições face às investidas do “exterior”, manteve-se e reforçou-se nos anos a seguir.

Nos grupos subordinados as contradições geraram-se entre os Técnicos Superiores, em geral recém-chegados, mais jovens biologicamente e com relativamente fracos salários, e os Técnicos Adjuntos, em geral com maiores antiguidades, mais velhos e com relativamente bons salários.

Às contradições próprias do embate inicial entre pessoas que mal se conhecem e têm de trabalhar juntas, sendo os escolarmente menos qualificados mais experientes e os escolarmente mais qualificados mais verdes, acresceram os discursos que podem ser lidos como apelos ao conflito entre uns e outros e as pressões de desqualificação já referidas. O esmagamento das competências profissionais acima referido, ao mesmo tempo que os novos recursos informáticos facilitam, em grande parte, o trabalho mais rotineiro e podem aproximar e confundir os conteúdos e missões das duas categorias profissionais, com perfis e carreiras marcadamente diferenciadas.

As circunstâncias descritas podem comprovar-se, também, pelas suas consequências, ou inconsequências, conforme o ponto de vista. Uma delas é o facto de ter sido prevista como desejável uma política de mobilidade interna de técnicos pelos diferentes serviços, no sentido de aumentar a largueza de perspectiva dos funcionários sobre a actividade estatística, o que na prática não só não ocorreu, como ocorreu precisamente o contrário. Alguém que, por vontade própria ou desejo de alguma chefia, se proponha mudar de serviço é estigmatizado. Mesmo quando há problemas graves, o procedimento é de pressionar e inibir a expressão dessa vontade de mobilidade, como se isso protegesse as chefias de alguma coisa.[7]

Para progredirem profissionalmente é oferecida aos técnicos do INE a possibilidade, rateada naturalmente, de frequentarem o ISEGI, uns para licenciaturas, outros para mestrados. Alguns já obtiveram graus académicos. Na prática, porém, é tão rara a promoção de profissionais com habilitações escolares adquiridas desse modo que, de quem é promovido e frequenta e acabou um desses cursos se diz que a decisão de promoção terá sido feita de forma prévia em relação à

própria conclusão bem sucedida da formação académica.

As políticas para a estatística e os recursos humanos

A modernização da Estatística é um problema político em, pelo menos, dois sentidos. Um externo e outro interno ao INE e ao SEN.
O desenho de políticas nacionais no quadro de mudanças e transformações das sociedades de capitalismo avançado e do processo de integração europeia que é fortemente consumidor de informação, nomeadamente informação estatística de qualidade. O facto de, na prática, depois da instauração da democracia em Portugal, o Sistema Estatístico Nacional (SEN) não ter sido capaz de corresponder às expectativas de actualização do seu funcionamento, produziu, desde o início do cavaquismo, uma vontade política de acção voluntarista, que se tornou consensual.
Em 1986, com a entrada de Portugal na CEE, deu-se início a um esforço de modernização e reestruturação do INE que teve o seu ponto culminante quando, em 1990, o INE deixou o estatuto legal de Repartição Pública e passou ao estatuto de Instituto Público, com um novo Estatuto de Pessoal e com autonomia administrativa e financeira, potencialmente capazes de reforçarem a autonomia técnica, já legalmente reconhecida. Produziu ainda, pode dizer-se, um parceiro académico para formação dos quadros estaticistas: o Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação (ISEGI0).
Não vamos aqui detalhar as características e alcance dessas mudanças (ver sobre o assunto Vilares e al. 1989 e Cunha 1995). Limitar-nos-emos a chamar a atenção para a vantagem de ter em conta a investigação das condições socioprofissionais de trabalho no INE, no pressuposto de que os processos de qualificação dos escassos recursos humanos de que o nosso país dispõe são cruciais, no contexto da emergência das sociedades de informação e de que o exemplo das organizações do estado nesta área podem ser multiplicadores, para o melhor e para o pior, dada a sua centralidade como referência na sociedade portuguesa.
A nova situação gerou novas fontes de poder interno ao INE, em especial nos novos departamentos que não são de produção e que tiveram, como têm, a oportunidade e a responsabilidade de desenvolver as autonomias financeira e administrativa de forma pertinente e sinérgica com a autonomia técnica.
A cooperação entre os quadros da produção e os quadros que suportam actividades técnicas não-estatísticas, sejam elas informáticas, de pessoal, financeiras, publicação ou vendas é dificultada pela especialização funcional e não é facilitada nem por uma política de mobilidade dos técnicos entre departamentos nem por uma boa cooperação entre titulares de órgãos de estrutura. A política de esmagamento das qualificações académicas e profissionais no que concerne ao desenho dos conteúdos de trabalho completa-se com uma oposição à mobilidade dos técnicos, que acima nos referimos, e com uma avaliação de desempenho centrada mais em critérios de fidelidade pessoal à hierarquia e antiguidade no posto do que em critérios de qualidade de trabalho e dos seus resultados, para não falar das contribuições para a inovação de processos na procura de maiores eficiências e mais eficácias, tão necessárias em geral e em particular no sector da informação.
Vive-se um clima de concorrência entre técnicos e departamentos, próprio do fôlego de espírito liberal da época e adequado ao esforço de reinvenção da laboração no período de maior intensidade de transformação. Pode dizer-se que, no seio dos departamentos de produção e entre os que tinham um passado mais rico, existia em forma latente e por vezes de forma explícita, um sentimento de estarem a ser explorados por parte dos outros departamentos. Aqueles que, alegadamente, mal conheciam os produtos da casa, as estatísticas, mas disso tirariam mais dividendos com menos trabalho. Este sentimento pode ter-se reforçado pelo facto de os pelouros distribuídos pelos vogais da Administração do INE se dividirem entre os departamentos de produção para um deles e os restantes para o outro, institucionalizando assim nas pessoas dos dirigentes a divisão sentida por via das funções próprias de cada departamento e aprofundadas pela imobilidade profissional.
A esperança de que a mudança pudesse significar uma transformação na vida dos trabalhadores, podemos constatá-lo, foi desaparecendo. O volume da discussão especulativa sobre a hipótese de se voltar ao estatuto de Função Pública, dadas as dificuldades aparentes em fazer repercutir as autonomias administrativa e financeira numa melhoria satisfatória e continuada da qualidade da produção estatística foi aumentando. Noutro registo, as informações informais sobre potenciais reestruturações ocupam, umas vezes mais que outras, com mais convicção ou com mais desejo, as discussões e as esperanças do pessoal.
Quando em Dezembro de 1995 se produziu uma reestruturação, duas opiniões foram mais marcantes. A daqueles que reclamaram pela falta de ambição da mesma e os que, mais tranquilamente, não tinham expectativas outras que não fosse a de um ajustamento funcional. Foi também a época em que surgiu, como uma fénix, a Comissão de Trabalhadores, depois de dois anos de vazio.
A falta de entusiasmo e esperança na reestruturação pode justificar-se, pelo menos em parte, pelo trabalho de crescente limitação dos poderes e autonomias dos Directores, pelo estilo de gestão

acusado, pela nova Comissão de Trabalhadores, de ser frágil a nível de circulação de informação, nomeadamente no tocante ao sentido profissional da reestruturação que os estimulou a organizarem-se e quanto aos aumentos salariais. Ao nível dos recursos humanos e no contexto de desqualificação e imobilismo profissional para os trabalhadores acima descrito, fixados às suas tarefas e descrentes da criação de novas oportunidades de qualificação profissional, a resultante desta intervenção foi o aumento da pressão desqualificante e desmobilizadora. Os critérios de fidelidade e antiguidade, determinantes para a avaliação de desempenho, dependem do tempo de contacto profissional entre os subordinados e os seus superiores, o que foi posto em causa na reestruturação. Não foram os trabalhadores que se mudaram de posto, foram os Directores. Mas o efeito desestabilizador é semelhante. Novas redes de influência e de relações privilegiadas, pessoais e profissionais irão ser estabelecidas.
Os trabalhadores interpretam a acção reestruturadora, ora como uma manobra política, sem que isso seja sentido como algo que lhes possa vir a melhorar as condições laborais, ora como uma mudança de relações de força interna entre os poderes internos a observar atentamente.
Os significados das mudanças de pelouro dos diversos Directores e de nome dos departamentos são discutidos como oráculos, sem nenhum consenso capaz de lhes dar conteúdo substantivo, em particular para os trabalhadores que preferem investir na autonomia técnica e na qualidade do trabalho, nomeadamente os que têm usado as facilidades de estudo que a política do INE permite.[8]

Conclusão

Os dados disponíveis permitem-nos caracterizar a situação socioprofissional no INE em dois tópicos distintos mas interligados:
a) a prioridade dos critérios de poder sobre os critérios de qualificação técnica, seja ela estatística, informática, académica ou de gestão;
b) uma situação de desorganização dos trabalhadores, tanto em termos sindicais como de Comissão de Trabalhadores, desvinculados que ficaram das dinâmicas tradicionais, desde a mudança de estatuto da Função Pública para Instituto Público.
O desapontamento face à reestruturação de 1990 é um sentimento, partilhado mesmo por altos responsáveis, que reflecte um nível de expectativas inicial elevado em comparação às realizações conseguidas. Reflecte ainda alguma incapacidade de participação e iniciativa para atingir a situação sonhada e ambicionada.
A dificuldade de confirmação, no terreno, dos desejos explicitados no projecto de reestruturação decorre do facto das realidades socioprofissionais e organizativas não dependerem apenas das vontades dos actores mas também do labor institucional, tanto ao nível da gestão como ao nível das organizações dos trabalhadores, para que todos, cada um no seu lugar próprio, contribuam de forma mais ou menos empenhada. As responsabilidades de gestão de processos de mudança terão, pois, toda a vantagem em procurarem suportes em estudos científicos capazes de avaliarem das possibilidades e oportunidades disponíveis, bem como daquelas que podem emergir, caso o sistema socioprofissional e organizativo possa ser estimulado nesse sentido.
Não foi isso que aconteceu no caso em análise. Por isso não só o INE e o SEN não puderam beneficiar dos eventuais benefícios dessa acção como também não é hoje possível estabelecer lições a partir dos desenvolvimentos organizacionais que frustraram, mesmo que só parcialmente, as expectativas de mudança.
Em particular, a falta de reflexão sobre os quotidianos profissionais, tanto em termos estratégicos entre categorias e grupos como em termos de perspectivas qualificantes individuais e de carreiras, tanto ao nível da análise de funções como ao nível da gestão de carreiras, dificulta a preparação de processos de mudança bem sucedidos, cujos resultados acabam por ser relativamente próximos das intenções iniciais. Dificulta, pois, a emergência de transformações institucionais e sociais desejáveis. Formalmente planeadas e geridas, as mudanças esperadas, abandonadas à sua sorte, acabam por não ocorrer, já que os jogos de força e de interesses da mole humana, digamos assim, se desenvolvem independentemente das vontades que planearam e que procuraram (ou não) realizar mudanças, na prática.
A adaptação do INE e do SEN à democracia, entendida no duplo sentido de prática de libertação das pessoas e de mais eficácia na produção e divulgação de informação pertinente e transparente, tem sido mais demorada do que se poderia supor, usando apenas a lógica e a razão pura, sem referências empíricas e pragmáticas às realidades sociais. Tem sido mais demorada, também e principalmente por isso mesmo e por não se ter produzido um diagnóstico sobre os obstáculos à transformação que se cruzam no campo em causa, capaz de informar a acção de pilotagem da mudança na direcção da transformação desejada, sem com isto querer menosprezar o excelente trabalho de diagnóstico que serviu de base à mudança de 1990 (ver Vilares 1989).
A experiência mostra a dificuldade em encontrar quadros suficientemente competentes e, ao

mesmo tempo, capazes de vingar, fortalecer-se, qualificar-se em ambientes como o INE.[9] Ora isso pode-nos levar a pensar que há um qualquer problema na instituição que esmaga talentos e capacidades de inovação, como nós procurámos mostrar ser uma hipótese a considerar.
Este cenário, de resto, é não raras vezes considerado como sendo típico da relação de muitos departamentos de estado com os seus funcionários.[10] O que nos permite deduzir a hipótese mais geral de haver uma contradição interna dentro da fracção de classe funcionária e educada, separada pela prática e pela ideologia. Uma que procura adaptar-se à tradição e aos postos de chefia funcionais de forma acrítica, com vista a atingir um dos lugares de influência disponíveis. São aqueles que se sujeitam à regra estabelecida no princípio de Peter. Outra, mais inovadora e dinâmica, que procura vingar apesar da tradição, seja de forma organizada ou individual, seja de forma crítica ou espontânea, construindo a pouco e pouco novas sociabilidades profissionais e institucionais.
Algumas características da tradição cultural portuguesa, quando comparada com os modelos de sociabilidade ocidentais de referência, como sejam:

- a aversão ao planeamento e à formalidade organizativa, admitida como limitação ou até virtude cultural específica do génio do povo (ver desenrascanço e mais recentemente como forma de pós-modernismo *avant-la-lettre*),
- o insucesso relativo crónico do combate pela literacia, baixo consumo de produtos culturais e fortes correntes de opinião anti-intelectuais, anticientíficas e anticulturais ou
- o carácter “avançado” dos textos legais em relação ao “atraso” das práticas sociais,podem ser explicadas, em parte, como um “arrastar de pés” de uma classe social que beneficia do *status quo* — nomeadamente através da capacidade de utilizar as relações de dependência da sociedade civil perante o estado, através das posições charneira adquiridas no aparelho de estado —, mas não tem interesse ou força para afirmar a sua posição em termos de ideologia dominante, na medida em que os processos de modernização lhes são desfavoráveis, embora inelutáveis.

A herança dos funcionários dirigentes sem controlo democrático, no anterior regime, foi recebida por aqueles (novos ou velhos, políticos e tecnocratas) que passaram, em condições políticas democráticas, a usufruir das mesmas posições funcionais. A transformação das instituições por dentro, nomeadamente no que concerne a relação dos funcionários de categorias inferiores com os seus superiores, a democratização das instituições da administração pública não são actos meramente políticos. Envolvem processos sociais bem mais profundos e complexos, capazes de resistir às vontades de mudança formal e legalmente impostas pelo poder político democrático.
Não é invulgar os subordinados continuarem a procurar interpretar os desejos implícitos dos chefes, como se essa fosse sua obrigação, ao mesmo tempo que os dirigentes se mostram incapazes ou indisponíveis (o que na prática é o mesmo) de racionalizar as suas decisões (através de instrumentos de planeamento, por exemplo) e menos ainda as orientações e pressupostos com que trabalham.[11]
Os utentes dos serviços do estado sabem, hoje como dantes, que, para serem bem servidos, é conveniente encontrarem uma via disponível para o fim em vista (seja porque o funcionário está bem disposto, porque gosta de ser eficaz, seja porque tem um amigo comum que os recomenda ou por vias mais económicas). Sabem também que as críticas a qualquer situação apenas servem para irritar e contrariar o funcionário e podem prejudicar, com gravidade variável, os interesses do utente.
A nível macrossocial, a prática da crítica pública, própria da democracia, é de tradição relativamente recente em Portugal. Pode ver-se, neste campo, como a certa Comunicação Social tem dado prioridade às revelações de situações de usufruto alegadamente amoral de privilégios ilegítimos, em especial no interior do aparelho de estado. Os abusos que tal actividade jornalística envolve são objecto de debate público e político. Mas a sua credibilidade e o seu sucesso junto do público consumidor de notícias manifestam e revelam a curiosidade e a satisfação com que muita gente segue e discute a racionalidade e a democraticidade de práticas socioprofissionais e políticas das classes superiores.
As mudanças em diversos pontos do aparelho de estado, como aquela que é objecto desta comunicação, relevam mais da luta que se trava entre o novo e o velho do que do definitivo soçobrar deste último. Tal como a democratização política foi apenas um ponto de partida para a democratização da sociedade, assim as decisões legislativas de mudanças institucionais, mesmo que consensuais, são ponto de partida para longos processos de democratização socioprofissionais, cujos contornos substantivos não estão predeterminados no texto legal, mesmo nos casos em que as transformações efectivamente ocorridas no terreno não põem em causa as grandes linhas de orientação iniciais.
A democratização da estatística passa, estamos convencidos, por um lado, por uma abertura maior e mais lata ao exterior para desenvolvimento da autonomia técnica do SEN e do INE e consolidação das autonomias administrativa e financeira e, por outro lado, por um movimento, concertado com

o primeiro enunciado, para a qualificação dos técnicos de todos os níveis que trabalham nas instituições estatísticas. Tanto a maior abertura ao público — por via da crescente atenção da Comunicação Social e dos utilizadores, cada vez mais especializados e conhecedores —, como a maior qualificação, nomeadamente a partir das oportunidades fornecidas pelos cursos do ISEGI, parecem inelutáveis, condenadas a desenvolverem-se, no quadro mais geral da modernização do País e estão inscritas nas políticas de descentralização e de formação propostas nos textos legais de 1989.

Referências bibliográficas:

Almeida, João Ferreira de, Costa, António Firmino da e Machado, Fernando Luís, 1993, *Recomposição da Estrutura Socioprofissional e Novos Protagonismos Sociais*, policopiado.

Cunha, Adrião Simões Ferreira da, 1995, *O Sistema Estatístico Nacional - algumas notas sobre a evolução dos seus princípios orientadores: de 1935 ao presente*, INE.

Dores, António Pedro, “Pela Democratização da Estatística”, in *III Congresso da Sociedade Portuguesa de Estatística*, no prelo.

Reich, Robert B., 1991, *O Trabalho das Nações*, Lisboa, Quetzal.

M.J.Vilares, M.O.Marques e A.D. dos Santos (1989), *Sistema Estatístico Nacional - situação e propostas de reestruturação.*

---

[1] A importância da transformação do INE e do SEN com vista a adaptá-los à vida democrática parece evidente, já que, como quais outros sistemas de informação — fiscal, policial, militar, judicial, comunicação social —, são tão sensíveis a e estratégicos para os diferentes regimes políticos que são muitas vezes utilizados para os caracterizar. Mas os factos mostram como as dificuldades de organizar a mudança são grandes. As dificuldades em obter resultados publicamente legitimados são maiores. E a julgar pela unanimidade obtida na Assembleia da República com o projecto dirigido pelo Prof.Vilares e aprovado em forma de lei em 1989 (cf. Vilares 1989), os impedimentos nem são de divergências partidárias. O presente trabalho procura mostrar caminhos de pesquisa capazes de identificar, a níveis intermédios da administração e através de métodos sociológicos, tais obstáculos.

[2] Para mais, como é sabido, o nosso país, bem como outros em situação de semiperiferia, pode caracterizar-se por desenvolver práticas sociais em que os conteúdos discursivos institucionalizados tendem a ter com as práticas sociais uma relação tão distanciada que suporta facilmente, e até normalmente, contradições e incoerências formais e substantivas, sem que isso despolete mecanismos de avaliação das situações e sanção de responsabilidades. Nestas condições, os poderes executivos são mais fortes, relativamente aos poderes legislativo e cultural, do que em situações de maior organização racional, que ocorrem nos países do centro. Dos poderes executivos depende pois, mais ainda que nos países mais desenvolvidos, o sucesso das acções de mudança.

[3] Esta designação foi bastante usada durante os meses que se seguiram à mudança de 1990.

[4] Noutro trabalho, sob o mesmo título, desenvolvemos uma proposta táctica com o mesmo objectivo — ver Dores.

[5] No INE os administradores reúnem-se num órgão a que se chama Direcção. Para evitar mal-entendidos aos leitores que não estão familiarizados com esta terminologia, decidimos usar, neste trabalho, por sistema, o termo Administração para designar o órgão com tal função, que no INE é conhecido como Direcção.

[6] Escola integrada na Universidade Nova de Lisboa, com o suporte do INE e com relações privilegiadas com este.

[7] A estabilidade profissional, como vimos, é importante para os titulares de lugares de estrutura, os Director e Chefes de Serviço. O controlo das ambições e das competências dos seus potenciais concorrentes pode chegar para explicar o trabalho de estigmatização dos técnicos que desejam a mobilidade.

[8] A política de promoção do valor académico das qualificações dos trabalhadores foi definida pelo Prof. Vilares, ele próprio um académico, enquanto presidente da comissão de reestruturação e enquanto presidente do INE. A actual Administração assumiu essa política, embora sem evitar, por vezes, mostrar a má vontade com que o faz, como pode testemunhar o facto da escassez das promoções do pessoal que acaba com sucesso os respectivos estudos.

[9] A análise das mudanças de cargos de responsabilidade que ocorreram e as formas como aconteceram podem ajudar a construir hipóteses de investigação capazes de nos ajudar a ir mais fundo no descobrir das práticas institucionais informais, ocultas, no mesmo sentido em que, a propósito das escolas, os sociólogos falam de currículo escolar oculto.

[10] Para cúmulo, o nosso país debate-se com uma escassez de funcionários suficientemente qualificados e disponíveis para cumprir com racionalidade as funções cada vez mais complexas que se espera de um estado moderno, pois o sistema educativo não os produz em quantidade comparável à dos outros países nossos parceiro europeus. Mas, por outro lado, a sobrevivência, ao regime autoritário anterior,

da prioridade dos critérios de autoridade sobre os do mérito profissional pode explicar as dificuldades de emprego para jovens diplomados.

[11] À luz desta problemática, seria interessante reflectir sobre o conteúdo objectivo e os equívocos possíveis da declaração governamental que se compromete a privilegiar os critérios de competência aos critérios partidários para as (des) nomeações de cargos estatais da sua directa responsabilidade. De que competência se trata? Técnica ou política? Nos partidos actuais a coerência e consistência ideológicas são menos importantes que a abrangência capaz de conseguir conquistar o voto de largas massas dos votantes. Despolitizar, no sentido positivo que os governantes lhe querem dar, significa romper com a prática, tornada corrente, de considerar prioritária e implicitamente as ligações ao partido no poder como critério de escolha para diversos empregos a diversos níveis. Só que estas boas intenções podem esbarrar em práticas sociais profundas da sociedade portuguesa, muitas vezes representadas e apresentadas sob a forma do valor positivo dos afectos humanos, e que correspondem a largas redes de solidariedade de tipo pré-moderno, capazes de suscitar laços de interdependência pessoal dentro de redes complexas e autoprotectoras, que aprenderam a sobreviver apesar e através das normas e regulamentos racionais. Tais práticas são, muitas vezes, despartidarizadas, transpartidárias, capazes de transformar o nosso país num país de brandos costumes e grande capacidade integradora — ver processo de retorno das antigas colónias —, mas também muitas vezes resistentes às transformações, mesmo quando são obrigadas a alinhar em mudanças.