Documentos para Disseminação

Memória Institucional

21

INDICADORES SOCIAIS

Passado, Presente e Futuro

IBGE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Presidente da República
Michel Miguel Elias Temer Lulia

Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Dyogo Henrique de Oliveira

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE

Presidente
Roberto Luís Olinto Ramos

Diretor-Executivo
Fernando J. Abrantes

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

Diretoria de Pesquisas
Claudio Dutra Crespo

Diretoria de Geociências
Wadih João Scandar Neto

Diretoria de Informática
José Sant`Anna Bevilaqua

Centro de Documentação e Disseminação de Informações
David Wu Tai

Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Maysa Sacramento de Magalhães

UNIDADE RESPONSÁVEL

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais
Claudia Rodrigues do Prado

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
Centro de Documentação e Disseminação de Informações
Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais

Documentos para Disseminação

Memória Institucional 21

Indicadores Sociais

Passado, presente e futuro

Rio de Janeiro
2017

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Av. Franklin Roosevelt, 166 – Centro – 20021-120 – Rio de Janeiro – Brasil

ISSN 0103-6335 **Documentos para Disseminação**
ISSN 0103-6459 **Memória institucional**
Divulga textos sobre aspectos históricos do IBGE e/ou de seus estudos e pesquisas bem como sobre personalidades que contribuíram para a história do Instituto.

ISBN 978-85-240-4424-3 (meio impresso)

© IBGE. 2017

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IBGE.

Esse volume foi organizado por André Simões e Antônio Carlos Alkmim, servidores do IBGE lotados na Gerência de Indicadores Sociais da Coordenação de População e Indicadores Sociais da Diretoria de Pesquisas - DPE.

Produção do *e-book*
Roberto Cavararo

Capa
Marcos Balster Fiore

Ilustração
Aldo Victorio Filho e Fabio Muniz de Moura
Coordenação de *Marketing*/Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI

Indicadores sociais : passado, presente e futuro / IBGE, Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais ; [organizado por André Simões e Antônio Carlos Alkmim]. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017.
174p. : il - (Documentos para disseminação. Memória institucional, ISSN 0103-6459 ; 21)

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-240-4424-3

1. Indicadores sociais - História. 2. Indicadores sociais - Pesquisa. 3. IBGE - História. 4. Pesquisa histórica. 5. Memória. I. Simões, André. II. Reis, Antônio Carlos Alkmim. III. IBGE. Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais. IV. Série.

Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais CDU311.141:308(093)
RJ/IBGE/2017-18 IBGE

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*

Sumário

Apresentação

História, Memória e seus usos: por que falar sobre os Indicadores Sociais?
Leandro M. Malavota

Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE
André Simões, Antônio Carlos Alkmim e Caroline Santos

Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil
Paulo de Martino Jannuzzi

Textos históricos (edição fac-similar)

Considerações teóricas sobre o conceito de Indicadores Sociais: uma proposta de trabalho (1975)
Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa

O princípio classificatório "cor", sua complexidade e implicações para um estudo censitário (1974)
Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa

Indicadores Sociais: relatório de 1979

Condições de vida da população de baixa renda nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre (1979)
Jane Souto de Oliveira

Memória visual dos Indicadores Sociais

Referências

Anexo
Painéis: Exposição Indicadores Sociais 2017

Apresentação

A tradição do IBGE na elaboração de indicadores sociais remete ao início dos anos de 1970 quando o então Presidente Isaac Kerstenetzky criou o Grupo intitulado "Projeto de Indicadores Sociais". Tal iniciativa ocorreu no bojo de um processo de reformulação da instituição, que envolvia, dentre outros, a criação de novas linhas e áreas de trabalho, que se articulariam a partir de três projetos principais: a reconstrução do sistema de contabilidade social do país - a partir do projeto Matriz de Relações Intersetoriais; a análise das condições de vida da população brasileira, com a construção de indicadores sociais; e a implementação de um amplo estudo nutricional e de orçamentos familiares – o ENDEF. Previa-se que com a articulação entre esses projetos haveria o fortalecimento do papel do IBGE como coordenador do sistema estatístico nacional; além disso, promoveria uma nova inserção estratégica da instituição no cenário da pesquisa econômica e social brasileira, a partir da integração dessas duas dimensões.

Nesses mais de quarenta anos de história, o projeto de indicadores sociais passou por profundas modificações, que foram responsáveis pelo seu amadurecimento e formato atual. As publicações foram ganhando novas características ao longo do tempo: inicialmente as condições de vida da população brasileira foram retratadas em publicações pontuais, sem periodicidade definida, mas como produto de um processo de trabalho que considerava a construção de indicadores a partir de arcabouços teóricos definidos. Com a Síntese de Indicadores Sociais, a publicação ganhou formato e periodicidade definida, dando ao usuário a possibilidade de acompanhamento anual do comportamento de determinado tema e indicador.

O presente volume da Série Memória Institucional visa a reconstrução da trajetória da produção de indicadores sociais no IBGE, através da compreensão de importantes períodos da história da instituição. A análise do contexto de formação da área, assim como as modificações sofridas ao longo do tempo fornecem subsídios para que se reflita sobre a inserção estratégica da produção e análise dos indicadores sociais no IBGE. Tal proposta se torna ainda mais pertinente no momento em que a instituição está cada vez mais envolvida em projetos capitaneados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, com primazia para as discussões a respeito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Este projeto envolverá o esforço do IBGE na produção de um grande número de indicadores, sendo boa parte dos mesmos referentes às condições de vida da população brasileira.

David Wu Tai

Coordenador-Geral do
Centro de Documentação e Disseminação de Informações

História, Memória e seus usos: por que falar sobre os Indicadores Sociais?

Leandro M. Malavota
Historiador
Memória IBGE

Desde que ingressei no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, há pouco mais de sete anos, minha atuação profissional tem despertado o interesse e a curiosidade de boa parte das pessoas com quem mantenho convívio. Sempre que me apresento como historiador e aponto a instituição onde trabalho, seja perante colegas de profissão ou gente inserida em outras áreas e ofícios, a primeira pergunta é quase sempre a mesma: "Há historiadores no IBGE?" Após acenar positivamente, geralmente costumo notar uma expressão de surpresa em meus interlocutores, certa demonstração de admiração com a informação. Dispondo o IBGE de uma reputação consolidada e sendo sua excelência amplamente reconhecida pela sociedade brasileira, é compreensível que a associação a uma entidade com tal peso agregue valor ao currículo de qualquer profissional e desperte boa impressão. Passado o encanto inicial, ganha força a curiosidade: "Mas o que exatamente você faz lá? Qual o papel do historiador no IBGE?" Tais questionamentos, por sua vez, já exigem uma argumentação mais elaborada, alimentada por uma reflexão que permeia e orienta a atuação de todos os ibgeanos envolvidos em atividades de História e Memória. É justamente essa reflexão que gostaria de partilhar com o leitor.

Confesso que esses mesmos questionamentos vieram à minha mente antes de conhecer de perto o IBGE, quando ainda decidia sobre minha participação no concurso público de seleção. A curiosidade sobre o papel cumprido pelo historiador na instituição é pertinente e plenamente justificável. Sendo o IBGE um órgão estatal produtor de informações estatísticas e geocientíficas, pode parecer estranha a inserção desse tipo de profissional em um aparelho com atividades-fim tão específicas e, à primeira vista, distantes do ofício historiográfico. Decerto o funcionamento de uma organização de grande porte e complexidade demanda o desenvolvimento de um conjunto de atividades que dão suporte às áreas finalísticas, sem as quais o cumprimento da missão institucional ficaria comprometido. Ainda assim, é preciso ponderar sobre a natureza de cada uma dessas distintas atividades, considerando a sua relevância, bem como a contribuição por elas prestada não só ao próprio IBGE, mas à sociedade como um todo. Afinal, o IBGE é uma instituição pública, voltada ao atendimento dos interesses nacionais e sustentada pelos recursos do contribuinte. Logo, a problematização das funções desempenhadas pelo órgão, bem como do enquadramento e da competência de seu corpo funcional para o cumprimento das mesmas, constitui não apenas um exercício de natureza administrativa, mas também uma matéria de cidadania.

Logo em meus primeiros dias de "casa" percebi que as preocupações com a construção de conhecimento histórico nas áreas de atuação da fundação, bem como com a preservação de sua memória institucional, já eram

bastante longevas, ainda que nem sempre sistemáticas. Desde seus primeiros anos de funcionamento, na já longínqua década de 1930, o IBGE promoveu ações visando à valorização de datas e lugares de memória, organização e preservação de documentos, registro de atos e procedimentos, reforço de valores institucionais e produção de narrativas de origem. O referencial histórico sempre se fez presente na produção técnica do IBGE, respaldando-a e a legitimando. Entretanto, talvez a primeira oportunidade mais clara em que a instituição reuniu esforços no sentido de coordenar e orientar esse conjunto de iniciativas tenha ocorrido em 1985. Naquela ocasião, tendo em vista a preparação das comemorações do quinquagésimo aniversário do órgão (que ocorreria no ano seguinte), foi formado um grupo especial de trabalho. Essa equipe assumiu a responsabilidade de reunir documentos das mais distintas naturezas produzidos pelo IBGE ao longo de sua existência — textuais, orais, iconográficos, museológicos, etc. — e definir critérios para a sua seleção e organização. Seu objetivo era criar as condições necessárias para que a formação e disponibilização de um *corpus* documental robusto constituísse um passo inicial para a consolidação de uma memória institucional orgânica e estruturada, a produção de narrativas históricas que estimulassem uma reflexão sobre os serviços prestados pela instituição e o reforço de identidades coletivas[1]. Um primeiro resultado desse trabalho foi a realização da Exposição do Cinquentenário, inaugurada em 17 de junho de 1986. Montado nas dependências do Palácio Capanema, no centro do Rio de Janeiro, o evento foi composto por mais de duas centenas de painéis, distribuídos em módulos cronologicamente organizados, nos quais foram apresentados diversos aspectos relativos à trajetória do IBGE, a partir da utilização de fotografias, recortes de jornais, textos, documentos técnicos e outros tipos de recursos audiovisuais[2].

O sucesso alcançado pela Exposição do Cinquentenário estimulou a continuidade do então chamado "Projeto Memória do IBGE". As ações de busca, seleção e ordenação de documentos foram mantidas nos anos seguintes. Em 1990, em meio a uma ampla reforma organizacional, foi criado no âmbito do Centro de Documentação e Disseminação de Informações — CDDI o Setor de Memória Institucional, sistematizando as diretrizes, responsabilidades e objetivos que compunham o projeto concebido cinco anos antes. Coube desde então à Memória Institucional o desenvolvimento de projetos e atividades relacionados à preservação da memória histórica e técnica do IBGE, englobando atribuições de distintas naturezas: organização e tratamento de acervos documentais; realização de entrevistas com servidores e ex-servidores da instituição, tendo em vista a construção de um acervo de fontes orais (Projeto História Oral); desenvolvimento de projetos de pesquisa; assessoramento a pesquisadores internos e externos; elaboração de projetos editoriais envolvendo conteúdos históricos; organização e tratamento de material museológico; desenvolvimento de conteúdos audiovisuais; organização e realização de eventos como exposições, seminários e encontros temáticos; entre outras atividades. Para isso, a Memória Institucional foi constituída desde a sua criação por equipes interdisciplinares, compostas por bibliotecários, museólogos, jornalistas, arquivistas, geógrafos e historiadores, variando-se essa composição ao longo dos anos.

Esse, portanto, foi o quadro com que deparei ao chegar ao IBGE em 2010[3], parecendo-me, a princípio, bem definidas as funções que eu tinha ali a cumprir. Mas ainda cabia, para alguém que pouco conhecia o IBGE e cuja experiência na área de História era até então fundamentalmente acadêmica, entender plenamente o porquê daquelas funções. Ou em outras palavras, não só compreender que serviços deveriam ser prestados pelo historiador, mas que tipo de préstimos aqueles ofereciam ao governo e à sociedade. Logo de início aprendi que o IBGE é por excelência uma instituição produtora de informações econômicas, sociais e territoriais, cuja missão é "retratar o

---

[1] Para uma discussão pormenorizada sobre a formação e funcionamento da Comissão do Projeto Memória do IBGE, ver COSTA, Icléia T. *Memória Institucional do IBGE: em busca de um referencial teórico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992 (Série Documentos para Disseminação, v.4).

[2] Documentos referentes aos trabalhos de planejamento e realização da Exposição do Cinquentenário estão depositados no Acervo Memória IBGE. Coleção Memória IBGE, Série Exposição do Cinquentenário.

[3] Vale destacar que desde sua institucionalização em 1990 a Memória Institucional passou por rearranjos em sua organização, refletindo as transformações estruturais a que o IBGE se submeteu ao longo de quase três décadas. Hoje a Memória IBGE se apresenta como um setor ligado à Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais do CDDI — CDDI/GEBIS.

Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania"[4]. Portanto, tudo aquilo que o IBGE apura, mensura, organiza e divulga constitui um riquíssimo complexo de referências que reflete as atividades, relações e instituições construídas por uma dada sociedade, dentro de um dado espaço geográfico e de um dado intervalo cronológico. Ora, se assim como Marc Bloch considerarmos que a História nada mais é do que o conjunto de ações desenvolvidas pelo ser humano ao longo do tempo[5], chegaremos à conclusão que toda a informação produzida pelo IBGE também é informação histórica. Nesse caso, a pesquisa histórica pode funcionar como uma importante ferramenta para o cumprimento da missão institucional, uma vez que disponibiliza conhecimentos e recursos aplicáveis ao exercício de apreender e retratar a realidade brasileira.

Ainda dando meus primeiros passos naquele novo ambiente, imaginei que os questionamentos iniciais sobre a atuação do historiador no IBGE estavam em grande parte resolvidos, sendo talvez o trabalho de pesquisa a maior contribuição que eu teria a oferecer. Contudo, com o decorrer do tempo e a partir de inúmeras conversas, reflexões e troca de experiências com meus colegas ibgeanos, percebi a que a resposta não era tão simples ou imediata. Ainda que não se apresente como tarefa evidente em sua missão institucional, é possível desenvolver investigações e produzir conhecimento histórico com qualidade no IBGE, sendo esta atividade profícua e desejável em qualquer sociedade que seja ou pretenda ser plenamente desenvolvida. No entanto, é inegável que diversas outras instituições, públicas e privadas, já produzem esse tipo de conhecimento — universidades, centros de pesquisa, entidades pró-memória, entre outras — e o fazem com bastante competência. Obviamente, é importante que o IBGE, com os recursos, acervos documentais e os riquíssimos bancos de dados de que dispõe esteja inserido nesse tipo de trabalho. Ainda assim, cabe questionar se isso é suficiente, justificando os esforços despendidos. De fato, e hoje isso me parece claro, é preciso ir além. Se a produção do conhecimento histórico é uma atividade socialmente importante, conforme aqui defendemos, ela somente se completa e cumpre sua função uma vez que socializada, isto é, partilhada com o público, no caso do IBGE, o cidadão brasileiro. Aliás, diga-se de passagem, a disseminação do conhecimento mostra-se como um gargalo a ser superado na estrutura científico-tecnológica do país, ficando muitas vezes essa massa informacional confinada às fronteiras acadêmicas, alimentando tão somente os debates entre pares. Portanto, outro importante serviço que o IBGE pode prestar à sociedade brasileira consiste em uma atuação ativa no sentido de disponibilizar e disseminar as informações e o conhecimento por ele produzidos. Abre-se aí mais uma frente de trabalho para o historiador dentro do IBGE.

Acreditamos que para além dos trabalhos de pesquisa, apoiados na utilização dos instrumentos teórico-metodológicos oferecidos pela História, a Memória IBGE deve também priorizar as ações de divulgação e disseminação dos resultados dessas pesquisas. Não apenas produzir conhecimento, mas levá-lo até o público. A proposta consiste em estimular as pessoas a ter contato com a História, fazendo uso de linguagens e ferramentas simples, agradáveis e de fácil compreensão, mais adequadas a expectativas e interesses de uma audiência não especializada. O uso de plataformas digitais, como *sites* e redes sociais, a disponibilização de fontes documentais para acesso *on line*, o emprego de recursos audiovisuais como vídeos, animações e painéis expositivos, enfim, uma gama de canais e expedientes constituem hoje vias de interação entre a Memória IBGE e o público. São variados os projetos que vem sendo desenvolvidos com esse intuito e as respostas, em geral, têm se mostrado bastante positivas. A reformulação do *site* da Memória IBGE, ocorrida em 2013, foi um primeiro

---

[4] A missão institucional do IBGE está definida no artigo 2º de seu estatuto, aprovado pelo Decreto n.º 4.740, de 13 de junho de 2003. "A Fundação IBGE tem como missão retratar o Brasil, com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania, por meio da produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística — demográfica e socioeconômica, e geocientífica — geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental."

[5] Obviamente apresentamos aqui uma definição bastante simplificada do conceitual proposto pelo ilustre historiador francês, um dos fundadores da *École des Annales*, corrente responsável por importantes transformações no pensamento historiográfico no século XX. Para incursões mais aprofundadas em sua obra, ver, por exemplo, BLOCH, Marc. *Apologia da história ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

passo importante dado nesse sentido, constituindo um dos principais meios utilizados dentro de uma estratégia de ampliação do alcance de nosso trabalho[6]. Procurou-se com isso dar maior visibilidade a conteúdos tradicionais (como as publicações da Série Memória Institucional e outras produções editoriais de natureza historiográfica), veicular trabalhos de sínteses históricas e notas biográficas (como o histórico dos censos, a galeria dos presidentes e a galeria dos pioneiros do IBGE), lançar mão de narrativas apoiadas na representação imagética (linha do tempo, galerias de fotos), além de oferecer ao público acesso a instrumentos de pesquisa (índices, catálogos e guias de consulta ao acervo). Cabe também destacar que talvez uma das mais importantes funções cumpridas pelo *site* Memória IBGE tenha sido a disponibilização dos depoimentos que compõem o acervo de História Oral da instituição. Trata-se de um material bastante rico, constituído por cerca de 250 horas de entrevistas gravadas em áudio e vídeo, que até então só podia ser acessado presencialmente pelo público interessado. O Acervo de História Oral do IBGE reúne registros não apenas sobre a História política, administrativa e técnica do IBGE, mas também sobre a formação e desenvolvimento das áreas do conhecimento em que prioritariamente atua, a saber, as ciências estatísticas e as geociências. Informações que refletem tanto as funções e características de uma instituição pública octogenária quanto suas relações com o devir do Estado brasileiro e da sociedade civil nos séculos XX e XXI.

Destacamos que essa afirmação da divulgação como elemento inextrincável à produção científica não é nenhuma novidade proposta pela Memória IBGE, embora nem sempre o universo historiográfico costume aplicar esse preceito à sua prática cotidiana. A ideia constitui premissa fundamental da História Pública, linha de pesquisa em que procuramos pautar nossa atuação. Embora ainda pouco difundida no Brasil, a História Pública surgiu como proposta historiográfica ainda nos anos 1970, adotando como referência uma inserção mais ativa do historiador na realidade social, a extrapolação dos muros acadêmicos e o seu engajamento em questões e debates coletivos. O uso público da História foi apresentado como uma tentativa de democratização do conhecimento histórico, tendo em vista disponibilizar uma ferramenta de intervenção sobre o presente e estimular a construção de uma "História vista de baixo", dando-se voz a grupos sociais geralmente excluídos das narrativas históricas tradicionais (trabalhadores urbanos, camponeses, mulheres, minorias étnicas, etc.) e se estimulando a construção de uma consciência histórica em segmentos não acadêmicos[7]. Nos Estados Unidos o movimento ganhou força nos anos 1980, priorizando a ampliação do mercado de trabalho para o historiador e a popularização do conhecimento histórico, a partir da construção de novas pontes entre a universidade e a sociedade. A incorporação ao ofício historiográfico de novos recursos tecnológicos e dos meios de comunicação de massa, a adequação dos conteúdos a um público diversificado, a ampliação das audiências e a pluralização das narrativas destacavam-se entre as preocupações dos historiadores nele engajados, defendendo-se mudanças em conceitos, metodologias e aplicações da produção historiográfica. A inserção da ciência fora do ambiente acadêmico e a plena utilização do conhecimento sobre o passado no enfrentamento de questões atuais constituíam objetivos a serem alcançados[8].

Entretanto, definir a História Pública unicamente a partir de seu atrelamento à divulgação científica seria reduzir demasiadamente os seus significados. Ao longo dos anos, a reflexão sobre seus pressupostos e referências foi extremamente enriquecida. O historiador Ricardo Santhiago, por exemplo, atribui à História Pública quatro dimensões interpretativas. Primeiramente, uma história feita para o público, isto é, uma

---

[6] Todo o conteúdo citado pode ser visitado no endereço http://memoria.ibge.gov.br. Para uma discussão sobre planejamento, concepção e finalidades do *site*, ver BONAFÉ, Luigi; LINHARES, Ingrid; VELOSO, Louise. Caiu na rede é sapo: a Rede de Memória do IBGE na web e nas redes sociais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27, 2013, Natal. Anais.... Natal: UFRN, 2013. Disponível em http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371750637_ARQUIVO_16_06_2013_REVISADO__Bonafe&Linhares&Veloso_TextoSNH2013-CaiunaRedeesapo.pdf> Acesso em 20 ago. 2017.

[7] Para uma discussão interessante sobre as origens da História Pública como linha de pesquisa no Reino Unido e nos Estados Unidos, ver LIDDINGTON, Jill. O que é História Pública? In: ALMEIDA, Juniele R.; ROVAI, Marta G. (orgs.). *Introdução à História Pública*. São Paulo: Letra e Voz, 2011, p. 31-52.

[8] ALMEIDA, Juniele R.; ROVAI, Marta G. Apresentação. In: _____ (orgs.). *Op. cit.*, p. 8-9.

produção voltada a grandes e diversificadas audiências, pautada na ideia de difusão do conhecimento histórico, adequação de seu conteúdo a receptores diversificados e ocupação de espaços além da academia. Uma história feita com o público, superando-se uma noção em que o público é tomado como consumidor passivo do conteúdo histórico, sendo agora reconhecido como partícipe do processo de construção do conhecimento. Uma história feita pelo público, na qual os atores sociais tornam-se construtores de conhecimento histórico e o historiador profissional deixa de ter o monopólio da argumentação e da autoridade. E, por fim, uma história que se imiscui no público, constituindo campo de reflexão sobre vivências e experiências coletivas[9].

A trajetória até aqui trilhada pela Memória IBGE nos leva a partilhar dessas conclusões e permite que as mesmas orientem as nossas ações. São passos em certa medida ousados, posto que desafiam alguns dos pilares que sustentam um campo do conhecimento já há muito consolidado, mas que tem nos levado a resultados interessantes. As ideias de compartilhamento da autoridade e coautoria do conhecimento nos parecem os princípios mais instigantes, sobre o qual vale a pena nos debruçar. Conforme nos alerta Michael Frisch, a própria natureza da História Pública exige o abandono de uma concepção unidirecional da produção historiográfica, na qual o indivíduo dotado de competência e autoridade para construir o conhecimento histórico — o historiador, que detém o domínio de determinados, métodos, práticas e conceitos, sendo legitimado por um campo científico e profissional —apresenta-se como aquele que produz e comunica um determinado discurso, que vai ser na outra ponta absorvido por um receptor — o público. Uma espécie de via de mão única que define e engessa o fluxo do conhecimento. Essa perspectiva dicotômica envolvendo de um lado o produtor/historiador e de outro o consumidor/público não dá conta das distintas dimensões que compõem o processo de construção do saber, sendo desejável a sua problematização. Para Frisch, a ideia de autoridade compartilhada pressupõe que o conhecimento histórico surja como resultado de uma relação dialógica entre o historiador e o público, uma interação entre distintas percepções, uma construção conjunta envolvendo diversos agentes. Essa *história com o público* toma como pressuposto o fato de diferentes olhares necessariamente se entrecruzarem à medida que a distância entre "produtores" e "consumidores" se tornam menores. Fazer História Pública, nesse caso, é também incorporar no discurso historiográfico as experiências dos atores sociais, que deixam de ser somente ouvintes ou objetos de estudo e interpretação dos profissionais da História e se tornam também narradores e intérpretes de suas próprias Histórias. Obviamente, isso não significa abandonar os métodos e procedimentos científicos utilizados pelo historiador, mas fazer com que eles interajam com práticas e percepções externas ao campo. É encontrar um espaço de diálogo entre sensibilidades distintas, uma espécie de interseção entre experiência e expertise, entre formas distintas de apropriação da realidade[10].

Um exemplo da aplicação desse conjunto de ideias nos trabalhos da Memória IBGE pode ser encontrado em um dos primeiros projetos em que aqui tomei parte, então chamado "Projeto História das Unidades Estaduais". Ao ser concebido, ainda em 2010, tratava-se de um projeto tradicional de pesquisa, que tinha como objetivo levantar fontes documentais, promover investigações e produzir conteúdos bibliográficos que narrassem e analisassem o processo de criação, desenvolvimento e funcionamento das representações do IBGE em todas as vinte e sete Unidades da Federação. Uma iniciativa bastante ambiciosa, tendo em vista a dimensão do objeto estudado e o tamanho da equipe de profissionais de que então dispúnhamos (somente quatro pesquisadores). Diante do desafio de visitar arquivos e entrevistar pessoas em diferentes estados, dos recursos

---

[9] Essa conceituação está presente em várias obras do autor, embora sistematizada em trabalho de pós-doutoramento, ainda não publicado. Alguns aspectos importantes de sua reflexão podem ser encontrados em SANTHIAGO, Ricardo. Duas palavras, muitos significados: alguns comentários sobre a história pública no Brasil In: MAUAD, Ana Maria; ALMEIDA, Juniele R.; SANTHIAGO, Ricardo (orgs.). *História Pública no Brasil: sentidos e itinerários*. São Paulo: Letra e Voz, 2016, p. 23-35. MAUAD, Ana Maria. Passado em imagens: artes visuais e história pública. In: MAUAD, Ana Maria; ALMEIDA, Juniele R.; SANTHIAGO, Ricardo (orgs.). *Op. cit.,* p. 87-96.

[10] O conceito de autoridade compartilhada é apresentado e minuciosamente debatido em FRISCH, Michael. *Shared Authority: Essays on the Craft and Meaning of Oral and Public History*. Albany, NY: The Sunt Press, 1990. Um resumo bastante elucidativo pode ser encontrado em FRISCH, Michael. A história pública não é uma via de mão única, ou, De *A Shared Authority* à cozinha digital, e vice-versa. In: MAUAD, Ana Maria; ALMEIDA, Juniele R.; SANTHIAGO, Ricardo (orgs.). *Op. cit.,* p. 57-69.

materiais e financeiros que essas tarefas exigiam e das obrigações que já acumulávamos relativas a outras atividades, o desenvolvimento daquele projeto logo pareceu inviável. Mas a iniciativa tivera receptividade dentro da instituição, despertando o interesse da direção e do pessoal das Unidades Estaduais — UEs. Logo, era preciso encontrar um caminho. Uma proposta inicial, de certa forma intuitiva, ainda sem nenhum refinamento teórico-metodológico, foi de inserir os servidores das UEs no trabalho de pesquisa, partindo-se de sua adesão voluntária. A Memória IBGE, instalada no Rio de Janeiro, forneceria apoio e assessoramento, orientando os integrantes do projeto, pessoas com formações profissionais e acadêmicas distintas, a reunir e selecionar documentos que pudessem servir como fontes de pesquisa, bem como a realizar entrevistas com servidores e ex-servidores de UEs e agências municipais. Em pouco tempo começou a ser desenvolvido um projeto-piloto, reunindo esforços de quatro UEs[11].

O andamento dos trabalhos apresentou dinâmica e resultados que em muito não haviam sido previstos na concepção original do projeto. Se inicialmente se vislumbrava a produção de um livro ou quaisquer outros conteúdos editoriais, as atividades desenvolvidas pelo pessoal das UEs se mostraram muito mais diversificadas — e diga-se de passagem, muito mais atraentes. Cada grupo encontrou um caminho próprio, uma maneira específica de contar a sua História, a partir da valorização de suas próprias experiências. São Paulo, por exemplo, tomou a iniciativa de reunir, organizar e digitalizar documentos históricos, tendo em vista disponibilizá-los a consulta pública. Mato Grosso do Sul, por outro lado, enfatizou o uso da História como ferramenta de reforço de uma identidade coletiva, promovendo encontros entre servidores ativos e aposentados, nos quais trajetórias de vida eram narradas, experiências trocadas e pessoas homenageadas. Todas as equipes colheram depoimentos orais e os registraram em vídeo, escreveram textos e montaram cronologias. Cada um com enfoques e olhares diferentes, que refletiam as suas vivências e formas de conceber a sua inserção no IBGE. Sempre que possível esse trabalho foi compartilhado virtualmente, tanto a partir de recursos digitais disponibilizados pela rede interna do IBGE quanto por meio do *site* Memória IBGE, concebido como o núcleo virtual de uma Rede de Memória[12].

Inaugurávamos ali — meio sem querer, meio de propósito — uma nova prática dentro das atividades de História e Memória do IBGE, na qual os pesquisadores profissionais se despiam de seu manto de autoridade e incorporavam o discurso construído pelos próprios atores sociais. Ou melhor dizendo, construíam esse discurso com eles. Já não éramos mais nós contando a História do IBGE, mas os próprios ibgeanos que a haviam vivido. Eram as suas experiências, os seus olhares e seus saberes que estavam ali refletidos. As suas próprias vozes. A nós cabia também participar dessa construção, aplicar o nosso conhecimento específico, interagir e participar, quando assim solicitados. Prestar a orientação técnica quando ela se fazia necessária, sugerir caminhos, integrar o processo criativo. Mas não havia mais espaço para o monopólio da interpretação. A via de mão única, conforme imagem construída por Frisch, havia sido transformada em uma larga estrada de dois sentidos. Todos aqueles ibgeanos haviam se tornado também autores de uma História do IBGE[13].

Obviamente, esse caminho não esteve imune a problemas e sobressaltos, especialmente no que concerne a questões metodológicas. Ao historiador profissional, a frouxidão da norma muitas vezes arrepia e incomoda. Ou mais, mostra-se como ameaça. Mas a perspectiva dialógica mostrou-se profícua, apresentando mais vantagens do que desvantagens. E uma vez desprendidos de preconceitos e da falsa impressão de que o argumento de autoridade nos pertence, essa mesma proposta de trabalho começou a ser estendida a outros projetos. Em 2013, foi desenvolvido um conjunto de atividades em cooperação com a Companhia Bondinho Aéreo Pão de Açúcar, com o intuito de homenagear um dos grandes nomes da História do IBGE, o engenheiro Christóvam

---

[11] Participaram do projeto-piloto iniciado em 2011 as seguintes UEs: Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Norte e São Paulo.

[12] Vide nota 6.

[13] A experiência positiva do projeto-piloto de 2011 deu fôlego ao projeto, que hoje, ainda em andamento, engloba também as UEs do Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e Pernambuco. Ainda há muito trabalho a ser feito, mas os avanços não foram poucos.

Leite de Castro, primeiro Secretário-Geral do Conselho Nacional de Geografia — CNG (1937-1950)[14] e ex-Diretor-Presidente da empresa parceira (1962-1999). A proposta de trabalho consistia em, a partir de uma discussão sobre a trajetória pessoal e profissional daquele ilustre ibgeano, criar uma oportunidade para se discutir a História das geociências no Brasil e o papel do IBGE na formação e desenvolvimento de alguns de seus campos (geografia, cartografia, geodésia, estudos ambientais, etc.). O projeto teve como desdobramentos a publicação de um livro, um filme de curta metragem, um encontro e uma exposição fotográfica. Todas essas atividades permitiram a construção de reflexões e narrativas diversificadas, integradas e interdependentes. Participaram desse trabalho historiadores, bibliotecários, arquivistas, geógrafos, cartógrafos, designers, publicitários, roteiristas, cineastas, além de familiares do homenageado. Um trabalho colaborativo, interativo e interdisciplinar onde mais uma vez a História contada se apresentava como o resultado de olhares múltiplos entrecruzados.

De lá para cá, uma série de outros projetos foram desenvolvidos partindo dessa mesma concepção, reforçando a natureza coletiva e colaborativa das atividades de História e Memória desenvolvidas pelo IBGE[15]. Apostou-se também na incorporação de novas ferramentas para a disseminação do conhecimento histórico, como uma maior utilização das redes sociais, recursos digitais e da linguagem imagética. Aprofundou-se também a cooperação com outras áreas da instituição, que passaram a participar mais ativamente de todas as fases de elaboração dos eventos e conteúdos históricos, desde a concepção, passando pelo planejamento e culminando com a execução. Essa integração dos ibgeanos espalhados em distintas diretorias e setores nas atividades de História e Memória, portanto, não se deu meramente na condição de plateia, mas como protagonistas, isto é, palestrantes, autores, consultores, entrevistadores, depoentes, debatedores. Construtores, partícipes e intérpretes de um passado e de um presente em comum. E por que não dizer também de um futuro?

É preciso ainda salientar que os caminhos aqui apontados nos convidam à exploração de novos usos da História e da Memória no ambiente corporativo. É sempre interessante lembrar, por exemplo, que cada vez mais as organizações modernas percebem as suas marcas como ativos intangíveis de grande valor, funcionando como importantes mecanismos de interface com os seus públicos. É através desses signos, perceptíveis por meio dos sentidos, que são construídas relações de identidade, afinidade e fidelidade, contribuindo para a criação de uma imagem institucional. História e Memória podem por vezes ser tomadas como ferramentas que promovem contatos, pontes que contribuem para uma espécie de "humanização" da corporação, aproximando-a das experiências e vivências das pessoas que com ela de alguma forma se relacionam. Seus conteúdos, portanto, podem ser aplicados em estratégias de *marketing*, funcionando como recursos que reforçam as relações institucionais e valorizam a sua marca. Tais estratégias podem estar direcionadas tanto ao público externo, ou seja, usuários e clientes — ou no caso de instituições públicas como o IBGE, os cidadãos — quanto ao público interno, isto é, empregados, servidores ou colaboradores. Nesse caso, inserem-se a História e a Memória em ações de comunicação interna, tendo em vista a construção e consolidação dos laços de pertencimento dos integrantes de uma organização a uma determinada comunidade de sentidos. Mais uma vez nos atendo ao caso do IBGE, tais laços já se mostram fortes e se apresentam consubstanciados em uma reconhecida identidade ibgeana. Ser ibgeano significa compartilhar um sentimento de integração a um dado grupo, a um corpo funcional, entre cujas características se encontra a percepção de partilhar um passado comum composto por experiências coletivas. Logo, ao lembramos, ao comemorarmos, ao reconhecermos e ao escrevermos

[14] Em 1937 foi criado o Conselho Brasileiro de Geografia — CBG, no âmbito do Instituto Nacional de Estatística — INE, constituindo um de seus órgãos autônomos de direção superior. Sua função era de reunir e coordenar os estudos sobre a geografia do Brasil, bem como a promover a articulação dos serviços geográficos oficiais e privados no país. Em 1938 o CBG foi rebatizado Conselho Nacional de Geografia — CNG, enquanto o INE passou a se chamar Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.

[15] Podemos aqui elencar o desenvolvimento de outros sete encontros temáticos, promoção de estudos e debates, produção de sínteses históricas e cronologias, organização de arranjos arquivísticos, realização de exposições (inclusive virtuais), produção de materiais de informação e divulgação, além da publicação de obras bibliográficas.

essa História, estamos também reiterando, transmitindo e perpetuando imaginários, valores e representações. E contribuindo com isso para o avigoramento da coesão institucional[16].

Também é preciso considerar que se a comunicação se apresenta como um fator estratégico para qualquer organização moderna, a gestão do conhecimento constitui igualmente uma matéria que não pode ser esquecida. Assim como a marca, outro ativo intangível de suma importância na contemporaneidade é o capital intelectual, que, *grosso modo*, consiste no conjunto de conhecimentos utilizados pela organização no desempenho de suas atividades. Referimo-nos ao seu capital estrutural, por exemplo, uma conjugação da estratégia, estrutura, sistemas e cultura organizacional (processos técnicos ou administrativos, *know-how*, propriedade intelectual, recursos tecnológicos, etc.). Também podemos citar o capital de clientela, que consiste na capacidade da organização continuamente criar relações benéficas com seus clientes e colaboradores (reputação, conhecimento de mercado, *network*, portfólios de clientes e fornecedores, etc.). E por último, o capital humano, isto é, o conjunto de valores, atributos, competências e habilidades das pessoas que compõem a organização. Esse capital humano, portanto, traduz-se em conhecimento internalizado, mantendo-se em muitos aspectos incorporado à força de trabalho. Por constituir um aspecto imanente aos indivíduos, por vezes ele se mostra como algo de difícil transmissão, posto que nem sempre passível de codificação por meio de normas, guias ou manuais. Logo, as interações estabelecidas entre pessoas (dentro ou fora do ambiente de trabalho) constituem oportunidades para a troca de saberes, contribuindo para que práticas e formas de pensar, agir e fazer não se percam, especialmente com o suceder de gerações. O conhecimento, portanto, gera valor, seja por agregar qualidade aos bens produzidos ou serviços prestados por uma organização, seja por permitir a otimização de processos, reduzindo custos de produção.[17] Nesse caso, o adequado gerenciamento desse conhecimento é algo desejável, e a memória corporativa pode servir como ferramenta útil. As ações, eventos e conteúdos produzidos pela Memória IBGE estimulam as interações entre os ibgeanos, o intercâmbio de experiências e, principalmente, registram e organizam certos tipos de conhecimentos. Eles permitem que os servidores mais jovens conheçam mais profundamente a instituição, compreendam a origem e o sentido de conceitos e práticas e, uma vez íntimos desse universo, contribuam para o seu aprimoramento, evitando a duplicação de esforços ou a repetição de experiências negativas. Busca-se, com isso, que a expertise institucional não só se mantenha como evolua com o passar dos anos.

Resumindo todo o nosso exercício de ponderação e argumentação, esse vigésimo primeiro volume da Série Memória Institucional, intitulado *Indicadores Sociais: Passado, Presente e Futuro*, nasce exatamente com esse "espírito", um resultado do universo de ideias, percepções e escolhas sobre as quais discorremos até aqui. Um trabalho que vem sendo pensado, planejado e realizado há cerca de um ano, envolvendo profissionais da Memória IBGE e da Gerência de Indicadores Sociais — GEISO, ligada à Coordenação de População e Indicadores Sociais — COPIS. Um trabalho em parceria entre o CDDI e a Diretoria de Pesquisas — DPE. Sua finalidade é a de servir como oportunidade para registro e discussão acerca das origens, funções e transformações de uma importante área de estudos dentro do IBGE, relacionando-a ao enfrentamento de desafios sociais levantados no Brasil em dados momentos históricos. Temas que principalmente a partir dos anos 1970 passaram a ocupar espaços significativos na agenda nacional de debates, despertando as preocupações do governo e da sociedade civil. Matérias como pobreza, fome, educação, saúde, trabalho, desigualdade, entre inúmeras outras que atravessam a vida dos brasileiros. O artigo escrito por André Simões, Antônio Carlos Alkmin e Caroline Santos, pesquisadores da GEISO, consiste em uma interessantíssima análise sobre o processo de emergência do movimento dos indicadores sociais, relacionando-o a profundas transformações a que diversos

---

[16] Reflexões interessantes sobre o uso da História e da Memória nas estratégias de comunicação, marketing e endomarketing desenvolvidas por instituições públicas e privadas podem ser encontradas em NASSAR, Paulo (org.). *Memória de empresa: História e Comunicação de mãos dadas a construir o futuro das organizações*. São Paulo: ABERJE, 2004.

[17] Ver, por exemplo, BROOKING, Annie. *Corporate Memory: Strategies for Knowledge Management*. London: ITP, 1999, p. 15-75.

países se submeteram nos anos 1960 e 1970. Os autores discutem como esse fenômeno desencadeou reações no Brasil, e de que forma elas interagiram com as demandas por planejamento e desenvolvimento econômico, paradigmas de pensamento e governança na segunda metade do século XX. O texto envereda por uma discussão sobre as características e finalidades dos estudos, pesquisas e indicadores construídos pelo IBGE, apontando-os como subsídios para a formulação de políticas e tomada de decisões em áreas socialmente relevantes, especialmente aquelas que envolvem questões relacionadas às condições de vida da população brasileira. E também aponta as mais marcantes influências a que esses trabalhos se submeteram ao longo do tempo, identificando suas principais características no presente e algumas perspectivas para o futuro. Já o artigo intitulado *Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil*, escrito por Paulo Jannuzzi, renomado pesquisador e professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas — ENCE, trata do papel desempenhado nas últimas décadas pelas pesquisas e indicadores sociais no Brasil, indicando de que formas tais referências têm servido como subsídios para a implementação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas. O autor reafirma a relevância de tais trabalhos, discutindo a sua contribuição para o paulatino alcance de avanços sociais importantes, como a identificação dos bolsões de pobreza espalhados pelo território nacional, a redução da mortalidade infantil, a elevação do acesso à educação básica, o alargamento da cobertura assistencial e previdenciária, entre vários outros aspectos. O texto de Jannuzzi é um convite irrecusável a se pensar o Brasil, ressaltando-se o papel cumprido pelos indicadores sociais como ferramentas de mensuração dos nossos principais problemas sociais, exercício que precede qualquer intervenção sobre a realidade que se pretenda eficiente.

O livro é também composto por um conjunto de artigos cuidadosamente selecionados, considerados como textos fundantes do estudo e da produção de indicadores sociais no Brasil. Trata-se de discussões precursoras e basilares, publicadas anteriormente em distintos veículos e agora reunidas em uma única obra temática. A republicação dessas referências além de oferecer fundamentos ao aprofundamento da reflexão aqui proposta também serve como homenagem a pesquisadores notáveis da área de indicadores sociais, cujos trabalhos e esforços orientam até hoje o campo de pesquisa que ajudaram a construir. Rendemos aqui loas ao legado deixado por Tereza Cristina Nascimento Costa e Jane Maria Souto de Oliveira, representantes de um grupo de ibgeanos com imensos serviços prestados ao Brasil. Acompanha esse material um extrato do Relatório de Indicadores Sociais de 1979, uma das mais significativas obras do gênero produzidas pelo IBGE. O pequeno trecho selecionado discute aspectos relacionados a conceitos, motivações e finalidades dos indicadores sociais, bem como sobre a formação da área de estudos.

A presente obra nasce entrelaçada a ações de outras naturezas, como a realização do *V Painel Memória IBGE — Indicadores Sociais: Passado, Presente e Futuro*. Na esteira de iniciativas afins, o evento presta-se a abrir uma oportunidade para interação e debate, tendo os indicadores sociais como temática privilegiada. A proposta é de reunir especialistas e demais interessados na matéria, sejam ou não ibgeanos, em um esforço de reflexão coletiva, tomando a História e a Memória como referências que nos instam e conduzem ao ato de pensar. Como fatores que suscitam a identificação de problemas, provocam a formulação de questões e estimulam a busca por respostas. Sem falar que o encontro também pretende constituir um espaço para reconhecimento de todos aqueles que contribuíram e ainda contribuem para o desenvolvimento de um trabalho de extrema relevância ao país. O evento será ainda acompanhado por uma exposição temática, composta por painéis visuais. Esses recursos objetivam estabelecer uma comunicação rápida e fácil com os participantes, chamando a atenção para alguns dos aspectos mais importantes que envolvem as ações da área de indicadores sociais, ajudando no processo de contextualização e organização cronológica das narrativas. Um vídeo de curta duração também se insere nesse pacote de produtos, reafirmando a importância dos recursos audiovisuais como elementos de comunicação e divulgação de conteúdos históricos.

Enfim, tudo o que se pretende construir com esse conjunto de ações é um ambiente favorável ao congraçamento, à celebração e ao intercâmbio de saberes. Reafirmar a História como mais do que conhecimento sobre o passado, mas também como experiência vivida. Esperamos ter sucesso em mais essa empreitada.

Referências:

Fontes primárias:

Coleção Memória IBGE, Série Exposição do Cinquentenário.

Fontes secundárias:

ALMEIDA, Juniele R.; ROVAI, Marta G. Apresentação. In: _____ (orgs.). *Introdução à História Pública*. São Paulo: Letra e Voz, 2011, p. 7-15.

BLOCH, Marc. *Apologia da história ou o ofício de historiador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BONAFÉ, Luigi; LINHARES, Ingrid; VELOSO, Louise. Caiu na rede é sapo: a Rede de Memória do IBGE na web e nas redes sociais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27, 2013, Natal. *Anais*.... Natal: UFRN, 2013. Disponível em http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371750637_ARQUIVO_16_06_2013_REVISADO__Bonafe&Linhares&Veloso_TextoSNH2013-CaiunaRedeesapo.pdf> Acesso em 20 ago. 2017.

BROOKING, Annie. *Corporate Memory: Strategies for Knowledge Management*. London: ITP, 1999.

COSTA, Icléia T. *Memória Institucional do IBGE: em busca de um referencial teórico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992 (Série Documentos para Disseminação, v.4).

FRISCH, Michael. A história pública não é uma via de mão única, ou, De *A Shared Authority* à cozinha digital, e vice-versa. In: MAUAD, Ana Maria; ALMEIDA, Juniele R.; SANTHIAGO, Ricardo (orgs.). *História Pública no Brasil: sentidos e itinerários*. São Paulo: Letra e Voz, 2016, p. 57-69.

FRISCH, Michael. *Shared Authority: Essays on the Craft and Meaning of Oral and Public History*. Albany, NY: The Sunt Press, 1990.

LIDDINGTON, Jill. O que é História Pública? In: ALMEIDA, Juniele R.; ROVAI, Marta G. (orgs.). *Introdução à História Pública*. São Paulo: Letra e Voz, 2011, p. 31-52.

MAUAD, Ana Maria. Passado em imagens: artes visuais e história pública. In: MAUAD, Ana Maria; ALMEIDA, Juniele R.; SANTHIAGO, Ricardo (orgs.). *História Pública no Brasil: sentidos e itinerários*. São Paulo: Letra e Voz, 2016, p. 87-96.

NASSAR, Paulo (org.). *Memória de empresa: História e Comunicação de mãos dadas a construir o futuro das organizações.* São Paulo: ABERJE, 2004.

SANTHIAGO, Ricardo. Duas palavras, muitos significados: alguns comentários sobre a história pública no Brasil In: MAUAD, Ana Maria; ALMEIDA, Juniele R.; SANTHIAGO, Ricardo (orgs.). *História Pública no Brasil: sentidos e itinerários*. São Paulo: Letra e Voz, 2016, p. 23-35.

Passado, presente e futuro da produção e análise dos Indicadores Sociais no IBGE

André Simões[1*]
Antônio Carlos Alkmim*
Caroline Santos*

Introdução

Escrever sobre os mais de quarenta anos da área de indicadores sociais no IBGE é um desafio que envolve não apenas a compreensão dos diferentes contextos históricos e institucionais que se sucederam no Brasil e no mundo desde os anos 1970, mas consiste, principalmente, em avaliar seus efeitos sobre o desenvolvimento de um conjunto de ideias, recomendações e metodologias que fornecem sentido à produção de indicadores sociais dentro de períodos determinados (COX, 1981). Nesse sentido, é importante ressaltar que, desde seu surgimento como movimento propriamente dito, em meados dos anos de 1960, assim como nos períodos subsequentes, a produção e análise de indicadores sociais esteve respaldada pela necessidade de integração da dimensão social — relacionada às condições de vida da população — às abordagens sobre o desenvolvimento econômico. Esse esforço contínuo e frutífero tem pautado a história dos indicadores sociais no IBGE e no mundo, com agendas de trabalho cada vez mais amplas e complexas, reflexos do aprofundamento das discussões travadas sobre o referido conceito.

Foi em torno da problematização do conceito de desenvolvimento que surgiram os primeiros trabalhos e relatórios de indicadores sociais. No momento em que as evidências mostravam que o crescimento econômico não era suficiente para garantir condições de vida dignas para as populações, surgiram publicações e, posteriormente, recomendações internacionais, propondo, inicialmente, um conjunto de indicadores divididos por temas e, posteriormente, a construção de sistemas de indicadores sociais articulados com as informações econômicas e demográficas (ONU, 1975). Novas recomendações foram propostas ao longo do tempo, como reflexo da contínua redefinição do conceito de desenvolvimento, resultando, por exemplo, na proposição de indicadores compostos ou sintéticos, como disseminado nos anos de 1990. Mais recentemente as agendas de trabalho construídas pelos organismos internacionais foram ampliadas, passando a integrar uma série de indicadores econômicos, sociais, demográficos e ambientais em um mesmo *framework* de análise (ONU, 2016).

Este olhar amplo permite compreender a atuação da área de indicadores sociais no IBGE de forma estratégica, o que significa colocar a produção de estudos, pesquisas e indicadores sociais em uma ampla rede nacional e internacional de produção e análise de informações sociais. O objetivo é contribuir para o processo de desenvolvimento nacional, onde os

[1] Pesquisadores da Gerência de Indicadores Sociais - GEISO da Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Os autores agradecem a Thamires Romualdo Vasques pelo levantamento da bibliografia utilizada na elaboração deste trabalho.

indicadores são utilizados como subsídios ao planejamento estatal, suprindo o mesmo com informações necessárias à elaboração de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e melhorias das condições de vida da população brasileira.

Esta função tem se expandido na medida em que as agendas nacionais e internacionais de desenvolvimento têm demandado um número cada vez maior de informações sociais. A agenda proposta pela ONU sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS, por exemplo, além de propor um marco conceitual calcado na sustentabilidade, amplia a demanda por informações quando comparada com os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio — ODM. Esta última, por sua vez, avança em relação às agendas anteriores, mostrando que a incorporação de marcos conceituais cada vez mais complexos é uma tendência adotada pelos organismos internacionais como forma de responder a multiplicidade de questões que envolvem as distintas abordagens sobre o desenvolvimento.

O presente trabalho tem como objetivo inserir nesta discussão a criação e o desenvolvimento da área de indicadores sociais do IBGE. Pretende-se mostrar que o seu surgimento esteve ancorado não apenas na necessidade da instituição de fornecer informações sociais para o planejamento estatal, mas, principalmente, na busca por integrá-las em uma estrutura de produção e análise de informações que contribua para o desenvolvimento brasileiro. É dentro deste contexto que se pode compreender a origem e posterior transformação da área, a natureza de suas publicações, a articulação com as instâncias de planejamento governamental e, por fim, o envolvimento com as agendas internacionais de desenvolvimento.

Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho se dividirá em duas seções, além desta introdução. A seguir serão apresentados alguns aspectos que envolveram a criação da área de indicadores sociais no IBGE, com destaque para sua vinculação com o "Movimento de Indicadores Sociais" e as especificidades da instituição em buscar avançar nas novas proposições sobre o desenvolvimento. A segunda seção apresenta uma discussão centrada nos efeitos das transformações oriundas da introdução de um novo paradigma de desenvolvimento sobre a produção e análise de indicadores sociais no mundo, dentro do qual se procurará apontar o papel do IBGE, enquanto órgão estatístico oficial brasileiro.

Gênese dos Indicadores Sociais no IBGE

As origens da área de indicadores sociais no IBGE remontam ao início dos anos de 1970, mais especificamente a 1973, quando o então presidente do Instituto, o economista Isaac Kerstenetzky, criou o Grupo Projeto de Indicadores Sociais — GPIS. Esta iniciativa, que fazia parte da estratégia brasileira de subsidiar o país com informações sociais necessárias ao planejamento estatal, deve ser entendida em um contexto relacionado às transformações ocorridas ao longo dos anos de 1960 nos Estados Unidos, originárias do chamado movimento de indicadores sociais.

O marco inicial do referido movimento foi o seminário Social Indicator, organizado pela *American Academy of Arts and Science*, sob a coordenação da Agência Espacial Americana (NASA), algo aparentemente inusitado, mas que fazia parte do conjunto de projetos que integravam o programa espacial americano. O objetivo, neste caso, era avaliar os impactos do referido programa sobre as condições de vida da população dos Estados Unidos. Seu coordenador, o professor e pesquisador Raymond Bauer, também foi responsável pela edição do livro que forneceu as bases conceituais para que o movimento ganhasse densidade e se espalhasse por outros países: *Social Indicators*, publicado em 1966 foi além de apenas compilar as principais conclusões do seminário, mas trouxe para o campo da pesquisa científica questões políticas e sociais nas quais os Estados Unidos vinham passando naquele momento (NOLL, 2002).

Como principal questão, a ampliação das reivindicações por direitos civis, que foi conduzida principalmente pelo movimento negro, mas que ganhou adeptos entre outras minorias, como os latinos, deu origem à lei dos Direitos Civis (*Civil Rights Act*) de 1964, produzindo reações dos setores mais conservadores da sociedade americana.

Da mesma forma, as manifestações contrárias à participação dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã e o assassinato do Presidente John Kennedy produziram um clima de tensão social que não era captado pelos indicadores econômicos da época. Com o Produto Interno Bruto em crescimento contínuo e as taxas de desemprego em queda, os analistas esperavam maior estabilidade social, pois se tinha no crescimento econômico uma *proxy* de bem estar social[2].

O referido livro teve como objetivo dar uma conotação mais ampla ao bem estar social, problematizando sua vinculação direta com a dimensão econômica - traduzida pela tradicional mensuração do PIB –, passando a incorporar a produção de indicadores sociais como requisito necessário à análise das condições de vida da população americana. Buscava-se, com isso, romper com a ideia de desenvolvimento hegemônica até então, cuja evolução desde o final da 2ª Guerra Mundial estava vinculada à natureza do padrão de acumulação vigente, centrado na expansão da relação salarial, condição necessária à ampliação da demanda agregada (SANTAGADA, 2007).

O desdobramento direto do seminário e do livro editado por Bauer foi o seminal *Toward a Social Report*, encomendado pelo *U.S. Department of Health, Education and Welfare*, publicado em 1969. O considerado primeiro "relatório de indicadores sociais", foi na verdade um apontamento para a necessidade de produção de informações sociais para o monitoramento de temas sociais considerados relevantes: saúde; mobilidade social; meio ambiente; pobreza e renda; ordem pública e segurança; conhecimento, ciência e arte; participação e alienação. Partindo de um diagnóstico do estado da arte da produção de indicadores sociais nos Estados Unidos, são expostas as lacunas de informações e apontados caminhos a serem trilhados no intuito de se construir um relatório que forneça um panorama completo das condições de vida da população americana (TOWARD..., 1969).

O referido estudo influenciou a produção de relatórios em outros países, como Inglaterra (1970), França (1973), Japão (1974) e Alemanha (1974), dentre outros, tendo se tornado, inclusive, base para a elaboração de dois documentos das Nações Unidas, posteriormente transformados em recomendações aos sistemas estatísticos dos países: *"An Integrated System of Demographic, Manpower and Social Statistics and Its Links with the System of National Economic Accounts"* e *"Toward a System of Social and Demographic Statistics"* (ONU, 1970 e 1975). Ambos propunham a construção de sistemas de indicadores tendo como base o modelo das contas nacionais, o que implicava na construção de matrizes que ligassem as temáticas selecionadas. Iniciava-se aí o processo de incorporação às recomendações dessa nova abordagem sobre o desenvolvimento, que considerava as distintas dimensões envolvidas no estudo das condições de vida das populações[3].

Como já pontuado, a busca por informações sociais no Brasil ganha forma e objetividade com a criação do Grupo Projeto de Indicadores Sociais no IBGE, em 1973. Fruto da estratégia da gestão do presidente Isaac Kerstenetzky, que colocava a instituição sintonizada com as mudanças no campo internacional, a referida área foi criada principalmente com o objetivo de prover o país com informações sociais necessárias ao planejamento estatal, que passara a incorporar dentre as suas metas tanto os impactos dos empreendimentos econômicos sobre as condições de vida da população brasileira quanto a análise de suas características e dinâmica. Enquanto órgão estratégico, o IBGE subsidiou com informações sociais os Planos Nacionais de

---

[2] As reformas no campo social, conduzidas pelo governo Lyndon Jonhson, reforçaram esta expectativa. Na área da saúde foram criados seguros que garantiram a cobertura de parte da população, como o *Medicare*, voltado à população idosa e o *Medicaid* que atendia à população mais pobre. Este último segmento populacional também passou a ter cobertura de políticas assistenciais, educacionais e nutricionais. Estas políticas, aliadas ao crescimento econômico e dinamismo do mercado de trabalho, garantiram queda expressiva da pobreza ao longo do governo Jonhson.

[3] Esta dinâmica guarda algumas diferenças com o desenvolvimento da área de indicadores sociais no IBGE. Enquanto as publicações seminais ao movimento de indicadores sociais estavam mais voltadas à construção de sistemas de indicadores que, por si só, dariam uma conotação do nível de bem-estar social das populações (visão normativa), a proposta do GPIS procurava associar a produção de indicadores com conceitos e teorias, responsáveis pela construção de um determinado olhar sobre a realidade social. (COSTA, 1975; IBGE, 1979).

Desenvolvimento — PNDs dos governos militares (especialmente o II PND), através de relatórios periódicos, que tratavam de informações sobre temáticas consideradas relevantes para o planejamento nacional (CDS, 1975). Ao longo da década de 1970 foram produzidos três relatórios (1975, 1977 e 1979).

No plano interno a instituição procurou incorporar as novas recomendações internacionais ao seu processo de trabalho, adaptando-a ao plano de trabalho do grupo, que estava voltado à apreensão dos fenômenos sociais em sua totalidade. Tal procedimento implicava no desenvolvimento de abordagens teóricas originais, expressas em artigos e relatórios — como o de 1979 —, onde eram explicitados os pilares conceituais e analíticos que fundamentavam o processo de trabalho desenvolvido pelos pesquisadores. Neste se destacavam os projetos que buscavam associar a análise quantitativa com os estudos qualitativos, aproveitando a expertise da instituição em pesquisas de campo, como também a diversidade intelectual da equipe, que contava com estatísticos, economistas, sociólogos e antropólogos (SOUTO, 2006).[4]

A busca pela articulação da produção e análise de indicadores sociais com outras dimensões da realidade social — especialmente a econômica e a demográfica — refletiu no conteúdo e na organização dos projetos considerados estratégicos à gestão Kerstenetzky. Destaca-se, neste último caso, a criação, em conjunto com o GPIS, do grupo que seria responsável pela reconstrução do sistema de contas nacionais no Brasil, o que se daria pela elaboração da matriz de relações intersetoriais da economia, condição necessária para a construção da conta de produção do sistema (SANT'ANNA, 2006). Não menos importante foi a implementação do projeto que daria forma ao Estudo Nacional da Despesa Familiar — ENDEF, primeiro levantamento nacional sobre gastos e consumo familiar, que veio suprir uma enorme lacuna de informações sobre condições nutricionais da população brasileira, já apontada, desde a década de 1930, pelo geógrafo Josué de Castro (CASTRO, 1935).

A integração destes projetos objetivava a construção de um sistema de informações que refletisse a dinâmica da sociedade brasileira em sua totalidade. Sob influência direta das ideias subjacentes ao movimento de indicadores sociais, mas adaptadas à realidade e às necessidades do sistema estatístico brasileiro, propunha-se, nesta organização, um modelo de trabalho em que as informações econômicas alimentariam as análises das condições de vida da população brasileira. Da mesma forma, os indicadores sociais ajudariam na construção do sistema de contas nacionais, alimentando-o, por exemplo, com informações para a elaboração da conta de renda (SANT'ANNA, 2006).

A criação da área de indicadores sociais não foi, portanto, uma atitude isolada, mas esteve articulada à estratégia do IBGE que, influenciada pelas recomendações internacionais, buscou integrar a nova abordagem de desenvolvimento ao processo de trabalho da instituição. Este fato implicou, primeiramente, no surgimento de novas prioridades no campo da pesquisa social, dando origem, por um lado, a uma série de publicações que versavam sobre os diferentes aspectos relacionados às condições de vida da população brasileira. Além disso, permitiu um maior alinhamento dos trabalhos da instituição com a produção da academia, em virtude da utilização de abordagens teóricas e conceituais comuns. Da mesma forma, a adoção de novas recomendações internacionais viabilizou maior articulação da instituição com os organismos internacionais, que passaram a financiar uma série de estudos e pesquisas voltadas ao diagnóstico das condições de vida de grupos sociais vulneráveis da população brasileira.

Este foi o caso da parceria com o Fundo das Nações Unidades para a Infância — UNICEF que teve início no final dos anos de 1970, mais precisamente em 1979 (Ano Internacional da Criança) e durou até meados da década de 1990. Ao longo desses anos foram produzidos estudos e relatórios de pesquisas, com foco na situação das crianças e adolescentes, bem como das famílias brasileiras, cujo objetivo era levantar informações para a elaboração e monitoramento de políticas públicas em áreas

[4] A diversidade da equipe assim como a combinação entre análises qualitativas e quantitativas refletia claramente a proposta de apreender os fenômenos sociais em suas múltiplas dimensões.

consideradas estratégicas para o desenvolvimento da infância: saúde, educação, trabalho e saneamento (RIBEIRO, 1997). A vulnerabilidade das crianças e adolescentes se tornara marcante pelas elevadas taxas de mortalidade infantil do Brasil à época, assim como pela manutenção de altas taxas de analfabetismo e evasão escolar, o que era fruto das incipientes — ou quase inexistentes — políticas públicas voltadas para este grupo. Os estudos[5] elaborados pelo IBGE evidenciaram esta situação e forneceram base para a formulação de uma série de políticas públicas que, aos poucos, têm melhorado as condições de vida das crianças e adolescentes brasileiros, ao mesmo tempo em que têm evidenciado as transformações na dinâmica das famílias.

A produção de Indicadores Sociais no contexto do novo paradigma de desenvolvimento

A parceria com o UNICEF representou um período de intensa produção e análise de informações voltadas para a situação das crianças e adolescentes no Brasil, antecipando para esta área específica a reorganização do processo de trabalho que se estenderia, a partir de final dos anos de 1980, para todo o campo dos indicadores sociais no IBGE. Esta dinâmica esteve ancorada em novas recomendações internacionais que pontuavam a necessidade de aprofundamento de estudos voltados para grupos populacionais considerados vulneráveis, tais como: mulheres, pretos e pardos, jovens, pessoas com deficiência, etc. (IBGE, 1989).

Estas recomendações refletiam, por sua vez, um contexto internacional marcado pela crise e enfraquecimento dos Estados Nacionais que, ao longo dos anos de 1980, abriram caminho para o fortalecimento de ideias que minimizavam o papel dos Estados na condução do processo de desenvolvimento. Tal mudança implicou em uma redefinição na produção de indicadores sociais a partir deste período, movimento que ocorreu em sintonia com a redução da função de planejamento dos Estados Nacionais e cuja consequência pôde ser vista, dentre outras, no enfraquecimento dos vínculos estabelecidos pelos indicadores com a teoria social (MENDONÇA, 2011; SANTAGADA, 2007). Em outros termos as recomendações que, até então caminhavam no sentido de articularem as dimensões estruturantes que compunham uma determinada totalidade social cederam lugar a orientações de natureza normativa, fundamentadas por uma concepção de desenvolvimento centrada na expansão das relações mercantis. Embasadas pelas críticas à elevação dos gastos públicos e sociais, as políticas propostas voltavam-se, sobretudo, para corrigir as chamadas falhas de mercado, ou seja, situações que não seriam equalizadas na esfera mercantil.

Este novo paradigma de desenvolvimento sofreu mudanças ao longo dos anos de 1990. Os efeitos negativos das políticas de ajuste e reestruturação dos mercados sobre as condições de vida das populações dos países em desenvolvimento trouxe de volta a necessidade de refletir sobre o conceito de desenvolvimento, que se mantinha fortemente ancorado em indicadores econômicos. Nesse sentido, começaram a surgir novas propostas de indicadores no âmbito das novas agendas internacionais de desenvolvimento que, sem romper com a centralidade do mercado, se desenvolveram a partir de suas frestas ou imperfeições. Em 1990, por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento — PNUD publica o primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano* — RDH, tendo como base o *Índice de Desenvolvimento Humano* —IDH, indicador sintético construído a partir da conjunção de três dimensões: longevidade, educação e renda (ONU, 1990).[6] Da mesma forma, o relatório World Economic Report, elaborado

[5] Dentre estes trabalhos se destacam os seguintes: Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil; Boletim Crianças e Adolescentes — Indicadores Sociais; A Infância Brasileira nos Anos 90; Indicadores sobre Crianças e Adolescentes: Brasil 1991-96; Boletim Famílias — Indicadores Sociais;

[6] Criticando o crescimento econômico como proxy das condições de vida das populações, este relatório — que já está na sua 26ª edição — passa a incorporar análises transversais sobre temáticas relevantes relativas ao desenvolvimento humano: participação política, meio ambiente, democracia, cooperação internacional, pobreza, dentre outros.

pelo Banco mundial em 1990 e 2000 teve como tema central o combate à pobreza (WORLD BANK, 1990 e 2000).[7]

Ainda que inicialmente não tenham transformado o processo de trabalho da área de indicadores sociais do IBGE, estas novas recomendações influenciaram na reestruturação do conteúdo de sua linha editorial. Já no final dos anos de 1990, também influenciadas pelos efeitos das inovações tecnológicas, as publicações passaram a priorizar a disseminação de um volume maior de informações – sobre diferentes temas - com uma frequência maior, o que as diferenciava dos tradicionais relatórios, cuja periodicidade menor na divulgação também se refletia numa abordagem teórica mais detalhada. O último relatório, publicado em meados dos anos de 1990, marcou o fim de uma era, abrindo caminho para um período de expansão do processo de produção de indicadores sociais pelo IBGE, que ocorreu concomitantemente à maior adequação da linha de trabalho da instituição ao conteúdo das recomendações propostas pelas novas agendas internacionais de desenvolvimento.

Neste sentido, cabe destacar a Síntese de Indicadores Sociais, publicação que teve início em 1999 e pode ser considerada uma descendente dos antigos relatórios de indicadores sociais. Este parentesco pode ser encontrado na forma de organização temática da publicação, que não se estende ao seu conteúdo teórico-analítico, mais robusto nos relatórios, mas que encontra semelhanças nos objetivos da publicação, onde ambas estão voltadas para revelar a magnitude e os efeitos das desigualdades sociais sobre as condições de vida da população brasileira. Da mesma forma, as referidas publicações são importantes fontes de informações para o planejamento de politicas públicas, sendo os indicadores utilizados tanto pelo governo nacional, quanto pelas diferentes esferas subnacionais.

Ao longo de suas 17 edições, a Síntese de Indicadores Sociais — SIS cobriu uma série de temas relevantes para o mapeamento das desigualdades sociais e seus efeitos sobre as condições de vida da população brasileira. Embora alguns temas fossem recorrentes, sempre se procurou incorporar assuntos atuais e relevantes para as políticas públicas, o que tornou a publicação dinâmica. O Quadro 1 aponta esta característica ao mostrar a riqueza temática que abrangeu a publicação ao longo desses anos, evidenciando a adequação das publicações às recomendações internacionais, onde se destaca, em um primeiro momento, a incorporação de capítulos voltados diretamente para os grupos populacionais específicos (mulheres, idosos, crianças, adolescentes e jovens e desigualdades raciais).

A partir de 2012 a SIS passou a adotar uma nova organização temática, o que é fruto de sua adequação às reflexões travadas no âmbito internacional e que aprofundaram a problematização da relação entre desenvolvimento e crescimento econômico. Cabe ressaltar, neste sentido, a influência do documento *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* coordenado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi, também conhecido como Relatório Sarkozy (STIGLITZ, SEN, FITOUSSI, 2009). Este relatório trouxe à tona questões já levantadas pelo movimento de indicadores sociais, apontando para a necessidade de desenvolvimento de novas medidas para a captação do bem-estar social para além do PIB. Avança em relação ao primeiro ao propor o aprimoramento do cálculo do PIB, da introdução de medidas de bem-estar e, especialmente, pelo desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade com o esforço de mensurar os efeitos do crescimento econômico sobre o meio ambiente.

Em sua busca por captar a dinâmica social brasileira a SIS também procurou incorporar temas relevantes para a agenda nacional de desenvolvimento. A introdução de um capítulo exclusivo sobre padrão de vida e distribuição de renda, por exemplo, sistematizou uma série de indicadores sobre desigualdade de rendimentos, foco importante das políticas sociais ao longo dos primeiros quinze anos do século XX e conteúdo central nas agendas internacionais de desenvolvimento neste período.

---

[7] Estas iniciativas contribuíram para o fortalecimento da produção de indicadores sociais no âmbito das novas agendas internacionais de desenvolvimento. No caso da pobreza, se destaca o desenvolvimento de metodologias para sua mensuração — como as linhas de pobreza monetária e, posteriormente, multidimensional — que seriam utilizadas em políticas públicas dos países em desenvolvimento. De maneira semelhante o IDH abriu caminho para a proposição de novos indicadores sintéticos de avaliação e comparação entre as condições de vida dos países.

Quadro 1 - Temas Abordados na Síntese de Indicadores Sociais

Temas	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Aspectos Demográficos	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Saúde	X	X	X	X	X							X		X			
Educação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Trabalho e Rendimento	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X	X	X
Domicílios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Família		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Crianças, adolescentes e jovens		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Idosos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Desigualdades raciais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Mulheres				X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Casamentos, separações e divórcios				X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Trabalho de crianças e adolescentes				X	X	X											
Distribuição de renda													X	X	X	X	X
Direitos Humanos													X				
Grupos sociodemográficos	X															X	X
Participação político-eleitoral	X																

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Síntese de Indicadores Sociais (1998 a 2016)

O surgimento, seja na academia ou junto à esfera política (como no relatório Sarkozy), de novas abordagens sobre o desenvolvimento, sinalizou uma ampliação crescente na robustez conceitual das agendas dos organismos internacionais. Desde início dos anos 2000 estas passaram a contar com novos fundamentos conceituais, responsáveis pela consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento, em gestação desde meados dos anos de 1990, e que tem como principal característica a adequação entre o estímulo a ações voltadas ao aprofundamento das relações mercantis e a proposição de políticas para correção de falhas neste processo[8]. Em outras palavras, a relação causal entre desenvolvimento e crescimento econômico foi substituída por uma relação onde o primeiro se encontra conceitualmente fundamentado na expansão das relações de mercado, que abrange não apenas o crescimento econômico, como também inclui seus efeitos adversos sobre as condições de vida das populações. É a partir dessas contradições sistêmicas ou simplesmente falhas de mercado que surgem as modernas agendas internacionais de desenvolvimento.

O IBGE, enquanto signatário de diversas resoluções e convenções internacionais, participa ativamente do processo de trabalho desenvolvido, principalmente, pelas agências ligadas ao sistema das Organizações das Nações Unidas — ONU. Ao adotar as recomendações debatidas em fóruns internacionais a instituição alinha o sistema estatístico brasileiro às orientações consensuadas com outros países, adequando suas estatísticas ao paradigma de desenvolvimento vigente. Esta aderência institucional permitiu que o IBGE, e a gerência de indicadores sociais, em particular, participassem ativamente do processo de trabalho relativo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio — ODM e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS, assim como das agendas regionais como a Comissão Regional de População e Desenvolvimento — CRPD.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio — ODM, por exemplo, consolidaram uma série de discussões travadas no âmbito dos organismos internacionais ao longo da década de 1990. Questões relativas ao combate à pobreza, educação, saúde materna e infantil, igualdade de gênero, saúde, desenvolvimento sustentável e articulações institucionais foram desenvolvidas ao longo deste período, dando origem a novos indicadores, metodologias e recomendações aos países. A instituição dos ODM permitiu a sistematização deste processo, com a criação de objetivos, metas e indicadores, estabelecendo aos 191 países que ratificaram a declaração do milênio (ONU, 2000), o prazo de quinze anos (2000 a 2015) para cumpri-las.

Embora tenha seguido a organização esquemática dos ODM, a proposta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS trouxe questões conceituais mais complexas, além de um processo de trabalho que buscou tornar mais democrática a seleção dos objetivos, pois envolveu consultas públicas à sociedade civil (ONU, 2013). Cabe apontar, no primeiro caso, a introdução do conceito de desenvolvimento sustentável como pano de fundo das discussões travadas em torno da seleção dos objetivos, metas e indicadores. A integração deste conceito à agenda de desenvolvimento dos organismos internacionais permitiu que discussões sobre a definição dos objetivos ocorresse em uma perspectiva que privilegiasse a articulação entre dimensões ambiental, econômica, social e institucional.

A intensa participação do IBGE no planejamento e organização da agenda de desenvolvimento sustentável coloca à Gerência de Indicadores Sociais o desafio de discutir internamente e junto a outros produtores e usuários de informações sociais a proposta de indicadores de uma série de temas correlatos ao processo de trabalho da gerência, tais como: pobreza, desigualdade, saúde, educação, gênero, governança, justiça e segurança; além daqueles que são transversais a todos os objetivos (pessoas com deficiência, jovens, cor ou raça, etc.). No plano regional, o desafio de cumprir o plano de trabalho da agenda de População e Desenvolvimento demanda ao IBGE não apenas a avaliação metodológica de indicadores, como também a coordenação

[8] Esta dinâmica pode ser apreendida em documentos do Banco Mundial (1990, 2001) sobre o combate à pobreza; da Organização Internacional do Trabalho, onde foram desenvolvidos os conceitos de piso de proteção social e trabalho decente; e nas agendas da ONU/PNUD sobre os Objetivos do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

dos relatórios nacionais em conjunto com a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento — CNPD [9].

Finalmente, cabe apontar que o crescimento da demanda por informações sociais — seja pelo Estado Brasileiro ou organismos internacionais, seja pela sociedade civil — tende a ressaltar a importância da GEISO na estrutura do IBGE. Isto porque a produção de indicadores sociais não é um fato que está isolado do contexto em que os mesmos foram demandados, mas, pelo contrário, reflete dinâmicas políticas, econômicas e sociais que estão corporificadas nas metodologias desenvolvidas para seu cálculo. Este processo implica necessariamente na criação de áreas que se responsabilizem por este processo, o que sugere um profundo envolvimento dos pesquisadores nas discussões nacionais e internacionais relacionadas à produção de informações sociais.

Considerações finais

A história dos indicadores sociais no IBGE está ligada às transformações que, de tempos em tempos, abalam as estruturas políticas, econômicas e sociais dos países, pois são mudanças paradigmáticas, que envolvem a construção de novos olhares sobre o mundo (KUHN, 2010). Foi assim no Movimento dos Indicadores Sociais, que representou o momento em que a problemática que envolvia a relação causal entre desenvolvimento e crescimento econômico foi colocada no centro dos debates políticos e acadêmicos. Da mesma forma, as transformações estruturais ao longo dos anos de 1980 e 1990 trouxeram mudanças no formato e no escopo dos indicadores sociais, estando os mesmos respaldados por um paradigma que concebia o desenvolvimento a partir do aprofundamento das relações mercantis.

A despeito dessas nuances paradigmáticas entende-se que não há como falar sobre indicadores sociais sem referi-los às abordagens sobre desenvolvimento econômico, pois são as diferentes estratégias que envolvem a definição e a operacionalização deste que conferem sentido aos primeiros. Isto significa que a produção de indicadores sociais não é um processo normativo, desconectado de uma determinada realidade, mas, pelo contrário, está vinculada à busca pela explicação de um determinado fenômeno social, o que implica, por sua vez, na utilização de referenciais teóricos como ferramenta de análise (IBGE, 1979). Esta relação é clara, por exemplo, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, onde tanto a organização dos objetivos quanto a definição dos indicadores e a forma de articulação entre os mesmos encontram-se associados ao conceito desenvolvimento subjacente à referida agenda.

Esta dinâmica está por trás do surgimento e tem pautado a evolução da área de indicadores sociais no IBGE, conferindo sentido ao seu processo de trabalho, que está voltado à análise das condições de vida da população brasileira. Nesses mais de 40 anos a GEISO — através do IBGE — tem fornecido informações sociais para que os formuladores de políticas públicas possam traçar os rumos do desenvolvimento brasileiro. As perspectivas futuras apontam para o aprofundamento deste processo, impulsionado pelas agendas internacionais de desenvolvimento que têm demandado aos países uma participação que envolve não apenas a produção de um número cada vez maior de indicadores como também a participação em fóruns de discussão, onde questões conceituais são frequentemente abordadas.

[9] Com o objetivo de contribuir para este processo, a GEISO teve a iniciativa de lançar a publicação "Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais", que aborda questões metodológicas relativas aos indicadores sociais no Brasil, procurando avaliar sua adequação às recomendações internacionais; as lacunas existentes; além de comparar com experiências de outros países (IBGE, 2016).

Referências

BAUER, Raymond A. (Org.). *Social Indicators*. Cambridge, MA: MIT Press, 1966.

CASTRO, J. As condições de vida das classes operárias do Recife. *Revista do Arquivo Municipal de São Paulo*. São Paulo, v. 18, p. 167-78, 1935.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Instituição do sistema de indicadores sociais*, 1975.

COSTA, T.C.A. Considerações teóricas sobre o conceito de Indicador Social: uma proposta de trabalho. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, v.36, n. 142, p.167-176, abr./jun. 1975.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p.126-55, 1981. Disponível em: <https://www.uni-erfurt.de/fileadmin/public-docs/Internationale_Beziehungen/cox.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas e Indicadores Sociais para a década de 1990*. Rio de Janeiro, n. 19, 1989.

KUNH, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Rio de Janeiro: Perspectiva, 2010.

MENDONÇA, E. *Algumas reflexões e propostas preliminares sobre o sistema de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Mimeo.

NOLL, H. Social Indicators and Quality of Life Research: background, achievements and current trends. In: GENOV, Nicolai (Org.). *Advances in Sociological Knowledge over Half a century*. Paris: International Social Science Council, 2002, p. 151-81.

UNITED NATIONS (ONU). Toward a System of Social and Demographic Statistics. *Studies in Methods*, Series F, n. 18, 1975.

____. Mainstreaming of the three dimensions of sustainable development throughout the United Nations system. *Report of the Secretary-General*, Mar. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/76&Lang=E> Acesso em 30 jul. 2017.

____. United Nations Millennium Declaration. *Resolution adopted by the General Assembly*, Sept. 2000, Disponível em: < http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.> Acesso em 17 jul. 2017.

____. Toward a Social Report. *Department of Health, Education, and Welfare*, Washington, D.C.: United Nations, 1969.

____. An Integrated System of Demographic Manpower and Social Statistics and its links with the System of National Economic Accounts, 1970.

____. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

____. The Global Conversation Begins. Emerging views for a new development agenda. Nova York: United Nations, 2013.

SANTAGADA, S. Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. *Pensamento Plural*, n. 1, p. 113-42, jul./dez. 2007.

SANT'ANNA, M. Professor Isaac. In: *Isaac Kerstenetzky*: legado e perfil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, p. 179-81.

SOUTO, J. Introdução. In: *Indicadores Sociais*: relatório de 1979. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

_____. Isaac Kerstenetzky: um tributo ao mestre. In: *Isaac Kerstenetzky*: legado e perfil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

SIMÕES, A.; DICK, P. Indicadores de Trabalho. In: SIMÕES, A; FRESNEDA, B. (Orgs). *Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 158-77.

STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris: [s.n.], 2009. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>. Acesso em 14 jun. 2017.

WORLD BANK. *World Development Report: Poverty*. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

_____. *World Development Report 2000/2001*: Attacking Poverty. Washington, D.C.: World Bank, 2001.

Indicadores no ciclo de políticas e programas sociais no Brasil

Paulo de Martino Jannuzzi[1]

Introdução

Políticas sociais são muito intensivas em informação no processo de seu desenho e implementação. Afinal, elas se estruturam como sistemas complexos, articulando programas de natureza universal com ações redistributivas em várias áreas setoriais, operados por agentes em diferentes níveis federativos de governo, em contextos desiguais em termos de capacidade de gestão e de perfil socioeconômico de públicos-alvo. Para que essas políticas e programas sociais consigam cumprir seus objetivos específicos e contribuir para maior efetividade social da ação pública é necessário produzir informação e estudos de diferentes naturezas — levantamentos diagnósticos detalhados, sistemas de indicadores de monitoramento de ações, pesquisas de avaliação de processos e de resultados de programas, investigação de potenciais impactos e externalidades negativas — valendo-se de um combinação plural de metodologias — quali, quanti e participativas — abordando diferentes sujeitos envolvidos — beneficiários, usuários, técnicos na ponta e gestores (BRASIL, 2016).

Parte significativa desse acervo informacional para gestão das políticas públicas é produzido no âmbito do Sistema Estatístico, por meio de Censos Demográficos, pesquisas amostrais em domicílios e levantamentos institucionais. Essas fontes de dados estatísticos possibilitam a computação de indicadores referidos a diferentes aspectos da realidade social. Como discutido em Jannuzzi (2016), os indicadores são, pois, insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação, de implementação e de avaliação das políticas e programas públicos, sejam eles programas de qualificação da mão de obra, projetos de expansão da infraestrutura urbana, programas de transferência de renda ou ações focalizadas de distribuição de alimentos.

Pelas características de seu Sistema Estatístico e natureza estruturante de seu Sistema de Proteção Social, o Brasil é, sem dúvida, um caso em que a produção ampliada e regular de indicadores sociais tem cumprido um papel fundamental para formulação e legitimação de políticas públicas. Se não houvesse Censos Demográficos, realizados de forma regular há oitenta anos, se não tivessem sido criadas, há cinquenta anos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD e, há quase vinte anos, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais — MUNIC os avanços sociais observados no país certamente seriam menores. As políticas sociais não teriam a cobertura e impacto que muito estudos tem demonstrado, inclusive do próprio IBGE, em particular a série de relatórios Indicadores Sociais e Síntese de Indicadores Sociais, criada em 1979 e em 1999, respectivamente. Os Censos tem permitido o descortinamento dos bolsões de pobreza e outras iniquidades sociais no

[1] Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Pesquisador CNPq no projeto "Políticas Públicas, Mudança Social e Dinâmica Demográfica no Brasil de 1992 a 2014" .E-mail: paulo.jannuzzi@ibge.gov.br .

território nacional, nos municípios e seus bairros; as PNADs tem permitido acompanhar os efeitos —e defeitos — de políticas e programas nas mais variadas áreas setoriais — Trabalho, Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, entre as principais —; as MUNICs (e desde 2012, as Pesquisas de Informações Básicas Estaduais — ESTADICs) têm viabilizado o dimensionamento da capacidade subnacional de gestão de políticas, de equipamentos públicos e de atendimento de serviços sociais. Sem estas pesquisas — e outras tantas que poderiam ser mencionadas — teria o país logrado a erradicação da fome, a queda acentuada da mortalidade infantil, a universalização da educação básica, a larga cobertura previdenciária e assistencial de idosos?[2]

Apontar como essas pesquisas — e os Indicadores Sociais dela derivados — têm contribuído para as políticas públicas no Brasil é o objetivo desse texto. Para tanto ele está estruturado em duas seções, além dessa introdução e das considerações finais. Primeiramente recupera-se noções e conceitos acerca do ciclo de políticas e programas para, depois, ilustrar como algumas pesquisas subsidiaram diagnósticos, desenho e avaliação de políticas sociais no país.

O ciclo de políticas e programas públicos e a demanda por indicadores

Nos manuais clássicos de Ciência Política, o processo de formulação de políticas públicas tem sido apresentado recorrentemente pelo ciclo de etapas sucessivas, com mais ou menos estágios (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nesse modelo, a primeira etapa — Definição da Agenda Política — corresponde aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país, em determinado momento (Figura 1).

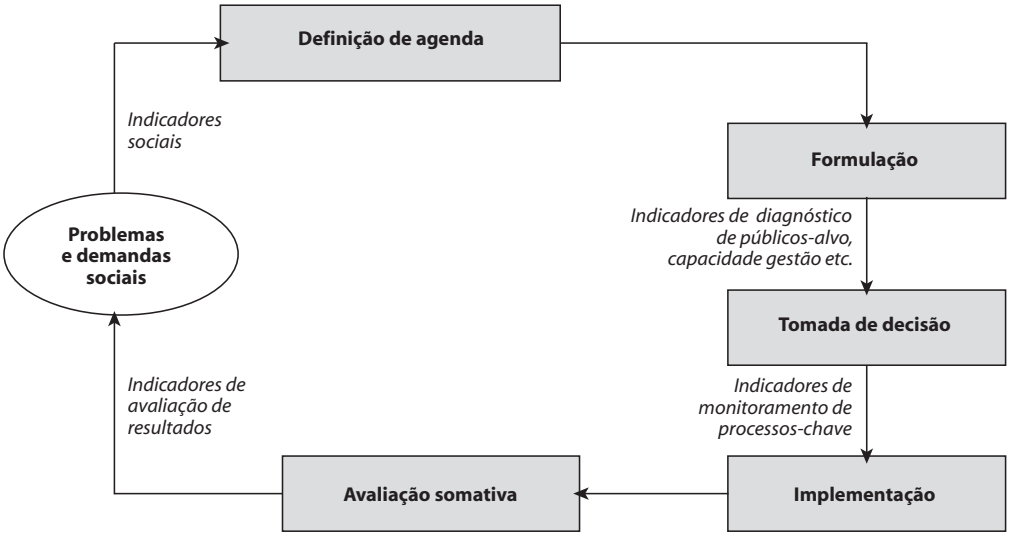
A etapa seguinte — Formulação de Políticas e Programas — refere-se aos processos e atividades relacionados à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda. É preciso, então, em sequência — na Tomada de Decisão Técnico-Política —, escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa — Implementação de Políticas e Programas — corresponde aos esforços de implementação da ação governamental, na alocação de recursos e desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e programas escolhidos anteriormente. Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original — etapa de Avaliação das Políticas e Programas. É necessário avaliar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

Em que pesem as críticas de longa data quanto à forma simplificada com que esse diagrama apresenta o processo político e sua própria veracidade empírica, a separação em etapas se presta aos objetivos de evidenciar, ao longo do processo, ênfases diferenciadas no planejamento, operação ou avaliação dos programas. Ademais, esse modelo de representação tem a grande virtude de facilitar o entendimento do processo complexo de interação de diversos agentes, nos múltiplos estágios por que passa a formulação de políticas públicas. Contudo, boa parte da crítica se refere ao fato deste modelo sugerir que a administração pública, seus gestores, os atores políticos e os técnicos atuem de forma bastante sistemática e cooperativa, como se estivessem todos envolvidos na resolução de um problema consensualmente percebido, empregando métodos racionais e objetivos na busca de soluções ótimas, de acordo com uma sequência linear de etapas bem delineadas. Na realidade, a formulação de políticas configura-se como um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses, com apoios entusiastas e resistências igualmente intensas. Mas qualquer que seja a crítica, não há como negar a utilidade desse modelo para explicitar como os indicadores sociais subsidiam as diferentes decisões ao longo do ciclo (JANNUZZI, 2017).

---

[2] Além da Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2016), vários outros relatórios têm mostrado os avanços sociais no Brasil, sobretudo a partir da Constituição de 1988. Vide, entre outros, CEPAL (2015), FAO (2014), IPEA (2014) e PNUD (2014). Uma síntese desses avanços sociais por ser consultada em Jannuzzi e Sousa (2016).

Figura 1 - O Ciclo de Políticas e Programas Públicos e a demanda por Indicadores



Fonte: Jannuzzi (2017)

Indicadores sociais cumprem papel fundamental no dimensionamento de questões sociais latentes na sociedade que, vocalizadas adequadamente podem entrar na agenda prioritária de governo. De um lado, indicadores instrumentalizam as demandas de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições; de outro, oferecem aos técnicos e gestores uma representação estruturada passível de ser avaliada comparativamente com outras demandas concorrentes. A fome, a pobreza, o baixo desempenho escolar, os problemas no acesso a serviços de saúde, a drogadição, a violência e várias outras iniquidades disputam as prioridades em qualquer agenda governamental no país. Tão melhor dimensionadas e caracterizadas essas questões por meio de indicadores, mais argumentos fornecem aos grupos de pressão e à sociedade na disputa de prioridades na agenda social e na alocação de recursos orçamentários.

Na etapa de formulação da política ou programa social, são necessários indicadores que cubram diversas temáticas da realidade social. Afinal, é preciso ter um diagnóstico multifacetado acerca da situação vivenciada pela população para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a serem implementados, as estratégias e ações a desenvolver. Um bom diagnóstico para programas públicos deve contemplar o levantamento de indicadores sobre as características do público-alvo a atender, as condições sociais do contexto em que vivem, as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional (que pode criar condições melhores ou mais desafiadoras para o programa), os condicionantes ambientais (que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras) e o nível de participação da sociedade (que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas). Também devem fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, todos aqueles que permitam apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras, já que permitem o dimensionamento dos públicos-alvo dos diversos programas no futuro. Demandas sociais dependem do perfil demográfico da população: população jovem requer esforços de alocação e recursos em educação; população mais idosa, serviços assistenciais e previdenciários. Censos Demográficos são fontes especialmente talhadas para subsidiar diagnósticos abrangentes no Brasil, assim como levantar informações para dimensionamento de demandas sociais ainda não atendidas, como se discute na próxima seção.

A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: muito abrangente perde-se o foco, a objetividade; muito restrito, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam

ou afetam a problemática social em questão. Mas além de um bom diagnóstico socioeconômico, o sucesso de uma política ou programa depende da disponibilidade de informações acerca da capacidade de gestão e implementação dos agentes públicos envolvidos, nos diferentes contextos de atuação. Indicadores de estrutura de gestão e de oferta de serviços referem-se principalmente à caracterização dos recursos humanos — dimensionamento, formação, valores etc. —, dos equipamentos sociais usados — adequação física, acessibilidade, cobertura territorial etc.— dos recursos orçamentários — suficiência, regularidade de desembolso etc. Propostas meritórias de programas, com desenhos lógicos consistentes "em tese", podem ser inviabilizadas pelos problemas de implementação decorrentes de baixa capacidade de gestão de agentes encarregados da operação em um dos "nós críticos" do programa, em municípios, estados ou departamento encarregado em um Ministério. Pesquisas como a MUNIC produzem informação que contribuem nesse mapeamento subnacional de capacidade de gestão.

Na tomada de decisão sobre a implementação da política e programa — terceira etapa do ciclo — é requerido um conjunto mais específico de indicadores, selecionados com base na orientação político-governamental, a natureza dos programas, as questões sociais prioritárias a enfrentar, os públicos-alvo a atender. Já se conhecem, em tese, por meio do diagnóstico elaborado anteriormente, os bolsões de pobreza, as áreas com mais amplo déficit de serviços urbanos, com maior parcela de crianças fora da escola, com número mais elevado de responsáveis de domicílio sujeitos ao desemprego. É necessário nessa fase definir os públicos prioritários a atender, valendo-se também de indicadores de capacidade de gestão dos agentes envolvidos.

Na etapa de implementação e execução dos programas, são necessários indicadores de monitoramento que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. A lógica do acompanhamento de programas demanda a estruturação de um sistema de indicadores-chave que permitam monitorar a implantação processual do programa na lógica insumo-processo-produto-resultado-impacto. Em outras palavras, é preciso que os indicadores possibilitem observar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais imediatos e amplos dos programas. Parte desses indicadores-chave podem ser produzidos pelas pesquisas do IBGE, mas pela especificidade e tempestividade com que precisam ser disponibilizados são computados a partir de registros de programas e outros sistemas de informação.

Na etapa de avaliação, devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas, de modo que se analise em que medida as ações programáticas contribuíram para a mitigação dos problemas sociais apontados no diagnóstico e para a melhoria das condições de vida da população. É o momento de se dispor de indicadores que respondam pela eficácia (o programa cumpriu seus objetivos?), pela eficiência (os recursos foram bem-empregados?) e pela efetividade social (quais os impactos efetivos gerados pelo programa nos beneficiários e na sociedade?). Também nesse caso, as pesquisas do IBGE podem não atender demandas de avaliação de programas específicos, mas permitem computar indicadores sociais que captem os efeitos globais das políticas públicas. Há situações — mediante questionários suplementares como no caso da PNAD — em que indicadores mais específicos podem ser, inclusive, captados, como se discute em seguida.

As pesquisas e a produção de indicadores para as políticas sociais

Censos Demográficos, PNADs e MUNICs parecem se constituir nos levantamentos estatísticos mais impactantes para formulação e avaliação de políticas sociais no Brasil. Há certamente outras pesquisas importantes a mencionar como as Estatísticas do Registro Civil, as Pesquisas de Orçamentos Familiares, a Pesquisa Mensal de Emprego, a Economia Informal Urbana e, mais recentemente, a PNAD Contínua e Pesquisa Nacional de Saúde, cujas contribuições mais precisam ser resgatadas em outros textos e estudos, como se procurou registrar em Jannuzzi (2017).

Mas as três pesquisas se destacam pelo conjunto integrado de informações que proporcionam para o ciclo de políticas apresentado. A abrangência temática, regularidade e cobertura territorial dessas pesquisas trouxeram informações cruciais para identificação de demandas sociais, elaboração de diagnósticos, formulação de políticas e programas e avaliação da efetividade dos mesmos ao longo das últimas décadas. Cada pesquisa tem permitido produzir indicadores que dialogam menos ou mais intensamente com demandas típicas de informação ao longo do ciclo (Diagrama 2).

Quadro 1 - Pesquisas e principais contribuições no Ciclo de Políticas Sociais

Contribuições	Censos Demográficos	PNADs	MUNICs
Identificação de demandas sociais latentes	++++++++++	+++++++	
Diagnóstico socioeconômico	++++++++++	+++++++	
Diagnóstico de capacidade de gestão			++++++++
Monitoramento da implementação		++++++++++++++	+++++
Avaliação da Efetividade da Política	+++++	++++++++++++++	+++++

Como foi bem observado por Oliveira (2003), o censo reflete a agenda de preocupações de seu tempo, da sociedade e governo do momento de sua realização. A extensão do questionário e, sobretudo, o conjunto de quesitos investigados refletem a 'cara' da sociedade à época de seu levantamento. Assim, o primeiro censo brasileiro, realizado em 1872, depois de vinte anos de muita resistência à sua concretização, levantou apenas 4 quesitos de informação: características demográficas, religião, profissão, condição civil (livre ou escravo). Em 2010, o censo dispôs de mais de noventa quesitos de informação no questionário, ampliando consideravelmente a caracterização socioeconômica e demográfica da população, dos domicílios e entorno da moradia. Ou seja, a capacidade de agendamento de prioridades na pauta de políticas públicas ampliou-se consideravelmente nesses quase 150 anos, com a ampliação do escopo de informações coletadas nos censos.

Em relação a outros países, o censo brasileiro é um dos mais detalhados. Isso decorre do fato de ele ser uma fonte quase que exclusiva de informação para planejamento e para formulação de políticas em âmbito local e microlocal (distritos, bairros etc.), uma vez que os cadastros e registros administrativos públicos na esfera municipal, em geral, apresentam problemas de atualização e confiabilidade, não têm cobertura espacial ou populacional muito abrangente ou ainda não dispõem de referenciamento geográfico.

Além da abrangência temática, a cobertura nacional e a ampla capacidade de desagregação geográfica e por grupo sociodemográfico tornam o censo uma fonte de grande utilidade para o planejamento público, nas três esferas de governo. Por definição, os recenseamentos cobrem a totalidade do território e fornecem dados desagregados em nível de grandes regiões, unidades de federação, meso e microrregiões, municípios, distritos e, até mesmo, em âmbito de setor censitário, área de ponderação e grade estatística.

Esse plano multinível de disponibilização de dados censitários permite a formulação de programas públicos com graus de detalhamento e de alcance bastante variados, adequados ao tamanho, aos volumes de recursos, à abrangência geográfica e aos objetivos políticos das diferentes esferas de governo. Por intermédio dos dados censitários, podem-se estimar demandas sociais universais a atender nas áreas da saúde, educação, emprego, assim como também o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados. Além disso, os dados censitários permitem delimitar, com uma razoável precisão geográfica, em uma escala inframunicipal, as áreas não atendidas por serviços públicos, os bolsões de pobreza, os pontos ou manchas urbanas que requerem programas de ação pública. Permitem ainda computar

indicadores sociais para segmentos populacionais específicos por raça/cor ou ciclo geracional (crianças, jovens, adultos, idosos e até mesmo os centenários).

Mas a formulação de políticas sociais requer, como se observou na seção anterior, de diagnósticos de capacidade de gestão e implementação de programas. Em um país com as dimensões continentais e divisões federativas de responsabilidades como o Brasil, políticas e programas devem ser desenhados para atender as demandas sociais mas precisam estar adequados à estrutura de gestão, quantidade e qualificação dos recursos humanos, grau de participação social e disponibilidade de equipamentos públicos existentes nos estados e municípios. Essas são as principais contribuições das edições anuais da MUNIC desde 1999 (e da ESTADIC desde 2012). Esses levantamentos, realizados em todas as prefeituras (e estados) do país, permitem construir indicadores para retratar o grau de participação e controle popular da ação pública e também indicadores para caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional para as atividades de planejamento e capacidade de gestão pelo país. A pesquisa tem sido usada pelos ministérios para levantar aspectos da gestão municipal necessários à implementação de programas e políticas federais como no caso da Cultura, Esportes, Assistência Social, Segurança Alimentar, Inclusão Produtiva, Direitos Humanos, entre outros (Quadro 2).

Quadro 2 - Temas destacados no levantamento básico ou suplementar da MUNIC

Temas	Anos
Aspectos gerais da estrutura político-administrativa municipal	Desde 1999 até 2015
Aspectos gerais da gestão do Transporte	2001, 2005, 2008, 2009, 2012
Aspectos de gestão em Educação	2001, 2006, 2009, 2011, 2014
Aspectos de gestão em Saúde	2009, 2011, 2013, 2014
Estrutura de gestão, pessoal e equipamentos de Esportes	2003, 2009
Estrutura de gestão, pessoal e equipamentos em Assistência Social	2005, 2009, 2013
Estrutura de gestão, pessoal e equipamentos na Cultura	1999, 2001,2005,2006,2009, 2012 2014
Gestão de Riscos e Desastres	2013
Incentivos municipais, políticas urbanas, finanças públicas	2001
Iniciativas municipais em Inclusão Produtiva	2011, 2014
Iniciativas e programas municipais em Habitação	1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2008 2009, 2011
Instrumentos de gestão municipal no Meio-Ambiente	2001, 2002, 2004, 2008, 2012, 2013, 2014
Políticas e iniciativas municipais em Direitos Humanos	2009, 2011, 2014
Políticas e iniciativas municipais em Gênero	2009, 2013
Programas e iniciativas em Segurança Alimentar	2011, 2012, 2014

Indicadores de monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais podem ser construídos sobretudo com a PNAD. A periodicidade decenal dos Censos limita seu uso no monitoramento, mas certamente permite avaliações bastante robustas de efeitos integrados de conjuntos de políticas sociais, em diferentes contextos regionais, públicos e escalas geográficas. A análise da universalização da educação básica e o grau de focalização do programa Bolsa Família são dois exemplos nesse sentido[3]. Já a MUNIC e ESTADIC permitem acompanhar a institucionalização de políticas e programas em municípios e estados, ao revelar como os entes federados estão alocando técnicos e disponibilizando equipamentos a cada momento do levantamento. A implementação da política de Assistência Social e a agenda ambiental em nível subnacional tem sido acompanhada por meio dessas pesquisas, para citar dois exemplos. Mas é a PNAD que tem permitido uma análise mais aprofundada dos efeitos das políticas sociais ao longo das duas últimas décadas, pela sua periodicidade anual e pelo uso de suplementos especiais, parte deles financiados pelos Ministérios da área social.

Desde que foi criada em 1967 com objetivo de captar informações para acompanhamento da conjuntura do mercado de trabalho, a PNAD tem expandido seu escopo investigativo e sua representatividade no território nacional (ABRANTES; BONAFÉ; MALAVOTA, 2015). Várias temáticas de interesse da agenda das Políticas Públicas no país foram investigadas ao longo das edições anuais da pesquisa como trabalho infantil, situação do menor, ensino supletivo, acesso a serviços de saúde, acesso a programas sociais, vitimização, segurança alimentar e, mais recentemente, acesso às tecnologias da informação e comunicação, inclusão produtiva e cuidados da primeira infância (Quadro 3). Sua amostra foi aumentando de modo a cobrir a totalidade do território brasileiro e permitir a computação de estatísticas e indicadores sociais com razoável precisão.

As informações disponíveis anualmente sobre inserção ocupacional, perfil educacional, condições de moradia, características demográficas subsidiaram um volume incontável de estudos acadêmicos (OLIVEIRA; SIMÕES, 2005). Os indicadores sociais produzidos com a pesquisa têm sido fundamentais para atualizar os retratos dos Censos Demográficos na proposição de novas políticas e programas públicos nos Ministérios. A PNAD tem sido imprescindível nas avaliações anuais do Plano Plurianual dos governos federal e estaduais (BRASIL, 2010), na produção de relatórios de acompanhamento das agendas de compromissos internacionais ou de desenvolvimento, como os Relatórios de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio (IPEA, 2014). A pesquisa também teria tido um papel fundamental em garantir a expansão da cobertura do programa Bolsa Família, sem perda de focalização entre os mais pobres, como argumentado por Rocha (2012); e permitido constatar a efetividade da estratégia de combate à fome e pobreza extrema, como discutido na coletânea organizada por Campello et al. (2014).

Estas pesquisas do Sistema Estatístico — e outras não tratadas aqui — têm atendido, em boa medida, as demandas do ciclo de políticas e programas no Brasil. Mas as iniquidades sociais históricas a serem ainda superados de forma definitiva no país e a nova agenda de desenvolvimento — do Desenvolvimento Sustentável — requerem uma revisão profunda do temário das mesmas e dos indicadores sociais até então computados, no que estudos como Stiglitz, Sen e Fitoussi (2014) e os compilados por Simões e Fresneda (2016) são cada vez mais necessários.

[3] Vide nesse sentido trabalhos publicados na coletânea organizada por Neri e Campello (2013).

Quadro 3 - Principais temas especiais investigados nas PNADs.

Temas	Anos
Fecundidade	1972-1978,1984,1986,1992-2015
Migração	1973,1976,1992-2015
Mobilidade Social	1973,1976, 1982, 1988, 1996, 2014
Saúde	1981,1986, 1998, 2003, 2008
Educação (aspectos complementares)	1982, 1992-1995, 2004, 2006
Trabalho Infantil	1985,1992-1995, 1998-2015
Acesso a Programas Sociais e Cadastro Único	1986, 2003, 2004, 2006, 2014
Tabagismo	1988
Participação Político-Social	1988
Vitimização e Acesso à Justiça	1988, 2009
Segurança Alimentar	2004, 2009, 2013
Tecnologia da Informação e Comunicação	2005, 2008, 2011, 2013, 2014, 2015
Qualificação Profissional	2007, 2014
Inclusão Produtiva	2014, 2015
Relações de Trabalho e Sindicalização	2015
Práticas de atividades físicas e Esporte	2015
Cuidados da Primeira Infância	2015

Considerações finais

Indicadores Sociais construídos a partir de pesquisas do IBGE, em especial dos Censos Demográficos, PNADs e MUNICs, têm cumprido um papel ainda pouco estudado no processo de formulação e avaliação de políticas públicas. Registros institucionais, como os organizados por Senra *et al* (2015), mostram como a agenda de políticas públicas rebate-se sobre o IBGE em busca de respostas para as demandas de Estado e Governo, mas ainda é raro o reconhecimento da importância das Estatísticas para o sucesso dessas políticas.

Certamente que a efetividade das políticas públicas depende de muitos outros fatores institucionais e operacionais, mas a disponibilidade da informação estatística de boa qualidade e regularidade potencializa as chances de sucesso, ao permitir a identificação de demandas sociais latentes na sociedade (e sua vocalização por grupos interessados a influenciar a agenda governamental), ao viabilizar a elaboração de diagnósticos mais robustos em escopo e escala territorial, ao possibilitar o mapeamento de capacidade de gestão e de atendimento de serviços no território, ao oportunizar indicadores de monitoramento e avaliação, mais gerais e às vezes, mais específicos, de políticas e programas.

Indicadores Sociais ajudam pautar agendas políticas, qualificar debates públicos e subsidiar decisões técnico-políticas. Nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das Estatísticas. Para dimensionar sua população, avaliar o nível médio de bem-estar, investigar as iniquidades sociais existentes ou avaliar os efeitos de sua ação ou inação os "dados sobre o estado do Estado" são fundamentais.

Referências

ABRANTES, V.L; BONAFÉ, L; MALAVOTA, L. (orgs). PNAD: *Um registro histórico, 1967-2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *SAGI: Informação e Conhecimento para as políticas de desenvolvimento social*. Brasília: MDS, 2016.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *Guia de elaboração de indicadores para programas*. Brasília: MPOG, 2010.

CAMPELLO,T.; FALCÃO,T.; COSTA, P.V. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE (CEPAL). *Desarrolo Social Inclusivo*. Santiago: CEPAL, 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *State of Food Insecurity in the World*. Rome: FAO, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º. Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2014.

JANNUZZI, P.M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.

_____. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 6 ed. rev. e amp. Campinas: Alínea, 2017.

_____; SOUSA, M.F. Pobreza, desigualdade e mudança social no Brasil de 1992 a 2014: tendências empíricas para análise dos efeitos do Plano Brasil Sem Miséria e da Estratégia Brasileira de Desenvolvimento Inclusivo. *Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 25, p. 22-55, 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. *Política Pública, seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

NERI, M.; CAMPELLO, T. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

OLIVEIRA, L.A.P.; SIMÕES, C.C.S. O IBGE e as pesquisas populacionais. *Revista Brasileira de Estudos da População*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, J.S. "Brasil mostra a tua cara":imagens da população brasileira nos censos demográficos de 1872 a 2000. Rio de Janeiro: ENCE, 2003 (Textos Para Discussão, ENCE, n.6).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Nova York: PNUD, 2014.

ROCHA, S. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SENRA, N. et al. *O Desafio de retratar o país: entrevistas com os presidentes do IBGE no período de 1985 a 2015.* Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

SIMÕES, A.; FRESNEDA, B. *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

STIGLITZ,J.E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.P. *Mis-mesuring our lives: why GDP doesn´t add up.* New York: New Press, 2014.

Textos históricos

(edição fac-similar)

Considerações teóricas sobre o conceito de Indicadores Sociais: uma proposta de trabalho

(1975)

Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O CONCEITO DE INDICADOR SOCIAL: UMA PROPOSTA DE TRABALHO

Tereza Cristina Nascimento A. Costa

Com este trabalho pretendemos levantar algumas questões relevantes quanto ao conceito de Indicadores Sociais que permitam chegar a um conceito de trabalho que possa orientar o Projeto Indicadores Sociais no âmbito do IBGE.

Consideraremos as seguintes questões:

1. Qual a especificidade do chamado movimento de Indicadores Sociais?
2. Os conceitos de Indicador e de Social
3. Definições de Indicadores Sociais
4. Uma opção de trabalho

A ESPECIFICIDADE DOS INDICADORES SOCIAIS

A análise histórica do desenvolvimento das sociedades mostra ter sido sempre o conhecimento dos especialistas utilizado pelo poder público. Igualmente uma história das ciências mostrará que há épocas e sistemas políticos que usam esta ou aquela ciência como instrumento de controle social. Isto tem se verificado com o Direito, a Biologia, a Economia e outras ciências.

R bras Estat., Rio de Janeiro, 36(142) : 167-176, abr/jun 1975

Esta relação tem sido bastante intensa principalmente com as ciências sociais.

O que seria novo ou específico é a crescente presença da operacionalização que caracteriza as ciências sociais no momento em que o controle social tende a se expressar por meio de planejamento governamental.

Parece-nos também que há uma crescente consciência de que a abordagem predominantemente econômica do planejamento não daria conta por si só do real a ser controlado e planejado, verificando-se portanto uma tendência à incorporação de outras abordagens numa postura multidisciplinar.

A utilização de indicadores sociais parece-nos que deve ser pensada no contexto acima mencionado de uma relação entre conhecimento e controle social [1]. Esta relação assume diversas naturezas conforme o tipo de conhecimento utilizado e também conforme as posições teóricas diversas passíveis de coexistirem em determinada ciência. Os vários conceitos de social que discutimos adiante, neste trabalho, ilustram o que acabamos de afirmar.

O SOCIAL

Qual seria o sentido do termo social no conceito de Indicadores Sociais?

Encontramos várias concepções de social tanto na literatura sobre Indicadores Sociais quanto em documentos de planejamento governamental. O termo social aparece definido de maneira residual ou mesmo negativamente, isto é, social é o fenômeno não econômico. Mais precisamente o social é pensado como fornecendo variáveis intervenientes entre as variáveis econômicas e o resultado que se pretende atingir. É desta maneira que o social vem sendo crescentemente incorporado ao planejamento governamental já que "a experiência logo evidenciou que, para alcançar o objetivo econômico de crescimento auto-sustentado da produção por habitante era necessário levar em consideração fatores não econômicos... A necessidade de incorporar o elemento "social" na planificação global chegou a se tornar um lugar comum nas resoluções dos organismos intergovernamentais" [2]. Encontramos por exemplo esta consideração no I Plano Nacional de Desenvolvimento onde se afirma que "para conferir auto-sustentação e caráter integrado ao processo, o desenvolvimento pressupõe: transformação social para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda e manter uma sociedade aberta".

Encontramos também o social definido como sinônimo de bem-estar (welfare). Há toda uma série de trabalhos nesta linha como o de Allard, porém a definição de indicador social que torna meridiana

1 Ver a este respeito: DION. Sociologie et ideologie dominante dans l'oeuvre de Le Play et Durbheim La Pensée (158) août 1971

2 BOLETIM ECONOMICO DE AMERICA LATINA. Santiago de Chile, CEPAL, v. 11, n. 1, 1966, p. 46

esta conotação de social é "um indicador *social*, tal como o termo é definido aqui, pode ser definido com uma estatística de interesse normativo direto,... É uma medida direta de bem-estar..." (Toward a social report) — US 1969:97 [3].

Esta abordagem do social denota uma perspectiva consensual da sociedade, sendo possivelmente vista como um somatório de indivíduos cujo bem-estar é somado para fornecer o bem-estar social. Quando tomamos social por bem-estar devemos explicitar a referência ao sistema de valores que orienta esta postura. Parece-nos que esta supõe uma sociedade sem conflito, onde há consenso sobre objetivos e valores e suas implicações. A sociedade é pensada como um todo homogêneo e não como um campo hierarquizado onde há valores em conflito. A definição de bem-estar é cultural, histórica e específica de determinada sociedade.

O CONCEITO DE INDICADOR

O termo indicador é sempre utilizado pela bibliografia sobre Indicadores Sociais justaposto ao termo social sem que mereça reflexão específica. Isto faz com que não se vincule os trabalhos de Indicadores Sociais à tradição de pesquisa sociológica.

Quando discutimos o conceito de indicador estamos reivindicando uma atitude que não reduza o trabalho de pesquisa a enumeração de definições operacionais sem que haja um trabalho de elaboração teórica que defina a fecundidade dos conceitos.

Nesta linha diríamos que o trabalho científico consiste na formulação de sistemas conceituados dotados de pertinência teórica.

Quando trabalhamos com indicadores temos que enfrentar além do problema fundamental mencionado acima e que diz respeito a elaboração teórica os seguintes:

1) Qual a relação entre o indicador e o conceito?
   — Mensuração fracionada
2) Retradução de dados
   Uso de unidades "formais" x "reais"
   Medidas agregadas x globais

RELAÇÃO ENTRE O INDICADOR E O CONCEITO

O trabalho de construção de indicadores supõe de certa maneira, que o indicador esteja de um modo ótimo referido ao conceito. A for-

3 Sobre as definições correntes de Indicadores Sociais ver o trabalho de L. Parga Nina — Fundação IBGE, nov. 1972. Mimeografado
O trabalho de Allard está baseado no levantamento de necessidades que classifica em "having", "loving" e "being" ou seja, necessidades materiais, integração social e auto-realização. Para uma critica ao conceito de necessidades e de seus postulados assim como sua relação com consumo — ver BAUDRILLARD, Jean La Genèse Ideologique des Besoins *Lahiers Internationaux de Sociologie*. Paris 47, 1969

mulação clássica que ilustra este ponto de vista é a de Durkheim: *"A solidariedade social é um fenômeno moral que, por ela mesma, não se presta à observação exata e sobretudo à medida. Para proceder tanto à classificação quanto à comparação é preciso portanto, substituir ao fato interno que nos escapa um fato exterior que o simboliza e estudar o primeiro através do segundo. Com efeito, onde a solidariedade social existe, apesar do seu caráter imaterial, ela não fica num estado de pura potência porém manifesta sua presença por efeitos sensíveis"* [4].

O texto de Durkheim nos indica alguns elementos presentes em reflexões teóricas sobre Indicadores Sociais:

→ o indicador permite o estudo do conceito

→ o indicador é mensurável

Todo problema consiste em determinar um indicador que efetivamente "simbolize" o conceito. É difícil que para tanto possamos utilizar apenas um único indicador, uma alternativa seria utilizar vários indicadores porém, isto é, eficiente só na medida em que as várias dimensões do conceito são cobertas.

Uma das tendências nos projetos de Indicadores Sociais tem sido a de combinar os vários indicadores construídos em um só índice, arriscando com isto perder informações. O estudo de nível de vida da UNRISD leva este problema em conta afirmando seus técnicos que: "o índice global deve permitir entretanto, estudar a relação estabelecida entre os vários indicadores pois esta é fundamental. No nosso caso nos parece que o importante não é o nível atingido em cada indicador dos sete componentes do nível de vida, mas a forma do expectro que eles delineiam" [5].

O texto indica igualmente uma preocupação com a mensuração do conceito. Acreditamos ser de duas ordens a ênfase quantitativa nos projetos Indicadores Sociais. A primeira diria respeito a utilização no planejamento governamental dos Indicadores Sociais. O planejamento enfatizaria o caráter operacional dos Indicadores Sociais privilegiando estatísticas sociais com vistas a implementação de programas. A segunda estaria referida a relação entre mensuração e construção de teoria. Esta seria, segundo Coleman, extremamente fecunda visto que o "poder de uma teoria de fornecer deduções precisas e numerosas depende de sua habilidade em efetuar transformações sobre os dados. Se estes dados estão em forma de números e mantêm suas propriedades de números após as transformações então as poderosas transformações da álgebra, cálculo, álgebra matricial podem ser empregadas" [6]. (Coleman 1964:56)

---

4 DURKHEIM *De la division du Travail Social* 1967, p 286

5 VERGÉS, Pierre. Une interpretation structurale des composants du niveau de vie. Developpement et Civilisations, Paris (36): 42 dec 1968

6 COLEMAN, James C. *Introduction to Mathematical Sociology* Free Press, 1964. p. 56

Queremos entretanto enfatizar que nos parece que o conceito de Indicadores Sociais não deve estar vinculado a uma perspectiva quantitativa que limite a pesquisa sociológica apenas ao que é mensurável, mas ao que é relevante. Cremos que muitas vezes teremos que optar entre uma medida sofisticada de um conceito menos fecundo e uma medida bruta de um conceito relevante. Há ainda muito que se fazer no sentido de tornar o que é relevante mensurável.

Outros problemas que devem ser ao menos mencionados são: a retradução que se faz necessária operar nos dados que não foram levantados para o objeto de estudo em questão; um exemplo são os trabalhos baseados em registro administrativo sobre educação, casamentos, conflitos de trabalho, suicídios e outros em que conceitos são elaborados a partir dos objetivos da instituição competente e não das necessidades específicas do pesquisador. A respeito desta problemática diz Bordieu "é suficiente ter tentado uma vez submeter à análise secundária um material recolhido em função de uma outra problemática, por mais neutra que seja em aparência, para saber que os dados, os mais teóricos não poderiam responder completa e adequadamente a questões para as quais e pelas quais não foram construídos. Não se trata de contestar por princípio a validade de utilização de um material secundário, mas de explicitar as condições epistemológicas deste trabalho de retradução que se refere sempre a fatos construídos (bem ou mal) e a dados. Tal trabalho de retradução, o qual Durkheim exemplifica com sua obra "O Suicídio", poderia mesmo ser o melhor incentivo à vigilância epistemológica na medida em que este exige uma explicitação metódica da problemática e dos princípios de construção do objeto que estão presentes tanto no material quanto no novo tratamento a que este é submetido" [7].

Esta retradução nos fornece exatamente a indicação precisa de que não há sentido nos fatos sem teoria.

Outro problema é a utilização de dados levantados para determinadas unidades, por exemplo administrativas e/ou geográficas e que são tomadas por unidades sociologicamente relevantes. É usual também a agregação de dados de determinadas unidades gerando, por esta operação, grupos e instituições em vez de obter-se medidas globais próprias do grupo ou da coletividade [8].

DEFINIÇÕES CORRENTES DE INDICADORES SOCIAIS

Podemos relacionar as definições correntes de Indicadores Sociais com as concepções do social que mencionamos anteriormente.

---

7 BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J C. & PASSERON, J C. *Le Métier de Sociologue*. Paris, Mouton Bordas, 1968. p 63

8 Um bom levantamento das posições assumidas quanto a validade do uso de estatísticas oficiais em Sociologia é de HINDESS, Barry. *The use of Official Statistics in Sociology — Acritique of Positivism and Ethno Methodology*. New York, Macmillan, 1973

Não iremos enumerar as várias definições possíveis de Indicadores Sociais mas classificá-las segundo um critério: o de conceituação do social tal como abordado anteriormente. Duas conceituações de Indicadores Sociais podem ser mencionadas e discutidas e que explicitam noções diferentes do social.

> "Um indicador social é — uma medida de fenômenos sociais que são transeconômicos. O Indicador Social é normativo e integrado num sistema de informação consistente" [9].

> "Um indicador social, pode ser entendido como uma definição operacional ou parte de uma definição operacional de qualquer um dos conceitos centrais à geração de um sistema de informação descritivo de um sistema social" [10].

Entre as definições possíveis de Indicadores Sociais já mencionamos a do "Toward a Social Report" que considera indicador social uma medida direta de bem-estar. A definição proposta por Cazes adota esta perspectiva enfatizando, entretanto, que é essencial a referência ou melhor a explicitação do sistema de valores que definiria o bem-estar.

Parece-nos que os vários estudos de qualidade de vida e de nível de vida se enquadram nesta abordagem normativa [11].

Esta definição relaciona Indicadores Sociais a fenômenos sociais transeconômicos, assumindo assim que a abordagem econômica não seria suficiente para a análise do social. É importante lembrar que muitas vezes o apelo a uma abordagem sociológica tem sido apenas ritual uma vez que se procura levantar Indicadores Sociais a imagem dos Indicadores Econômicos.

A segunda definição identifica social a sistema social, assume também que o indicador social é uma medida já que o identifica a uma definição operacional.

Parece-nos que as definições tem implicitamente dois tipos de orientação respectivamente.

A definição normativa indicaria uma preocupação maior em iluminar a escolha do planejador, em fixar e avaliar quantitativamente as finalidades e prioridades e carências da sociedade face a determinados objetivos. A outra definição tipo sistema social está centrada em apreender e explicar o sistema social em suas estruturas e princípios organizatórios.

---

9 CAZES, Bernard The development of social indicators: a survey In: SOCIAL Indicators and Social Policy. Ed Shonfield and Shaw, SSRC, 1972. p. 14

10 CARSLILE, Elaine The conceptual structure of social indicators In: SOCIAL Indicators and Social Policy. Ed Shonfield and Shaw, SSRC, 1972 p 25

11 Alguns estudos de Nível de Vida explicitam o sistema de valores que está orientando o trabalho tornando-o assim mais "científico". Um exemplo é o Level of Living Study do governo da Noruega no qual é enfatizado ter sido a iniciativa de fazer o estudo de autoridades políticas e que o fenômeno da desigualdade é visto como uma característica de sociedades ricas e da Noruega em particular. O estudo considera a desigualdade e a existência de grupos de baixa renda um problema. Ver RINGEN. *An Introduction to the Level of Living Study* 1973. Mimeografado

Acreditamos que o indicador social deve estar sempre referido a sistema social e que a segunda definição não é conflitante com a primeira mas vai além dela [12].

UMA OPÇÃO DE TRABALHO

Diante das considerações feitas devemos assumir uma posição privilegiando como opção de trabalho determinada linha de pensamento sobre Indicadores Sociais.

Para fazer esta opção cremos que haveriam alguns pressupostos comuns a uma série de Projetos de Indicadores Sociais seja na área governamental, acadêmica ou da comunidade internacional que gostaríamos de expor e nos situarmos com relação a eles:

1. Indicadores são normativos
2. Indicadores permitirão o estabelecimento de objetivos e prioridades sociais
3. A falta de informação é que explicaria a inexistência de determinadas políticas, ou a irracionalidade e insucesso de outras

Quando anteriormente criticamos o caráter normativo de determinadas definições de Indicadores Sociais estávamos nos referindo a definições que identificam indicador social à medição de bem-estar social. Creio que devemos deixar claro que consideramos que a atividade do cientista social e do planejador está referida sempre a um sistema de valores, e isto se expressa por exemplo, na medida em que estes cientistas fazem determinadas perguntas e não outras gerando informação sobre certos sistemas e não sobre outros [13].

A perspectiva assumida por alguns teóricos de projetos de Indicadores Sociais é de que as informações geradas pelos Indicadores Sociais permitirão o estabelecimento de objetivos e prioridades sociais; achamos importante relativizar esta proposição afirmando que a definição destes objetivos e prioridades é realizada pelos diversos grupos sociais que podem utilizar o conhecimento dos cientistas sociais para o estabelecimento de políticas.

O pressuposto seguinte tem relação com o anterior na medida em que acreditamos não ser a falta de informação sobre determinados pro-

12 A nossa posição pode ser expressa da seguinte maneira: "Os critérios quantitativos para fixar fundos que se destinarão a programas sociais ou taxas de aumento nos componentes de nível de vida são menos importantes que a compreensão do funcionamento dos programas em uma determinada estrutura social e sua potencialidade para modificar esta estrutura de modo mais adequado ao desenvolvimento". BOLETIM ECONOMICO DE AMERICA LATINA Santiago de Chile, CEPAL, v. 11, n. 1, 1966, p. 50

13 Consultar a respeito WEBER *The Methodology of the Social Sciences* Free Press, 1969

blemas sociais a razão da sua persistência mas sim o conflito de ide logias [14].

Discutidos estes pressupostos, assumidos ou não pelos cientistas s ciais que trabalham na área de Indicadores Sociais, é possível adot uma entre as várias definições de Indicadores Sociais.

No decorrer do trabalho desenvolvemos o quadro de referência q geraria uma definição adequada de Indicador Social. Deste quadro dest cam-se alguns pontos:

— Social está referido a sistema social

— Há aspectos de funcionalidade e disfuncionalidade no levant mento de indicadores

— Não há sentido no indicador social sem construção de teo

— A utilização de metodologias diversas, por exemplo, de carát estatístico e etnográfico, é fundamental para a construção um sistema de indicadores [15].

Diríamos portanto que o conceito de *Indicador Social* se refere dados, inclusive estatísticos, que estariam referidos a conceitos centr à geração de um sistema de informação sobre sistemas sociais. Est conceitos centrais são percebidos como componentes de um modelo sistema social. Este modelo poderíamos definir como "concepções processos sociais que podem ser formulados verbalmente, logicamen matematicamente ou por simulação. . . [16].

Tem-se afirmado que a teoria sociológica ainda não forneceu u teoria geral aplicável a sistemas sociais. Ainda que se aceite esta pc ção, alguns modelos têm sido elaborados para subsistemas sociais para determinados princípios estruturais dos sistemas sociais [17].

Acreditamos portanto, ser possível adotar esta definição para c entar os trabalhos do Grupo Projeto Indicadores Sociais.

O Grupo conforme a orientação acima tem desenvolvido traball na área de educação, fecundidade, renda, mão-de-obra, estudos urban

---

14 Sobre as implicações políticas de um Projeto de Indicadores Sociais — Formulação v rativa de questões, controle e uso da informação, impacto no sistema social do da informação, etc ver HENRIOT. Political questions about Social Indicators *Wes Political Quarterly*, 23 (2) june 1970 Ver também SISTEMAS de informação políticas de emprego Rio de Janeiro, IPEA/IBGE, ago 1974

15 Acreditamos ser correta a afirmação de Boudon de que "Não vemos como a sociol poderia chegar a uma unificação de seus métodos sem renunciar a diversidade objetos que ela se propõe atualmente" — BOUDON. *Métodos quantitativos em c cias sociais* Rio de Janeiro, Vozes, 1971 p 116

16 LAND, Kenneth C. On the definition of Social Indicators *American Sociologist*, 6 1971, p 322-5

17 Ver STONE, Richard *Demographic Accounting and Model Building* Paris, OECD, Ver também BLAU, Peter & DUCAN, Otis D *The American Occupational Struc* New York, Wiley, 1967 Parece-me que as obras de Durkheim, Weber e Marx ofere uma teoria geral sobre sistemas sociais Recentemente Parsons vem tentando el rar tal teoria. Consultar a este respeito THEORIES of Society, Free Press, 1970

O Grupo tem adotado modelos de distribuição de atividades ou modelos de desigualdade social, que constituem uma área de pesquisa tradicional das ciências sociais. A pesquisa de mobilidade social em desenvolvimento no Grupo, acreditamos, trará novas contribuições para o estudo do desenvolvimento sócio-econômico da sociedade brasileira, permitindo o levantamento de indicadores de estratificação social, mobilidade ocupacional, etc.

Outra orientação de trabalho adotada consistiu na adoção das sugestões da ONU para a construção de Indicadores Sociais contidas no documento — "A System of Demographic and Social Statistics and its link with the System of National Economic Accounts", 1972. Esta proposta da ONU parece-nos estar enquadrada, numa abordagem que considera ser a construção dos Indicadores Sociais fundamental para "o estudo das condições sociais e da mudança social em seus vários aspectos"; relaciona também indicador social à medição de bem-estar. O documento da ONU se propõe "a descrever métodos para o estabelecimento de modelos da progressão de seres humanos através do sistema social ou de alguma de suas partes" (parágrafo 7.1).

Sugere ainda a construção de dois tipos de indicadores sociais — simples e complexos. A diferença entre os dois tipos estaria no tratamento analítico mais ou menos sofisticado. Podemos dizer que os indicadores que sugere a ONU estão em sua maior parte aquém das possibilidades do sistema de informação do IBGE em determinados campos como População, População Economicamente Ativa e Educação — indicadores já construídos pelo GPIS a nível de Brasil para 1970.

O princípio classificatório “cor”, sua complexidade e implicações para um estudo censitário

(1974)

Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa

O princípio classificatório "cor", sua complexidade e implicações para um estudo censitário

TEREZA CRISTINA N. ARAUJO COSTA
Grupo Indicadores Sociais/IBGE

1 - A TEORIA SOCIOLÓGICA E O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERÉTNICAS

Esta é uma reflexão inicial sobre o estudo da pesquisa sociológica referente a relações interétnicas. A partir desta reflexão, analisaremos o tratamento censitário da questão, tal como realizado na maior parte dos países e mais especificamente no Brasil pelo IBGE.

Pode-se constatar, através de um reexame da teoria sociológica, que as relações interétnicas não foram objeto de estudo de boa parte dos grandes teóricos da Sociologia como MARX, DURKHEIM e outros que dedicaram apenas incidentalmente atenção a este objeto. Mesmo a contribuição de WEBER, embora significativa, é apenas uma pequena parte de sua obra monumental. Penso ter este fato contribuído para a atual configuração dos estudos sobre relações interétnicas. Tais abordagens, em sua maioria, fazem eco à opinião pública das sociedades em que se originam e nas quais se estrutura a consciência de que as relações interétnicas constituem um problema social. Esta orientação tem-se caracterizado igualmente pela pouca clareza conceitual. O campo "relações interétnicas" tem sido analisado através de estudos de contato cultural, conflito de classe, sistema de castas, análises psicossociais de práticas de discriminação e estudos antropométricos. O mesmo se presta a estas abordagens diversas que, contudo, têm sido feitas de maneira discreta sem uma perspectiva teórica unificadora e sem uma discussão conceitual aprofundada. Os termos raça, etnia e cor são usados indistintamente.

O estudo das relações interétnicas tem sido retomado, nos últimos anos, também no contexto da teoria sociológica e da teoria antropológica. [1]

A definição de relações interétnicas proposta por REX pode ser útil como uma definição preliminar:

"Falamos de uma estrutura ou problema de relações étnicas na medida em que as desigualdades e diferenciações inerentes numa estrutura social estão relacionadas a critérios físicos e culturais de tipo "ascriptive" e são racionalizados em termos de sistema de crença deterministicos", [2] REX, 1970:39. O autor apresenta uma discussão do conceito de raça e de etnia — neste contexto é que se teria que discutir "cor".

A falta de definição conceitual seria a nossa primeira crítica ao estudo das relações interétnicas. A segunda crítica diz respeito à falta de explicitação das múltiplas situações e variantes destas relações.

As várias situações foram enumeradas por REX, 1970:39:

1 — Situações de fronteira, em que um grupo politicamente organizado, com tecnologia e educação avançadas, encontra um outro grupo cujos níveis de tecnologia são mais baixos.

2 — A forma particular de relações sociais de produção que é encontrada nas "slave plantations" e em sociedades que surgiram após a abolição da escravatura.

3 — Situações de conflito de classe no sentido marxista e no sentido weberiano muito mais amplo, onde há uma confrontação de grupos possuindo graus diversos de poder de mercado.

4 — Sistemas de casta e estamento nos quais grupos gozando de diferentes graus de prestígio e direitos legais assumem um caráter corporado e podem se tornar ocupacionalmente especializados.

5 — Situações em que a estima e o prestígio não são conferidos a grupos corporados como tais, mas são pensados como fornecendo uma base para um *continuum* de maneira que um indivíduo pode ser encarado como possuindo mais ou menos prestígio.

6 — Situações de pluralismo cultural onde um certo número de grupos distintos interagem com finalidades (por exemplo econômicas) limitadas, mas continuam a levar vidas comunais separadas.

Acreditamos ser interessante introduzir como ilustração das tendências da pesquisa neste campo os trabalhos dos sociólogos Otávio Ianni e Florestan Fernandes.

2 - A CONTRIBUIÇÃO DE OTÁVIO IANNI E FLORESTAN FERNANDES

2.1 - Relações raciais e conflitos de classe

O trabalho de Ianni — *Raças e Classes no Brasil* — tem uma grande afinidade teórica com a obra de OLIVER C. COX, o qual considera ter sido o conflito de classe o fator determinante das relações entre

1 Isto é documentado por ROBERT MOORE no seu artigo Race Relations and the rediscovery of Sociology in *British Journal of Sociology*, Vol. XXII, n.º 1, march, 1971 — pp. 97/104.

2 Neste texto aparecem ambos os termos étnico e racial. Há uma distinção tradicional que se faz entre racial e étnico, relacionando-se o primeiro termo a critério físico e ao segundo critérios de natureza cultural. A definição de *Rex* de relações interétnicas se coaduna com este tipo de distinção.

brancos e negros. É a partir desta perspectiva que Cox define o preconceito racial: "uma atitude social propagada entre o público por uma classe exploradora com o propósito de estigmatizar algum grupo como inferior, de maneira que a exploração do grupo mesmo ou de seus recursos possa se justificar". BANTON, 1970:21. Sobre o fenômeno das relações raciais Cox afirma: "é o fenômeno da exploração capitalista dos povos e a sua atitude social complementar... Mas o fato de significação crucial é que a exploração racial é meramente um aspecto do problema da proletarização do trabalho independentemente da cor do trabalhador. Portanto, o antagonismo racial é essencialmente um conflito de classe". Cox, 1959:321/333. E mais adiante:

"É a necessidade de impessoalizar povos inteiros que introduziu no conflito de classe os *complicating factors* conhecidos como problemas raciais". Cox, 1959:344.

IANNI caracteriza, em geral, os estudos sobre relações raciais no Brasil quando afirma: "em um país como o Brasil, em processo de industrialização, essas pesquisas não puderam desconhecer o papel dos processos econômicos dominantes. Por isso as investigações sobre as relações raciais envolvem a mobilidade social em geral, e particularmente o processo de proletarização". IANNI, 1966:18. A respeito do contexto em que se deve entender as relações raciais declara: "As manifestações de preconceitos, tais como as barreiras raciais, os estereotipos ou as ideologias raciais, são fenômenos que exprimem situações reais de contato entre grupos diversos, mas elas não são inteligíveis a não ser quando a análise ultrapassa essas manifestações fenomênicas e atinge as suas raízes, que não são étnicas, raciais ou culturais, ainda que se exprimam nesta esfera. Eles somente podem ser compreendidos quando os analisamos no contexto das estruturas econômico-sociais, tendo em vista o seu caráter social dominante: a formação da sociedade de classes. Em conseqüência, as relações entre determinados grupos humanos surgem à observação superficial como relações de natureza social ou cultural, como se essas esferas da realidade social possuíssem autonomia e significações determinantes e não derivadas". IANNI, 1966:42.

A respeito da questão racial, diz IANNI que esta teria como componente estrutural determinante a força de trabalho. Seriam as transformações dos setores da economia dos países em industrialização que forneceriam a base do problema racial "na medida em que a desagregação da ordem econômico-social escravocrata libertou forças produtivas capazes de iniciar a expansão industrial, que está reintegrando e diferenciando a estrutura global", IANNI 1966:44. Segundo o autor, esta concepção teórica possuiria o mérito de ser suficientemente geral para explicar as relações entre os mais diversos grupos raciais ou culturais na América Latina e no Brasil. Referindo-se à sociedade escravocrata, afirma IANNI ser esta uma sociedade de castas que, devido não só à dinâmica nacional como internacional, presencia a constituição dos pré-requesitos do novo sistema que irá denominar de sociedade aberta. É neste contexto que se situa a abolição da escravatura, gerando no escravo o trabalhador livre.

Segundo o autor: "como a reincorporação do negro e do mulato se faz no seio de um sistema econômico-social que também dispõe hierarquicamente as pessoas, e como ao lado deles haverá trabalhadores de diversas origens em competição, retifica-se a cor, delimitando-se o grupo e os indivíduos como negros e mulatos... À medida em que se organiza a concepção social do negro e mulato, como pertencentes à camada assalariada, redefinem-se reciprocamente negros, mulatos e brancos,

criando-se, em conseqüência, as condições ideológicas do comportamento social específico da sociedade de classes". IANNI, 1966:50. IANNI, à maneira de Cox, encara a consciência étnica como uma falsa consciência e o preconceito racial como uma ideologia de classe dominante: "Discriminando-se racialmente os membros dos grupos sociais, hierarquizados ou não, não tomam consciência dos verdadeiros fundamentos das tensões que os opõem. Objetivando a cor, ou atributos ideologicamente constituídos, essas tensões não alcançam a consciência social dos membros da sociedade, enquanto membros das classes." IANNI, 1962:28.

Vamos ver com a leitura de Florestan Fernandes como ambos os autores consideram o mesmo processo de integração na sociedade de classes, sendo que para IANNI o conflito de classe assume uma aparência de conflito racial e para Florestan Fernandes o conflito racial se transformará em conflito de classe, deixando "a cor" de ser a variável determinante.

2.2 - Florestan Fernandes e a modernização das relações sociais

Para Florestan Fernandes "o que há de essencial para a análise da posição do negro, na ordem econômica e social emergente, é que eles teriam sido excluídos como categoria social das tendências modernas da expansão do capitalismo em São Paulo". FF, 1966:41.

Segundo ele ter-se-ia processado uma enorme modificação no sistema econômico e social sem que se reordenassem as relaçõs raciais. Ao mesmo tempo o grupo negro sofre o impacto da modernização: "as orientações urbanas do crescimento econômico e sócio-cultural da cidade não favoreciam, ao contrário, solapavam e impediam a persistência da parcela da herança cultural que poderia servir de fulcro para a reorganização integrada e autônoma dos padrões de existência do negro conforme uma configuração civilizatória rústica". FF, 1966:55. Este texto indica a concepção básica do autor — a passagem de um tipo de sociedade — de castas para a sociedade de classes através da urbanização e industrialização onde o não ajustamento ou defasagem entre as ordens coloca certos grupos em estado de anomia. Vejamos textos que confirma esta afirmação: "Não só as técnicas sociais e os valores morais do estilo pré-capitalista entraram em colapso quase instantâneo... A repulsão representava uma exigência e, sobretudo, um desafio ao negro para que se despojasse da natureza humana que adquirira anteriormente e adotasse os atributos psicossociais e morais do "chefe de família", "trabalhador assalariado", "empresário capitalista", "do cidadão, etc." FF, 1966:66. A adoção destes papéis sociais e o abandono daqueles típicos da conduta desviante como o de prostituta, malandro, etc é crucial para F. Fernandes na avaliação da integração do negro na sociedade de classes. Esta passagem se daria facilitada, por assim dizer, por algumas das características do sistema industrial e, entre estas, o racionalismo. "A grande barreira, onde os critérios de peneiramento sofriam interferências irracionais, nascia da cor... Nas grandes organizações privadas ou oficiais, as técnicas racionais de seleção, de supervisão e de promoção de pessoal colocam ênfase nas qualificações dos candidatos e na produtividade do trabalho. A cor fica em segundo plano ou passa, para muitos efeitos, pura e simplesmente, a ser ignorada." FF, 1966:44. O autor fala da Segunda Abolição que estaria se processando: "Esta se iniciou, de fato, quando o negro começou a converter-se em trabalhador livre, e terminará quando ele tiver suprimido, pelo esforço e pelos frutos de seu próprio trabalho, as fronteiras que separam os homens livres na sociedade de classes." FF, 1966:487.

2.3 - Considerações críticas

Há vários pontos de contato entre as análises de Ianni e Florestan Fernandes. Nos dois as relações interétnicas constituem um problema social com uma ameaça de conflito implícito. Conflito este que ameaça a sociedade aberta, sociedade de classes que os autores colocam como modelo contraposto à sociedade fechada de castas.

O modelo da sociedade fechada é claramente expresso em Ianni e F. Fernandes. Como os textos já citados indicam esta seria a sociedade de castas. O que os autores parecem ter em mente é claramente expresso por Costa Pinto: "casta e classe não são dois fenômenos de espécie diferente: representam, antes, dois momentos reversíveis de um mesmo fenômeno. Não são, como formas de estratificação social, dois mundos, dois pólos opostos, são duas fases de um mesmo processo. Os sistemas de casta, quando historicamente superados pelos fatores de mudança social que operam em suas bases tendem a se transformar em sistemas de classe". Costa Pinto, 1953:67.

A filiação desta abordagem com a de Warner parece-me patente. Partiu este autor da definição de Kroeber de casta: "castas são, portanto, uma forma especial de classes sociais, as quais em projeto, pelo menos, estão presentes em toda sociedade. As castas diferem, entretanto, das classes sociais na medida em que emergiram na consciência social a ponto de o costume e da lei tentarem separá-los rígida e permanentemente. Classes sociais são o solo genérico do qual sistemas de casta têm em vários momentos e lugares surgido independentemente", Dumont, 1961. Para Warner o conceito casta: "descreveria um arranjo teórico de pessoas de um dado grupo em uma ordem na qual os privilégios, deveres, obrigações, oportunidades, etc. estão desigualmente distribuídos entre os grupos que são considerados superiores e inferiores... Tal definição também descreve classe... A casta ou organização... pode ainda ser definida como uma ordem onde o casamento entre dois ou mais grupos não é sancionada, e onde não há oportunidade para membros dos grupos inferiores de atingir os grupos superiores ou dos membros dos superiores descer para os inferiores". Warner, 1936:234-37.

A influência de Warner e seus seguidores foi gerando uma polêmica posterior sobre a adequação deste conceito fora do universo indiano, e mais ainda se este constituiria um tipo de estratificação. Cox demonstra as divergências dentro da mesma corrente teórica. Por exemplo, Myrdal usa o termo casta por exclusão dos termos raça e classe e refere toda a sua discussão ao credo americano. Segundo Dumont, Myrdal é importante principalmente por introduzir na sua análise a consideração das ideologias.[3] Diz este autor: "a suposta identidade essencial entre classe e casta parece se radicar no fato de que, desde que a igualdade é aceita como norma, então qualquer forma de desigualdade parece a mesma que qualquer outra devido ao seu desvio comum da norma" Dumont, 1961.

Para Dumont, a utilização do termo casta e a sua extensão para outros unversos culturais como uma forma de estratificação constitui uma atitude etnocêntrica. Para o sistema indiano a desigualdade é um credo fundamental "o sistema indiano é um sistema social coerente,

3 COX fornece uma bibliografia sobre a escola que adota a teoria de cartas no estudo das relações interétnicas. Ver COX 1959:490.

baseado num princípio de desigualdade, enquanto a barreira de cor americana contradiz o sistema equalitário em que se situa e no qual é uma espécie de doença". DUMONT, 1961:20-43.

Nos trabalhos de Ianni e F. Fernandes a passagem da sociedade de castas à sociedade de classes se dá através dos processos de urbanização e industrialização. Não é possível perceber de maneira sistemática uma teoria sobre a relação entre industrialização e urbanização; estes processos são vistos como concomitantes e reforçando um ao outro.

Os autores consideram de grande importância o impacto dos processos de urbanização e industrialização sobre o sistema de estratificação. Como já vimos, IANNI parece situar a raiz mesma do "problema racial" na diferenciação e hierarquização gerada pela industrialização no sistema capitalista. Florestan Fernandes enfatiza o caráter solvente da industrialização, isto é, a industrialização dissolveria o grupo étnico na massa de trabalhadores livres. O autor coloca a classe como substituindo a raça como foco de solidariedade. É quando examina os movimentos sociais negros que esta abordagem fica mais clara: "De um lado, não inseria, em bloco, os movimentos reivindicatórios na estrutura e dinâmica de classes. De outro, fazia com que eles não se ajustassem à realidade existente no seio da própria população de cor em processo de diferenciação interna. Se isto sucedesse, vários movimentos simultâneos poderiam equacionar os interesses dos diferentes estratos daquela população, o que facilitaria a formação de uma consciência mais completa: a) dos interesses que variam de um nível social para outro; b) dos interesses que são comuns e que exigiriam a colaboração estreita dos diversos movimentos independentes. Semelhante processo permitiria oferecer incentivos próprios à mobilização das classes médias de cor (pouco identificadas com os alvos dos movimentos reivindicatórios que representam os interesses da gente negra monoliticamente) e corresponderia melhor ao tipo de solidariedade requerida pelo padrão integrativo da sociedade de classes. Em suma, faria com que os movimentos reivindicatórios produzissem maior rendimento, como canais de integração do negro ao estilo de vida imperante em São Paulo na era da civilização industrial." FF, 1966:372.

Um dos elementos chaves característicos do sistema econômico-social engendrado pela industrialização seria o racionalismo.

Para Florestan Fernandes este seria o elemento que iria desagregar a ordem racial. Para IANNI, a racionalidade estaria operando na elaboração do preconceito do ponto de vista do sistema econômico. Alguns estudos realizados sobre industrialização e relações étnicas não corroboram a hipótese de F. Fernandes de que a identidade étnica desapareça ou perca significado como fator estruturador de relações sociais. O modelo de sociedade industrial a que se refere F. Fernandes teria os seguintes requisitos estruturais: a) uma perspectiva racionalista e secular; b) a predominância de relações contratuais sobre relações de *status;* c) mercados impessoais; d) mobilidade física e social de seus componentes. BLUMER, 1965:223.

Os exemplos históricos da sociedade americana e da África do Sul constituem um forte argumento contra o de F. Fernandes, como o demonstram de maneira indiscutível o trabalho do professor Blumer. Neste, salienta, com uma certa afinidade com IANNI que, na verdade, certos requisitos como o da racionalidade podem indicar uma adesão maior ao sistema de dominação racial e não a sua desagregação.

3 - A TEORIA DA ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL E O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERÉTNICAS – UMA INDAGAÇÃO

A pergunta fundamental que deve ser feita, não só para avaliar os trabalhos de Ianni e Florestan Fernandes mas também para orientar futuras pesquisas, é:

— Podem as relações étnicas serem analisadas como relações de *status* e classe, ou haveria alguma especificidade nestas relações que a utilização dos conceitos de classe e *status* deixaria escapar?

Frederik Barth discute o problema geral de como a "diversidade étnica" é socialmente elaborada, articulada e mantida. O autor mostra que em algumas áreas temos um alto grau de homogeneidade (uma distribuição diferencial insignificante de traços físicos, por exemplo, cor; culturais: língua, etc.) e ainda assim verificamos na ideologia dos grupos e na sua rotina de comportamento interpessoal a expressão de uma identidade étnica. BARTH, 1969.

Barth considera que os grupos étnicos são categorias sociais que fornecem uma base para *status ascription* e que as relações interétnicas são organizadas com referência a estes *status* ou identidades. Entretanto, ressalta que "as distinções étnicas não dependem de ausência de mobilidade, contacto e informação, porém acarretam processos sociais de exclusão e incorporação, de tal maneira que categorias discretas são mantidas apesar de mudança de participação e pertencimento a grupos sociais no curso da história individual. Relações sociais estáveis, persistentes e mesmo vitais são mantidas através de tais fronteiras e são freqüentemente baseadas nas dicotomias de *status* étnico sobre os quais os sistemas sociais se baseiam". BARTH, 1969.

Creio que as pesquisas de campo de Barth e seus colaboradores, e de outros pesquisadores no Brasil, que serão mais adiante mencionados, nos oferecem sugestões para a resposta à pergunta colocada anteriormente.

Como vimos no rápido esboço da abordagem sociológica e nos dois estudos específicos as relações interétnicas têm sido encaminhadas dentro de uma preocupação mais ou menos rigorosa, mais ou menos rica de estratificação social. Entretanto, tais estudos têm partido para as suas generalizações sem enfrentar rigorosamente, a meu ver, o problema de como a identidade étnica é articulada e mantida. Isto se verifica no tratamento dos dados utilizados nestes trabalhos.

De maneira geral não há discussão do que, por exemplo, sendo este o objeto de nossa preocupação, significa a utilização da "cor" como um indicador de grupo racial ou étnico.

Na perspectiva de Barth e seus colaboradores encontramos esta preocupação e a alocação do fator "cor" num conjunto de traços que permitem n combinações que são elaboradas por grupos diversos na formação de sua identidade étnica.

Esta é uma discussão que, me parece, deve preceder à discussão específica, tal como levada a efeito nos centros de coleta de dados censitários a respeito do quesito cor.

4 - O QUESITO COR NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS

4.1 Recomendações e práticas internacionais

O documento da ONU — Principles and Recomendations for National Populations Censuses (ST/STAT/SER.M/27) — reconhece estar o levantamento de características étnicas, raciais e de nacionalidade sujeito a condições e necessidades nacionais e portanto não recomenda critérios de aceitação universal. O documento fornece como exemplo de coleta de dados sobre características étnicas as questões feitas no período de 1945-1954 nos Censos de População da África do Sul, Brasil, Canadá, Chile, Cuba, Panamá, Costa Rica, Colômbia, Paraguai, Estados Unidos da América, Ceilão, Índia, Iugoslávia e outros.

A respeito das dificuldades encontradas no levantamento dos dados, afirma outro documento: "Quando as investigações se referem a grupos razoavelmente endógamos durante várias gerações dentro de um país, cada pessoa está igualmente consciente do grupo a que pertence, havendo, portanto, pouca dificuldade em se obter a informação. Em outros casos, entretanto, a adequação das respostas individuais pode ser seriamente afetada pela clareza da questão proposta e pelo material de instrução utilizado. Além das possibilidades de má compreensão da intenção da pergunta há sempre uma considerável chance de uma falsificação deliberada em conexão com questões referentes a assuntos que têm influência sobre o prestígio social. Por exemplo, ao responder uma questão sobre cor, uma pessoa poderá se afiliar ao grupo que tiver mais prestígio na comunidade"... ONU — 1959 — 49.

O documento "The Methods and Materials of Demography" do Bureau of the Census encara a questão do levantamento censitário de características étnicas da seguinte maneira:

"A definição de raça e de raças específicas e sub-raças é principalmente competência da antropologia física. É reconhecido por esta disciplina que no mundo moderno grande parte dos grupos étnicos é de origem racial mista e que há um processo de mistura racial em curso. Ao se coletar dados demográficos temos que nos contentar com classificações mais grosseiras que aquelas do antropólogo físico.

Estas classificações tendem a se basear em como os membros dos grupos se identificam, eles mesmos, entre si. Os grupos étnicos ou raciais assim determinados são geralmente mais significativos para finalidades de política social ou análise demográfica que aqueles definidos por critérios puramente antropométricos..."

4.2 O quesito cor

Sempre houve problemas com o levantamento do quesito cor nos Censos brasileiros. Parece haver um consenso sobre estes problemas que seria:

"O estudo das características demográficas dos diversos grupos que integram uma população apresenta sempre dificuldades nos países em que não é mantida entre eles uma rígida separação. A razão é óbvia: os cruzamentos entre os diversos grupos dão origem a tipos intermédios, cuja variedade aumenta cada vez mais e cuja representação se torna cada vez mais numerosa, através do tempo. "Laboratório de Estatística: 1970:198.

A partir desta constatação, e estudados os resultados dos Censos em que esteve presente o quesito cor, se verifica que:

1 — Houve uma multiplicidade de critérios entre os vários censos que prejudica a comparação dos dados. Laboratório de Estatística 1970:199-201.

2 — A autoclassificação e também a classificação efetuada pelo entrevistador no quesito cor é realizada com base em mais de um critério. Ou seja, não é apenas o aspecto físico — a cor da pele, olhos, tipo de cabelo e nariz, etc. que aloca determinada pessoa numa classificação. Também importante é a influência da posição que ocupa na comunidade, que passa a ser um critério para a alocação na classificação.

3 — Parece haver consenso de que o levantamento do dado é de alguma importância. Por exemplo, este dado seria útil para dar uma idéia da medida em que contribuíram os diferentes grupos étnicos para a formação da população atual. MORTARA, 1964:51.

Por ocasião da elaboração do Censo de 70, uma preocupação rigorosa com a qualidade do dado a ser obtido gerou ampla discussão sobre o assunto.

Nos pareceres emitidos pelos especialistas consultados encontramos uma preocupação com os critérios de classificação e com os termos, referentes à cor, que são utilizados. Constata-se a existência de múltiplas relações entre o critério de classificação e os termos.

Todo problema parece girar em torno de como as pessoas se classificam e, em se classificando, que termos utilizam.

5 - METODOLOGIA ALTERNATIVA

5.1 - Formulações anteriores:

Os documentos estudados, o da ONU e o do *Bureau of the Census*, parecem considerar que os levantamentos censitários devem se conformar com a impossibilidade de seguir critério "científicos", ou seja, caracterizar de maneira antropométrica a população. Os documentos, entretanto, reconhecem que a definição de raças é do domínio da antropologia física e que a classificação habitualmente utilizada é mais significativa para finalidades de análise demográfica e de política social. Os pareceres igualmente mencionam critérios antropométricos e a atual situação de mistura racial no Brasil. Parece-me, portanto, que deveríamos, ainda que brevemente, discutir a validade dos critérios antropométricos na determinação de grupos raciais e, mais do que isto, o que se entende por raça.

5.2 - Raça e critérios antropométricos

No início deste trabalho procuramos diferenciar o conceito de raça do de etnia.

A ONU, através da UNESCO, tem promovido diversos encontros de estudiosos do assunto, antropólogos e biólogos, como o encontro de Moscou, 1964, cujos trabalhos citaremos.

O termo *raça* ou qualquer outra palavra que usemos para substituí-la significaria um complexo de características hereditárias e o número total de indivíduos que o possuem.

Segundo Jean Hiernaux:

"Acredita-se que, com referência a traços biológicos, os grupos humanos formam um *continuum*. A caracterização em raças da humanidade é tanto uma questão de conveniência que a sua existência objetiva está em questão." HIERNAUX, 1965:75.

As conclusões do *Encontro de Moscou, do qual* Hiernaux foi o diretor, enfatizam a interação entre o cultural e o biológico. O item 12 de sua declaração afirma: "Não há um grupo nacional, religioso, geográfico, linguístico ou cultural que constitua *ipso facto* uma raça. O conceito de raça é puramente biológico" Moscou, 1964.

Parece-me, portanto, que falar da mistura racial no Brasil, como um problema para o levantamento de dados, é constatar um fato de natureza universal. Diz Levi Strauss a este respeito: "Nós tendemos a considerar as chamadas raças mais distantes de nós como sendo mais homogêneas. Para um homem branco todo amarelo parece igual e o reverso é provavelmente verdadeiro." LEVI STRAUSS, 1971:615.

As alternativas com que deve dialogar o levantamento censitário são, portanto, critérios antropométricos que se aproximam do conceito de raça e critérios terminológicos que se aproximariam do conceito de grupos étnicos.

5.3 - O quesito cor – critérios terminológicos

Parece-nos que é preciso ressaltar os seguintes pressupostos:

1 — A classificação por cor é uma frágil aproximação de uma classificação racial da população.

2 — Pesquisas realizadas indicam que os termos referentes à cor incluem diversos outros traços físicos além da pigmentação propriamente dita. SANJEK, 1971:1.126.

Este traços são — tipo e cor de cabelo, traços labiais, tipo de nariz, etc.

3 — A percepção e a conseqüente classificação por cor é influenciada por critérios físicos e outros critérios tais como prestígio social, tipo de sociedade regional, contato com outros grupos étnicos, etc.

4 — A percepção da cor é expressada num vocabulário específico composto de uma rica variedade de termos. HARRIS, 1970:1.

5 — Este vocabulário seria uma manifestação cultural de classificação.

6 — O problema é portanto estudar esta classificação expressa no vocabulário. O objetivo deste estudo seria chegar a uma classificação que refletisse os vários critérios utilizados e tornasse mais inteligível a ambigüidade que parece caracterizar a identificação étnica na sociedade brasileira.

Os trabalhos sociológicos abordados no início, os documentos da ONU, os pareceres dos especialistas consultados e outros estudos, todos indicam o fato fundamental da ambigüidade nos padrões de identificação étnica na sociedade brasileira. A experiência do IBGE é privilegiada, visto que tem acompanhado e detectado, através da aplicação do quesito cor nos seus censos, esta ambigüidade.

O problema seria o de elucidar e especificar quais os critérios que as pessoas utilizam para se classificar quando respondem ao quesito cor.

Uma possível abordagem seria o estudo dos termos que empregam para se identificar. Os termos constituiriam um domínio cognitivo relativamente organizado. SANJEK, 1971.

Um instrumental interessante para este tipo de estudo tem sido desenvolvido em Antropologia Social nos últimos anos e é denominado *Etnociência*.

Mais precisamente se refere ao sistema de conhecimento e cognição típicos de uma dada cultura. Estamos entendendo cultura como a definiu GOODENOUGH, 1957:167-68. "A cultura de uma sociedade consiste naquilo que alguém tem que conhecer ou acreditar a fim de que possa operar de uma maneira aceitável para seus membros e fazê-lo num papel que seja aceitável... É a forma das coisas que as pessoas têm em mente, os modelos de perceção, relação e interpretação destas coisas.

A descrição etnográfica, portanto, requer métodos de processar fenômenos observados de maneira que possamos construir mais explicitamente uma teoria de como nossos informantes organizaram os mesmos fenômenos. É a teoria e não apenas o fenômeno isolado que a descrição etnográfica pretende apresentar."

Tem havido estudos de terminologias e classificações de parentesco, tipos de doença, plantas e animais, etc.

Recentemente SANJEK, 1971 e HARRIS, 1970 aplicaram a metodologia mencionada, ao que chamaram "vocabulário racial brasileiro". Encontraram respectivamente 116 termos e 492 termos, entretanto, em ambos os casos havia um corpo reduzido de termos sobre os quais havia concordância de critérios.

A crítica que faço a ambos os autores é de que levaram em conta somente os critérios físicos — nos quais se destacam com grande importância associativa cor da pele e tipo de cabelo. Além disto cartões em que retratavam uma combinatória de traços físicos que não encontraríamos realmente, gerando assim o termo no momento mesmo da pesquisa.

Os trabalhos não tiveram a preocupação de estabelecer que outros critérios influem na utilização dos termos. Isto é, ficamos sabendo que determinada combinação de traços como tonalidade de pele, tipo de cabelo, cor dos olhos, etc. origina um dado termo, por exemplo, moreno sarará ou alvo.

Haveria assim um tipo de "visibilidade" que englobaria a visibilidade física (passível de apreensão nos trabalhos de Sanjek e Harris) que seria a visibilidade social. Isto é, a influência na auto-alocação e alocação de outros nos vários grupos de cor segundo n combinações de critérios selecionados pelo próprio indivíduo e seu grupo.

5.4 - Proposta de pesquisa

Um passo inicial seria a coleta de termos que comporiam o vocabulário racial. Isto poderia se realizar através de uma pergunta aberta em questionário numa pesquisa por amostragem. Recolhidos os vários termos se procuraria, através de análise, verificar quais as suas regularidades, por exemplo, incidência regional, rural/urbana, etc. Uma possi-

bilidade a considerar (para efeitos de comparação) seria a utilização de uma pergunta dupla:

— aberta para o entrevistado;
— fechada com quatro opções tradicionais para o entrevistador.

Analisados os termos, seria o momento, então, de através de métodos etnográficos estudar em determinadas situações típicas (definidas por uma reflexão sociológica sobre as relações interétnicas no contexto da sociedade brasileira), quais os critérios que agem sobre a percepção e elaboração destas relações. Esta proposta tem o caráter de um experimento que visaria, em última análise, pesquisar a inteligibilidade da chamada ambigüidade racial ou étnica brasileira. Forneceria subsídios para uma eventual reformulação dos critérios utilizados para a formulação do quesito cor nos levantamentos censitários.

5.4.1. O quesito cor no contexto do Projeto Indicadores Sociais

O interesse deste projeto quanto ao quesito cor se situa no quadro geral de sua preocupação com os elementos constitutivos da sociedade, mais especificamente no programa que pretende desenvolver referente à Estratificação e Mobilidade Social.

As possibilidades de análise sociológica desta área de pesquisa foram demonstradas na primeira parte deste trabalho. A especificação destas possibilidades no contexto do Projeto Indicadores Sociais em termos de propostas delimitadas de pesquisa será objeto de outro trabalho.

BIBLIOGRAFIA

BANTON, Michael — 1970 — "The Concept of Racism" in Ed. Zubaida — *Race and Racialism*, Tavistock, London.

BARTH, F. — 1969 — Ethnic Groups and Boundaries, The Social Organization of Culture Difference, Little Brown and Co., Boston.

BLUMER, H. — 1965 — "Industrialization and Race Relations" in Ed. Hunter — *Industrialization and Race Relations*, Oxford Press, London, New York.

COSTA PINTO, L. A. — 1953 — *O Negro no Rio de Janeiro*, Cia. Ed. Nacional — São Paulo.

COX, Oliver Cromwell — 1959 — *Caste, Class and Race*, Monthly Review Press.

DUMONT, L. — 1961 — *Contributions to Indian Sociology*, n.º 5, October, pp. 20/43.

FERNANDES, Florestan — 1966 — *A integração do negro na sociedade de classes*, Ed. Dominus, São Paulo.

GOODENOUGH — 1957 — "Cultural Anthropology and Linguistics" in *Monograph Series on Language and Linguistics*, n.º 9, Georgetown University.

HARRIS, Marvin — 1970 — "Referential Ambiguity in the Calculus of Brazilian Racial Identity" in *Southwestern Journal of Anthropology*, vol. 26, n.º 1, Spring.

HIERNEAUX, Jean — 1965 — "Aspectos biológicos da raça" in *International Social Science Journal*, vol. XVII n.º 1.
Laboratório de Estatística — 1970 — Estudos, IBGE, Rio de Janeiro.

LEVI, Strauss — 1971 — "Race and Culture" in *International Social Science Journal*, vol. XXIII, n.º 4.

MORTARA, Giorgio — 1964 — "Estudo de Dados Censitários" in *América Latina*, Rio de Janeiro.

ONU — 1959 — Principles and Recommendations for National Population Censuses.

REX, John — 1970 — "The concept of race in sociological theory" in Ed. Zubaida — Race and Racialism, Tavistock, London.

SANJEK, Roger — 1971 — "Brazilian Racial Terms: Some aspects of Meaning and Learning" in *Americana Anthropology*, April.

WARNER, L. — 1936 — "American Caste and Class" in *American Journal of Sociology*, vol. XLII.

Indicadores Sociais: relatório de 1979

INDICADORES SOCIAIS
Relatório 1979

I - INTRODUÇÃO

A inclusão de uma nota introdutória ao presente trabalho não se prende apenas à necessidade de um esclarecimento prévio de seus objetivos e limites; ela expressa também e principalmente a necessidade de uma discussão mais ampla sobre o significado de Indicadores Sociais e do movimento que, com a mesma denominação e virtualmente sob a égide do Estado, vem se desenvolvendo ao longo dos últimos dez a quinze anos em grande parte dos chamados países ocidentais.

A própria criação de um departamento de Indicadores Sociais, no âmbito do IBGE, tanto quanto sua produção não podem ser entendidas fora deste movimento, senão que referindo-se a ele e evidenciando, através do confronto, seus pontos de aproximação e de afastamento. Faz sentido, portanto, que se retome aqui alguns passos deste processo de interação, com o objetivo de explicitar os pressupostos teóricos e metodológicos que norteiam o presente relatório. Assim, ainda que de forma sumária, se procura num primeiro momento reconstituir o itinerário percorrido pela noção de Indicadores Sociais, pondo em relêvo as críticas e reformulações que lhe foram feitas. Em seguida, se procura mostrar o reflexo destas críticas sobre a própria concepção de Indicadores Sociais que prevalece no Departamento e à maneira pela qual tal concepção se concretiza nos trabalhos que por ele vem sendo elaborados.

A ARMADILHA CONCEITUAL

Se o tratamento de Indicadores Sociais, enquanto noção e enquanto objeto de pesquisa é bastante recente, isso não impede, porém, que exista um volume de trabalhos considerável sobre o tema nem tampouco que esta literatura já esteja permeada por representações distintas e até mesmo antagônicas, tanto no que diz respeito ao significado de Indicadores Sociais, quanto à sua finalidade. Um e outro aspecto da questão poderiam, de alguma forma, estar relacionados: de um lado, o caráter recente da construção de Indicadores Sociais apontaria para o sentido de busca, de tentativa e erro, que caracteriza a delimitação de qualquer área nova de conhecimento. De outro, a percepção de nítidas diferenças na produção, capazes de justificar a criação de "escolas" de pensamento [1] sobre Indicadores Sociais, apontaria para o próprio processo de crítica e reformulação conceitual qua acompanha aquele movimento.

Mas seria por demais simplista associar a dissensão em torno dos Indicadores Sociais tão somente à sua emergência recente no campo da pesquisa social. Não é apenas por constituir-se numa temática nova, por não ter tido ainda tempo para cristalizar seus fundamentos que o tratamento de Indicadores Sociais está longe de ser homogêneo. Se algumas das divergências que aí se apresentam, por estarem mais atreladas a aspectos formais, são passíveis de superação, outras, porém, ao refletirem distintas apreensões do social e de sua dinâmica interna, partem, por isso mesmo, de posições irreconciliáveis. Esta pluralidade de tendencias e níveis de desacordo presentes nos trabalhos sobre Indicadores Sociais reforça, portanto, a necessidade de estudá-los "por dentro" e de recuperar a história do conceito, através da própria história do movimento. Neste sentido, o primeiro passo é exatamente o de levantar sua origem.

---

(1) Ver, a propósito, os trabalhos de Cazes(1972), *Lerner Hamburger* (1976) e *Parganina* (1975), que procuram dar uma visão geral destas diferentes linhas e de seus pontos básicos de discordância.

UMA NOTA HISTÓRICA

A demanda por Indicadores Sociais configura-se mais claramente, nos E.U.A., em meados da década de 60.[2] A expressão, ela mesma, foi empregada pela primeira vez por *Raymond Bauer*, professor de Administração em Harvard, ao dar-se conta de que a missão que lhe havia sido confiada pela NASA — estudar os efeitos sociais do programa de pesquisas espaciais — não poderia ser atendida com as estatísticas até então disponíveis. Fundamentalmente foi esta a argumentação por ele desenvolvida para justificar a implementação de um sistema de indicadores sociais em trabalho coletivo, publicado em 1966 (*Bauer*, ed. 1966).

Paralelamente, algumas tentativas, sobretudo na área governamental, foram feitas no sentido de ampliar a base de informações sociais. Naquele mesmo ano, a Comissão Presidencial sobre Tecnologia, Automação e Progresso Econômico apresentaria um relatório com algumas proposições visando à elaboração de um sistema de contabilidade social. A justificativa para o projeto era essencialmente a mesma apresentada por *Bauer*:

> "não dispomos até o presente, de um mapeamento contínuo das mudanças sociais, e estamos mal preparados (em assuntos como habitação, educação ou status do negro) para determinar nossas necessidades, estabelecer metas e avaliar nosso desempenho" (in *Henriot*, 1970: p. 241)

A par destas reivindicações, dois esforços realizados ao nível do poder central — o primeiro na esfera do Executivo e o segundo na esfera do Legislativo — dariam maior suporte político à noção de Indicadores Sociais. Assim é que em março de 1966, o Presidente *Johnson* encarregaria o Departamento de Saúde, Educação e Bem Estar Social de empreender uma missão interdepartamental, visando à construção de um sistema de indicadores para a área social. Com este objetivo, organizou-se um painel de Indicadores Sociais, tendo como consultores entre outros *Raymond Bauer*, *Otis D. Duncan*, *Bertram Gross* e *Eleanor Sheldon* que, sob a coordenação de *Mansur Olson Jr.*, *Wilbur Gorhan* e *Daniel Bell*, passaram a assessorar a equipe do departamento, coletando e sistematizando informações sobre diversos temas. O resultado destes trabalhos, que se estenderam por mais de dois anos, consubstanciou-se no documento Toward a Social Report, publicado em janeiro de 1969 e que se tornaria um dos textos classicos na história dos Indicadores Sociais.

O segundo esforço viria em 1967, através da introdução do decreto — The Full Opportunity and Social Accounting Act — elaborado por *Walter Mondale* e dez outros senadores, prevendo a elaboração de um Relatório Social da Presidência e a convocação de um Conselho Social e de uma comissão mista, encarregados respectivamente de ajudar em sua preparação e de apresentar conclusões e recomendações ao congresso. Tal como se explicitara no decreto, a proposta do Relatório enquadrava-se numa política voltada para:

> "promover o bem-estar geral... encorajar as condições que garantam a cada americano a oportunidade de viver com decência e dignidade e avaliar, de modo claro e conciso, se tais condições estão sendo promovidas e encorajadas em áreas como saúde, educação e treinamen

(2) Para um levantamento mais minucioso da história dos Indicadores Sociais ver *Gross* e *Springer* (1969: pp. 3-33) e *Land* (1975: pp 5-14).

to, reabilitação, oportunidades vocacionais, habitação, arte e humanidade, assistência especial ao doente e retardado mental, ao necessitado, ao abandonado e ao criminoso." (in *Land*, 1975: p. 9).

No mesmo ano e em acréscimo ao interesse que se vinha firmando nos círculos governamentais por Indicadores Sociais' (*Gross*, 1969: p. 19), foram divulgados dois volumes especiais de The Annals, tratando especificamente do tema.(3) Esta coletanea de 21 artigos, organizada por *Bertram Gross*, afora provocar inúmeros debates no meio academico e no Congresso, serviria igualmente como subsídio para a elaboração posterior do Toward, inscrevendo-se ao lado deste como um dos marcos de referência do movimento de Indicadores Sociais.

A partir daí, não demorou muito para que organizações internacionais como a O.C.D.E. e a C.E.E. passassem a incentivar programas de estudos e a propor temas específicos para a construção de indicadores na área social(4) e para que o movimento propriamente dito transpusesse as fronteiras americanas.

Os primeiros anos da década de 70 marcariam a difusão dos "Indicadores Sociais" em grande número de países ocidentais. Em 1971, publicava-se na Inglaterra o primeiro volume de Social Trends; em 1973, Données Sociales, na França; Social Indicators nos E.U.A., White Paper on National Life no Japão, e Gesellschaftliche Daten na Alemanha. Atualmente, cerca de 25 países vem desenvolvendo de forma mais ou menos regular trabalhos na área de Indicadores Sociais.(5)

A GÊNESE PRAGMÁTICA DOS INDICADORES SOCIAIS

As observações feitas até aqui já são suficientes para caracterizar a ligação básica que, desde sua origem, se estabeleceu entre a construção de Indicadores Sociais e a esfera política do planejamento. De fato, é fundamentalmente a partir de e com referência a um processo de tomada de decisões que o movimento de Indicadores Sociais deve ser pensado o que, por sua vez, sugere duas ordens de questões.

A primeira delas diria respeito às próprias razões que, num determinado momento, justificariam a emergência de uma "demanda generalizada" por Indicadores Sociais. A partir de que elementos concretos a ausência destas informações passa a ser sentida? Por que elas se tornam necessárias?

A segunda estaria referida à concepção do social que tenderia aí a prevalecer. O que se está entendendo por social, por sistema social? Qual o papel do Estado e quais as suas limitações no tratamento da questão social?

---

(3) Observe-se que, embora se tratasse de uma iniciativa privada e mais propriamente acadêmica a proposta de The Annals mantinha vínculos estreitos com a esfera do poder público. O próprio editor reafirmaria estes vínculos, ao indicar que 'o ponto de partida do documento remontava à mensagem presidencial sobre Saúde e Educação de março de 1966' (*Gross*; 1969: p. IX), em razão da qual fora inicialmente concebido como um 'Relatório Social exploratório' (p. X).

(4) Assinale-se ainda que a questão do subdesenvolvimento/desenvolvimento, que se colocava como uma das temáticas centrais do pensamento social e, mais particularmente, do pensamento social latino-americano nos anos 60, despertava também o interesse pela construção de sistemas de indicadores, com o propósito de mensurar níveis internacionais de "desenvolvimento" ou de "pobreza". Trabalhos levados a efeito pela CEPAL dariam conta desta preocupação, bem como das discussões que, a partir da questão mais ampla do desenvolvimento, se estenderiam igualmente à definição do "social" e dos limites e problemas envolvidos em sua mensuração.

(5) Na introdução de Social Indicators (1976) é feita a listagem destes países.

A argumentação desenvolvida pelos autores do Toward a Social Report indica algumas pistas para ambos os tipos de indagação. Assim, com relação ao primeiro, é significativo que os autores introduzam o trabalho apontando para o paradoxo existente entre as altas taxas de crescimento econômico e o aumento do descontentamento social:

> "Na verdade, os indicadores econômicos integraram-se de tal forma em nossa maneira de pensar que tivemos a tendência de igualar o aumento do Produto Nacional ao Bem-Estar Nacional. Muitos ficam surpresos ao constatar que o descontentamento e a intranquilidade vem crescendo enquanto o Produto Nacional aumenta tão rapidamente. Parece paradoxal que os indicadores econômicos venham de modo geral registrando um progresso contínuo - aumento da renda, baixo nível de desemprego - enquanto as ruas e os jornais comprovam um descontentamento crescente - incêndios e saques nos guetos, conflitos no campus, crime nas ruas, alienação e rebeldia entre os jovens" (HEW, 1970: p. XI).

Parece ter sido, pois, o reconhecimento de que o crescimento econômico não se fazia acompanhar por uma melhoria na qualidade de vida — ou, melhor dizendo, que o progresso "econômico" não engendrava por si mesmo o progresso "social" o que impulsionou, naquele momento, a produção de Indicadores Sociais.(6) Mais precisamente, a insatisfação que daí advinha ao constituir-se numa ameaça social crescente, recolocava em novos termos a necessidade de controle, ao deixar claro que uma abordagem essencialmente econômica não daria conta do real a ser planejado e controlado.(7) Se a origem dos Indicadores associava-se, assim, predominantemente a uma relação entre conhecimento e controle social,(8) a orientação que lhe seria dada nesse primeiro momento voltava-se, em grande parte, para os aspectos "disfuncionais" ou "patológicas" do sistema. Presente em alguns dos temas incluídos por The Annals sob a rubrica de problemas sociais, como crime e delinqüência, desordem social e discriminação contra o negro, é essa mesma orientação que se explicita de forma mais acentuada no tratamento de "doenças sociais" que comanda praticamente toda a apresentação do Toward.

---

(6) É interessante observar que na introdução de Le Partage des Bénéfices, visto por alguns autores como o precursor dos Indicadores Sociais na França, a mesma questão se expressa sob a forma de dúvida: "Não existe um grave perigo em se deixar levar pela convicção de que o crescimento da produção e da renda nacional seja portador, em si mesmo, de todos os benefícios e, em particular, que ele se faça acompanhar da redução das desigualdades econômicas e sociais?" (*Darras*, 1969, p. 17).

(7) Acrescente-se que tal perspectiva vinha de encontro aos interesses de um grande número de cientistas sociais, até então negligenciados pela esfera política de um planejamento que, em função do próprio boom econômico experimentado ao longo dos anos 60, tendera a privilegiar sobretudo a parcela formada pelos economistas. Em outras palavras, a 'demanda' por Indicadores Sociais era também estimulada por uma 'oferta' de cientistas sociais que reivindicavam maior participação no processo decisório e viam no trabalho a possibilidade de interferir mais concretamente no jogo político. O sentido desta discriminação e do esforço empreendido por estes intelectuais, patente na forma pela qual The Annals antecipou uma resposta ao pedido da Presidência de um relatório social, explicitar-se-ia igualmente nas críticas de *Gross* e *Springer* ao que chamaram de "intelligence gap". (*Gross* e *Springer*, 1969: pp. 3-5).

(8) Ressalve-se contudo que, embora dominante, a perspectiva de controle social não se estendia a todos os postulantes de Indicadores Sociais. Autores, como *Gross*, a rejeitariam assumindo que o trabalho de Indicadores Sociais poderia ser igualmente instrumentalizado por grupos sociais como forma de pressão para suas próprias reivindicações. Neste sentido, valeria a pena estabelecer um paralelo entre alguns artigos da coleção por ele editada — Liberdades Civis, Participação Democrática, Discriminação contra os Negros — e o movimento pelos Direitos Civis dos Negros iniciado pouco tempo antes nos EUA. Ver, a propósito, as considerações de *Henriot* e *Lener Hamburger* sobre as implicações políticas das diferentes abordagens de Indicadores Sociais e a distinção estabelecida por *Land* (1975) entre o que chamou de "racionalidade de política social" e "racionalidade de mudança social". De acordo com o autor, enquanto a primeira decorre da necessidade de avaliar e orientar programas públicos, a segunda, fundamentando-se na observação de que as sociedades modernas passam por uma transformação de longo alcance, procura basicamente estabelecer o ritmo e a direção dessa transformação.

A REPRESENTAÇÃO DO SOCIAL

Tais observações já anteciparíam, de alguma forma, a representação do social contida nos primeiros trabalhos de Indicadores Sociais. O social era visto através de uma série de dimensões particulares, constituindo um domínio fechado, que se delineava de forma residual e em contraposição ao econômico. Ou seja, o social era, antes de mais nada, o não econômico. Tal percepção, que já transparecia nas propostas de Mondale e da Comissão de Tecnologia, acompanharia ainda a seleção de temas de muitos trabalhos de Indicadores Sociais, nessa primeira fase. Uma vez mais o Toward fornece um bom exemplo e, a seu lado, as propostas elaboradas por *Jacques Delors* em 1970 para a França e pela C.E.E. em 1971.

E.U.A. DEPARTAMENTO DE SAÚDE; EDUCAÇÃO E BEM-ESTAR (HEW) TOWARD A SOCIAL REPORT 1969	FRANÇA SEMINÁRIO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DIRIGIDO POR J. DELORS (1968) LES INDICATEURS SOCIAUX 1970	C.E.E. PROJETO DE PESQUISA SOBRE A METODOLOGIA DE ESTUDOS DE LONGO PRAZO NO CAMPO SOCIAL 1971
Saúde e Doença	Expectativa de vida	Situação da Velhice
Mobilidade Social	Proteção à Saúde	Habitação
Meio Ambiente	Evolução da Família	Condições de Trabalho e Mobilidade
Renda e Pobreza	Participação da Mulher	Saúde
Ordem e Segurança Pública	Situação da Velhice	Educação
Educação, Ciência e Arte	Tratamento da Marginalidade	Estilos de Vida
Participação e Alienação	Evolução do Nível de Emprego	Renda
	Papel da Educação	Desenvolvimento Cultural
	Desenvolvimento Cultural	Grupos Populacionais Específicos
	Adaptação à Mudança	
	Mobilidade Social	
	Abertura da Sociedade à Influência Externa	
	Distribuição dos Recursos Naturais	
	Utilização da Renda	
	Evolução do Ativo	
	Papel da Previsão	
	Desenvolvimento Comunitário	
	Habitação	
	Organização do Espaço Rural	
	Desenvolvimento Urbano	
	Uso do Tempo	

A análise do social, daí resultante, operava assim a uma dupla redução: isolado no tempo, o social era descrito como uma situação não se investigando as causas que lhe deram origem. Limitado no espaço, o social era descrito como um fenômeno auto-sustentado, desvinculado, portanto, da organização da produção e da esfera política propriamente dita. (Girardeau, in Social Science Information 11, p. 191).

Por outro lado, a leitura de alguns trabalhos sugere ainda que a representação do "social" passava necessariamente (e em certa medida era ditada) por considerações em torno do que se identificava como "problema social". Não é de estranhar, pois, que a tarefa dos Indicadores Sociais fosse vista primordialmente como a de equacionar e por em relevo estes problemas, iluminando a escolha do planejador na seleção de metas e programas prioritários:

> "Um relatório social (...) pode aperfeiçoar a tomada de decisões políticas em, pelo menos, dois níveis. Em primeiro lugar, ao tor

> nar os problemas sociais mais visíveis, ele permite julgamentos mais precisos sobre as prioridades nacionais. Em segundo lugar, ao esclarecer de que modo diferentes medidas do "bem-estar nacional" estão evoluindo, ele permite em última instância uma avaliação melhor dos resultados dos programas governamentais" (HEW, 1970: pp. XXXII-XXXIII).

A mesma citação permite, por sua vez, introduzir o suporte básico de grande parte destes trabalhos, ou seja, o sistema de valores expresso nas chamadas teorias do bem-estar ("Welfare State"). De fato, as inúmeras referências aos problemas ou desvios sociais traduziam, ainda que implícitamente, a noção de quebra de um padrão geral, a ser corrigida mediante a intervenção do poder público. Assumia-se, por conseguinte, a existência de um consenso em termos de objetivos e valores, reconhecendo-se o Estado como árbitro do bem-comum. Algumas definições de Indicadores Sociais, tomando-os como medida direta de bem-estar, são ainda mais elucidativas a este respeito:

> "Indicadores Sociais são estatísticas, séries estatísticas ou qualquer outro tipo de informação que nos permitem estimar o ponto em que estamos e o ponto almejado com relação a nossos valores e objetivos"... (Bauer, 1966: p.1)

> "Um indicador social, no sentido em que o termo está sendo aqui empregado, pode ser definido como uma estatística de interesse normativo direto, que facilita julgamentos concisos, globalizantes e equilibrados dos principais aspectos de uma sociedade. Ele é, em todos os casos, uma medida direta de bem-estar". (HEW, 1970: p. 97).

A visão do social que assim se delineava, iria associar-se uma representação essencialmente numérica de indicador. Privilegiavam-se os aspectos mais diretamente mensuráveis, negligenciando-se, em contrapartida, aqueles não suscetíveis de quantificação do que resultava um recorte mais propriamente operacional do fenômeno que se pretendia retratar. É esta redução do espaço social a um espaço mensurável que se expressa nitidamente nas definições de Indicadores Sociais, algumas das quais já mencionadas, como "estatísticas", "séries estatísticas" ou "definições operacionais".

As observações feitas até aqui já seriam suficientes para esclarecer a orientação impressa aos primeiros trabalhos na linha de Indicadores Sociais e por em evidência a redução do social que aí operava. Tal como foi apontado, esta redução se dava básicamente em tres níveis:

i - pela separação entre o social, o econômico e o político,

ii - pela representação do social, enquanto "problema", passível de ser solucionado mediante a intervenção do Estado e

iii - pelo recorte operacional do "problema" social.

Importaria agora mostrar em que sentido e com que intensidade o conjunto destas proposições foi objeto de crítica e reformulação.

CRÍTICA E REFORMULAÇÃO

Um primeiro conjunto de críticas dirigiu-se à concepção fechada do social que se refletia nas propostas de Indicadores Sociais e ao caráter arbitrário e estéril da separação entre o econômico e o social. O conjunto destas críticas levaria a um repensar da realidade social e da articulação entre seus diferentes aspectos, que se traduziria por uma nova orientação dos trabalhos, inclusive daqueles levados a efeito por organizações internacionais como a O.I.T. É esta nova orientação que se expressa claramente na Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra em 1973:

> "É preciso admitir, em conjunto, que a oposição dialética entre o "econômico" e o "social" pertence ao passado; que seria estéril debater e resolver os problemas econômicos sem levar em conta os objetivos sociais e que, inversamente, seria totalmente irrealista debater e fixar objetivos sociais sem levar em conta as condições e as restrições econômicas". (BIT, 1973: p.5).

Observe-se no entanto que,se por um lado, a chamada do relatório alertava para a interdependencia do "econômico" e do "social", por outro lado, reafirmava a separação entre ambos, ao definir o social como "objetivo" ou meta a ser alcançada e o econômico como "meios" ou "condições" capazes de implementar aquela meta.(9)

Opondo-se a esta postura, alguns autores tenderiam a recuperar para o social a noção de sistema. O econômico ou o político, a exemplo do religioso ou do cultural, emergiriam daí como subsistemas ou campos particulares de relações integrados ao sistema social que, enquanto totalidade, garantiria sua coerência e sentido. Desta forma, a proposta dos Indicadores Sociais deveria basear-se primordialmente num esforço teórico visando à apreensão desta totalidade e à identificação dos princípios que regem a organização e o movimento de suas partes. As críticas formuladas pelo grupo de Economie et Humanisme e, em particular, a de *Pierre Vergès* contra a separação entre o "economico" e o "social" dão conta desta posição:

> "Normalmente este qualificativo (social) deveria designar tudo o que se relaciona à sociedade, tudo o que diz respeito respeito à existência social e suas condições globais de exercício; donde tal denominação deveria englobar, em primeiro lugar o econômico e o político que são eminentemente fenômenos "sociais". (Economie et Humanisme, 1972: p. 2)

> "(Falta) aos Indicadores Sociais um quadro teórico que permita compreender e interpretar seus movimentos. O primeiro esforço é, pois, teórico: ele concerne simultaneamente à compreensão das relações econômicas e ao sistema de comunicação entre o sub-sistema econômico e o sistema social. O ato de compra, por exemplo, tem um duplo sentido: ele é, ao mesmo tempo uma troca monetária e uma afirmação de status por parte do comprador...

(9) Concepção semelhante pode ser encontrada em trabalhos mais recentes como o de *Demo* (1978).

> É preciso pois trabalhar sobre esta dualidade e examinar de que maneira cada ato, cada situação é lugar de tradução, de transferência de temas ou relações sociais em atos econômicos. (P. *Vergès*, 1972: p. 23).

Se a proposta de *Vergès* — de demarcação de um quadro teórico capaz de embasar a formulação de Indicadores Sociais — está longe de ser plenamente atendida, é inegável que esforços vêm sendo empreendidos com o propósito de superar a concepção fechada de social e o tratamento descritivo que prevaleciam nos trabalhos de Indicadores Sociais e de dotá-los de maior eficácia explicativa. Neste sentido, é interessante observar a preocupação crescente no quadro destes relatórios com o que antes fazia parte tão somente dos 'relatórios econômicos': a análise da estrutura social da produção, com a explicitação da divisão do trabalho entre os diferentes agentes e da repartição de renda que daí advêm. Cabe lembrar, também, os estudos que vêm sendo desenvolvidos sobre estratificação e mobilidade, tomando a divisão do trabalho como ponto de partida e procurando restabelecer, por essa via, a ligação orgânica existente entre a esfera da produção e a formação de grupos e classes sociais. Ou ainda a abertura, ao nível dos relatórios de Indicadores Sociais, para temas que até então eram objeto quase que exclusivo de círculos acadêmicos ou associações políticas, como o da participação política dos grupos sociais, vista não apenas através de um ângulo mais restrito (vinculação político-partidária, sindicalismo, comportamento eleitoral) mas também através de outras manifestações, como greves e litígios trabalhistas.(10)

Uma segunda ordem de críticas teve como alvo a própria vinculação dos Indicadores Sociais ao quadro do planejamento e desdobrou-se em, pelo menos, dois níveis complementares. Criticava-se, por um lado, a identificação de Indicadores Sociais a uma medida direta de bem-estar. Alguns teóricos do movimento chamavam a atenção para o fato de que esta característica de interesse normativo atribuida ao indicador social era por demais restritiva, na medida em que muitas variáveis importantes para a compreensão da realidade social eram, a priori, excluídas da análise, enquanto outras tantas, consideradas hoje como relevantes, poderiam amanhã ser vistas como supérfluas. (*Sheldon* e *Freeman*, 1970: p.2). Indo mais além, alguns autores centrariam sua crítica na própria noção de bem estar social como o somatório do bem estar dos diferentes indivíduos e na negação, aí implícita, de uma sociedade estratificada, com valores e interesses em conflito. (*Henriot*, 1910: p.247; *Araujo Costa*, 1975).

Por outro lado, questionava-se a premissa de que os Indicadores Sociais pudessem interferir diretamente na definição de metas e objetivos prioritários. Autores como *Sheldon* e *Freeman* argumentavam que objetivos e prioridades de uma política não poderiam ser extraídos de maneira mecânica de um sistema de indicadores sociais e que, por vezes, a própria elaboração destes poderia estar submetida à uma tomada de posição prévia quanto àqueles. Neste sentido alertavam ainda os autores para"o risco de se estimularem apenas os estudos suscetíveis de gerar boas respostas" (in *Cazes*, 1972: p. 26). Retomando a questão, *Henriot* criticaria a visão pretensamente técnica dos projetos de Indicadores Sociais e apontaria para a definição de metas e objetivos como um ato essencialmente político:

> "Boa parte da literatura recente sobre Indicadores Sociais parece argumentar que os desafios colocados pelo processo de urbanização poderiam ser respondidos basicamente atra

(10) Cf. a propósito a edição de 1978 de Donnees Sociales e a de 1977 de Social Trends.

> vês de informações mais adequadas. Tal visão oclude, desde o início, a instância política mediante a colocação de "problemas" a serem solucionados de forma puramente técnica (...). Contudo, vem se tornando cada vez mais evidente que a administração não pode ser dissociada da política, quer em termos teóricos, quer ao nível da prática. Os meios não são independentes dos fins e os fins — referidos a valores e interesses — são eminentemente políticos" (*Henriot*, 1970: p. 244).

Tomadas em conjunto, tais críticas serviriam para afastar a visão simplista do indicador social como medida direta de bem-estar e para recolocar, em termos mais realistas, o papel e as finalidades que lhe eram atribuídas no quadro do planejamento. Em poucas palavras, a representação ingênua de que os Indicadores Sociais permitiriam o estabelecimento de objetivos e prioridades sociais cedeu lugar ao objetivo mais modesto de contribuir para a análise da realidade social e de seus processos de mudança (*Land*, 1971: p. 322).

Finalmente, uma terceira ordem de críticas voltou-se contra a operacionalização e a quantificação como critério básico dos aspectos a serem indicados.(11) De forma indireta, também este procedimento poderia ser relacionado à prática do planejamento. E isto porque embora a tendência à operacionalização se manifeste em praticamente todos os setores de pesquisa, na esfera do planejamento ela encontra um reforço adicional, em função do próprio caráter de curto prazo que acompanha a produção intelectual de seus agentes. *Etzioni* e *Lehnan* assinalariam este aspecto afirmando que :

> "A preferência pelas dimensões quantitativas de um conceito é particularmente acentuada quanto maior for a pressão sobre um projeto visando a 'resultados imediatos, tangíveis'. Em tais situações, enfatizam-se as dimensões quantitativas por serem frequentemente mais visíveis e por permitirem uma mensuração mais rápida e direta" (*Etzioni* e *Lehnan* 1967: p.5).

Alertando sobre os perigos que poderiam advir desta prática, os autores chamariam a atenção para o afastamento que, a pretexto de maior precisão, se poderia estabelecer entre o conceito, tal como teoricamente formulado e sua definição operacional. Segundo eles dificilmente um indicador ou um conjunto de indicadores numéricos dariam conta de todas as dimensões de um conceito e os problemas surgiam exatamente por se pretender dar uma cobertura completa do conceito, quando, de fato, apenas uma parte dele estava sendo coberta. (*Etzioni* e *Lehnan*, 1967: p. 3). Em reforço a sua argumentação, *Bauer*, após afirmar que, muitas vezes, o dilema com que se defronta o cientista social é o de ter de optar entre uma medida aproximada

---

(11) Muitos autores tenderiam a ver e criticar este procedimento como uma espécie de "economicismo" que estaria sendo imposto ao tratamento social (*Henriot*, 1970: p. 248; *Verges*, 1972: p. 22) e baseavam sua argumentação no fato de que certas categorias de pensamento, até então adstritas ao campo econômico, passavam igualmente a permear o domínio do social. Nesta tendência, incluir-se-ia o transplante de noções como as de custo e rentabilidade, bem como as tentativas de construção de um sistema de contabilidade ou de indicadores sociais. Tais críticas, contudo, deixavam de levar em conta que também a representação do espaço econômico havia sofrido o mesmo recorte artificial e que a tendência à operacionalização no campo econômico simplesmente precedera, no tempo, a que naquele momento se apresentava no social. Em outras palavras, a representação de que o econômico pudesse ser apreendido através de custos, rentabilidade ou não importa que outros aspectos mensuráveis, era igualmente reducionista.

de uma variável relevante ou uma medida rigorosa de uma variável menos relevante, denunciaria o que chamou de 'magia do número': as coisas que podem ser contadas despertam mais interesse do que as que não podem ou ainda não foram contadas (*Bauer*, 1966: p. 37).

Contra esta 'magia do número', manifestar-se-iam igualmente outros autores afirmando que se, por um lado, aspectos relevantes da área social não eram redutíveis a números, por outro, mesmo os aspectos mensuráveis não poderiam ser corretamente avaliados sem que se procurasse desvendar os significados culturais ocultos sob sua regularidade numérica. A posição de *Cicourel* expressaria bem esta tendência:

> "não há problemas quanto à medida de certos 'fatos sociais' como o número de mortes ou nascimentos, mas como medir sistemas normativos ou ideológicos? Mesmo esses 'fatos sociais' (nascimentos, mortes) podem ter significados culturais definidos e o comportamento dos indivíduos diante deles dependerá dessa definição cultural. Definições e significados culturais informam cada ato social e a correspondência necessária entre o sistema matemático e a teoria substantiva, para haver uma mensuração precisa, é por eles mediada"(in *Zaluar*, 1975: p. 18).

Em síntese, não era apenas para cobrir o que ainda não pudera ser mensurado que se reivindicava o recurso a metodologias alternativas, como a antropológica, no tratamento do social. Era também para esclarecer em que medida e sob que restrições estaria operando a correspondência entre o ato social, tal como representado e vivenciado por seus agentes, os conceitos teóricos elaborados sobre esta prática e a expressão numérica com que se pretendera simbolizá-los.

O efeito destas críticas sobre o trabalho dos Indicadores Sociais também se fez sentir, ainda que de forma menos acentuada: assim, não obstante a visão dos Indicadores Sociais seja, ainda hoje, predominantemente quantitativa, vem crescendo o reconhecimento de que outras metodologias, além da estatística, são necessárias para a construção de Indicadores Sociais, tornando-se mesmo imprescindíveis no tratamento de determinados temas.(12)

INDICADORES SOCIAIS: UMA OPÇÃO DE TRABALHO

Ao ser criado na Fundação IBGE em 1973, o Grupo Projeto de Indicadores Sociais já se beneficiava deste processo de discussão em torno do significado e abrangência dos Indicadores Sociais. Particularmente, muitas das críticas e reflexões sobre o movimento orientariam a tomada de posição do grupo, que viria a se formalizar inicialmente no estudo de A. *Costa*, Considerações teóricas sobre o conceito de Indicador Social: uma proposta de trabalho. Caberia, pois, retomar

(12) Confirmam esta tendência, por exemplo, as recomendações do Bureau of Census dos E.U.A., no sentido que se utilizasse o método antropológico para o estudo do comportamento de minorias étnicas. No caso específico do Brasil, mencione-se o trabalho apresentado por *Salm*, no Seminário sobre Informação e Política de Emprego, realizado em 1974 em Brasília, no qual afirma que "além do fato de que já se produziu uma massa impressionante de dados... acreditamos que maior atenção deve ser agora dirigida ao significado das categorias utilizadas, à produção de conceitos que dão origem aos elementos coletados e à sua organização. Estamos sugerindo que em lugar da 'falta de dados', o que realmente falta são pesquisas de campo de cunho etnográfico que, por não utilizarem instrumentos de coleta padronizados, por um lado, correm menor risco de realizar cortes indevidos na realidade e, por outro, podem oferecer subsídios importantes" (*Salm*, 1974: p.304). A par destas recomendações, registre-se ainda o exemplo de Donnees Sociales, 1978, que afora a seleção e análise de dados estatísticos, inclui também estudos de caráter mais metodológico e analítico como os que foram elaborados sobre "Atividade Feminina e Família" e "Condição Social dos Pequenos Camponeses".

e desenvolver aqui algumas das colocações feitas no texto, de vez que essencialmente elas representam o fio condutor do trabalho levado a efeito ao longo destes seis anos.

A primeira delas refere-se à propria concepção do social que preside este trabalho e que encontra suas raízes no pensamento de *Mauss* ao afirmar que "o social só é real quando integrado a um sistema". Tal concepção desautorizaria, a priori, a visão de Indicadores Sociais como um "elenco" de temas isolados ou como o "retrato" de uma dada situação social, na medida mesmo em que subordinaria a apreensão do social a um duplo esforço por parte do pesquisador: o primeiro, sincrônico, que desse conta da articulação existente entre os múltiplos aspectos e relações que informam o social e o segundo, diacrônico, que enquadrasse estes mesmos elementos em uma perspectiva histórica, capaz de explicar sua origem e seu modo de transformação.(13)

A retomada do social, neste sentido mais amplo, recolocaria entretanto algumas questões ligadas à definição de áreas de estudo ou de conhecimento. Num momento em que a preocupação analítica se expressa e se legitima na multiplicidade de divisões e subdivisões internas do social, a tentativa de tomá-lo como uma síntese globalizante não entraria em desacordo com a tendência dominante? Ao assumir tal perspectiva, não se estaria incorrendo no perigo de reivindicar para os Indicadores Sociais um campo de atuação tão amplo que exatamente por poder cobrir tudo se tornasse um campo 'cego', desprovido de sentido?

Se à primeira destas perguntas poder-se-ia também responder com *Mauss* que "depois de se terem visto obrigados a dividir e abstrair, é necessário que os sociólogos se esforcem por reconstruir o todo", a resposta à segunda estaria dada pelo próprio enquadramento dos Indicadores Sociais como um esforço de reconstrução teórica da realidade. Tal enquadramento implicaria em romper com a concepção empirista que confunde a apreensão do real com a observação de seus aspectos visíveis e em assumir, por consequência, que o que garante sentido ao trabalho de Indicadores Sociais não é a abrangência (maior ou menor) de fatos sociais a serem por ele cobertos, mas a eficácia explicativa que, em termos de um referente concreto, guardam os esquemas conceituais adotados em sua elaboração. Da mesma forma e pelas mesmas razões, tal enquadramento implicaria em recusar uma demarcação de cunho positivista, através da qual a proposta de Indicadores sociais ficasse subordinada "não ao que é relevante, mas ao que é mensurável." (A. *Costa*, 1975: p. 171).

Dentro desta perspectiva, a construção de Indicadores Sociais está diretamente associada a um trabalho de produção e sistematização de conceitos num corpo teórico coerente e, ao mesmo tempo, de vigilância constante destes conceitos como expressão de relações reais. Tal procedimento se não exclui, de forma alguma, a possibilidade de medida e de intervenção do instrumento matemático, exige, entretanto, uma definição prévia das próprias condições e limites de mensuração.

A segunda observação, que guarda relação com a primeira, diz respeito à metodologia adotada para a construção dos Indicadores Sociais e, em particular, ao uso combinado da estatística e da etnografia como fontes básicas de informação. Não se pretende retomar aqui a questão "qualitativo" x "quantitativo", de resto já amplamente discutida, mas determinar em que níveis e com que propósitos um e outro recurso vem sendo incorporados à conduta de trabalho do Departamento. Diga-se, de início, que esta combinação não representa simplesmente uma tentativa de "preencher lacunas", senão que parte do reconhecimento de que, pela própria diversidade dos recortes que imprimem ao social, as duas metodologias podem (e devem) ser instrumentalizadas como feixes de luz

(13) Sobre a noção de sistema, no sentido aqui adotado, ver *Godelier* 1966: pp. 320-25.

distintos e capazes, por isso mesmo, de indicar novas dimensões e, o que é mais importante, de dar uma nova forma ao objeto que se pretende conhecer.

Ressalve-se, porém, que a adoção desta linha de conduta afora ser relativamente recente é ainda pouco expressiva dentro do movimento de Indicadores Sociais. De fato, se o uso do instrumental estatístico foi, desde o início, incorporado ao movimento e de forma tão intensa que chegou, por vezes, a confundir-se com ele, o mesmo entretanto não ocorreu e parece longe de ocorrer com as pesquisas de cunho antropológico. Não é por outra razão que se discute aqui esta dimensão procurando indicar sua especificidade e a contribuição que pode trazer ao trabalho dos Indicadores Sociais.(14)

Em poucas palavras, ao partir de um plano não previamente estruturado, adotando como matéria prima para a elaboração da análise, a observação direta e as representações dos próprios informantes sobre sua prática quotidiana, o método antropológico abre um espaço mais amplo para a experimentação e permite, por essa via, não apenas apreender significados que, de outra forma, permaneceriam ocultos, mas também repensar as categorias e relações que informavam o conhecimento anterior. Concorrendo assim para 'um maior grau de interferência do inesperado no já concebido', o método antropológico cria condições para a produção de um conhecimento novo e abre igualmente a possibilidade de uma revisão crítica, seja dos conceitos que acompanham sua própria abordagem teórica, seja dos que pertencem aos inquéritos e estudos quantitativos.(15) No caso particular destes, ele serve de alerta para um certo grau de etnocentrismo de que não se exime a pesquisa quantitativa, quando procura dar conta do real, recorrendo a categorias únicas e supostas universais. Como assinalam *Leite Lopes* e *Garcia*:

> "a própria linguagem adotada para a obtenção de informações desejadas é tida como válida universalmente. Ao supor um padrão de linguagem universalmente neutro, o pesquisador não percebe que essa linguagem é, de fato, a sua linguagem, estando portanto intimamente ligada à situação social em que se insere e às suas formas de percepção, mas não necessáriamente às do grupo observado" (in IPEA/INPES, 1975: p. 371).

Uma categoria aparentemente tão simples e universal quanto o trabalho poderia ser usada para exemplificar o que se está tomando aqui por etnocentrismo. Quando se indaga através de um questionário pré-codificado, se um indivíduo estava trabalhando durante um certo período de referência, assume-se, a priori, que a concepção de trabalho seja a mesma para todos os indivíduos, independentemente de sua existência social. O que não necessariamente corresponde à realidade. Assim, poder-se-ia indagar se as próprias condições em que se exerce o trabalho não interferem sobre a representação que dele fazem seus agentes. Ou se mesmo a divisão por sexo e idade também não influencia esta representação, levando a que se atribuam às mesmas funções conteúdos

(14) Por "método antropológico", está se entendendo o conjunto de procedimentos de pesquisa (entre os quais se incluiriam a observação participante e a realização de entrevistas abertas, com ênfase sobre o discurso do informante), introduzidos pela antropologia em função da própria especificidade do seu objeto de estudo inicial — "as sociedades simples" — que foram por ela desenvolvidos e fundamentadas com base em seu arcabouço teórico. Isso não significa, entretanto, que o método antropológico não possa ser reapropriado pelas demais ciências sociais, nem tampouco que se esteja, com isso, privilegiando a antropologia, em detrimento da sociologia, da política, da economia ou de qualquer outra ciência no tratamento do social.

(15) Uma discussão maior sobre o uso do método antropológico para o trabalho de Indicadores Sociais é feita à introdução do projeto "Condições de Vida dos Operários Industriais" (DEISO/IBGE, 1976: pp. 19-26).

diversos, desde que realizadas pelo homem adulto, pela mulher ou pela criança.(16)

Ao tomar, portanto, conjuntos numéricos como expressão da "força de trabalho" e ao proceder a sua análise, tais mediações e nuances devem estar presentes se o que se pretende é uma aproximação cada vez maior com o real. É neste sentido também que o método antropológico pode contribuir de forma decisiva para o trabalho de Indicadores Sociais, ajudando a desvendar através das regularidades estatísticas de conduta, o modo pelo qual se atualizam formas de organização singulares e se expressam sistemas de valores diferentes.

Uma característica até certo ponto singular da Fundação IBGE vem favorecer a proposta de trabalho de Indicadores Sociais. Refere-se aqui à coexistência, numa mesma instituição, de departamentos de elaboração, coleta e análise da informação estatística, o que abre a possibilidade de participação dos pesquisadores ao longo de todo o processo de geração de dados.

Isto significa, por um lado, que a produção de Indicadores Sociais se articula diretamente à maior parte da produção de estatísticas primárias (censos, pesquisas por amostra de domicílios, dados econômicos, etc) e derivadas (índices de preço, matriz de relações intersetoriais, etc), o que propicia uma visão cada vez mais integrada do sistema de informações.(17) Por outro lado, isso significa também que o papel dos Indicadores Sociais em termos da pesquisa estatística não está limitado, à priori, à análise de resultados, podendo também ser estendido à formulação de quesitos e à apresentação de resultados (definição de planos tabulares e cruzamentos especiais), bem como ao próprio acompanhamento do treinamento do pessoal de campo.(18)

Este trabalho de bastidores, trabalho "invisível" e de que participam também outros departamentos de pesquisa do IBGE, integra-se à concepção de trabalho dos Indicadores Sociais, simultaneamente como um esforço de interpretação dos dados e de vigilância sobre o que e

---

(16) Reproduzem-se a propósito, algumas observações feitas por *Heredia* mostrando as diferentes representações do trabalho entre pequenos produtores agrícolas, da Zona da Mata Pernambucana. O trabalho no roçado é o trabalho do pai, com o que se define a este âmbito como masculino. Entretanto, ainda que os filhos realizem no roçado as mesmas tarefas que o pai, diz-se que os filhos ajudam ao pai de família, indicando-se assim que eles estão sob sua autoridade... As atividades de casa, por sua vez, por estarem ligadas ao consumo não são consideradas trabalho e correspondem à esfera feminina. O âmbito de mulher é a casa e consequentemente se considera que a mulher não trabalha (...) Se as atividades do roçado, por oposição às atividades de casa, são consideradas trabalho, dentro do âmbito específico das tarefas agrícolas nem todas elas são consideradas como tal... Considera-se, pois, que a mulher não trabalha, e este princípio se mantém mesmo quando em certas ocasiões realiza tarefas no roçado" (Heredia, 1977: 82 ss).

(17) Observe-se que a preocupação com um sistema integrado de informações está presente também em inúmeros outros trabalhos, em particular nos que vem sendo desenvolvidos pelas Nações Unidas, a partir do Toward a System of Social and Demographic Statistics, de Stone. Mas embora a idéia central destes trabalhos seja exatamente a da "interdependência" dos fatos e relações sociais, a abordagem dos vários aspectos tende, não obstante, a ser feita em separado, adotando-se ainda uma divisão bastante discutível entre estatísticas "demográficas","econômicas" e "sociais". Por outro lado, mesmo admitindo que "uma das principais razões para se tentar desenvolver o sistema seja a contribuição que a melhoria dos estatísticos pode trazer à produção de Indicadores Sociais" (Stone, in Hoffmann, 1973: p. 12), tais trabalhos não explicitam qual o conceito de Indicadores Sociais, nem tampouco o papel que estes desempenham no sistema proposto (cf. a respeito United Nations (1970 e 1971) e Hoffmann (1973).

(18) Dois exemplos servem para ilustrar esta prática. O primeiro refere-se à introdução de um suplemento especial na PNAD-73, destinado a avaliar, através dos deslocamentos ocupacionais, o grau de mobilidade inter e intra geracional na economia brasileira. Tal suplemento, elaborado por técnicos do departamento teve seus resultados trabalhados pelo mesmo departamento, dando origem ao documento Mudança Ocupacional - Um Estudo das Transformações da Estrutura Social Brasileira - a que se faz referência na parte IV deste relatório. Observe-se que, até então, eram poucas as possibilidades, fora do campo da pesquisa etnográfica ou de pequenas amostras, de se estudar o fenômeno que, a partir dos dados do Suplemento, pode ser conduzido não apenas ao nível nacional, mas também segundo desagregações por regiões ou grupos ocupacionais. O segundo refere-se igualmente a um suplemento especial da PNAD-76, montado nos moldes do anterior, mas que permite estudos sobre cor, através de uma pergunta aberta (respondida livremente pelo informante) e outra fechada (distinguindo-se entre brancos, pretos, mulatos e pardos). Afora estes suplementos haveria que mencionar também as questões específicas, introduzidas pelo departamento nas PNADs, sobre mutirão, trabalhadores volantes, tempo de trabalho ao longo da história de vida do informante e tempo de afastamento do trabalho por motivo de doença ou acidente, entre outras.

como perguntar.

O relatório que ora se apresenta é parte deste trabalho e, neste sentido, seu conteúdo não pode ser dissociado dos estudos sobre Emprego, Distribuição de Renda, Mobilidade Ocupacional, Condições de Vida dos Grupos de Baixa Renda, Habitação e Educação que foram desenvolvidos no Departamento. Através deles e mediante o recurso combinado a dados secundários e pesquisas de campo, procurou-se obter uma primeira aproximação ao estudo da estrutura social brasileira e de sua diferenciação interna, articulando-se a análise das características mais gerais da esfera de produção e repartição (divisão de trabalho, mobilidade ocupacional, distribuição de renda) à análise específica das condições de subsistência social dos grupos de baixa renda. Se a primeira destas análises era indispensável à compreensão da própria estruturação interna da sociedade brasileira, a segunda, afora complementá-la, vinha de encontro à preocupação crescente e manifesta por diversos setores de atuação com a definição de níveis de pobreza e a determinação do padrão de vida das camadas menos favorecidas.(19)

A menção a estes estudos não significa, entretanto, que através deles se tenha pretendido cumprir a proposta de trabalho tal como anteriormente delineada. Ao contrário, tem-se bastante claro os limites que a separam dos resultados que se logrou obter. Em termos do relatório, estes limites se refletem na própria articulação das diversas partes, na utilização ainda bastante restrita do material etnográfico e na ausência de tratamento de certas dimensões, particularmente grave no caso da dimensão política. Acrescenta-se ainda que determinadas características da mudança social — como as que dizem respeito à participação crescente da mulher na força de trabalho, às transformações operadas na estrutura familiar e ao acirramento da tensão social em suas diferentes formas, entre outras — deixaram de ser abordadas ou foram apenas esboçadas embora por sua importância merecessem uma análise específica e bastante aprofundada. O levantamento destes pontos já é suficiente para indicar desde já algumas das falhas e limitações que acompanham o relatório. O reconhecimento do muito que ainda resta por fazer, seja em termos de sistematização teórica, seja em termos da própria elaboração do material empírico, leva a caracterizá-lo como um trabalho experimental, cujo caminho foi aberto fundamentalmente pela preocupação de levantar hipóteses e abandonar preconceitos.

(19) Cf. a propósito, a introdução feita ao trabalho-resumo "Condições de Vida das Populações de Baixa Renda nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre" (DEIS07IBGE-1978).

BIBLIOGRAFIA

1 - *Araújo Costa, Teresa Cristina N.* - "Considerações Teóricas sobre o Conceito de Indicador Social: Uma Proposta de Trabalho", in Revista Brasileira de Estatística, nº 142, ano XXXVI, abril, junho de 1975.

2 - *Bauer, Raymond* - Detection and Antecipation of Impact: The Nature of the Task in Social Indicators, Cambridge, MIT Press, 1966.

3 - Bureau International du Travail - Prosperité et Mieux-Etre, Conférence Internationale du Travail, 58e session, Genebra 1973.

4 - *Cazes, Bernard* - "Les Travaux Américains Relatifs aux Indicateurs Sociaux", in Economic et Humanisme, 206, 1972.

5 - Central Statiscal Office - Social Trends, nº 8, London: Her Majesty's Stationery Office, 1977.

6 - *Cicourel, Aaron* - "Teoria e Método em Pesquisa de Campo", in Alba Zaluar (org), Desvendando Máscaras Sociais, Rio, Livraria Francisco Alves - Editora, 1975.

7 - *Darras* - Le Partage des Bénéfices - Paris, Les Editions de Minuit, 1966.

8 - *Demo, Pedro* - Usos e Limitações dos Indicadores Conjunturais, mimeo 1978.

9 - DEISO/IBGE - Condições de Vida de Operários Industriais - Projeto de Pesquisa: Perspectiva Geral, 1976 (mimeo)

10 - *Etzioni, Amitai* and *Lehnan, Edward* - "Some Dangers in 'Valid' Social Measurement", in the Annals of The American Academy, 373, September 1967.

11 - *Girardeau, Catherine* - "Towards a System of Social Statistics", in Social Science Information, 11 (3/4).

12 - *Godelier, Maurice* - Racionalidade e Irracionalidade na Economia. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, s/d.

13 - *Gross, Bertram M.* and *Springer, Michael* - "Developing Social Intelligence", in Gross (ed) Social Intelligence for America's Future. Boston Allyn and Bacon, 1969.

14 - *Henriot, Peter J.* - "Political Questions about Social Indicators", in The Western Political Quarterly, vol. XXIII, nº 2, June 1970.

15 - *Heredia, Beatriz M. Alasia* - La Morada de La Vida, Dissertação de Mestrado, Rio Museu Nacional, 1977.

16 - *Hoffmann* - A Note on Towards a System of Social and Demographic Statistics, Central Bureau of Statistics, Oslo, 1973.

17 - INSEE - Données Sociales, Edition 1978.

18 - *Land, Kenneth* - "On the Definition of Social Indicators", in The American Sociologist, 1971, vol. 6 (November)

19 - *Land, Kenneth C.* - "Social Indicators Models: An Overview", in Land and Spilerman, Social Indicators Models - New York, Russel Sape Foundation, 1975.

20 - *Leite Lopes, José Sérgio e Garcia, Afranio* - "Emprego e Mudança Sócio-Economica no Nordeste" - in IPEA/INPES, Sistema de Informação para Políticas de Emprego. Brasília, IPEA/INPES, 1975.

21 - *Lerner Hamburger, Polia* - Indicadores Sociais na Estratégia de Produtos - Um Estudo Exploratório, Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1976.

22 - *Parganina, Luis* - Indicadores Sociais, Rio, Fundação IBGE - 1972 (mimeo)

23 - *Salm, Claudio* - "Informação e Política de Emprego: Considerações Gerais", in IPEA/INPES, op. cit.

24 - *Sheldon, E. B. and Freeman, H. E* - "Notes on Social Indicators Promises and Potential", in Policy Sciences 1, 1970.

25 - U.S Department of Commerce/Office - of Federal Statistical Policy and Standards / Bureau of Census - Social Indicators, Washington D.C, 1976.

26 - U.S Department of Health, Education and Welfare (Hew) - Toward a Social Report, Washington D.C. 1969.

27 - United Nations - An Integrated System of Demographic Manpower And Social Statistics And Its Links With The System of National Economic Accounts, 1970.

28 - United Nations - A System of Demographic Manpower and Social Statistics Series, Classification and Social Indicators, 1971

29 - *Vergès, P.* - "La Fabrication des Indicateurs Sociaux: Usine, Chantier ou Jardinage", in Economie et Humanisme, 206, 1972.

Condições de vida da população de baixa renda nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre

(1979)

Jane Souto de Oliveira

Condições de vida da população de baixa renda nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre

JANE MARIA PEREIRA SOUTO DE OLIVEIRA
Chefe do Departamento de Estudos e Indicadores Sociais — SUEGE

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo constitui um resumo de dois trabalhos realizados pelo Departamento de Estudos e Indicadores Sociais, entre fevereiro de 1977 e abril de 1978, com o objetivo de investigar as condições de vida dos grupos de baixa renda nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre [1].

As razões que levaram à escolha do tema como objeto de pesquisa, ainda que respondendo, no plano mais geral, ao esforço sempre presente de compreensão da realidade sócio-econômica, não deixaram, entretanto, de se submeter também às especificidades e determinações próprias da produção intelectual de qualquer período e, em particular, daquela que se desenvolve sob a égide do Estado. Cabe, portanto, na apresentação que ora se faz dos resultados da pesquisa, explicitar melhor em que condições e por que ela foi pensada, tanto quanto os recortes e limites que lhe foram atribuídos.

Em primeiro lugar haveria que chamar a atenção para a longa tradição histórica dos estudos sobre condições de vida, que se inicia através dos trabalhos de Eden e Davies [2], durante a segunda metade do século XVIII, com o propósito manifesto de conhecer e tornar co-

1 Trabalho semelhante para a Área Metropolitana de Recife encontra-se atualmente em elaboração.

2 Cf. Davies, D. — *The Case of Labourers in Husbandry*, Londres: 1795 e Eden, F. M., *The State of the Poor or A History of the Labouring Classes in England*, Londres: 1797. Comentários sobre estes dois trabalhos, bem como uma síntese de seus resultados podem ser encontrados em Presvelou, Clio, *Sociologie de la Consommation Familiale*, Bruxelas, Les Editions Vie Ouvriere, 1968, pp. 78-81.

nhecida a situação social dos estratos mais pobres, no quadro de mudanças que acompanhava a implantação do capitalismo na Inglaterra. A essa mesma tradição filiar-se-iam, entre outras, as pesquisas de Le Play, Ducpétiaux e Engel, respectivamente na França, Bélgica e Alemanha; de Booth e Rowntree na Inglaterra e de Halbwachs na Alemanha, em meados do século XIX e começo do século XX [3] e, mais recentemente, de Chombart de Louwe na França [4]. De comum a estes autores havia também o recurso a um mesmo tipo de metodologia que não se limitava à coleta de dados quantitativos, mas incluía também dados qualitativos provenientes de observação direta e do contato prolongado do pesquisador com seus informantes [5]. Ou seja, procurava-se conciliar, na maior parte das vezes, a informação estatística com trabalhos de caráter etnográfico, o que favorecia uma visão mais completa e integrada das diversas práticas sociais do grupo pesquisado.

Se os trabalhos atuais sobre condições de vida, predominantemente levados a efeito pela esfera governamental, apontam para um afastamento destas duas características, de um lado, analisando-se a situação do universo das famílias e, de outro, privilegiando-se os aspectos mais diretamente mensuráveis de sua prática social, a ponto de tais pesquisas passarem a ser identificadas como pesquisas orçamentárias, isto contudo não invalida a postura inicialmente adotada, senão que alerta para as diferentes leituras que podem ser feitas do termo condições de vida e que são, também, historicamente explicáveis. Assim, à base da identificação entre pesquisas sobre condições e vida e pesquisas orçamentárias estariam operando sobretudo as tentativas de construção de uma contabilidade nacional e a preocupação generalizada com índices de preço que se difundem no pós-guerra e conduzem a uma ênfase maior na quantificação dos fenômenos [6].

As colocações feitas acima ajudam a compreender o redirecionamento das pesquisas sobre condições de vida ao longo dos últimos trinta anos; não explicam, porém, porque se propõe, através do presente tra-

---

3 Cf. Ducpétiaux, E., *Budgets Economiques des Classes Ouvriéres en Belgique: Subsistances, Salaries, Population*, Bruxelas, Hayez, 1855; Le Play, F., *Les Ouvriers Européens*, Paris, Imprimerie Royale, 1855; Engel, E., *Die Produktions und Konsumptionsverhatnisse des koniqreichs sachsen*. Ministerium des Innern, 1857; Booth, C., *Life and Labour of the People in London*, Londres, 1889; Rowntree, B. S., *Poverty A Study of Town Life*, Londres, Macmillan, 1902, todos eles também comentados em Presvelou, Clio, *op. cit.*, pp. 81-92 e Halbwachs, M., *La Classe Ouvrière et les Niveaux de Vie*, Paris, Gordon & Breach, 1970, anexo.

4 Cf. Chombart de Lauwe, La Vie Quotidienne des Familles Ouvrières, Paris, CNRS, 1956.

5 O levantamento dos orçamentos domésticos, tal como realizado por Ducpétiaux, por exemplo, incluía, afora a descrição pormenorizada das despesas familiares, observações sobre usos e costumes, bem como indicações gerais sobre prática alimentar, tipo de moradia, educação, hábitos de higiene e formas de lazer. Le Play ia ainda mais longe e previa um período de observação direta durante o qual o pesquisador deveria verdadeiramente "partilhar" a vida de seus informantes e levantar dados que iam desde suas práticas de trabalho e consumo até sua história de vida familiar, suas crenças religiosas e morais e suas possibilidades de ascensão ou degradação social. Cf. Clio Presvelou, *op. cit.*, pp. 82-89.

6 Essa preocupação com a quantificação levaria, em seu limite extremo, a uma identificação sumária, por parte de alguns autores, entre metodologia científica e utilização do instrumental estatístico. Assim, parece ter sido o "fetichismo" da estatística o que levou técnicos do BIT a afirmar, na introdução de *Enquêtes sur les Conditions de Vie des Familles*, que os métodos sobre os quais se apoiavam as pesquisas de Le Play, Engel, Quélelet e Booth não tinham nada de científico e a atribuir tal caráter aos trabalhos de Bowley, porque se utilizavam de métodos de sondagem. Cf. Bureau International du Travail, *Enquêtes sur les Conditions de Vie des Familles*, Genebra, 1961. A este respeito valeria lembrar a observação de Bourdieu, de que 'se toda coisa é suscetível de medida estatística, não se segue daí que a estatística seja a medida de toda coisa'. Cf. Bourdieu, P. *et alii, Travail et Travailleurs en Angérie*, Paris, Haia, Mouton, 1963, pp. 9-10.

balho, uma retomada ao seu sentido original e que condicionamentos concretos dariam suporte a esta iniciativa. Não foi, certamente, a exploração de uma temática "nova", de vez que a preocupação com as condições de vida dos grupos e baixa renda, afora não ser estranha ao pensamento social brasileiro, tampouco pode ser vista como recente [7].

O que existiria de novo, isto sim, é que o tema deixou de ser objeto de estudo de um ou outro pesquisador isoladamente para tornar-se, sobretudo nos últimos quatro ou cinco anos, uma preocupação quase que generalizada do campo intelectual no Brasil. Essa emergência do tema como uma espécie de "questão obrigatória" não parece ser gratuita, senão que, ao contrário, poderia ser articulada a dois debates que mobilizaram particularmente a atenção nos anos iniciais da década de 70: o da distribuição de renda e o da marginalidade social [8]. Em certa medida, seria mesmo razoável pensar o tema "condições de vida" como um prolongamento ou um ponto de convergência de ambos: uma vez constatado o processo de concentração de renda na economia brasileira e a existência de um elevado contingente populacional percebendo níveis de remuneração muito aquém do que se poderia admitir como o mínimo socialmente necessário à sua subsistência, era de se prever que o interesse de técnicos, planejadores, políticos e pesquisadores se voltasse primordialmente para a avaliação dos padrões de vida destes estratos populacionais.

Isto ocorreu efetivamente e, de muitas formas, a temática de condições de vida passou a permear a produção do campo intelectual, ganhando importância crescente como objeto de pesquisa e debate.

Se a caracterização do tema como objeto de debate traz implícito o reconhecimento de tendências e posições divergentes e até mesmo conflitantes no tratamento da questão, a análise dos termos em que se vem conduzindo o debate, bem como de seus contornos ideológicos e dos interesses e oposições em jogo, escapa, porém, aos propósitos desta apresentação. O que se pretende, basicamente, é mostrar que a partir de um determinado momento o tema condições de vida passou a servir como veículo de expressão destas divergências e a ser acionado tanto dentro de uma perspectiva de controle social quanto como instrumento de crítica ao sistema mais abrangente. E que exatamente por fornecer, como sugere Bourdieu, "um terreno de acordo para os desacordos" transformar-se-ia numa das questões chaves do período [9].

---

7 Como atesta o trabalho pioneiro de Josué de Castro, *Condições de Vida das Classes Operárias no Nordeste*, levado a efeito em 1932, na cidade de Recife e republicado em *Documentário do Nordeste*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1968.

8 Com relação ao primeiro destes debates, ver a coletânea de artigos intitulados *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*, R. J. Zahar Ed., 1975, especialmente o trabalho de José Sérgio Leite Lopes que discute o próprio debate e examina as premissas, limitações e as regras de legitimidade que o caracterizaram. Com relação ao segundo, ver Kowarick, Lucio, *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*, tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências da USP em 1973 e publicada pela Editora Paz e Terra em 1975 e Faria, Wilmar, *Pobreza Urbana, Sistema Urbano e Marginalidade*, Estudos Cebrap 8, jul./set. de 1974.

9 "O que torna contemporâneos certos autores que se encontram separados sob inúmeros outros ângulos são as questões consagradas a respeito das quais eles se opõem e em relação às quais organiza-se pelo menos um aspecto de seu pensamento". Cf. Pierre Bourdieu, *A Economia das Trocas Simbólicas*, São Paulo, Editora Perspectiva S/A, 1974, p. 207.

Exemplos desta tendência poderiam ser encontrados nas diretrizes do Conselho de Desenvolvimento Social [10] que tornavam prioritários os indicadores destinados à mensuração e análise da situação de pobreza e na extensa rede de estudos sobre a prática social dos grupos de baixa renda que se desenvolvia através da universidade, dos sindicatos ou de outras entidades ligadas à pesquisa social.[11]

Os dois trabalhos aqui apresentados através de um resumo pretendem, de algum modo, contribuir para o debate em curso e se orientam no sentido de conhecer a estratégia de subsistência dos grupos de baixa renda; de mensurar o dispêndio físico e psíquico advindo do exercício de seu trabalho; de avaliar em termos qualitativos e quantitativos sua dieta alimentar, suas formas de moradia e transporte, seu nível de educação e saúde, para citar apenas suas práticas principais de consumo; de procurar, em síntese, delinear o quadro de suas condições materiais de existência. Ao defini-los desta forma, tinha-se em mente não só a importância da pesquisa em si, como geradora de conhecimento sobre uma parcela significativa da população, mas também em termos dos subsídios que poderia fornecer para a compreensão da estrutura social brasileira e de sua diferenciação interna.

O fato de ambos os trabalhos terem sido desenvolvidos dentro de uma instituição estatal, com características muito próprias como o IBGE, certamente lhes imprimiu alguns traços. Assim, por um lado, refletiu-se sobre a pesquisa o caráter de curto prazo, que acompanha a produção diretamente voltada para o planejamento, sobretudo no caso do Rio de Janeiro, quando em função da data de entrega do Relatório Anual de Indicadores Sociais para o CDS, se dispôs de menos de cinco meses para a sua elaboração [12]. Isto tornou praticamente inviável qualquer tentativa de realização de trabalho de campo, havendo forçosamente que se recorrer ao material de outras pesquisas para que se pudesse incorporar dados qualitativos ao documento. Ressalve-se, entretanto, ter sido o estímulo dado ao trabalho antropológico o que garantiu a dilatação de prazos nas pesquisas subseqüentes de Porto Alegre e Recife e permitiu que a utilização de dados etnográficos fosse gradativamente se ampliando no âmbito destas pesquisas.

Mas se a urgência nos prazos impôs certos limites ao próprio processo de reflexão e de análise, por outro lado é inegável que a possibilidade de se recorrer ao imenso acervo de dados da instituição e de manipulá-lo de forma mais rápida e através de cruzamentos especiais, contribuiu, em muito, para enriquecer os dois trabalhos.

---

10 O objetivo primeiro dos indicadores sociais é o de fornecer elementos para a elaboração e acompanhamento do planejamento social. A referência básica para a implementação do sistema é o II Plano Nacional de Desenvolvimento, especialmente o capítulo VI, Estratégia de Desenvolvimento Social. Isso significa, em primeiro lugar, que entre os inúmeros indicadores de bem-estar social que teoricamente podem utilizar-se, procurar-se-á dar a maior prioridade àqueles destinados a medir as variações nos níveis de bem-estar material e, especialmente, a situação de *pobreza absoluta*. Cf. Exposição de Motivos n.º 005 de 15-6-1975.

11 Mencione-se, em primeiro lugar, os trabalhos desenvolvidos pelo DIEESE, particularmente a pesquisa *Padrão de Vida da Classe Trabalhadora na cidade de São Paulo*, publicado em 1972. Na mesma linha haveria que destacar, entre outros: Cebrap, São Paulo: *Crescimento e Pobreza*, São Paulo, Edições Loyola, 1976; Doria Bilac, Elizabeth, *Famílias de Trabalhadores e Estratégias de Sobrevivência*, Arroyo, Raymundo, *"Empobrecimento Relativo e Absoluto do Proletariado Brasileiro na Última Década"*, *A Situação da Classe Trabalhadora na América Latina*, São Paulo, Editora Paz e Terra, 1978.

12 O documento Condições de Vida da População de Baixa Renda na Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi incorporado sob a forma de anexo ao Relatório Anual, entregue em 1977.

Os comentários finais dizem respeito à seleção do grupo de estudo e à delimitação da pesquisa às áreas metropolitanas. Nas discussões internas que precederam à definição do grupo social a ser estudado, quando pela primeira vez se aventou a hipótese de se utilizar o critério de baixa renda, algumas objeções foram levantadas. Indagava-se, por exemplo, por que adotar a renda como parâmetro quando se postulava ser o modo de inserção no processo produtivo o determinante principal dos grupos sociais? Ou, qual o sentido de se agregar sob uma mesma denominação agentes empenhados em práticas de trabalho tão diversas quanto os artesãos e pequenos produtores independentes, empregados domésticos, biscateiros e operários, para citar apenas alguns? Não se estaria trabalhando com um conjunto por demais heterogêneo para ser classificado como grupo?

Se a imprecisão e a falta de rigor depunham contra e eficácia, em termos teóricos, do critério de renda, sua própria abrangência, em contrapartida, parecia ser positivada pelo confronto com o dado de realidade. Fundamentalmente, se pretendia estudar grupos de agentes que estivessem experimentando dificuldades para reproduzir suas próprias condições materiais de existência e uma série de indicações fazia supor que tais dificuldades não se limitavam a um grupo específico de agentes — como o operariado, por exemplo — mas se estendiam a um conjunto bem mais amplo de trabalhadores e de suas respectivas famílias. Em princípio, estes trabalhadores poderiam ser definidos como trabalhadores manuais semi ou não qualificados e estar vinculados tanto à produção capitalista quanto às demais formas de organização da produção, que lhes são subordinadas no quadro da economia brasileira (produção simples de mercadorias, produção doméstica etc.).

Em face desta heterogeneidade de formas, a alternativa de se dotar a renda como critério de definição do grupo em estudo apresentava-se como a mais coerente com os propósitos do trabalho. Assumia-se, por conseguinte, uma perspectiva mais abrangente e semelhante à da classe trabalhadora que fora adotada em alguns dos estudos clássicos já citados e de outros, sem que isso significasse, entretanto, o abandono de análises específicas, tomando como ponto de partida o modo de inserção dos agentes sociais no processo de produção. Na verdade, um e outro caminho vêm sendo perseguidos simultaneamente pelo departamento e fazem parte de um mesmo quadro de pesquisas [13].

A seleção das áreas metropolitanas, por sua vez, articulava-se, em primeiro lugar, à importância crescente que estas vinham assumindo, dentro do processo de desenvolvimento econômico, como pólos de concentração das atividades produtivas e, conseqüentemente, de atração da mão-de-obra. Afora isso, ela também se mostrava mais compatível com a definição do grupo em estudo. E isto porque se o critério de renda e, mais precisamente, de renda monetária poderia, sem maiores problemas, ser aplicado para distinguir os trabalhadores urbanos cuja subsistência é basicamente garantida de forma indireta, via mercado, o mesmo não ocorria nas áreas rurais onde a prática de produção para autoconsumo que caracteriza, ao menos em parte, a economia de cunho familiar, levantava objeções à própria validade do critério. Entre a alternativa de se imputar uma renda monetária a essa forma de orga-

13 Como demonstra o trabalho de Prado, Regina e Oliveira, Jane, *O Biscateiro como uma Categoria Antropológica de Análise*, IBGE, 1974 e a pesquisa sobre *Condições de Reprodução do Operariado Urbano no Rio de Janeiro*, que vem sendo desenvolvida no Departamento e se compõe de três projetos: *Salário e Subsistência; Trabalho e Habitação* e *Educação e Trabalho Industrial*.

nização de produção, que poderia ser criticada como uma transposição de conceitos próprios e válidos para outras, e de se circunscrever a pesquisa ao espaço metropolitano, optou-se, portanto, pela segunda.

2. CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

A primeira dificuldade que se apresenta em estudos sobre as "populações de baixa renda" é a própria definição de "baixa renda", não havendo muito consenso acerca de um critério a ser seguido. Na maioria das vezes adota-se o salário mínimo como correspondendo ao padrão mínimo de vida socialmente aceito. Uns elegem um salário mínimo como a barreira da baixa renda (ou o limite para a pobreza absoluta); outros escolhem um múltiplo do mínimo para o mesmo fim. Pode-se ainda imaginar outros critérios não apoiados no mínimo oficial. Não há, portanto, consenso na escolha e, ao que parece, qualquer critério utilizado incorre necessariamente em algum grau de arbitrariedade. Não é o objetivo aqui solucionar o problema, mas se buscará atenuar a arbitrariedade implícita nas definições correntes, tomando critérios que não apenas incluam a dimensão absoluta do rendimento mas que também envolvam uma dimensão relativa [14]. Esse procedimento apóia-se em um fato inquestionável: que as dimensões da pobreza ou da riqueza estão sempre referidas a uma determinada sociedade, em um determinado momento de seu desenvolvimento econômico-social, e por isso tem um caráter relativo, além do absoluto.

No desenvolvimento a seguir toma-se, como tradicionalmente se faz, o salário mínimo como aproximação à dimensão absoluta da renda. A população ativa será, então, hierarquizada segundo faixas de salário mínimo de rendimento mensal. A dimensão relativa será estudada com fundamento na posição dos diversos grupos da população economicamente ativa na estrutura da distribuição da renda.

No quadro 1 estão reunidos os dados referentes à distribuição da população economicamente ativa segundo os critérios expostos. As informações referem-se ao ano de 1970, pois é esta a última data em que para ambas as áreas metropolitanas em estudo se dispõe de dados comparáveis. As PNADs de 1972 e 1976 tem recolhido dados sobre rendimento, mas sua cobertura até agora restringiu-se, no que toca a áreas metropolitanas, a São Paulo e Rio de Janeiro. Para esta última, no entanto, algumas tabulações da PNAD/76 serão utilizadas, pois apresentam a vantagem de se referirem a uma época mais próxima do momento atual, o que não é possível para a Área Metropolitana de Porto Alegre.

Caberia destacar alguns resultados evidenciados da observação do quadro 1. Alguns estratos da população ativa em ambas as regiões metropolitanas ocupam uma posição altamente desfavorável em termos de rendimento, seja este tomado em termos absolutos ou relativos. Isso é verdadeiro especialmente para os componentes da população economicamente ativa ompreendidos nas três primeiras faixas de salário mínimo. São grupos cuja renda mensal não vai além de duas vezes o salário mínimo regional, auferindo, portanto, um rendimento baixo, em termos absolutos. Além do mais, parcela ponderável destes trabalhadores ganha menos do que um salário mínimo: em Porto Alegre

14 Uma discussão mais detalhada a esse respeito consta no estudo *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Área Metropolitana de Porto Alegre* — p. 29 e pp. 35/37.

QUADRO 1

Distribuição da renda da população economicamente ativa, por faixas de salário mínimo regional, Área Metropolitana de Porto Alegre e Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro

FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO	ÁREA METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE				RENDA MÉDIA RELATIVA (1)	ÁREA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO				RENDA MÉDIA RELATIVA (1)
	População Economicamente Ativa		Renda			População Economicamente Ativa		Renda		
	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado		Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	
Total	100,0	—	100,0	—	1,00	100,0	—	100,0	—	1,00
1/2	7,6	7,6	1,1	1,1	0,14	4,0	4,0	0,4	0,4	0,11
1/2 a 1	11,2	18,8	3,2	4,3	0,28	13,1	17,0	3,1	3,5	0,23
1 a 2	47,7	66,5	24,4	28,7	0,51	40,7	57,7	18,3	21,8	0,45
2 a 3	14,5	81,0	14,3	43,0	0,99	14,3	72,0	11,2	33,0	0,78
3 a 5	8,6	89,6	13,6	56,6	1,57	12,8	84,9	15,0	48,0	1,17
5 a 10	6,7	96,3	18,4	75,0	2,77	10,0	94,9	21,7	69,7	2,17
10 e mais	3,7	100,0	25,0	100 0	6,76	5,1	100,0	30,3	100,0	6,47

FONTE: Tabulação Especial do Censo Demográfico de 1970 — DEISO/IBGE.

NOTA: (1) Em relação à renda média global

	AMPA	AMRJ
Salário mínimo em 1970 (Cr$)	170,40	187,20
Renda média (Cr$ de 1970)	429,23	492,82
Renda mediana (Cr$ de 1970)	281,80	270,28
Índice de Gini	0,494	0,515
Índice de Theil	0,500	0,531
Renda absorvida pelos 70% de menor renda (%)	31,7	31,1
Renda absorvida pelos 5% de maior renda (%)	29,4	30,1

havia 18,8% do total da população economicamente ativa (61 mil pessoas) nestas condições e no Rio de Janeiro, 17,0% (253 mil pessoas) as quais constituiriam, pelo critério usual, os bolsões de pobreza absoluta nestas regiões metropolitanas.

Por outro lado, são grupos de trabalhadores cujo rendimento médio, quer seja tomado relativamente aos padrões de renda média global quer seja considerado em relação à renda de estratos melhor situados na hierarquia de rendimentos, mostra-se bastante baixo. Mesmo a renda média dos trabalhadores do estrato mais alto dentre os três primeiros situa-se entre 45% e 51% da renda média global, respectivamente, no Rio de Janeiro e em Porto Alegre. A renda dos mais ricos (10 e mais salários mínimos) lhes era superior cerca de 13 vezes em ambas as regiões. Naturalmente o rendimento médio nos dois primeiros estratos distancia-se muito mais ainda dos padrões médios e mais altos de renda destas regiões metropolitanas. Finalmente cabe salientar a posição destes estratos no quadro da distribuição da renda. Participam majoritariamente no total da população economicamente ativa e minoritariamente na absorção da renda. Em conjunto, absorvem 28,7% e 21,8% da renda global das regiões de Porto Alegre e do Rio de Janeiro, embora numericamente representem 66,5 e 57,7% do total da população ativa destas regiões. Tais desproporções relativas refletem um fato conhecido: a elevada concentração da renda verificada especialmente nos grandes centros urbanos. Alguns indicadores sintéticos do grau de concentração constam também do quadro 1. Nota-se que, por esses índices, a distribuição da renda na Área Metropolitana do Rio de Janeiro apresentava-se em 1970 mais concentrada do que na Área de Porto Alegre, muito embora em ambas fosse bastante acentuado o grau de concentração.

Ainda tomados em conjunto, os componentes destes três primeiros estratos obtinham um rendimento médio muito próximo do salário mínimo regional, ou seja, ganhavam Cr$ 170,40 (Porto Alegre) e Cr$ 187,20 (Rio de Janeiro), valores estes que representavam apenas 42,8% e 37,7% da renda global de Porto Alegre e Rio de Janeiro, respectivamente.

Pela metodologia aqui seguida, seria esta a parcela da população ativa que de forma mais caracterizada poderia tomar-se como de "baixa renda". É remunerada a níveis inferiores a dois salários mínimos e compreende a maioria dos trabalhadores: 66,5% deles na Área Metropolitana de Porto Alegre, ou seja, 339 mil pessoas e uma proporção menor na Área Metropolitana do Rio de Janeiro — 57,7%, proporção esta que, no entanto, corresponde a um número muito superior de pessoas: 1.300 mil.

Algumas informações adicionais auxiliam a caracterizar a população de baixa renda definida acima. Nela predominam os homens adultos, em sua maioria chefes de família, embora a participação do trabalho feminino e infantil não seja desprezível; predominam amplamente os empregados, assalariados portanto, em ocupação nas indústrias de transformação e de construção e na prestação de serviços (estas particularmente importantes entre as mulheres e menores) e, finalmente, é relativamente pouco expressivo o número de trabalhadores com jornada de trabalho menos extensa do que a de 40 horas semanais. As informações constantes no quadro 2 ilustram tais características tanto para a Área Metropolitana de Porto Alegre (para a qual os dados mais recentes são do Censo de 1970) quanto para a do Rio de Janeiro (para a qual existem dados mais recentes, da PNAD/76). Verificam-se algumas diferenças entre as regiões metropolitanas em exame (principalmente na participação de menores, bem mais pronunciada no Rio

QUADRO 2

Características da população economicamente ativa de baixa renda

ÁREA METROPOLITANA	COMPOSIÇÃO POR SEXO (%)		PARTICIPAÇÃO DE MENORES (%)	PARTICIPAÇÃO DA CATEGORIA EMPREGADOS (%)	OCUPAÇÕES MAIS FREQÜENTES (%)		PROPORÇÃO DOS QUE TRABALHAM SEMANALMENTE 40 HORAS OU MAIS
	HOMENS	MULHERES			Ocupações da Indústria de Transformação e Construção	Ocupações da Prestação de Serviço	
Porto Alegre (1970).....	63,4	36,6	9,9	87,0	30,3	17,7	86,5
Rio de Janeiro (1976).....	58,1	41,9	16,9	89,9	26,8	22,3	83,8

FONTE: Censo Demográfico de 1970 e PNAD/76.

de Janeiro), as quais, no entanto, não invalidam algumas conclusões importantes que podem ser extraídas dos dados para ambas as áreas metropolitanas: que a baixa renda não atinge apenas trabalhadores em atividades pouco produtivas (como usualmente são consideradas algumas ocupações da prestação de serviços: o emprego doméstico e o comércio ambulante), mas também é uma realidade entre trabalhadores em ocupações unanimemente consideradas como produtivas e organizadas sob o modelo da empresa capitalista moderna; que não se restringe aos trabalhadores subempregados em ocupações de tempo parcial, mas, pelo contrário, a hora extra é mais comum que a jornada abaixo de 40 horas semanais entre os trabalhadores de baixa renda.

Porém é fato que uma parcela significativa da população economicamente ativa de baixa renda se compõe de mulheres e menores de idade absorvidos no mercado de trabalho a taxas de salário muito baixas (a maioria destes trabalhadores recebe menos de um salário mínimo) e em atividades consideradas de pequena produtividade social. É exatamente esta participação do trabalhador feminino e infantil que conduz o estudo da população de baixa renda para um outro ângulo de análise: a unidade familiar. A despeito dos baixíssimos salários dos trabalhadores femininos e infantis, eles vêm somar-se ao rendimento do chefe se este não é suficiente para assegurar um nível mínimo para a subsistência familiar. A família torna-se, assim, um veículo compensatório da baixa renda individual, mediante o acúmulo de rendimento de seus membros. A questão que se coloca agora é saber em que medida esta "defesa" do nível de renda observada no âmbito da família modifica o quadro da distribuição e nível absoluto da renda pessoal que, como foi visto, é altamente adverso para cerca de 3/5 da população trabalhadora das áreas analisadas, tomados individualmente.

O quadro 3 fornece as informações básicas que permitem tratar a questão. Note-se que quando se desloca da ótica da renda pessoal para a família reduz-se significativamente o percentual que, por exemplo, aufere renda inferior a dois mínimos, o que reflete ter ocorrido efetivamente a "defesa" da baixa renda pessoal no âmbito da unidade familiar. O que não se consegue, no entanto, é uma expressiva redução das disparidades de rendimento, as quais persistem a despeito da estratégia familiar. E isto ocorre, já que não é restrito às famílias cujos

QUADRO 3

Distribuição da renda familiar por faixas de salário mínimo regional, Área Metropolitana de Porto Alegre e Área Metropolitana do Rio de Janeiro — 1970

FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO	ÁREA METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE					
	Famílias		Renda		Renda Média Relativa (1)	
	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	Familiar	Per Capita
TOTAL	100,0	—	100,0	—	100,0	100,0
Até 1	8,2	8,2	1,3	1,3	0,16	0,19
1 a 2	30,7	38,9	10,2	11,5	0,33	0,34
2 a 3	19,4	58,3	11,6	23,1	0,60	0,58
3 a 4	10,1	68,4	8,4	31,5	0,83	0,77
4 a 5	7,8	76,2	8,3	39,8	1,07	1,02
5 a 7	8,1	84,3	11,4	51,1	1,40	1,30
7 a 10	7,1	91,4	14,0	65,1	1,98	1,87
10 a 20	6,7	98,1	21,7	86,8	3,25	2,90
20 e mais	1,9	100,0	13,2	100,0	6,85	5,51

FAIXAS DE SALÁRIO MÍNIMO	ÁREA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO					
	Famílias		Renda		Renda Média Relativa (1)	
	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	Percentual no Intervalo	Percentual Acumulado	Familiar	Per Capita
TOTAL	100,0	—	100,0	—	1,00	1,00
Até 1	7,2	7,2	1,0	1,0	0,14	0,19
1 a 2	26,8	34,0	7,8	8,8	0,29	0,31
2 a 3	16,0	50,0	7,8	16,6	0,49	0,48
3 a 4	13,5	63,5	9,2	25,8	0,68	0,67
4 a 5	6,4	69,9	5,6	31,4	0,88	0,80
5 a 7	11,0	80,9	12,6	44,0	1,15	1,10
7 a 10	7,7	88,6	12,9	56,9	1,66	1,58
10 a 20	8,3	96,9	22,8	79,7	2,76	2,64
20 e mais	3,1	100,0	20,2	100,0	6,20	5,21

FONTE: Tabulação Especial do Censo Demográfico de 1970 — DEISO/IBGE

NOTA: (1) Em relação à renda média global

	AMPA	AMRJ
Renda média (Cr$ de 1970)	714,39	791,12
Renda média *per capita* (Cr$ de 1970)	194,24	188,36
Renda mediana (Cr$ de 1970)	438,14	468,37
Índice de Gini	0,489	0,506
Índice de Theil	0,437	0,470
Renda absorvida pelos 70% de menor renda (%)	33,0	31,7
Renda absorvido pelos 5% de mairo renda	24,5	26,4
Famílias com rendimento (Cr$ 1 000)	321	1,524

chefes auferem baixa renda o aumento do número de membros dedicados ao trabalho remunerado, mas também é uma prática corrente entre as demais famílias com renda mais elevada, cujos membros adicionais que ingressam em atividades remuneradas são absorvidos a níveis de rendimentos superiores aos do trabalho infantil e feminino em atividades como o emprego doméstico. Por isso permanecem altos os índices de concentração da renda no caso da distribuição familiar, bem como mostra-se elevado o percentual de famílias em condições nitidamente adversas, como as famílias com renda inferior a três salários mínimos (ver quadro 2). Estas famílias representavam, em 1970, 58,3% e 50,0% do total das famílias nas Áreas Metropolitanas de Porto Alegre e Rio de Janeiro e suas condições de rendimento podem ser avaliadas mediante a seguinte informação: em média sua renda *per capita* girava em torno de 40% do salário mínimo regional em ambas as regiões.

Segundo os critérios que temos aqui referido, seria esta a proporção de famílias e da população total "de baixa renda" para efeito do desenvolvimento deste estudo: quase 3/5 do total na Área Metropolitana de Porto Alegre e para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro um percentual menor, porém longe de ser desprezível: 50%.

3. ALIMENTAÇÃO

A importância do estudo da alimentação dos grupos sociais de baixa renda torna-se evidente quando se considera que na estrutura de gastos das famílias que neles se situam a alimentação ocupa, invariavelmente, o primeiro posto. Acrescente-se a isso o fato de a alimentação representar fonte de reposição diária das energias dispendidas pelos trabalhadores manuais que vêem na utilização de seu corpo, no emprego da força física, a única ou principal maneira de sobreviverem.

Para as Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre [15] e com o auxílio dos dados do ENDEF (1974-1975) procurar-se-á, portanto, ver

1) o peso da alimentação em relação aos outros itens do orçamento doméstico;

2) a estruturação interna dos gastos em alimentação;

3) a quantidade dos alimentos consumidos e

4) a correspondente ingestão de calorias e proteínas.

Ainda que o objeto primeiro da presente análise seja enfocar os estratos mais baixos da população, não se deixa, entretanto, de fazer referências aos comportamentos de outros estratos, uma vez que é somente através da comparação que melhor se apreende o específico de um grupo qualquer.

15 O capítulo referente à alimentação do relatório *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Região Metropolitana do Rio de Janeiro* limitou-se a um estudo de caso, do qual constou uma análise detalhada dos cardápios de vinte famílias de baixa renda, em virtude da não disponibilidade de outros dados na época de sua elaboração. Em face da divulgação posterior dos dados do ENDEF referentes à área metropolitana do Rio de Janeiro, achou-se conveniente, para fins do presente estudo, realizar os cálculos necessários para estabelecer comparação com a Área Metropolitana de Porto Alegre.

3.1. Orçamento Doméstico e o Peso da Alimentação

Tanto na Área Metropolitana do Rio de Janeiro como na de Porto Alegre observa-se que os gastos com alimentação sempre lideram os itens dos orçamentos das famílias que se situam até a 6.ª classe de despesa global (até Cr$ 45.199,00 anuais), sendo que na primeira área metropolitana esta liderança se estende até a 6.ª classe, inclusive (ver quadro 4).

O peso da alimentação nas duas primeiras classes de despesa é da ordem de 40,6% e 43,2%, respectivamente, para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro e de 43,6% e 43,1% para a de Porto Alegre. É interessante observar que no primeiro caso o fato de se registrar um aumento percentual no peso da alimentação, ao se passar do primeiro para o segundo estrato, leva a um questionamento da primeira lei de Engel, cujo enunciado diz que quanto menor a renda maior a participação relativa dos gastos com alimentação. Da mesma forma, o decréscimo de apenas cinco décimos que se verifica nos percentuais referentes às duas primeiras classes na Área Metropolitana de Porto Alegre parecem igualmente indicar a necessidade de relativizar a mencionada lei de Engel. Assim, ambas as situações observadas, no que concerne ao peso da alimentação no orçamento doméstico das famílias que percebem anualmente menos de Cr$ 4.500,00, levam à suposição que essas famílias estariam vivendo aquém de um padrão por elas socialmente reconhecido como o mínimo em questão alimentar e que, a um aumento dos rendimentos, as famílias situadas na classe imediatamente superior procurariam primeiramente gastar proporcionalmente mais, ou quase o mesmo que as do estrato inferior, com a compra de alimentos, sugerindo uma tentativa de alcançar um melhor padrão alimentar.

3.2. A Estruturação dos Gastos em Alimentação

Como as despesas em alimentação registradas pelo ENDEF advêm de uma equivalência monetária das quantidades de alimentos efetivamente consumidos e que, por isso, podem ter sido comprados ou não, é que se tornou possível avaliar em que medida o consumo de alimentos doados, trocados, retirados de negócio ou da própria produção estaria ou não auxiliando as famílias mais pobres a reduzir seus gastos em alimentação.

O que se constatou para a Área Metropolitana de Porto Alegre foi que a parcela não monetária de despesa em alimentação incide somente até a 6.ª classe de despesa, inclusive, indicando, assim, que o recurso à obtenção de alimentos extramercado é uma prática predominante entre os grupos de mais baixa renda. Entretanto, a participação relativa dessa parcela não monetária nos gastos em alimentação é pouco significativa, pois os alimentos consumidos em maior quantidade e por isso considerados básicos são obtidos quase que exclusivamente via mercado.

De um outro ângulo, também foram analisados os gastos em alimentação para perceber, através de uma hierarquização por ordem de importância decrescente, a orientação dos diferentes estratos nas despesas com alimentos. Ainda que tenha sido possível, no exame dessas hierarquias, verificar pontos de dissemelhanças sensíveis, as discrepâncias mais fortes, no entanto, se deram quando se comparava os gastos

QUADRO 4

Despesa (monetária e não monetária) anual por família, por classe de despesa global da família, segundo o tipo da despesa
(Distribuição percentual)
Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Aelgre — 1974

ÁREAS METROPOLITANAS E TIPOS DA DESPESA	CLASSE DE DESPESA GLOBAL DA FAMÍLIA (CRUZEIROS)									
	Todas as Classes (%)	Menos de 4.500 (%)	De 4.500 a 8.999 (%)	De 9.000 a 15.799 (%)	De 15.800 a 15.599 (%)	De 22.600 a 31.599 (%)	De 31.600 a 45.199 (%)	De 45.200 a 67.799 (%)	De 67.800 a 134.799 (%)	Mais de 134.799 (%)
ÁREA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO										
DESPESA GLOBAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas Correntes	78,3	93,6	9,68	98,1	96,2	93,6	90,0	85,3	78,0	56,3
Despesas de consumo	70,9	95,8	94,7	93,3	91,3	88,3	83,7	78,1	69,4	49,5
alimentação	20,2	40,6	43,2	41,9	38,2	34,9	28,7	23,2	14,1	6,6
vestuário	5,4	3,7	4,6	4,7	5,6	7,0	6,4	5,4	5,6	4,0
habitação	26,8	37,1	32,2	29,4	29,6	27,5	26,0	26,5	28,8	23,7
higiene e assistência à saúde	5,0	4,3	4,4	4,9	5,2	5,2	5,5	5,6	5,5	4,1
transporte	5,4	4,0	4,6	5,5	5,2	5,8	6,0	6,9	6,5	3,7
educação	2,1	0,6	0,5	0,8	1,4	1,7	2,2	2,7	2,5	2,2
recreação e cultura	1,5	9,3	0,8	0,9	1,2	1,3	2,0	1,9	1,9	1,3
fumo	1,5	2,8	3,4	3,8	3,2	2,7	2,1	1,7	0,9	0,4
despesas diversas	3,4	2,4	1,0	1,4	1,7	2,2	2,8	3,2	3,6	3,5
Outras despesas correntes	7,4	2,8	3,9	4,8	4,9	5,3	6,3	7,2	8,6	8,8
AUMENTO DO ATIVO	16,9	0,9	0,9	1,2	2,1	3,4	6,5	9,0	16,4	35,9
DIMINUIÇÃO DO PASSIVO	4,8	0,5	0,5	0,7	1,7	3,0	3,5	5,7	6,6	5,8
ÁREA METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE										
DESPESA GLOBAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas correntes	73,3	99,8	98,1	97,7	95,2	92,6	88,7	79,7	72,6	49,1
Despesas de consumo	66,8	97,2	94,4	92,8	90,1	87,1	82,7	73,3	65,0	42,1
alimentação	18,5	43,6	43,1	40,4	35,9	31,5	26,4	18,5	12,8	6,4
vestuário	5,7	5,8	6,0	6,3	7,1	7,9	7,0	6,8	6,4	3,2
habitação	23,9	34,6	31,4	29,4	29,1	27,6	26,4	25,4	23,8	18,8
higiene e assistência à saúde	4,0	4,1	5,1	4,8	5,6	5,4	5,1	4,4	4,1	2,6
transporte	6,0	4,5	3,8	4,7	4,7	5,6	7,1	7,7	7,9	4,3
educação	2,0	0,2	0,5	0,6	1,2	2,0	2,3	2,6	2,6	1,7
recreação e cultura	1,5	0,2	0,4	0,6	0,9	1,2	2,0	2,0	2,2	1,2
fumo	1,7	2,9	2,6	3,6	3,1	2,8	2,8	1,9	1,1	0,4
despesas diversas	3,5	1,4	1,5	2,4	2,5	3,1	3,6	4,0	4,1	5,5
Outras despesas correntes	6,5	2,6	3,7	4,9	5·1	5,5	6,0	6,4	7,6	7,0
AUMENTO DO ATIVO	22,3	0,2	1,3	1,3	3,2	5,1	7,3	13,5	21,3	46,3
DIMINUIÇÃO DO PASSIVO	4,4	—	0,6	1,0	1,6	2,3	4,0	6,8	6,1	4,6

FONTE: ENDEF

horizontalmente. Analisando-se em primeiro lugar os dados referentes à Área Metropolitana do Rio de Janeiro, tem-se que, através desse confronto, foi possível constatar que:

— a primeira classe de despesa ultrapassa a última classe somente no consumo de "outras carnes" (talvez a de caça) sete vezes mais (Cr$ 7,00) e na "banha de porco" (5 vezes mais). Em todos os outros alimentos os gastos do último estrato superam os do primeiro;

— a última classe de despesa gasta, portanto, em relação à primeira classe: 55 vezes mais em "frutas", 31 vezes mais em "carnes e pescados", 19,3 vezes mais em "ovos, leite e queijo", 19,1 vezes mais em "legumes e verduras" e 40,5 vezes mais em "alimentação fora do domicílio". Embora, obviamente, se mantenha a superioridade do consumo alimentar da úlima classe em relação à segunda classe considerada, a estrutura hierárquica dos gastos se modifica um pouco. Assim, tem-se um consumo 22 vezes superior em "frutas", 10,2 vezes em "carnes e pescado", 9,8 vezes em "ovos, leite e queijo" e 6,3 vezes em "legumes e verduras";

— a segunda classe ultrapassa a primeira no consumo de "farinha de mandioca" (7 vezes mais), de "feijão" (9 vezes mais) e de "banha de porco" (6, 8 vezes mais).

A mesma comparação de gastos em alimentação entre os distintos estratos feita para a Área de Porto Alegre permitiu observar que:

— em nenhum alimento as famílias dos grupos de mais baixo rendimento gastam mais que as da última classe, salvo no item "refeições gratuitas" que obviamente não são pagas. Em relação a este ponto é interessante registrar que na Área Metropolitana do Rio de Janeiro a última classe suplanta a primeira até mesmo neste item;

— a última classe gasta em relação à primeira, 36 vezes mais em "frutas", 18,6 vezes mais em "carnes e pescados", 20,1 vezes mais em "ovos, leite e queijo" e 21,3 em "alimentação fora do domicílio", para citar somente os casos mais agudos;

— já a segunda classe supera modestamente a última classe de despesa nos seguintes produtos: farinha de trigo (0,7 vezes mais), mandioca (0,3), feijão (0,7), pescados e enlatados (0,3), leite industrializado (0,8) e banha de porco (0,5).

Na tentativa de esboçar uma pequena comparação entre as duas áreas metropolitanas pode-se afirmar que os produtos em que os gastos em alimentação do último estrato superam os dos dois primeiros são basicamente os mesmos, embora as quantidades sejam variáveis. Já a mesma semelhança não se verifica entre os produtos em que o consumo dos grupos de mais baixa renda suplanta os do último estrato.

3.3. A Quantidade dos Alimentos Consumidos

Muito mais precisamente que o estudo dos gastos em alimentação, o exame minucioso das quantidades efetivamente consumidas fornece uma idéia exata da dieta básica de uma população. Assim, é evidente que o gastar-se mais com um determinado produto não indica necessariamente que se está dele ingerindo maior quantidade, pois haverá que se considerar aí, entre outros, o fator preço.

O quadro 5 revela os principais alimentos consumidos segundo as quantidades ingeridas por comensal/dia para o conjunto da população das áreas metropolitanas estudadas.

QUADRO 5

Quantidade consumida por comensal/dia, para o conjunto da população, segundo os principais alimentos, Área Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre — 1974

ALIMENTOS	QUANTIDADE CONSUMIDA POR COMENSAL/DIA (em gramas)	
	Área Metropolitana do Rio de Janeiro	Área Metropolitana de Porto Alegre
Leite	139	224
Arroz	116	111
Pão de trigo e biscoito	80	102
Açúcar cristal e refinado	70	71
Laranja e limão	64	29
Carne bovina	58	85
Batata-inglesa	56	69

FONTE: ENDEF/IBGE

Exceção feita ao item "laranja e limão" — cuja quantidade consumida na Area Metropolitana do Rio de Janeiro é bastante superior à que se registra para a população da Área Metropolitana de Porto Alegre (o que talvez se explique pela proximidade de zonas produtoras dessas frutas cítricas) — e ao arroz, cuja diferença é bem reduzida, para todos os outros produtos selecionados as quantidades consumidas na última área metropolitana suplantam as da primeira. Embora, à primeira vista, tal quadro possa sugerir uma situação alimentar melhor para a população da Área Metropolitana de Porto Alegre, esses dados, na realidade, não permitem avançar além da constatação do consumo de quantidades mais elevadas de determinados produtos, restando por analisar outros aspectos importantes como equilíbrio das dietas ou variações observadas entre os diversos estratos.

A hierarquização dos produtos alimentares de acordo com as quantidades consumidas, para o conjunto da população, não reproduz obrigatoriamente a cesta de alimentos que apresenta maior peso quantitativo no consumo dos grupos de mais baixa renda. Desse modo, o quadro 6 possibilita notar as diversidades porventura existentes, pois indica os alimentos consumidos em maior quantidade pelas duas primeiras classes de despesa monetária corrente *per capita* da família [16].

Além das diferenças evidentes no que concerne às quantidades consumidas e da distinta ordenação dos produtos, um confronto entre os quadros 5 e 6 deixa transparecer a ausência de carne bovina na listagem dos principais alimentos consumidos pelos dois estratos inferiores. Já uma comparação interna ao quadro 6, ou seja, entre o consumo de classes equivalentes nas duas regiões metropolitanas, revela que, embora se alterem as quantidades ingeridas e a hierarquia dos alimentos, existe semelhança entre os principais produtos consumidos em ambas as regiões. As únicas divergências observadas e que, exata-

16 É importante observar que os estratos aqui apresentados não são semelhantes aos anteriormente mencionados, pois nesta etapa do trabalho as referências são as classes de despesa monetária corrente *per capita* da família, ao invés das classes de despesa global.

QUADRO 6

Quantidade consumida por comensal/dia, por classe de despesa corrente per capita *da família, segundo os principais alimentos (em gramas), Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre*

ALIMENTOS	QUANTIDADE CONSUMIDA POR COMENSAL/DIA (GRAMAS)			
	Classe de Despesa Corrente *Per Capita* (Cruzeiros)			
	1a. Classe – Menos de 1.100		2a. Classe – de 1.100 A 2.299	
	Área Metropolitana do Rio de Janeiro	Área Metropolitana de Porto Alegre	Área Metropolitana do Rio de Janeiro	Área Metropolitana de Porto Alegre
Arroz	95	75	117	114
Açúcar cristal e refinado	62	46	67	72
Feijão	55	44	60	43
Pão de trigo e biscoito	45	56	67	89
Batata-inglesa	21	53	34	49
Leite fresco e pasteurizado	23	23	60	83

FONTE: ENDEF/IBGE

mente por não encontrarem correspondência nos estratos superiores ou na outra região não constaram do quadro, dizem respeito ao consumo de macarrão de trigo (22 g) e farinha de mandioca (22 g), que aparecendo com certo destaque na primeira classe da Área Metropolitana do Rio de Janeiro, não conservam posição nem em relação à segunda classe nem com referência à Área Metropolitana de Porto Alegre. A mesma situação ocorre com o consumo da farinha de trigo (35 g) registrados para a primeira classe da Área Metropolitana de Porto Alegre. Desse modo, a identidade entre os alimentos consumidos nas duas primeiras classes de despesa, em áreas distintas, parece sugerir que mais fortemente que influências de natureza cultural que atuassem no sentido de diferenciar a dieta alimentar, faz-se sentir, nos grupos de mais baixa renda, a pressão dos preços dos alimentos, que acaba por homogeneizar a escolha, dirigindo-a para os produtos usualmente mais baratos.

Constata-se, pois, que a parcela mais pobre da população, em ambas as áreas metropolitanas, consomem maior quantidade de produtos alimentares de preço mais reduzido. Por sua vez, os produtos mais caros, como "carnes e pescados", "ovos, leite e queijo" e "frutas" [17] aparecem na primeira classe de despesa, na diminuta porção de 29 g, 30 g e 21 g para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro e de 25 g, 29 g e 5 g para a Área Metropolitana de Porto Alegre, respectivamente. Não muito diferenciada é a situação da segunda classe de despesa, onde a quantidade consumida de tais produtos, embora apresente elevação, ainda mantém-se bastante baixa quando comparada aos outros estratos superiores. Assim, registra-se nessa classe um consumo de "carnes e pescado" da ordem de 68 g e 50 g, de "ovos, leite e queijo" de 77 g e 95 g e finalmente de "frutas" de 44 g e 33 g, nas Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, respectivamente.

17 Note-se que os itens acima mencionados são agregações de produtos da mesma classe que, se considerados isoladamente como, por exemplo, a carne *bovina* e o leite *fresco e pasteurizado*, aparecerão consumidos em menor quantidade ainda.

Finalmente, um confronto entre os dois estratos inferiores e o superior revela que as quantidades consumidas desses produtos por comensal/dia são sensivelmente mais elevadas na última classe de despesa corrente *per capita*, conforme o quadro a seguir:

QUADRO 7

Diferença das quantidades consumidas por comensal/dia entre a classe superior e as duas primeiras classes de despesa corrente per capita *da família, para alguns alimentos selecionados*

Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre — 1974

ALIMENTOS	DIFERENÇA EM RELAÇÃO À 1a. Classe (G)		DIFERENÇA EM RELAÇÃO À 2a. Classe (G)	
	Área Metropolitana do Rio de Janeiro	Área Metropolitana de Porto Alegre	Área Metropolitana do Rio de Janeiro	Área Metropolitana de Porto Alegre
Carnes e pescado	+220	+222	+181	+107
Ovos, leites e queijos	+289	+349	+242	+283
Frutas	+239	+216	+216	+188

FONTE: ENDEF/DEISO

OBS: última classe = famílias de despesa corrente *per capita* de 31 700 e mais; primeira classe = famílias de despesa corrente *per capita* de menos de 1 100; segundo classe = famílias de despesa corrente *per capita* de 1 100 a 22.990 cruzeiros

3.4. Consumo de Calorias e Proteínas

Sabendo-se que é nas classes de despesa mais baixa que se situam, em sua grande maioria, os trabalhadores manuais, aqueles que por causa do tipo de trabalho executado despendem maior quantidade de energia, seria de se desejar que aí fosse encontrado também um nível mais elevado de ingestão de calorias. No entanto, será exatamente nessas classes que se observará um nível bastante aquém do oficialmente recomendado por tabelas da Organização Mundial de Saúde e do National Research Council. [18].

Assim, na Área Metropolitana do Rio de Janeiro, se a média de ingestão por comensal/dia na primeira classe de despesa é de 1.451 calorias e de 1.748 calorias para a segunda classe, verifica-se que para a classe de despesa mais alta o total de calorias ingeridas é de 2.515. Diferenciação semelhante na ingestão de calorias por comensal/dia registra-se na Área Metropolitana de Porto Alegre onde a média para a primeira e segunda classe de despesa é de, respectivamente, 1.271 e 1.790 calorias, enquanto que para a última classe é de 2.610 calorias.

Já em relação às proteínas, os dados revelaram que a primeira e segunda classe de despesa corrente *per capita* consomem quantidades bem inferiores às da última classe em ambas as áreas estudadas. Na

18 Para uma comparação mais detalhada desses dados consultar *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Área Metropolitana de Porto Alegre*, vol. I, pp. 135/136.

Área Metropolitana do Rio de Janeiro os totais de proteínas consumidas para a primeira e segunda classe são de 38,52 g e 51,66 g, respectivamente, sendo que a última classe consome mais que a primeira 60,96 g e mais que a segunda 57,82 g de proteínas. Na Área Metropolitana de Porto Alegre os totais correspondentes são de 34,02 g e 48,44 g de proteínas consumidas na primeira e segunda classe, nesta ordem respectiva, apresentando a última classe um consumo de 64,36 g superior ao da primeira e de 49,94 g de proteínas a mais que o da segunda.

Deve-se acrescentar ainda uma diferença de ordem qualitativa no que concerne ao consumo de proteínas entre os distintos estratos, o que vem a agravar a situação acima descrita. Tal observação refere-se ao reduzido consumo das chamadas "proteínas nobres" entre os grupos de mais baixa renda. Dessa forma, na primeira e segunda classe de despesa da Área Metropolitana do Rio de Janeiro apenas 20,0% e 33,1%, respectivamente, do consumo de proteínas são extraídos de produtos de origem animal, percentual que se eleva na última classe para 67,6%. Na Área Metropolitana de Porto Alegre as "proteínas nobres", ingeridas na primeira classe correspondem a 17,8% do total, enquanto que para a segunda tal percentual é de 28,9%, bastante aquém do consumo observado para a última classe que equivale a 66,9% do total de proteínas.

Na realidade, pode-se dizer que a diferenciação observada no consumo de calorias e proteínas entre as diversas classes de despesa apenas refletem o desigual padrão alimentar que vem sendo mostrado nas etapas anteriores deste trabalho.

4. HABITAÇÃO

Indicador dos mais reveladores das condições de vida, a habitação não poderia deixar de ser aqui considerada. Assim, até mesmo para o senso comum transparece, na expressão "lar doce lar", a importância da casa. O que se deve, sem dúvida, a que, por oposição ao mundo do trabalho, seja precisamente nela que se desenrola não desprezível parte da vida do trabalhador e de sua família. Repouso, preparo dos alimentos, convívio social, lazer, etc., todos eles funções necessárias à reposição do desgaste diário da força de trabalho, encontram na habitação o seu *locus* privilegiado. Desse ponto de vista, o exame de certos aspectos referentes às condições de moradia — localização, qualidade, área útil, repartição do espaço interno, por exemplo — ganham particular relevo, pois esclarecem de que maneira estão sendo atendidas não só essas funções como também, e principalmente, a necessidade de abrigo. Entretanto, tal exame, se isolado de uma visão do porquê há uma patente disparidade nas condições mesmas de atendimento das necessidades de habitação de diferentes grupos sociais, nas duas regiões metropolitanas em apreço, permaneceria ao nível da simples descrição. Nesse sentido tentar-se-á, igualmente, apontar para a influência de alguns fatores que, presentes nessas duas regiões, poderiam estar conformando a situação descrita.

A tentativa de analisar as condições de habitação se limitará, aqui, a mostrar apenas a estratégia de localização da moradia e alguns problemas dela decorrentes para as populações de baixa renda. O exame dos demais aspectos certamente tornaria por demais longa a exposição

e, aliás, já foi realizado em dois estudos anteriores [19] que servem de base a esse texto, razão pela qual é aconselhável não repeti-lo.

4.1. Periferia: Alternativa de Habitação Possível

O que primeiro desperta a atenção ao se examinar o processo de desenvolvimento das áreas metropolitanas é o seu elevado crescimento populacional, o qual se dá simultaneamente através de um intenso processo de urbanização. Tal aumento populacional de ambas apresenta, historicamente, certas características comuns que convém ressaltar: deve-se, em grande parte, ao movimento migratório [20], estreitamente relacionado ao surgimento e expansão, nessas áreas, de uma economia tipicamente urbana, onde é apreciável a expressão alcançada pelas atividades industriais e comerciais. Tanto do dinamismo quanto da crescente importância relativa de tais atividades nas regiões metropolitanas resulta uma forte concentração da população estadual nos seus respectivos espaços. Assim, em 1970, a população da Área Metropolitana do Rio de Janeiro já representava 80,0% da população total do estado. No caso da Área Metropolitana de Porto Alegre, se a participação da população metropolitana não atingia ainda nesse período tal proporção, nem por isso o que se pôde observar no decorrer dos últimos trinta anos deixa de indicar que aí também se verificou um processo acentuado de concentração populacional. De fato, a proporção de residentes nessa última região passa de 12,2% do total da população estadual, em 1940, a 22,9% em 1970.

Tal concentração, evidentemente, encontra-se na base do agravamento do problema da localização moradia tanto de modo geral quanto particularmente, de forma bem mais aguda para as populações de baixa renda. Essas últimas, sobretudo, passam a residir cada vez mais distanciadas dos respectivos centros.

Desse afastamento em relação aos centros maiores geradores de emprego são evidências alguns aspectos do processo de distribuição espacial do crescimento populacional observado nas duas regiões metropolitanas: enquanto a participação da população do município do Rio de Janeiro no total de residentes em sua região metropolitana baixava de 72,2% em 1950 para 60,0% em 1970, a população do município de Porto Alegre passava a representar 57,8% do total de sua região em 1970, em contraposição aos 67,2% com que participava em 1940. Se os municípios núcleos em um período de vinte e trinta anos, respectivamente, apresentam um percentual menor de participação na população, os demais municípios, ao contrário, mostram ter-se dado intensa elevação de sua importância relativa no processo de concentração populacional nas respectivas regiões metropolitanas. No caso da Área Metropolitana de Porto Alegre, os municípios periféricos abrigavam, em 1940, 32,8% da população; em 1970 esse percentual se eleva a 42,2%. Na

19 Como para as demais partes desse trabalho, as fontes de referência de que se lançará mão serão os dois estudos sobre condições de vida das populações de baixa renda nas Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre. Além de se estenderem mais detalhadamente quanto a essas e a várias outras dimensões das condições de moradia, os dois estudos analisam as iniciativas postas em prática para sua melhoria.

20 No caso da Área Metropolitana do Rio de Janeiro, o crescimento populacional devido à migração foi de 66,9% na última década e na Área Metropolitana de Porto Alegre atingiu, no mesmo período, cerca de 83,1%. Cf. MININTER/OIT/BNH — *Mudanças na composição do emprego e na distribuição de renda: efeitos sobre as migrações internas*. Brasília, 1976.

Área Metropolitana do Rio de Janeiro a população dos demais municípios constitui, em 1970, 40,0% da população, frente aos apenas 27,8% que representava em 1940. A inversão da relação das taxas de participação, isto é, aumento da taxa referente aos municípios periféricos e diminuição da taxa de participação dos núcleos parece dever-se a uma verdadeira saturação de espaço nesses últimos, a qual estaria levando à concentração populacional nas suas respectivas áreas periféricas, a ponto de se processar atualmente visível tendência à conurbação entre algumas sedes municipais. De fato, as taxas de urbanização alcançavam, já em 1970, 96,6% na Área Metropolitana do Rio de Janeiro e 92,0% na Área Metropolitana de Porto Alegre [21].

Em termos da localização, portanto, o que a elevação da participação da população dos municípios periféricos sugere é terem tais municípios despontado como alternativa residencial para grandes contingentes populacionais, uma vez atingido o quase esgotamento do espaço urbano e, conseqüentemente, a alta valorização dos preços dos terrenos nos respectivos núcleos. Tal valorização — habitualmente acompanhada por uma desenfreada especulação imobiliária, da qual, por sua vez, resulta ser às vezes inacessível o custo monetário da moradia — torna cada vez mais difícil para as populações de baixa renda fixar (ou mesmo manter) sua residência nos municípios núcleos. Nesses, quase só lhes restam as alternativas de condições de verdadeira subabitação, como as favelas e os cortiços ou as de bairros tão distantes dos respectivos centros quanto carentes de infra-estrutura urbana como as periféricas. O exame da distribuição espacial das populações de baixa renda nas duas regiões metropolitanas demonstra, aliás cabalmente, ter sido preferencialmente nos municípios periféricos que passaram a residir contingentes significativos das mesmas. Em 1970, da população economicamente ativa percebendo até 2,1 salários mínimos na Área Metropolitana do Rio de Janeiro,[22] 40,3% residiam nos municípios periféricos e 59,7% no seu município núcleo. No caso da Área Metropolitana de Porto Alegre, também nesse mesmo ano, as proporções da população economicamente ativa percebendo renda mensal inferior a dois salários mínimos no município núcleo e nos municípios periféricos indicam claramente ser elevada a sua concentração nesses últimos. Assim, se em Porto Alegre a proporção dos economicamente ativos com esse montante de rendimentos era de cerca de 60%, tal proporção alcançava aproximadamente os 70% em Canoas, Esteio, Nova Hamburgo e São Leopoldo; atingia mais de 80% em Alvorada, Estância Velha, Gravataí, Guaíba e Viamão, chegando aos 87% em Campo Bom e Sapiranga, e situando-se pouco abaixo dos 80% em Cachoeirinha e Sapucaia do Sul. Considerando-se, por outro lado, o total da população economicamente ativa de baixa renda nessa mesma região metropolitana, ressalta o fato que 45,4% desses trabalhadores residiam nos municípios periféricos, ao passo que 54,6% ainda podiam se manter em seu município núcleo. Confirmam tais proporções que as periferias têm-se constituído, de fato,

21 Para uma visão mais detalhada do processo nas duas regiões, ver especialmente as respectivas caracterizações das regiões metropolitanas nos dois estudos citados.

22 A determinação dos limites de rendimentos utilizados para a definição das populações de baixa renda não são coincidentes nos dois estudos em que se baseia essa síntese. Para uma justificativa dos critérios adotados em cada caso ver, especialmente, as respectivas partes: "Caracterização das Populações de Baixa Renda". Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro* e *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre*.

numa solução viável para a localização da moradia de boa parte das populações de baixa renda, praticamente expulsa dos municípios núcleos pela valorização e especulação imobiliárias que neles se processam.

Essa solução, contudo, apresenta vários inconvenientes. Sem que se pretenda examinar na sua totalidade os problemas decorrentes dessa localização, convém lembrar alguns deles. Ao lado de se morar em áreas nas quais é bem menor a oferta de serviços públicos como os de educação e saúde, por exemplo, aumentam certamente os riscos de danos para a saúde advindos da maior precariedade da infra-estrutura urbana [23]. De fato, dados referentes à dotação de canalização interna de água e esgotos sanitários em 1970 mostram ser os municípios núcleos melhor atendidos que os periféricos. Na Área Metropolitana de Porto Alegre, em alguns municípios, como Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba e Sapucaia do Sul, em geral, não chega a um terço a proporção dos domicílios urbanos com canalização interna da água, seja ela proveniente de rede geral ou mesmo de poço ou nascente. Em nenhum dos demais municípios periféricos, embora a situação seja mais favorável, se chega à proporção alcançada por Porto Alegre: 86,2%. No que diz respeito à existência de esgotos sanitários também se destaca a posição privilegiada do município núcleo (ligados à rede geral ou dispondo de fossa séptica 69,0% dos seus domicílios urbanos) em comparação à situação precária dos municípios periféricos (menos de 10% em Alvorada; entre 10 e 20% em Cachoeirinha, Gravataí e Sapucaia do Sul; entre 27 e 30% em Campo Bom, Estância Velha e Esteio; entre 32,5% e 38,1% em Canoas, Guaíba, Sapiranga e Viamão; e apenas Novo Hamburgo e São Leopoldo com, respectivamente, 40,0% e 45,8% de seus domicílios urbanos nessa condição) [24].

Vista a partir de um outro ângulo de análise, a distribuição desigual desses serviços entre municípios central e periféricos, nessa mesma data, se repete na Área Metropolitana do Rio de Janeiro e revela, de outra parte, um aspecto digno de nota: a pior serviço corresponde maior participação da periferia; a melhor serviço, maior disponibilidade no núcleo. Assim, a simples consideração das proporções de domicílios atendidos por diferentes formas de abastecimento de água e de instalações sanitárias, segundo sua localização central ou periférica, apresentadas a seguir, permitem constatá-lo:

a) *quanto ao abastecimento de água*, pois

a.1 — do total dos domicílios ligados à rede geral, 74,8% pertencem ao Município do Rio de Janeiro e apenas 25,2% aos municípios periféricos;

a.2 — do total de domicílios com abastecimento proveniente de poço ou nascente, 16,0% se encontram no município núcleo e 84,0% nos municípios periféricos.

b) quanto às instalações sanitárias, dado que a participação dos domicílios sobre o total na região;

b.1 — baixa no município núcleo à medida que piora a qualidade do serviço: 86,4% encontram-se ligados à rede geral de esgoto; 57,6% dispõem de fossa séptica e 38,6% de fossa rudimentar, mas 35,1% não contam senão com outra forma de escoadouro;

23 Cf. a parte referente à saúde, na qual se salienta a incidência de moléstias infecto-contagiosas, cuja ocorrência se relaciona à falta de instalações sanitárias e ao abastecimento de água deficiente.

24 Cf. tabela 12, p. 25, de *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre, op. cit.*

b.2 — e, inversamente, aumenta nos municípios periféricos à medida que é mais precário o serviço: ligados à rede geral apenas 13,6%; com fossa séptica 42,4%, e dispondo apenas de fossa rudimentar ou de escoadouro ainda menos higiênico, respectivamente, 61,4 e 64,9% [25].

Mas morar na periferia não significa apenas estar mais exposto aos riscos decorrentes de precárias condições de saneamento básico. Significa também e principalmente, quando se tem emprego no centro, incorporar à jornada de trabalho não poucas horas de deslocamento, em condições de transporte bastante inconfortáveis, o que, por outro lado, resulta em maior dispêndio de energia e menor tempo para o repouso reparador do desgaste diário da força de trabalho[26]. Por outro lado, a maior distância entre casa e trabalho, ao acarretar elevação das despesas com transportes, pode levar a que essas venham a competir frontalmente com as despesas necessárias a outros itens da sobrevivência imediata. A tal ponto que, em alguns casos, será até possível tentar-se "resolver", ainda que precariamente, mas de maneira inversa à dos que passaram a residir na periferia o verdadeiro quebra-cabeças da localização do abrigo:

> "Faz cinco meses que a gente veio de Alvorada porque meu marido trabalha em construção aqui (Porto Alegre) e não dava prá pegar ônibus todo dia. Com essa casa no Cristal (bairro de Porto Alegre) prá onde a gente vai, já é a segunda mudança em cinco meses" [27].

Depoimento esse que vem, de um lado, esclarecer, ainda que indiretamente, sobre outra razão para que se aceite ou mesmo se opte pela estratégia de morar na periferia: nela é bem menor a instabilidade frente à ameaça de sucessivas remoções, igualmente determinadas pelo fato de se tornarem atraentes para a construção, com o constante aumento dos preços dos terrenos no núcleo, até mesmo os já ocupados por suas favelas. De outro, apontar diretamente para a estratégia oposta de que também lançam mão as populações de baixa renda: tentar fixar-se ou manter-se no município núcleo, mesmo que a custo da estigmatização e da insegurança inerentes ao residir em favela. Estratégia de localização que, entre outras, apresenta a vantagem de aproximar local de moradia e local de trabalho. Pode-se, então, "pegar ônibus todo dia", ou até mesmo independer dele para chegar ao emprego.

4.2. Núcleo: Favelas ou Bairros Afastados

Não fosse a localização da casa em favelas parte da estratégia de sobrevivência imediata das famílias de baixa renda, não se compreenderia como, malgrado a intervenção do poder público e as pressões dos

---

25 Cf. tabela 3b, p. 98, de *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro, op. cit.*

26 Cf. a análise dos transportes, a seguir, e os dados relativos à extensão da jornada de trabalho, já apresentados. Note-se também que alguns municípios periféricos têm-se caracterizado como verdadeiras cidades-dormitório de trabalhadores de baixa renda. Essa é, por exemplo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a conhecida situação dos municípios da Baixada Fluminense. Já na Região Metropolitana de Porto Alegre isso se daria sobretudo nos municípios de Alvorada, Cachoeirinha e Viamão, de vez que apresentam proporções de população economicamente ativa nos setores secundário e terciário bastante elevadas em relação à capacidade desses setores gerarem empregos nos próprios municípios.

27 Reproduz-se aqui trecho de entrevista de dona de casa, removida de terreno de Marinha, em Porto Alegre. Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre, op. cit.*, p. 196.

interesses do mercado imobiliário para sua erradicação, puderam se manter e até mesmo se expandir nos municípios núcleos das áreas metropolitanas [28]. Entendida, porém, no contexto da estratégia da sobrevivência, tal localização da moradia, ao diminuir o custo monetário da habitação, permite não deixar desatendidas, já que o rendimento é escasso, também outras necessidades tão ou mais prementes que a de abrigo:

> "Vim pra cá porque já não dava mais pro aluguel. Com que é que eu vou dar de comer pros filhos? Com o recibo do aluguel? Não dá prá sair daqui" [29]

Assim, sendo impossível deixar de comer, continuar a trabalhar e também morar, esgotada a viabilidade de outras opções de moradia, cujo custo monetário não pode mais ser coberto pelo baixo rendimento, o barraco na favela surge como uma solução procurada. Não implicando pagamento de aluguéis e impostos, libera alguns recursos a mais para a satisfação de outras necessidades, ao mesmo tempo que torna menos pesadas as despesas com transportes e mais próximo o mercado de trabalho. Tais vantagens, presentes aliás nas próprias representações dos moradores sobre as razões que os levam a residir na favela, não os impedem, entretanto, de pesar os seus inconvenientes: falta de serviços de saneamento básico, espaço ínfimo no interior do barraco levando à promiscuidade, entre inúmeros outros.

> "Faz nove anos que eu moro aqui. Não tinha luz, não tinha água, água de poço, uma 'peninha' no meio da rua, era aquele brigueiro. Olha, era horrível. Agora até tá melhor. Essa água de poço, né. Eu já tava acostumada ..."

> "Dorme tudo, dorme. Agora os guri ganhou essa caminha de uma vizinha, eles dorme o pequeno aí com o guri, que a guria não está aí, né. Quando a guria tá aqui dorme ali e eles dormem na minha cama, o guri pequeno lá nos pé da cama. Porque eu boto uma parede de lençol, né. Eu reparto assim e ela dorme ali e os menino pra cá" [30].

Apesar disso e mesmo assim, as vantagens parecem compensar amplamente as dificuldades, pois que as favelas se apresentam evidentemente como "saída" para a localização da casa, em um contexto em que as condições de habitação, de há muito inteiramente determinadas pela estrutura e a dinâmica dos interesses imobiliários, se tornam particularmente graves para as populações de baixa renda. Alie-se a esse

---

28 Não se pretende aqui negar que essa estratégia não seja também seguida nos municípios periféricos. A opção de limitar o seu exame aos municípios centrais se deve, de um lado, à impossibilidade de contar-se com informações detalhadas sobre os demais e, de outro, à crença de que o descrito para os municípios centrais não difere substancialmente, em termos da estratégia de sobrevivência das populações de baixa renda, do que se encontraria nos municípios periféricos, dado que aí também estão presentes a ação do poder público e interesses imobiliários.

29 Trecho de entrevista com operário morador em favela de Porto Alegre. Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre*, p. 196.

30 Trechos de duas entrevistas realizadas com donas de casa em favelas de Porto Alegre. Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre, op. cit.*, pp. 208 e 206, respectivamente.

processo a perda do poder aquisitivo da remuneração, já de *per se* pouco elevada, e se torna então compreensível o dinamismo apresentado pela expansão das favelas nas duas regiões metropolitanas [31].

De fato, tal dinamismo torna-se evidente nos dados dos quadros 8 e 9,[32] nos quais se compara o crescimento da população favelada ao da população total nos seus respectivos municípios centrais: Rio de Janeiro e Porto Alegre. Se o ritmo de crescimento da população nos dois municípios é bastante intenso, cabe aqui ressaltar que essa intensidade mesma se deve, em grande parte, ao aumento ainda mais expressivo de suas populações faveladas. Tomando-se os dados constantes dos quadros e calculando-se a partir deles as taxas médias de crescimento anual, não é difícil concluí-lo: enquanto a população do Município do Rio de Janeiro cresceu, entre 1950 e 1960, a uma taxa de 3,8% ao ano, sua população favelada no mesmo período aumentou à razão de 9,8%. Por volta dessa mesma época (entre 1951 e 1965) as taxas anuais de crescimento no Município de Porto Alegre apresentavam maior diferença: 4,2% para a população municipal e 21,6% ao ano para a população residente em "malocas". Considerando-se um lapso maior de tempo, pode-se deduzir a manutenção dessa tendência. Assim, aproximadamente entre 1950 e 1970, as taxas médias anuais de crescimento populacional alcançam, respectivamente, 3,9 e 6,5% para as populações municipais e 11,7 e 26,2% para os moradores das favelas nas Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre.

QUADRO 8

População e população favelada

Rio de Janeiro — 1950/1970

POPULAÇÃO E CRESCIMENTO	1950	1960	1970
Rio de Janeiro			
População	2 377 451	3 281 908	4 252 009
Índices	100	138,0	178,9
Favelas do Rio de Janeiro			
População	169 305	335 063	565 135
Índices	100	197 9	333,8

FONTE: *As favelas do Distrito Federal e o Recenseamento de 1950*. DEISO/IBGE — *Censo Demográfico de 1960 — Favelas do Estado da Guanabara*. DEISO/IBGE — *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970*. DEISO/IBGE.

31 Da perda do poder aquisitivo dos salários são evidência alguns dados. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, levantamento realizado pelo Departamento Municipal de Habitação, em 1972, mostra que 15,9% dos chefes de família residentes nas favelas moravam anteriormente em casa alugada, assim como que 5,7% no total dos chefes percebiam três e mais salários mínimos regionais. Na Região do Rio de Janeiro o percentual de famílias com renda familiar *per capita* até meio salário mínimo regional se elevava a 56,0% das famílias residentes em favelas. Cf. respectivamente, pp. 198 e 199 de *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre* e p. 136, tabela 26a. de *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro*.

32 Ambos baseados em quadros constantes nos estudos citados.

QUADRO 9

População e população favelada

Porto Alegre — 1951/1972

POPULAÇÃO E CRESCIMENTO	1951	1965	1972
Porto Alegre			
População	418 864	667 397	991 900
Índices	100	159,3	236,8
Favelas de Porto Alegre			
População	16 303	65 595	105 833
Índices	100	402,3	642,2

FONTE: PMPA/DEMHAB — *Malocas: Diagnóstico evolutivo das sub-habitações no Município de Porto Alegre — RS — 1973*, p. 11 DEISO/IBGE

Como resultado, as proporções de populações faveladas sobre os totais das populações municipais passam a representar 13,3% no Rio de Janeiro e 10,7% em Porto Alegre, em 1970 e 1972, respectivamente; percentuais mais elevados que os observados anteriormente: 7,1% em 1950 no primeiro município, e 3,9% em 1951 no segundo [33].

Considerado a partir de um outro elemento, o número de barracos, mais diretamente relacionável à política habitacional, da qual faz parte a erradicação de favelas, torna-se ainda mais clara a força de seu dinamismo mesmo diante dos esforços para extingui-las. Assim, entre 1960 e 1970, época marcada por intensa remoção de barracos no Rio de Janeiro,[34] o seu número se eleva de 69 690 a 112 439, ou seja, 42 749 barracos a mais, em média cerca de 4 275 barracos por ano e 11,7 barracos erguidos por dia. Para Porto Alegre os números, embora menores, não são menos indicativos da persistência das favelas: entre 1972 e 1977 o aumento médio do número de barracos foi de 267 barracos por ano e de 4,7 barracos por dia (correspondendo aos números absolutos de 20 152 em 1972 e 21 489 em 1977) [35].

Note-se que o crescimento das favelas se deu paralelamente à execução da política habitacional que, por outro lado, teoricamente visava a proporcionar melhores condições de habitação às famílias de baixa renda, sobretudo e principalmente às faveladas. Importa, assim, sugerir que as causas de seu pouco êxito para "resolver o problema da habitação" se poderiam encontrar tanto no atual afastamento de seus programas de suas finalidades iniciais [36] quanto no fato de, mesmo quando

33 Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, p. 47 e *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre*, p. 197.

34 Informação proporcionada pela CEHAB/RJ indica terem sido removidas 25.404 barracos de favelas do Rio de Janeiro entre 1963 e 1975. Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, p. 48.

35 Apesar, também, da remoção de 7.744 barracos entre 1971 e 1976. Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre*, p. 203.

36 Para uma análise mais completa do desvirtuamento dos programas habitacionais, ver, além dos dois estudos que servem de base a essa análise, Valladares, Lycia Prado — *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968 e Bolaffi, Gabriel: *A casa das ilusões perdidas*. São Paulo, Brasiliense, 1977 (Cadernos Cebrap 27).

efetivamente chegaram a abrigar, ao serem inaugurados, essas famílias, não terem podido constituir, para muitas delas, uma forma de moradia compatível com sua estratégia global de sobrevivência [37]. De fato, não poucas famílias se viram obrigadas a abandoná-los, incapazes de arcar, por terem rendimentos cada vez mais deteriorados, com os impostos e outros custos monetários decorrentes do aí morar: amortizações dia a dia mais elevadas e pagamentos por serviços diversos. O que tem, na verdade, resultado em duas "novas soluções': ou o retorno às favelas — o que explicaria a sua persistência e aumento — ou a ida para locais cada vez mais afastados — a periferia do município núcleo — onde ainda é menor o custo monetário da moradia, "saída" essa, aliás, não apenas adotada por ex-favelados.

Embora mais acessível às famílias de baixa renda, a "solução" do morar nos bairros afastados do centro e das áreas industriais, ou das zonas residenciais mais valorizadas que proporcionam maiores oportunidades de emprego na construção e nos serviços (domésticos ou não), os coloca em situação semelhante à dos residentes nos municípios periféricos. Tais bairros, como esses municípios, distam às vezes horas de deslocamento diário para o trabalho e as condições de saneamento básico [38] não são melhores que as neles proporcionadas nas duas regiões metropolitanas e já examinadas. Mas, apesar de todos esses inconvenientes, apresenta-se como uma alternativa mais segura, tanto em termos de facilitar o atendimento das demais necessidades quanto em termos de ser mais provável permitir "morar no que é seu". Mesmo para as famílias que aí residem em favelas, não é, por hora, tão visível e imediata a ameaça de remoção. Não seriam outros os motivos porque, somente no Rio de Janeiro, residia em bairros periféricos das zonas norte suburbana e oeste uma proporção de 86,6% das famílias com rendimento familiar mensal inferior a meio salário mínimo desse município, em 1970 [39]. Resta-lhes, contudo, um maior quinhão nos riscos imediatos à saúde e no desconforto dos transportes, como se verá em seguida.

5. TRANSPORTES

A distância existente entre o local de moradia e o de trabalho faz com que a obtenção dos rendimentos necessários ao sustento familiar torne-se cada vez mais dependente de deslocamentos cotidianos realizados através de meios mecânicos de transporte. Tal fenômeno é observado sobretudo nas áreas metropolitanas onde o crescimento da periferia caracteriza o processo de expansão urbana.

Desse modo, não obstante seja possível supor que a necessidade de locomoção para o trabalho seja comum à maior parte da população que reside nas áreas metropolitanas, dado exatamente a separação

37 A remoção e a posterior localização nos conjuntos habitacionais têm acarretado a quebra de toda uma "estrutura de suporte econômico, social e emocional buscada pela unidade de vizinhança como uma estratégia de sobrevivência das famílias de baixa renda". *Cf. Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro,* p. 49.

38 A situação do saneamento básico nesses bairros é detalhadamente analisada nos dois estudos mencionados.

39 Cf. tabela 25b. p. 134 de *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro.* Entre essas famílias certamente se encontram algumas das residentes nos conjuntos habitacionais construídos, pois que esses o foram nessas zonas devido a serem aí mais baratos os terrenos. O que aponta, por outro lado, para o fato de estarem influindo, inclusive nos planos habitacionais, interesses imobiliários.

física entre os domicílios e as áreas geradoras de emprego, deve-se, entretanto, admitir que as condições de transporte variam consideravelmente conforme o nível de renda a que se está referido, refletindo o uso diferenciado dos meios de transportes. Assim, partindo da preocupação de examinar de forma quase exclusiva aqueles aspectos do transporte mais diretamente relacionados à população de baixa renda, dois pontos adquirem especial relevância e de certa maneira definem a abordagem adotada nos estudos que serviram de base para a presente análise. O primeiro ponto corresponde à íntima relação existente entre transporte e subsistência desses grupos sociais quando observada sua condição de trabalhadores. Na realidade, tal relação é reconhecida pela própria legislação trabalhista, conforme se deduz da leitura do artigo 76 da *Consolidação das Leis do Trabalho* que estabelece a conceituação do salário mínimo, onde se verifica a inclusão do transporte entre as necessidades que devem ser atendidas por esta remuneração. Se, por um lado, os rendimentos mínimos auferidos pelos trabalhadores têm que ser suficientes para cobrir suas despesas de transporte, por outro, cabe notar o próprio caráter necessário do transporte para a percepção desses rendimentos. No limite, poder-se-ia considerar o transporte não apenas como uma dimensão da vida social dos trabalhadores, mas também como elemento indispensável para garantir sua sobrevivência, na medida em que possibilita o acesso ao local do trabalho.

O segundo ponto, que imprime certa especificidade à temática do transporte dentro de um estudo mais amplo das condições de vida da população de baixa renda, diz respeito às alternativas que se apresentam para esses grupos, em termos dos meios utilizados para locomoção. A reduzida disponibilidade monetária atua no sentido de limitar as opções entre os meios de transporte exclusivamente àqueles de natureza coletiva. Daí a importância que assume a análise do sistema de transporte público como uma forma de avaliação do atendimento da população de baixa renda.

Justifica-se, portanto, a prioridade conferida ao exame dos serviços de transporte coletivo, dentro do objetivo de conhecer as condições de transporte particulares aos grupos sociais de baixa renda, perspectiva essa que é confirmada quando se recorre aos dados referentes às despesas com transporte das distintas classes de despesa A leitura do quadro 10 evidencia a diferença dos padrões de consumo observados entre os três estratos inferiores e o estrato superior, o que demonstra, de acordo com o que foi apontado anteriormente, o recurso a meios de transporte qualitativamente diversos. Para as três classes de despesa mais baixa é nítido o predomínio dos gastos com transporte urbano [40] (de ordem sempre superior a 90%) em detrimento dos outros itens de desagregação das despesas com transporte. A situação se modifica radicalmente quando se passa para a classe de despesa mais alta, onde os gastos com veículo próprio superam consideravelmente os demais itens, representando cerca de 83% das despesas intraclasse nas duas regiões metropolitanas. Finalmente, cabe observar que, embora se registrem pequenas diferenças entre o peso relativo de cada item quando se comparam estratos equivalentes das Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, em termos gerais o comportamento das classes de despesa é semelhante para as duas regiões consideradas.

40 As definições fornecidas pelo ENDEF relativas às despesas esclarecem que sob o item transporte urbano foram classificados os gastos com ônibus, táxi, trem, bonde, barcos etc., desde que habitualmente realizados pelas famílias.

Mesmo tendo a preocupação comum de concentrar a análise no sistema de transporte público como meio de aproximação das condições de transporte dos grupos sociais de baixa renda, estudos realizados em diferentes áreas não apresentam necessariamente a mesma abordagem. Isto porque, em primeiro lugar, o transporte coletivo subdivide-se em distintas modalidades e maior ênfase pode ser atribuída ao exame do transporte ferroviário ou do rodoviário e, em segundo lugar, pelo fato de que as próprias características específicas de cada área atribuem peculiaridade a cada estudo. Por fim, a própria disponibilidade de dados muitas vezes impõe limites para análise. Sem dúvida alguma, estes fatores acima mencionados influíram no sentido de estabelecer diferenças entre os estudos *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Área Metropolitana do Rio de Janeiro* e *Condições de Vida ... da Área Metropolitana de Porto Alegre* no que concerne ao capítulo sobre transportes, criando, conseqüentemente, dificuldades para realizar uma perfeita comparação entre as duas áreas. Por esta razão, a melhor maneira para se conhecer a situação dos transportes vivenciada pela população de baixa renda nessas duas regiões metropolitanas, sem que se perca as particularidades de cada uma, parece ser o exame em separado dos principais aspectos considerados em cada uma delas, para posteriormente esboçar-se alguma conclusão de ordem comparativa.

QUADRO 10

Despesa global em transporte do estrato superior e dos três estratos inferiores de despesa

Área metropolitana do Rio de Janeiro e de Porto Alegre — 1974

ÁREAS METROPOLITANAS E TIPO DE DESPESA	ESTRATOS DE DESPESA							
	A		B		C		S	
	Cr$	%	Cr$	%	Cr$	%	Cr$	%
Área Metropolitana do Rio de Janeiro								
TRANSPORTE.....	131	100,0	323	100,0	685	100,0	10 490	100,0
Gastos c/ veículo próprio.....	—	—	1	0,3	17	2,5	8 718	83,1
Transporte urbano.....	121	92,4	315	97,5	645	94,1	988	9,4
Viagem a longa distância.....	10	7,6	7	2,2	23	3,4	783	7,5
Área Metropolitana de Porto Alegre								
TRANSPORTE.....	152	100,0	280	100,0	585	100,0	11 080	100,0
Gastos c/ veículo próprio.....	—	—	3	1,2	21	3,6	9 246	83,4
Transporte urbano.....	152	100,0	271	97,0	530	90,6	733	6,6
Viagem a longa distância.....	—	—	5	1,8	34	5,8	1 102	10,0

FONTE: ENDEF — DEISO/IBGE

Obs : A = classe de despesa global anual de menos de 1 salário mínimo
B = classe de despesa global anual de 1 a 2 salários mínimos
C = classe de despesa global anual de 2 a 3,5 salários mínimos
S = classe de despesa global anual de mais de 30 salários mínimos

5.1. Situação dos Transportes na Área Metropolitana do Rio de Janeiro

O estudo sobre transporte realizado para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro corresponde, antes de tudo, a uma análise do transporte ferroviário [41]. Esta opção, em termos de abordagem, decorre do fato de ser esta modalidade a que é teoricamente considerada como transporte de massa em função basicamente de maior velocidade média desenvolvida, possibilitando, assim, mais rápido escoamento, e das tarifas usualmente mais reduzidas [42]. A própria definição de "transporte de massa" já indica, portanto, sua maior adequação a deslocamentos de grandes fluxos de passageiros, o que, aliado às condições tarifárias, faz com que os meios de transporte assim classificados sejam os mais apropriados à locomoção dos grupos sociais de mais baixa renda. Advém daí que a ênfase conferida ao transporte ferroviário no estudo referente à Área Metropolitana do Rio de Janeiro objetivou também corresponder a um recorte em termos do nível de renda dos usuários de transporte. É necessário, porém, observar que não se pretendeu com isso supor uma correspondência perfeita entre passageiros de trem e população de baixa renda, mesmo porque os próprios dados indicam que a maior parcela dos viajantes dos transportes coletivos na direção subúrbio—centro utilizam o ônibus para seus deslocamentos cotidianos (67% do total). Mas sim, pelo contrário, admitiu-se que o próprio fato dessa preferência por um meio de transporte mais moroso e caro do que o trem, alternativa que tenderia a ser privilegiada em circunstâncias ideais, em face da situação sócio-econômica dos moradores nas zonas periféricas, atuaria como justificativa para se examinar mais cuidadosamente o transporte ferroviário, tentando inclusive detectar as razões desta anomalia.

Inicialmente, procurando dimensionar a população potencialmente usuária de transporte, verifica-se que 70,6% dos habitantes da Área Metropolitana residem em áreas distintas (nos subúrbios próximos e distantes) das que geram emprego. O montante de viagens produzidas diariamente por essas áreas, considerando-se os trens e os ônibus, é da ordem de 545.045. Ao se examinar os motivos desses deslocamentos, observa-se forte predomínio das viagens realizadas por motivo de trabalho (86% do total), seguido pelas viagens por outros motivos (11%) e escola (3%). Esses dados permitem que se qualifique os usuários mostrando que são, em sua grande maioria, trabalhadores, o que, por um lado, confirma a relação anteriormente mencionada entre transporte e trabalho e, por outro, indica o caráter obrigatório dessas viagens.

No intuito de analisar as condições do atendimento das necessidades de transporte da população dependente do transporte coletivo, procurou-se, com o auxílio dos dados do Censo de 1970, localizar as regiões administrativas e os municípios da Área Metropolitana do Rio de Janeiro que apresentassem maior concentração de população de baixa renda para, em seguida, estabelecer uma correspondência aproximada dessas zonas com as estações da rede ferroviária. Com isso objetivava-se conhecer a distância em quilômetros desses pontos e a

41 Os dados que serviram de base para essa análise foram extraídos de duas pesquisas: a da Rede Ferroviária Federal S.A. concluída em 1976, mas cujos dados são de 1975 e de outra efetuada no mesmo ano pela Diretoria do Planejamento do Metrô.

42 Para maior discussão da ferrovia como transporte de massa ver Barat, Josef — *Estrutura Metropolitana e Sistema de Transportes: Estudo de Caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973 (Monografia 20) pp. 36/51.

estação final de desembarque (D. Pedro II) e avaliar quantas pessoas estariam usualmente saindo no sentido subúrbio—centro no período do pico da manhã.

Ora, só essas áreas de concentração de baixa renda (a saber: as Regiões Administrativas de Ramos, Penha, Méier, Jacarepaguá, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, Ilha do Governador, Anchieta, além dos Municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis) são responsáveis por 157.587 das 184.315 viagens produzidas pelas várias linhas da RFFSA. Este número, entretanto, não é tão significativo se se considera primeiramente que a população dessas áreas é extremamente superior e, em segundo lugar, que no mesmo período do pico da manhã outras 411.122 viagens de ônibus intermunicipais e municipais concorrentes dos trens da 8.ª Divisão são realizadas. Ressalta-se, então, a já mencionada preferência pelo transporte rodoviário com as desvantagens comparativas que lhes são peculiares, o que pode ser atribuído basicamente a dois fatores: a incapacidade objetiva atual da rede ferroviária oferecer uma quantidade suficiente de trens que consiga cobrir o total de viagens geradas e a baixa qualidade do serviço existente. Há sobrecargas extremas nas horas do pico, uma vez que os vagões, capacitados para 72 passageiros sentados e 250 em pé, chegam a transportar mais de quinhentas pessoas, ou seja, dez passageiros por metro quadrado. Os atrasos são igualmente muito freqüentes e numerosos. No mês de julho de 1975 as estatísticas acusavam que dos 19.995 trens previstos, 11% foram suprimidos, 49% chegaram no horário e 40% sofreram atrasos. Além disso, o sistema apresenta insegurança devido à sua obsolescência, sendo que o próprio material rodante compreende séries muito antigas (80 trens de 1937, 100 trens de 1945 e 48 que entraram em tráfego em 1966).

Nessas condições é de se esperar que o transporte seja responsável pela extensão da jornada de trabalho, já freqüentemente dilatada pelas horas extras necessárias para implementar o salário reduzido. Na tentativa de confirmar esta suposição procurou-se avaliar:

a) o tempo previsto gasto entre as várias estações de embarque situadas ao longo das linhas e trechos ferroviários da 8.ª Divisão Operacional e o terminal D. Pedro II conforme se tratasse do trem direto ou parador;

b) o tempo despendido de casa até a estação de embarque, seja a pé ou de ônibus, cálculo esse fornecido pela pesquisa do Metrô que selecionou as estações de embarques mais numerosas: Nova Iguaçu, Campo Grande, Nilópolis, Madureira, Cascadura e Bangu.

Sem entrar aqui nos pormenores desses cálculos e de seus limites [43], é possível fornecer uma estimativa do tempo gasto através de um quadro (ver quadro 11) o qual agrega o percurso secundário (residência—estação de embarque) ao principal (estação de embarque — D. Pedro II, hipoteticamente).

Se ainda tomássemos, com base nas estimativas acima, os pontos extremos dos ramais ferroviários Santa Cruz e Japeri, teríamos 74 min e 126 min para o primeiro e 81 min e 136 min para o segundo. Como, geralmente, o horário de trabalho começa às 7h da manhã, entende-se porque, em certas estações mais distantes, já se esteja a postos para o embarque de trem antes das 4h e que para isso se levanta, de praxe, às 3 ou 3h 30 min da madrugada. Saindo de casa neste horário, o tra-

43 Para discussão mais ampla ver *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, pp. 67/69.

QUADRO 11

Estimativa do tempo gasto entre algumas estações de embarque e o terminal D. Pedro II

ESTAÇÕES DE EMBARQUE	ESTIMATIVA DO TEMPO GASTO (minutos)	
	MELHOR DAS HIPÓTESES (trem direto + 10 min)	PIOR DAS HIPÓTESES (trem parador + 50 min)
Campo Grande	58	110
Nova Iguaçu	51	106
Bangu	48	95
Nilópolis	43	90
Madureira	32	82
Cascadura	29	79

FONTE: RFFSA — METRÔ — DEISO/IBGE

balhador muitas vezes a ela regressará, depois do serão na fábrica, às 22h ou 23h para dormir, depois de longa e exaustiva jornada de trabalho, de quatro a cinco horas de sono.

Conclui-se, assim, que é longo o tempo de desgaste e curto o tempo de reposição do trabalhador de baixa renda.

5.2. Situação dos Transportes na Área Metropolitana de Porto Alegre

O primeiro aspecto a ser destacado na análise do setor de transportes da Área Metropolitana de Porto Alegre é o predomínio quase exclusivo da modalidade rodoviária. Conseqüentemente, no que concerne à situação específica dos grupos sociais de baixa renda, observa-se que suas alternativas de locomoção limitam-se à utilização de ônibus, uma vez que os outros meios de transporte rodoviários não são, via de regra, acessíveis a essa parcela da população, em face das restrições de seu orçamento doméstico. Assim, uma das constatações preliminares que se pode fazer com relação ao transporte, nessa área estudada, refere-se à ausência de "transporte de massa", se considerado na sua acepção teórica, destacando-se aí a inexistência prática do transporte ferroviário de passageiros.

Ao contrário, portanto, do estudo de transporte para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro, aqui se tem necessariamente que enfatizar o transporte rodoviário e particularmente os ônibus, dado a preocupação com os grupos de baixa renda.

Dentro das considerações de ordem mais geral, torna-se importante caracterizar a malha viária existente, pois isto não apenas indica as principais opções para a circulação dos meios de transporte como também fornece os elementos iniciais para avaliar as condições em que se dá essa circulação.

Se se destaca preliminarmente o município de Porto Alegre do conjunto da área metropolitana, constata-se que este apresenta a configuração de um leque cuja ponta corresponde ao centro comercial e de serviços, logo, área de maior concentração de empregos. Os bairros

residenciais seguem-se ao centro, distribuindo-se pelo que seria a parte mais aberta do leque. A malha viária principal obedece, portanto, a um padrão radial monocêntrico, em que as vias principais convergem da periferia para o centro, estabelecendo a ligação com os bairros.

A influência desta estrutura viária sobre as condições de tráfego na cidade faz-se sentir sobretudo através da composição do tráfego das linhas urbanas de ônibus que tendem, na maioria das vezes, a desembocar em um dos eixos radiais com destino ao centro, provocando, usualmente, superposição de linhas. Este fato, agravado pelo sempre crescente número de automóveis particulares, provoca grandes congestionamentos nas vias radiais principais, especialmente nas horas do pico, demonstrando a incapacidade da malha viária existente de absorver o aumento dos veículos em circulação. Do ponto de vista dos usuários dos meios de transporte, os efeitos desses congestionamentos repercutem no incremento do tempo gasto com a locomoção.

Dificuldades semelhantes são observadas no tráfego entre os demais municípios da Área Metropolitana de Porto Alegre, onde se verifica idêntica tendência de orientar o trajeto das linhas interurbanas para as rodovias mais significativas, notadamente a BR 116 e BR 290.

A partir desse esboço de caracterização da rede viária, cabe examinar como se dá a distribuição das viagens na área metropolitana para preliminarmente determinar o peso dos diversos municípios na produção e atração das viagens e assim conhecer os principais fluxos de passageiros e, em segundo lugar, procurar estabelecer a participação relativa dos vários meios de transporte na locomoção de passageiros.

De um total de 1.525.325 viagens (abrangendo todos os meios de transporte rodoviários) realizados em dia útil médio [44], o Município de Porto Alegre responde pela produção de 1.034.486 viagens que correspondem a 67,8% do total da área metropolitana. Ao mesmo tempo, este município representa a principal zona de atração, com 1.177.940 viagens ou, em termos relativos, 77,3% do total. Sabendo-se que as zonas de produção coincidem com as áreas domiciliares e as zonas de atração equivalem essencialmente às áreas geradoras de emprego, pode-se entender a importância relativa de Porto Alegre que está relacionada, por um lado, ao contingente populacional deste município que representava, em 1975, 56,8% da população total da área metropolitana e, por outro, ao seu dinamismo econômico que o coloca em lugar de destaque em termos de geração de empregos da área metropolitana.

Conforme se registre o predomínio da produção ou atração de viagens, é possível classificar os outros municípios em três grupos. Em primeiro lugar encontram-se aqueles em que o número de viagens produzidas supera o de atraídas, que são Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Sapucaia do Sul e Viamão. Estes municípios podem ser caracterizados predominantemente como zonas de produção, o que permite supor que parte da população que neles reside tem que se deslocar habitualmente para outros municípios, possivelmente por motivo de trabalho. Acrescente-se ainda, com relação a Alvorada, Cacho-

---

44 Os dados utilizados no capítulo sobre transportes de *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Região Metropolitana de Porto Alegre* e que são reproduzidos nesta etapa do presente trabalho, foram extraídos dos seguintes estudos:

1 — METROPLAN-GEIPOT — *Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre — PLAMET/PA* — 3 vol.

2 — METROPLAN-GEIPOT — *Estudo do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Porto Alegre — TRANSCOL* — 3 vol.

Esses dados referem-se aos anos 1974/1975, período em que foi realizada a pesquisa

eirinha, Canoas, Gravataí e Viamão, uma nítida influência de Porto Alegre como pólo de atração das viagens neles produzidas, o que sugere que estes municípios estejam cumprindo o papel de "cidades-dormitórios" com relação a Porto Alegre.

No segundo grupo estão os municípios de Campo Bom, Estância Velha, Guaíba e Sapiranga que apresentam razoável equilíbrio entre a produção e atração de viagens, sendo significativo o peso das viagens internas a cada município.

E finalmente em Novo Hamburgo e São Leopoldo, o percentual de viagens atraídas suplanta o de viagens produzidas, o que pode, em parte, ser explicado pela existência de indústrias no primeiro município, ou até mesmo, com referência a São Leopoldo, pela presença nesta cidade da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

Ainda no que concerne à distribuição espacial de viagens, é importante observar o forte peso das viagens internas a Porto Alegre, ou seja, das viagens que têm neste município seu ponto de origem e destino e que correspondem a 65,3% do total de viagens registradas para a área metropolitana, o que equivale a 996.054 viagens. Não seria errôneo, portanto, afirmar que a posição de destaque que Porto Alegre assume na produção e atração de viagens habituais de pessoas da área metropolitana está, em muito, associada aos deslocamentos de passageiros que ocorrem no interior do próprio município.

O estudo da produção e atração de viagens no espaço metropolitano, se bem que extremamente útil, pois permite conhecer a posição relativa de cada município na distribuição das viagens de passageiros da área metropolitana, não permite, entretanto, qualificar os usuários de transporte e avançar na determinação das necessidades do setor. O primeiro passo para atingir esses objetivos parece ser, no momento, o exame da distribuição das viagens segundo os meios de transporte.

De um total de 1.505.369 viagens [45] realizadas no conjunto da área metropolitana em dia útil médio, 69,3%, ou seja, 1.042.889 viagens são feitas através de transporte coletivo [46], enquanto as restantes 462.480 viagens, correspondendo a 30,7%, referem-se ao transporte privativo.

Como era de se esperar, devido ao peso das viagens originadas em Porto Alegre sobre o total da área metropolitana, a distribuição das viagens deste município está bastante próxima da média, representando o transporte coletivo 69,8% do conjunto ou, em termos absolutos, 761.134 viagens contra 30,2% ou 329.441 viagens em transportes privativo.

Já com referência aos demais municípios, verifica-se enorme variação na utilização do transporte coletivo, registrando-se uma participação máxima de 90,3% nas viagens com origem em Alvorada, para apenas 30,2% nas viagens com partida em Sapiranga. Na tentativa de encontrar explicação para tão distinta distribuição é possível perceber a existência de uma relação entre o peso relativo do intercâmbio de viagens com Porto Alegre e a participação do transporte coletivo, observando-se uma tendência de ambos variarem no mesmo sentido. Os municípios cuja participação do transporte coletivo supera a média registrada para a

45 Nesse total estão excluídas as viagens a pé.

46 Adotou-se aqui a mesma classificação dos modos de transporte utilizada no *Plano Diretor de Transportes Urbanos da Área Metropolitana de Porto Alegre*, estando, portanto, incluídas na categoria de transporte coletivo as viagens realizadas em ônibus, táxis e diversos tipos de lotação aí designados por mistos. O transporte privativo abrange, além dos automóveis particulares, outros veículos como, por exemplo, motocicleta, bicicleta etc.

área metropolitana são, por exemplo, os mesmos que apresentam, em termos relativos, maior volume de viagens para Porto Alegre, ou seja, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão. A necessidade da utilização de meios mecânicos de transporte para cobrir as distâncias entre esses municípios e Porto Alegre, associada ao peso da população de baixa renda [47] nesses municípios, parecem justificar o predomínio do transporte coletivo verificado nesses casos. É possível ainda supor, através da constatação de fluxos pendulares de transporte entre Porto Alegre e esses municípios, que a maior parte das viagens de passageiros entre esses pontos corresponde a deslocamentos para o trabalho.

Ainda com referência aos meios de transporte, é possível afirmar que os ônibus constituem o principal meio de locomoção para a população da Área Metropolitana de Porto Alegre, respondendo por 66,5% do total de viagens de pessoas aí realizadas. Convém acrescentar que, em face da estrutura metropolitana de oferta de serviços de transportes, os ônibus correspondem à única alternativa de locomoção dos grupos de baixa renda nos percursos de maior distância.

A distribuição das viagens por motivos nas zonas de atração indica que do total realizado em transporte coletivo, 64,6% destina-se a trabalho, enquanto que no transporte privativo esse percentual aumenta para 70,1%. Uma explicação plausível para a elevada participação dos deslocamentos por motivo de trabalho em transporte privativo poderia se encontrar nas deficiências porventura existentes nos serviços de transporte coletivo que atuariam como estímulo ao uso do transporte individual.

O estudo responde por 27,0% das viagens em transporte coletivo e 21% das que são feitas em transporte privativo, enquanto os restantes 6,3% no primeiro caso e 8,9% no segundo são atribuídas a outros motivos.

Procurando analisar a distribuição das viagens segundo os motivos sob outro ângulo, observa-se que as viagens realizadas em transporte coletivo superam sempre, em termos absolutos e relativos, aquelas feitas em transporte privativo, qualquer que seja o motivo considerado. Assim, do total de viagens para o trabalho, 67,1% correspondem ao transporte coletivo, enquanto 32,2% se referem ao transporte individual. Nas viagens para estudo o percentual concernente aos deslocamentos em transporte coletivo atinge 73,8%, contra 23,5 em transporte privativo.

Apesar da preocupação, manifesta desde o início, de se examinar o transporte enquanto um dos elementos essenciais à subsistência dos grupos de baixa renda, os dados apresentados até agora não permitem ainda uma avaliação das condições em que são atendidas as necessidades de locomoção destes grupos sociais. Para este fim, o procedimento mais adequado é a análise da oferta de serviços de transporte coletivo, sobretudo daqueles que se referem particularmente à população de baixa renda, os quais, no caso da Área Metropolitana de Porto Alegre, correspondem aos serviços de ônibus.

Na impossibilidade de realizar essa análise para o conjunto da área metropolitana, privilegiou-se o Município de Porto Alegre como área de estudo. Tal escolha justifica-se pela expressividade numérica das viagens internas a este município que, conforme anteriormente apontado, cobrem 65,8% do total de viagens para a área metropolitana. Cabe,

47 Nesse sentido ver análise da distribuição de renda por municípios no estudo *Condições de Vida da População de Baixa Renda na Região Metropolitana de Porto Alegre.*

por fim, esclarecer que não se pretende em nenhum momento generalizar as observações feitas com relação a Porto Alegre para o conjunto da área metropolitana. Pelo contrário, tem-se presente que as condições do transporte interurbano, bem como as do transporte local dos demais municípios, não coincidam, necessariamente, com as que se verificam em Porto Alegre.

Existem atualmente em Porto Alegre vinte e seis empresas de ônibus voltadas para o transporte urbano. A participação de cada uma delas no movimento global de passageiros difere enormemente, sendo conseqüência da diversidade de tamanho por elas apresentada. Essas empresas operam cerca de cem linhas básicas, número que indica a elevada concorrência existente entre elas. A multiplicidade de linhas provoca a superposição de trajetos, o que não apenas gera efeitos negativos sobre o tráfego da cidade como também tende a diminuir a rentabilidade das empresas, o que se reflete de forma indireta sobre as tarifas.

A frota nominal do conjunto das empresas compunha-se, no final de 1976, de 1.371 veículos com idade média de sete anos. Apesar da existência da Lei Municipal n.º 4.260, aprovada em 31 de dezembro de 1976, fixando em dez anos [48] a idade limite para as unidades componentes de frota de transporte coletivo de Porto Alegre, o exame da evolução da frota de ônibus registrava, em fins de 1976, 316 veículos com dez ou mais anos de fabricação, o que significa que 23,0% dos ônibus em circulação nesse período não se encontravam mais em condições de funcionamento de acordo com os critérios legais estabelecidos.

É bastante razoável supor que veículos com tempo prolongado de circulação não apresentem satisfatório estado de conservação, o que sem dúvida alguma prejudica a qualidade dos serviços de transportes, penalizando os usuários.

Outro aspecto importante de ser analisado separadamente diz respeito às condições de circulação dos ônibus no que concerne ao número de passageiros transportados. A lotação total dos veículos que compõem a frota de transporte urbano, no município de Porto Alegre, é de 81 passageiros por ônibus simples e 147 nos conjugados, o que corresponde ao dobro do número de assentos, acrescido de cinco unidades. Sabe-se também que no mesmo período considerado para o total da frota, ou seja, no final de 1976, existiam apenas 17 conjugados, o que constitui um percentual insignificante, apenas 1,3% do total de veículos.

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Transportes de Porto Alegre, com respeito ao movimento de veículos, é possível observar que a média de passageiros por veículo/viagem para a maioria das linhas é superior à lotação máxima permitida, o mesmo acontecendo com a média obtida para o movimento global de todas as linhas que é de 85,8 passageiros por veículo/viagem. Isto não significa, entretanto, que os ônibus estejam circulando permanentemente com um número de passageiros acima da capacidade legalmente admitida dos veículos, o que só aconteceria se todos os passageiros transportados, em cada viagem, ingressassem e decessem dos ônibus nos mesmos pontos, como, por exemplo, se todos percorressem todo o trajeto, isto é, se subissem no início para somente saírem no fim da linha. As médias elevadas de passageiros por veículo/viagem adimitem, então, duas distintas explicações: ou decorrem de uma alta rotatividade de passageiros em

48 Cabe observar que o limite máximo de funcionamento dos veículos fixado no município contrapõe-se ao do Conselho Interministerial de Preços que estabelece o limite de cinco anos de vida útil para efeitos do cálculo de depreciação, um dos custos computados no cálculo tarifário.

cada percurso de linha ou, de fato, indicam uma lotação excessiva dos veículos, o que, segundo depoimento de usuários, tende a ocorrer em várias linhas, especialmente nas horas do pico.

Um exame das tarifas cobradas nas linhas urbanas mostra que em setembro de 1977 estas variavam de Cr$ 1,60 a Cr$ 6,80. No período de dezembro de 1976 a setembro de 1977 ocorreu um aumento que se situou em torno de 60%, sendo que para algumas linhas chegou a atingir cerca de 110%.

Se esses aumentos, quando considerados do ponto de vista das empresas, parecem refletir um acompanhamento necessário da evolução de seus custos operacionais, quando vistos do ângulo da população de baixa renda, deixam clara a existência de dificuldades adicionais que criam para a locomoção desses grupos sociais. Sabe-se, por exemplo, que o aumento do salário mínimo ocorrido em maio de 1977 foi de 44% em comparação ao salário mínimo anterior, inferior, portanto, ao aumento observado para a maioria das linhas, no mesmo período.

Pode-se concluir que a população de baixa renda dependente, por força de seu orçamento doméstico, dos serviços de ônibus para deslocamento de média e longa distância, enfrenta no seu cotidiano uma série de dificuldades para sua locomoção decorrente dos problemas apontados anteriormente como, por exemplo, má conservação dos veículos, lotação excessiva, agravados, em muitos casos, pelas altas tarifas cobradas.

Uma tentativa de comparação da situação dos transportes nas duas áreas metropolitanas estudadas aponta para as deficiências, observadas em ambos os casos, nos serviços de transporte público, permitindo supor, a nível bem mais geral de análise, que os grupos sociais de baixa renda tendem a sofrer um desgaste físico adicional nos seus deslocamentos cotidianos para o trabalho, em decorrência das condições de transporte por eles vivenciadas.

6. EDUCAÇÃO

Embora não considerada, na concepção da Consolidação das Leis do Trabalho, entre as despesas fundamentais à sobrevivência do trabalhador, a educação, sobretudo a educação formal expressa na duração e no tipo de instrução alcançados, influencia sua forma de inserção no processo produtivo. Ao fazê-lo tem, portanto, importante papel na estruturação de suas condições de vida e de sua família.

Assim é que não apenas variarão suas próprias condições no trabalho, em geral tão mais "manual" e árduo quanto menor a permanência na escola e menos prestigiada a carreira. Também a remuneração auferida, ao tender a ser tão mais baixa quanto menos "intelectual" for o trabalho, às vezes não alcança para que a família viva "sem passar necessidade". Nesses casos, o expediente de recorrer à "ajuda" do trabalho dos filhos se, por um lado, facilita atender ao mais imediato e premente, por outro, não deixará, ao dificultar ou mesmo impedir que prossigam os estudos, de contribuir para que a inserção de seus dependentes no processo produtivo se dê em posição idêntica ou semelhante à sua, reproduzindo-se dessa maneira as mesmas dificuldades nas gerações futuras.

Vistos a partir dessa perspectiva, os indicadores de educação, ao mesmo tempo que são reflexo, possibilitam apreender algo sobre as condições de vida de uma população. Nesse sentido, a apresentação de alguns dados de ordem mais geral pretende proporcionar o quadro

mais abrangente da educação nas duas regiões metropolitanas em exame para que se possa, em seguida, e sem que se almeje qualquer comparação entre ambas, ressaltar, de maneira resumida, alguns aspectos relevados pelos estudos a que se fez referência anteriormente.

6.1. O Nível de Instrução

Uma primeira aproximação para a descrição do nível de educação de uma população pode ser dada pela consideração das proporções de analfabetos, de vez que a alfabetização é habitualmente um requisito exigido para o acesso à grande maioria dos empregos numa sociedade urbano-industrial, como a das regiões metropolitanas, exceto, talvez, para o trabalho doméstico. As taxas de analfabetismo em 1970, calculadas sobre a população de dez anos e mais como um todo e sobre outros grupos de idade, propositalmente não examinam alfabetização dos grupos mais jovens. Isto porque, levando-se em conta a organização do sistema escolar da época, com dez anos de idade e com o ingresso no ensino primário estipulado como normal aos sete anos, a expectativa seria a de que a partir de tal idade a maioria já estivesse ou cursando a quarta série primária ou de posse do certificado de conclusão desse grau de ensino. Haveria que, portanto, estar ao menos alfabetizada a população acima desse limite inferior de idade, caso houvesse sido universalizada a educação elementar.

Este não parece ser o caso nas duas regiões. Embora a situação se configure algo mais favorável para a Área Metropolitana de Porto Alegre, ainda assim as taxas aí encontradas não são desprezíveis em se tratando dos grupos de idade de 20 a 29 anos e de 30 anos e mais (7,4 e 16,7% de analfabetos, respectivamente). Quanto à Área Metropolitana do Rio de Janeiro, em nenhum dos grupos de idade examinados (quadro 12), a taxa de analfabetismo teria baixado aos cerca de 5% observados para os dois grupos mais jovens na região de Porto Alegre, elevando-se a proporção de analfabetos a 13,9% do total da população de 10 anos e mais. Se, para o caso da região de Porto Alegre, o analfabetismo parece ser um problema passível de ser praticamente solucionado no futuro para os dois primeiros grupos, na região do Rio de Janeiro a proporção de 10,4% de analfabetos no grupo de 10 a 14 anos de idade coloca em dúvida a possibilidade da posterior aquisição da capacidade de ler e escrever, pelo menos para uma parte desse contingente, no seio do mesmo e com os recursos destinados ao ensino elementar formal. Para esses, bem como para os analfabetos dos grupos de idades superiores, aliás também na Área Metropolitana de Porto Alegre, haverá que lançar mão de programas especiais de alfabetização para que venham a adquirir a condição mínima de prosseguir estudando.

Por outro lado, ao se articular a esta observação o exame da participação relativa dos diferentes grupos de idade no total de analfabetos nas duas regiões (quadro 13), o que se constata é o fato de mais de 50% deles se concentrarem nos grupos de idade dos 20 a 29 anos e 30 anos e mais. Isto sugere que o analfabetismo poderia ser caracterizado, em ambas, como problema particularmente associado à população adulta, para a qual a aquisição da alfabetização se torna mais difícil, visto ser necessário que o faça, na sua quase totalidade, conciliando freqüência a programas especiais e trabalho. Essa conciliação mesma seria, para muitos desses adultos, um impedimento para que, uma vez alfabetizados, pudessem prosseguir aperfeiçoando sua prática de estudos até a obtenção de qualquer certificado.

QUADRO 12

Alfabetização de grupos de idade selecionados

Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre — 1970

GRUPOS DE IDADE	ÁREA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO		ÁREA METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	
	Números Absolutos	Números Relativos (%)	Números Absolutos	Números Relativos (%)
TOTAL	5 457 525	100,0	1 180 400	100,0
Alfabetizados	4 698 314	86,1	1 047 783	88,8
Analfabetos(1)	759 211	13,9	132 617	11,2
População de 10 a 14 anos				
Total	780 532	100,0	168 604	100,0
Alfabetizados	699 076	89,6	160 053	94,9
Analfabetos	81 456	10,4	8 551	5,1
População de 15 a 19 anos				
TOTAL	731 070	100,0	162 331	100,0
Alfabetizados	675 604	92,4	154 246	95,0
Analfabetos	55 446	7,6	8 085	5,0
População de 20 a 29 anos				
Total	1 197 975	100,0	277 375	100,0
Alfabetizados	1 075 440	89,8	256 740	92,6
Analfabetos	122 535	10,2	20 635	7,4
População de 30 anos e mais				
Total	2 727 278	100,0	569 664	100,0
Alfabetizados	2 239 931	82,1	474 563	83,3
Analfabetos	487 347	17,9	95 101	16,7
Idade Ignorada				
Total	20 670	100,0	2 426	100,0
Alfabetizados	8 263	40,0	2 181	89,9
Analfabetos	12 407	60,0	245	10,1

FONTE: Tabulação Especial do Censo Demográfico de 1970 — DEISO/IBGE
NOTA:(1) Em todos os grupos de idade, bem como no total, inclusive os sem declaração.

As dificuldades, quando não a impossibilidade, de conjugar estudo e trabalho, a ponto de fazer jus ao recebimento de certificado de conclusão de qualquer grau de ensino, podem ser detectadas através dos dados relativos ao curso completo. Esses permitem ir além da descrição

QUADRO 13

Distribuição percentual da população alfabetizada e analfabeta Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre — 1970

GRUPOS DE IDADE(1)	POPULAÇÃO	ALFABETIZADOS	ANALFABETOS (2)
Área Metropolitana do Rio de Janeiro			
Total	100,0	100,0	100,0
10 a 14 anos	14,3	14,9	10,7
15 a 19 anos	13,4	14,3	7,4
20 a 29 anos	21,9	22,9	16,1
30 anos e mais	50,0	47,7	64,2
Idade Ignorada	0,4	0,2	1,6
Área Metropolitana de Porto Alegre			
Total	100,0	100,0	100,0
10 a 14 anos	14,3	15,3	6,4
15 a 19 anos	13,7	14,7	6,1
20 a 29 anos	23,5	24,5	15,6
30 anos e mais	48,3	45,3	71,7
Idade Ignorada	0,2	0,2	0,2

FONTE: Tabulação Especial do Censo Demográfico de 1970 — DEISO/IBGE
NOTAS: (1) Inclusive idade ignorada
(2) Inclusive os sem declaração

da situação da alfabetização ao revelarem, para a população de 10 anos e mais das duas regiões, quantos puderem estender a duração dos estudos até a obteção de um grau (quadro 14).

Ao se aproximar dos limites mínimos de idade em cada um dos grupos etários considerados, o respectivo grau de ensino que poderia ser alcançado [49] se a permanência no sistema escolar não fosse problemático para muitos, os dados disponíveis demonstram que, na população de 10 anos e mais, 48% na Área Metropolitana do Rio de Janeiro e 46,2% na Área Metropolitana de Porto Alegre não lograram obter sequer um certificado de conclusão equivalente ao curso elementar. De outra parte, pouco mais de um terço dessa população (35,6%), no caso da região de Porto Alegre, e somente 21,7% na região do Rio de Janeiro, chegaram a concluir seus estudos elementares.

Em se tratando de níveis de escolarização mais elevados, as proporções diminuem. Na população de 15 anos e mais, somente cerca de 11%, em ambas as regiões, completaram o equivalente ao secundário 1.º ciclo e menos de 9% do grupo de 20 anos e mais, também nas duas regiões, puderam apresentar-se ao mercado de trabalho com um diploma de nível médio 2.º ciclo. As duas regiões metropolitanas apresentam a mesma proporção de pessoas com curso superior completo para a popu-

49 Essa aproximação se dá levando-se em conta a organização do sistema de ensino vigente em 1970.

QUADRO 14

Curso completo de grupos de idade selecionados
Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre — 1970

GRUPOS DE IDADE(1)	ÁREA METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO		ÁREA METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	
	Números Absolutos	Números Relativos (%)	Números Absolutos	Números Relativos (%)
População de 10 anos e mais				
Total	5 457 525	100,0	1 180 400	100,0
Com curso elementar completo	1 840 657	21,7	420 044	35,6
Sem qualquer curso completo (2)	2 618 163	48,0	545 327	46,2
População de 15 anos e mais				
Total	4 676 993	100,0	1 011 976	100,0
Com curso médio 1.º ciclo completo	516 606	11,1	117 077	11,6
População de 20 anos e mais				
Total	3 945 923	100,0	849 465	100,0
Com curso médio 2.º ciclo completo	350 640	8,9	72 394	8,5
População de 25 anos e mais				
Total	3 513 939	100,0	697 051	100,0
Com curso superior completo	131 069	3,7	25 558	3,7

FONTE: Tabulação Especial do Censo Demográfico de 1970 — DEISO/IBGE
NOTAS: (1) Inclusive idade ignorada
(2) Exclusive 8 (oito) pessoas sem declaração de curso completo no Município do Rio de Janeiro

lação de 25 anos e mais: 3,7%, bastante baixa. Esse último percentual justifica plenamente a suposição segundo a qual a longa permanência no sistema de ensino, necessária à realização de um curso superior, que abre possibilidade de acesso às mais altas posições no mercado de trabalho, só é acessível a uma pequena minoria [50].

Tal suposição, por outro lado, encontra a confirmação de sua outra face justamente no contingente oposto ao que pôde alcançar o grau máximo: os menos instruídos, isto é, os que não têm qualquer curso completo. Para esses, mesmo uma exposição à influência da escola com duração estimada em quatro anos — caso não se considerem as repetições de séries — parece não ter sido possível. E, nesse caso, inversamente, as proporções já mencionadas são bastante elevadas. O que permite concluir ser o período de vida escolar bastante curto para a maioria da população de 10 anos e mais.

Essa brevidade da vida escolar não deixa de ter outras conseqüências para essa mesma maioria. Assim, ao não levar senão aos certificados desprestigiados ou à sua não obtenção, influirá, por essa via, na inser-

50 Os dados para o grupo de 30 a 59 anos na Área Metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, proporcionam um reforço adicional a essa suposição. Sendo o grupo que apresentava maior número de pessoas com curso superior completo, sobre o total dos que lograram algum curso completo, as proporções eram as seguintes: 64,7% com curso elementar, 17,3% com médio 1.º ciclo, 10,9% com curso médio 2.º ciclo completo e apenas 7,1% com curso superior.

ção desses agentes sociais e desses grupos de pessoas no processo produtivo. Para a maioria, apenas se proporcionará acesso às posições menos prestigiadas e pior remuneradas. Mas também o caso posto — longevidade da vida escolar — traz seus efeitos: para essa minoria a oportunidade de galgar os postos mais elevados de direção ou supervisão, para os quais a remuneração é maior. Dado que as posições de supervisão, por oposição às de execução, são menos numerosas, poder-se-ia supor que o sistema escolar estaria ajustado ao sistema de produção ao colocar no mercado de trabalho os diplomados (ou não diplomados) necessários, quantativa e qualitativamente, à realização das diferentes atividades econômicas, em um determinado período.

Se bem que essa nova suposição possa sugerir uma hipótese explicativa do baixo grau de instrução observado para uma grande parcela da população, haveria que indagar o que acontece no interior mesmo do sistema escolar. Isto porque, sendo as áreas em exame bastante urbanizadas, com expressivo desenvolvimento do comércio e da indústria, seria de se esperar, por um lado, que fossem menos graves os problemas de proporcionar instrução, ao menos elementar, à maioria da população [51]. Por outro lado, visto serem no emprego comercial e industrial maiores os requisitos de instrução exigidos, poderia ocorrer que o sistema de ensino não estivesse proporcionando força de trabalho suficientemente instruída para as necessidades de seu melhor desempenho, donde a baixa remuneração até mesmo nesse setores.

6.2. A Escola Elementar e seu Funcionamento

Não sem propósito se examinarão apenas alguns indicadores das deficiências de funcionamento do ensino elementar. De um lado, é esta a única forma de educação formal a que tem acesso a imensa maioria dos grupos de baixa renda. De outro, as deficiências aí observadas os afetarão de modo mais agudo que aos demais grupos, pois, sendo em geral menor a permanência de seus dependentes na escola, será preciso concluir o mais rapidamente possível o curso elementar. Leve-se, além disso, em conta que, primeiro patamar a ser vencido na carreira acadêmica, o curso elementar talvez proporcionasse aos que o ultrapassaram condições mais favoráveis de trabalho, de modo a facilitar conciliar estudo em etapas posteriores e "ajuda" no aumento da renda familiar.

Ainda em anos mais recentes alguns dados disponíveis para o sistema de ensino elementar nas duas regiões metropolitanas mostram não ser inteiramente satisfatório o seu funcionamento. Os dados de 1974 sobre adiantamento em relação à série cursada, para um contingente das crianças de sete anos, matriculadas em séries mais adiantadas do que a 1.ª série do ensino de 1.º grau, poderiam, entretanto, conduzir a uma interpretação inteiramente oposta. De fato, tanto para as duas regiões metropolitanas quanto para seus respectivos núcleos e municípios periféricos há uma proporção — que varia de 18,3% nos municípios periféricos da região do Rio de Janeiro a 32,0% no município de Porto

51 Pensa-se que, pelo menos algumas das dificuldades da freqüência à escola se veriam mitigadas nesses dois casos, a distância entre moradia e escola não só seria menor no caso das áreas mais urbanizadas como as próprias unidades escolares poderiam, ao contrário do que acontece em áreas rurais, atender a uma clientela mais concentrada, havendo, assim, economias de escala.

Alegre — de crianças de sete anos cursando séries mais adiantadas que a adequada, de acordo com o estabelecido como desejável para o ingresso no ensino elementar. Tomados em sua aparência mais imediata e não articulados a outros, tais dados sugerem que a satisfação da demanda por esse nível de ensino estaria totalmente satisfeita, pelo menos no que se refere à possibilidade do ingresso com a idade apropriada. Também levam a crer que seria possível chegar à última série, com a idade também adequada, isto é, com quatorze anos de idade, uma expressiva proporção dos matriculados. Mas assim é que precisamente essas últimas proporções apontam, conquanto de maneira indireta, para algumas das deficiências de seu funcionamento, apesar do ingresso prematuro de algumas crianças. Sobre o total de matriculados na 8.ª série, para o mesmo ano de 1974, a adequação série-idade, ainda bastante aquém do desejável na Área Metropolitana de Porto Alegre, pois alcança apenas 31,6% dos alunos, poderia ser considerada não atingida na Área Metropolitana do Rio de Janeiro; aqui tão somente 9,6% dos alunos de 14 anos de idade cursam a série que deveriam, teoricamente, freqüentar.

QUADRO 15

População com 7 anos de idade matriculada na 1.ª série e em todas as séries do ensino de 1.º grau

Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre — 1974

ÁREAS METROPOLITANAS E MUNICÍPIOS	MATRICULADOS EM TODAS AS SÉRIES (1)		MATRICULADA NA 1a. SÉRIE		ADIANTADA PARA A IDADE ADEQUADA À 1a. SÉRIE	
	Números Absolutos	Números Relativos (%)	Números Absolutos	Números Relativos (%)	Números Absolutos	Números Relativos (%)
Área Metropolitana do Rio de Janeiro.....	129 545	100,0	101 836	78,6	27 709	21,4
Rio de Janeiro.....	86 304	100,0	66 497	77,0	19 807	23,0
Demais Municípios.....	43 241	100,0	35 339	81,7	7 902	18,3
Área Metropolitana de Porto Alegre.....	32 794	100,0	24 355	74,3	8 439	25,7
Porto Alegre.....	15 789	100,0	10 731	68,0	5 058	32,0
Demais Municípios.....	17 005	100,0	13 624	80,1	3 381	19,9

FONTE: SEEC/MEC para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Secretaria Estadual de Educação e Cultura para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

NOTA: (1) Inclusive os matriculados na 1a. série.

De uma parte, essas proporções indicam que para alguns o ingresso não se dá prematura, mas sim tardiamente, após os sete anos de idade. De outra, põem em dúvida a primeira impressão do atendimento da demanda por ingresso no ensino elementar na idade legalmente considerada adequada.

QUADRO 16

População com 14 anos de idade matriculada na 8.ª série e em todas as séries do ensino de 1.º grau

Áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre — 1974

ÁREAS METROPOLITANAS E MUNICÍPIOS	MATRICULADOS EM TODAS AS SÉRIES (1)		MATRICULADA NA 8.ª SÉRIE		ADIANTADA PARA A IDADE ADEQUADA À 1a. SÉRIE	
	Números Absolutos	Números Relativos (%)	Números Absolutos	Números Relativos (%)	Números Absolutos	Números Relativos (%)
Área Metropolitana do Rio de Janeiro	101 876	100,0	9 814	9,6	92 062	90,4
Rio de Janeiro	63 801	100,0	6 922	10,9	56 879	89,1
Demais Municípios	38 075	100,0	2 892	7,6	35 183	92,4
Área Metropolitana de Porto Alegre	25 211	100,0	7 955	31,6	17 256	68,4
Porto Alegre	14 569	100,0	5 339	36,7	9 230	63,3
Demais Municípios	10 642	100,0	2 616	24,6	8 026	75,4

FONTE: SEEC/MEC para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Secretária Estadual de Educação e Cultura para a Região Metropolitana de Porto Alegre — DEISC/IBGE

NOTA: (1) Inclusive os matriculados na 8.ª série

Pode-se, ainda, verificar que são mais altas as proporções do atraso nos municípios periféricos do que nos municípios núcleos das duas regiões metropolitanas, e supor serem mais graves as dificuldades aí existentes no ensino de 1.º grau. Tal constatação, se aliada ao fato de se encontrarem nesses municípios periféricos as maiores concentrações de grupos de baixa renda, sugere, por outro lado, que seriam esses os mais afetados tanto pelo ingresso tardio quanto pela insuficiência das vagas oferecidas.

Além dessas indicações, a inadequação série—idade na 8.ª série, que ultrapassa até mesmo no município de Porto Alegre os 50% dos matriculados com 14 anos, faz supor que para tal influam altas taxas de repetência e reprovação. Os dados apresentados para esse município núcleo, bem como para os dessa região em conjunto e de seus municípios periféricos, em estudo anterior [52], revelam que, em 1974, o percentual de repetentes em todas as séries do ensino de 1.º grau era de 14,4% na Área Metropolitana, de 12,4% em Porto Alegre e 16,6% nos demais municípios. Já o percentual de repetentes na 1.ª série era bem mais significativo: 33,0% na Área Metropolitana 29,5% em Porto Alegre e de 35,7% nos demais municípios. Esses percentuais mais elevados de repetentes na 1.ª série possibilitam detectar que o ponto crítico da presença de repetentes no ensino elementar se dá na 1.ª série, afirmativa

52 Cf. *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Região Metropolitana de Porto Alegre, op. cit.*, tabelas 4, 4a e 5, pp. 291-293. A análise da repetência e da reprovação se limitará aqui ao caso da Área Metropolitana de Porto Alegre, pois sendo a sua situação de adequação série-idade na 8.ª série bem mais favorável que a da Área Metropolitana do Rio de Janeiro, poder-se-ia pensar que estão presentes nesta última região e em grau mais elevado os mesmos problemas.

confirmada quando se consideram os percentuais de repetentes por série, sobre o total dos repetentes. A distribuição observada nesse caso era a seguinte:

> na Área Metropolitana: 42,9% na 1.ª série; 12,3% na 2.ª série; 11,9% na 3.ª série; 9,8% na 4.ª série; 7,0% na 5.ª série; 6,7% na 6.ª série; 7,2% na 7.ª série e 2,2% na 8.ª série;
>
> no Município de Porto Alegre: 37,3% na 1.ª série; 11,7% na 2.ª série; 12,0% na 3.ª série; 9,5% na 4.ª série; 8,4% na 5.ª série; 8,0% na 6.ª série; 10,1% na 7.ª série e 3,0% na 8.ª série;
>
> nos demais municípios: 47,7% na 1.ª série; 12,7% na 2.ª série; 11,7% na 3.ª série; 10,0% na 4.ª série; 5,8% na 5.ª série; 5,6% na 6.ª série; 4,9% na 7.ª série e 1,6% na 8.ª série.

Já a reprovação pode ser vista a partir de seu lado complementar e oposto: as taxas de aprovação calculadas para todas as séries, bem como para a 1.ª série, sobre os respectivos totais de alunos matriculados no final do mesmo ano. Essas taxas possibilitam, igualmente, verificar que, embora a reprovação ocorra em todas as séries, é na primeira que se faz sentir com maior intensidade. Os percentuais de aprovação observados foram os seguintes:

> em todas as séries: Área Metropolitana 81,2%; Porto Alegre 84,0%; demais municípios 78,2%;
>
> na 1.ª série: Área Metropolitana 65,9%; Porto Alegre 70,1% demais municípios 62,3%.

proporcionando deduzir as seguintes taxas de reprovação na 1.ª série: 34,1% na Área Metropolitana; 29,9% em Porto Alegre e 37,7% nos demais municípios. Ou seja, aproximadamente um terço dos alunos matriculados na 1.ª série em Porto Alegre, e mais de um terço dos alunos dessa série nos demais municípios são aprovados no final do ano.

Além da repetência e da reprovação, outro problema se faz presente no ensino elementar para resultar nos baixos níveis de instrução apontados: a evasão escolar, ela mesma em parte decorrente dessas duas primeiras deficiências. Os dados da evasão escolar nas duas regiões metropolitanas revelam, porém, um outro lado da questão: a não permanência na escola o tempo suficiente para a obtenção do certificado. Tanto os dados disponíveis para o caso da área do Rio de Janeiro quanto os referentes à área de Porto Alegre não só acusam a existência da evasão como a sua maior incidência, seja no decorrer da 1.ª série do ano escolar seja entre a 1.ª e a 2.ª série do ensino de 1.º grau. A esses respeito vale reproduzir o trecho referente à evasão escolar do estudo realizado para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro: "não dispondo de informação estatística para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro utilizaremos, apenas para dar uma idéia aproximada do problema, os dados do SEEC para a Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro. Assim, para um total de 857.271 matriculados em todas as séries na Guanabara em 30-04-1973, observa-se uma evasão imediata de 5,1% e para um total de 863.099, no Estado do Rio de Janeiro, a mesma evasão é de 7,8%. Quanto à evasão imediata da 1.ª para a 2.ª série, o índice de evasão dos aprovados da 1.ª série na Guanabara foi de 8,2% sobre o total de 137 340 matriculados no final do ano e no Estado do Rio de Janeiro foi de 45,5% sobre um total de 275.107 matriculados, o que vem confirmar, pelo menos para o Estado do Rio de Janeiro, que o ponto crítico de evasão ocorre da primeira para a 2.ª série. E, ainda, cotejando-se a

massa de alunos que se encontrava matriculada no início do ano de 1973 na 1.ª série com o aluno da 2.ª série, no início do ano posterior, 1974, verificam-se índices bem mais expressivos de evasão e/ou repetência escolar para os dois estados considerados: Guanabara (14,6% e Estado do Rio de Janeiro (46,4%) [53].

Presente na Área Metropolitana de Porto Alegre, a evasão escolar não apresenta, contudo, a mesma intensidade. Para um total de 340 835 alunos matriculados em todas as séries no início do ano na área, em 1974, verifica-se uma evasão imediata de 8,2% e para 178.320, em Porto Alegre, o percentual de evadidos é de 7,5%, ao passo que para os 162.515 matriculados nos demais municípios a mesma evasão alcança 9,0%. Na primeira série a evasão imediata alcança no mesmo período 8,3% na Área Metropolitana, 8,4% em Porto Alegre e 8,2% nos municípios periféricos [54]. Já para a evasão imediata dos aprovados no final do ano de 1974 na primeira série, as taxas são de 1,5 no conjunto da área, 2,0% em Porto Alegre e de 1,0% nos demais municípios. Comparando-se, entretanto, o aluno da 1.ª série do início do ano de 1974 com os matriculados no início do ano na 2.ª série, no início do ano seguinte, observa-se uma perda de 30,5% dos alunos na Área Metropolitana, 27,3% em Porto Alegre e de 33,2% nos outros municípios da região, devido, nesse caso, à ação conjunta da reprovação e da evasão. Dados esses mais próximos do caso da Área Metropolitana do Rio de Janeiro.

Dois aspectos importantes devem ser salientados em consqüência destas deficiências de funcionamento no ensino elementar. O primeiro diz respeito à permanência na escola necessária à obtenção do certificado, a qual deverá ser evidentemente prolongada para os reprovados. A cada série repetida após a reprovação soma-se mais um ano na duração dessa permanência. Existirão, assim, certamente, casos nos quais a extensão da permanência necessária se fará por conjugar estudo e trabalho do menor, dado que não é incomum alunos com idade superior a 14 anos freqüentando o curso elementar [55]. O segundo aspecto que se articula à evasão — devendo-se aqui lembrar sua ocorrência em todas as séries — prende-se não ao prolongamento da permanência na escola, mas tanto ao seu contrário, a brevidade da vida escolar, quanto à não obtenção de certificado. Pode-se, também aqui, verificar casos em que a vida escolar ou é totalmente interrompida pela necessidade de trabalhar ou, se é retomada após algum tempo, se fará também em condições de conciliação de estudo e trabalho.

Em ambos os casos — desempenho insatisfatório na escola e interrupção de vida escolar — surgem duas ordens de questões estreitamente relacionadas. Quanto à primeira, pode ser desdobrada em duas: em que medida o trabalho do menor dificulta seu desempenho escolar, levando-o a prolongar para além do suportável, ou a interromper sua permanência na escola, desde que com ela concorre? Quais os menores que, com maior freqüência, se veriam na contingência de abandonar estudos ou conciliar vida de trabalho e vida escolar? Já no segundo caso a indagação que se faz é sobre as "conseqüências" da escolarização

53 *Cf. Condições de Vida da População de Baixa Renda da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, op. cit.* p. 72.

54 Cf. quadro II, p. 280 de *Condições de Vida da População de Baixa Renda da Região Metropolitana de Porto Alegre, op. cit.*

55 No caso do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, o estudo citado refere-se a uma estimativa oficial de 140.000 alunos matriculados com idade superior a 14 anos no ensino de 1.º grau. Cf. p. 72.

diferencial, alcançada a partir da possibilidade de uma prática de estudos mais ou menos prolongada e aperfeiçoda, no plano da remuneração do trabalho e, portanto, por essa via, nas condições de vida.

6.3. Dificuldades e "Resultados" da Escolarização: Trabalho e Remuneração do Trabalho

A resposta às questões acima se baseará também em dados constantes dos dois estudos anteriores. Lançando mão de diferentes fontes, ambos apontam para certas características do trabalho do menor que lhe dificultariam ou mesmo o impediriam de conciliar simultaneamente duas personalidades: a de estudante e a de trabalhador. A primeira característica — freqüência do trabalho do menor — constitui uma evidência empírica. Na Área Metropolitana do Rio de Janeiro dados da PNAD—Mão-de-Obra 1972 demonstram na população de 10 a 14 anos, 35.360 menores (4,2%) trabalham, o mesmo se dando com 273.223 (34,7%) no grupo entre 15 a 19 anos de idade [56] No caso de Porto Alegre, os dados do Censo Demográfico de 1970 revelam contingentes de 5.507 trabalhadores menores entre 10 a 14 anos de idade e de 32.245 entre os de 15 a 18 anos, constituindo, respectivamente, 3,6% e 31,4% dos respectivos totais desses grupos de idade [57].

Mas é sobretudo a outra característica do trabalho do menor que possibilita desvendar, em toda a sua clareza, as dificuldades de associá-lo seja a um desempenho escolar satisfatório seja até mesmo com qualquer atividade escolar: a sua intensidade. Ela é alta para as duas regiões metropolitanas para uma proporção elevada dos menores que trabalham. Conquanto as agregações do número de horas semanais trabalhadas não sejam as mesmas, nem coincidam perfeitamente os limites superiores dos grupos etários, os dados apresentados nos dois estudos [58] permitem verificar uma exploração bastante semelhante no que diz respeito à intensidade do trabalho do menor. Assim ela se configura nos dois casos nas seguintes proporções:

> Área Metropolitana do Rio de Janeiro: a) menores entre 10 e 14 anos, segundo o número de horas semanais trabalhadas, até 14 horas, 5,7%; entre 15 e 39 horas, 29,2%; entre 40 e 49 horas, 40,1%; 50 horas e mais, 25,0%;
>
> b) menores entre 15 a 19 anos, segundo o número de horas semanais trabalhadas, até 14 horas, 0,8%; entre 15 e 39 horas, 13,6%; entre 40 e 49 horas, 53,1%; 50 horas e mais, 32,5%.
>
> Área Metropolitana de Porto Alegre (1970): a) menores entre 10 e 14 anos, até 15 horas, 1,8%; de 15 a 39 horas, 16,9%; de 40 a 49 horas, 61,0%; 50 horas e mais, 20,2% sem declaração 0,1%;
>
> b) menores entre 15 e 18 anos, até 15 horas, 1,0%; de 15 a 39 horas, 10,1%; de 40 a 49 horas. 67,8%; 50 horas e mais, 21,0%; sem declaração, 0,1%.

56 Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, p. 74.

57 Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre*, tabelas 7 e 7b, pp. 295 e 297.

58 Cf. tabela 12a, p. 115 do estudo do Rio de Janeiro e tabela 8a, p. 299 do estudo da Área Metropolitana de Porto Alegre. As fontes desses dados permanecem sendo a PNAD — Mão-de-Obra 1972 para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro, e o Censo Demográfico de 1970 para a Área Metropolitana de Porto Alegre.

Freqüência e intensidade do trabalho fazem sentir, por sua influência conjunta, efeitos imediatos: pobre desempenho escolar ou, o que é mais grave, abandono da escola. Esse último torna-se patente pelo menos no caso da Área Metropolitana de Porto Alegre: dos menores que trabalham, 68,3% e 72,6%, respectivamente nos grupos de idade de 10 a 14 anos e de 15 a 18 anos, não freqüentam escola [59]. Embora não haja para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro informação referente à evasão escolar dos menores ativos, não seria talvez incorreto supor que seja elevada, pois aí também os dados disponíveis apontaram ser freqüente e intenso o trabalho do menor.

A que se deveriam, então, essa freqüência e intensidade? Uma das razões possíveis que, em grande parte, as explicaria seria a baixa renda auferida pelo chefe de família, obrigando-o a apelar para a "ajuda" dos filhos no sentido de angariar algum reforço para o orçamento familiar. Mais uma vez a informação disponível só diz respeito à Área Metropolitana de Porto Alegre, mas, ao confirmar a importância da ação da baixa renda do chefe, nesse caso, confere-lhe o caráter de uma hipótese plausível de ser verificada na Área Metropolitana do Rio de Janeiro.

A distribuição percentual dos menores entre 10 e 18 anos que trabalham, segundo grupos de renda do chefe de família, na Área Metropolitana de Porto Alegre demonstra ser esse trabalho tão mais freqüente quanto menor é a renda do responsável. Interessa, assim, reproduzir o encontrado [60], embora resumindo-o, no quadro 17, cuja simples leitura tornará tal relação evidente.

QUADRO 17

Distribuição percentual da condição de trabalho e estudos dos menores de 10 a 18 anos, segundo grupos de renda do chefe
Área Metropolitana de Porto Alegre — 1970

GRUPOS DE RENDA DO CHEFE (1) (SALÁRIO MINIMO)	MENORES DE 10 A 18 ANOS					
	TOTAL	APENAS ESTUDAM	APENAS TRABALHAM	ESTUDAM E TRABALHAM	NEM ESTUDAM E NEM TRABALHAM	SEM DECLARAÇÃO
Até 1/4	100,0	51,2	22,2	7,1	19,5	—
1/4 a 1/2	100,0	45,8	23,3	6,2	24,7	—
1/2 a 1	100,0	55,8	18,5	5,8	19,9	—
1 a 2	100,0	67,1	12,5	4,5	15,9	0,0
2 a 3	100,0	79,0	6,9	4,1	10,0	—
3 a 5	100,0	84,9	4,3	4,3	6,5	—
5 a 10	100,0	92,5	1,9	2,3	3,3	—
10 a 20	100,0	95,9	0,8	2,1	1,2	—
20 e mais	100,0	96,8	0,6	1,2	1,3	0,1

FONTE: Tabulação Especial do Censo Demográfico de 1970 — DEISO/IBGE
NOTA: (1) Excluídos os sem rendimento e sem declaração

59 Cf. tabela 8b de *Condições de Vida ...* da *Região Metropolitana de Porto Alegre*, p. 300.

60 Trata-se aqui da tabela 7b, p. 297 de *Condições de Vida da Região Metropolitana de Porto Alegre*.

É a Área Metropolitana do Rio de Janeiro que proporcionará a informação básica para se avaliar dos "resultados" de uma vida escolar breve e pouco aperfeiçoada na remuneração do trabalho, recorrendo-se aqui também à reprodução de dados apresentados no estudo a ela referente, e, da mesma forma, condensando-os [61]. Tomando-se o contingente que, nesse estudo, se considera população de baixa renda — a população que em 1972 percebia até dois salários mínimos mensalmente — e estabelecendo a comparação entre o seu grau de instrução [62] e o dos grupos que auferem maior rendimento que esse montante, observa-se o seguinte:

QUADRO 18

Distribuição percentual das pessoas recebendo somente em dinheiro, por grau de instrução, segundo classes de rendimento mensal Área Metropolitana do Rio de Janeiro — 1972

GRUPOS DE SALÁRIO MENSAL SALÁRIO MÍNIMO	PESSOAS OCUPADAS					
	Total	Grau de Instrução				
		Não Alfabetizada	Elementar	Médio		Superior
				1.º Ciclo	2.º Ciclo	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 2	56,8	86,4	70,9	49,0	34,4	13,2
Mais de 2 a 7	35,2	13,4	28,3	45,0	51,3	40,0
Mais de 7	7,9	—	0,7	6,0	14,1	46,7
Sem declaração	0,1	0,2	0,1	—	0,2	0,1

FONTE: PNAD — Mão-de-Obra Regiões Metropolitanas — 4.º Trimestre de 1972

Ressalta do exame dessa distribuição percentual que são maiores as proporções dos mais instruídos nas faixas de rendimento mais elevadas, pois nenhuma pessoa não alfabetizada percebe mais de sete salários mínimos mensalmente, ao passo que a remuneração de 46,7% das pessoas com instrução superior se situava nessa classe de salário. Ao contrário, compõem o grupo de baixa renda 86,4% dos não alfabetizados e apenas 13,2% dos indivíduos com instrução superior.

É internamente ao grupo de baixa renda, entretanto, considerado isoladamente, que a situação se torna mais reveladora da escassez de pessoas com instrução superior entre os seus membros. No total dos que percebem baixa renda, tal como antes definida, os percentuais,

61 Cf. *Condições de Vida ... Área Metropolitana do Rio de Janeiro*, tabela 40a, p. 151.

62 Segundo as definições da PNAD, inclusive os simplesmente alfabetizados teriam grau de instrução elementar e os que têm apenas uma única série de estudos superiores teriam nível de instrução superior. Apenas os de instrução secundária de 1.º ou 2.º ciclo poderiam ser considerados como tendo curso completo, embora também possam ter alcançado o certificado no ensino supletivo.

segundo o grau de instrução, eram os seguintes: 9,7% não alfabetizados; 61,2% com instrução elementar; 18,5% com curso médio 1.º ciclo; 8,5% com curso médio 2.º ciclo e 2,1% com instrução superior [63].

Embora tais dados não possam esclarecer diretamente as "conseqüências" para a escolarização dos dependentes dos membros desse grupo de baixa renda, uma entrevista realizada em Porto Alegre [64] evidencia tanto a freqüência do trabalho do menor, numa mesma família certamente a ele pertencente, quanto o "estímulo" para que se realize em bases de maior permanência e estabilidade:

> "O guri grande tem 14 anos, mas ele é muito pequeno, quase não se trata, que ele é muito arruaceiro ... Dou conselho para ele parar em casa, trabalhando com carteira assinada, numa firma, numa coisa ... Ele é papeleiro lá no centro, tá trabalhando lá... O que é engraxate é o que tem 11 anos. Hoje ele foi com o pai dele lá (para o centro) colocar vidro num bar lá. Agora, esse vai engraxar quando quer que ele é doente dos nervos"

Houvesse dados para maior número de famílias desse grupo e talvez não fosse difícil mostrar como se fecha o círculo da reprodução, na geração seguinte, das mesmas deficiências de escolarização e da mesma forma de inserção no processo produtivo. É o que parecem apontar, aliás, as proporções de filhos de pais de baixa renda que exercem uma atividade, já apresentadas para a Área Metropolitana de Porto Alegre.

7. SAÚDE

O tema saúde, nos relatórios das *Condições de Vida da População de Baixa Renda,* nas Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, entrou de forma conclusiva, procurando evidenciar que, de fato, a saúde funciona como uma síntese-espelho das reais condições de uma população. No entanto, por terem sido estruturados de maneira diferente, os documentos sobre as condições de saúde nestas duas regiões não possibilitam uma comparação direta.

Tendo que selecionar os principais indicadores de saúde, o estudo para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro privilegiou antes os responsáveis pelas condições geradoras de um estado de saúde (a renda, as condições de trabalho, de habitação, etc.) que os decorrentes de uma intervenção, *a posteriori,* da medicina, sem, contudo, deixar de reconhecer a sua utilidade. Ora, como estas condições geradoras do estado de saúde não são as mesmas para a totalidade da população, diferenciada em classes e grupos sociais, a análise consistiu em revelar que seu padrão sanitário sobe ou desce conforme seja o acesso e a participação destes grupos e classes na riqueza da área metropolitana. Daí o tema ter sido analisado a partir da construção de dois pólos dicotomizados de acordo com o critério renda no município núcleo: O grupo A, resultante da conjugação de regiões administrativas que apresentassem alto nível de padrão econômico (Botafogo, Copacabana e Lagoa, Regiões Administrativas IV, V e VI, respectivamente) e o grupo B, forma-

63 Cf. *Condições de Vida ... Região Metropolitana do Rio de Janeiro* p. 77.

64 Entrevista realizada em área de população removida de favela, atualmente uma "nova" favela: a Restinga Velha. Reproduz-se apenas parte do constante em *Condições de Vida ... Região Metropolitana de Porto Alegre,* p. 282.

do por Ramos, Penha, Jacarepaguá, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Anchieta (ou seja, as Regiões Administrativas X, XI, XVI, XVII, XIX e XXI), significativamente representativas de uma baixa concentração de renda. O quadro seguinte ilustra a configuração econômica dos dois grupos de regiões administrativas.

Na Área Metropolitana de Porto Alegre procurou-se estudar com maiores detalhes as condições de saúde em si, vinculando-as, quando os dados permitiam, às demais componentes da estrutura social que expõem populações diferenciadas socialmente a riscos diferentes. Além dis-

QUADRO 19

Famílias residentes recebendo até 1 salário mínimo mensal de renda familiar per capita (*)
Algumas regiões administrativas do município do Rio de Janeiro — 1970

REGIÃO ADMINISTRATIVA	FAMÍLIAS RESIDENTES		
	Total (a)	Recebendo até 1 Salário Mínimo	
		Total (b)	% b/a
GRUPO A	179 211	39 673	22,1
IV R.A. — Botafogo	69 834	16 376	23,4
V R.A. — Copacabana	67 827	10 083	14,9
VI R.A. — Lagoa	41 550	13 214	31,8
GRUPO B	374 082	255 764	68,4
X R.A. — Ramos	56 140	34 154	60,8
XI R.A. — Penha	67 346	43 013	63,9
XVI R.A. — Jacarepaguá	51 605	33 402	64,7
XVII R.A. — Bangu	80 587	57 764	71,7
XVIII R.A. — Campo Grande	47 781	36 546	76,5
XIX R.A. — Santa Cruz	19 260	14 967	77,7
XXII R.A. — Anchieta	51 363	35 900	69,9

FONTE: Extraída de Massena, Rosa Maria Ramalho. *O Valor da Terra Urbana no Município do Rio de Janeiro*, Coppe, (Mimeo) RJ. 1976

NOTA: (*) Renda familiar *per capita* = total de rendimento auferidos pelos membros da família dividido pelo total de membros da família.

so são feitas comparações com outras regiões (do Brasil ou fora dele) numa tentativa de localizar o nível de saúde da população da Área Metropolitana de Porto Alegre em relação a populações em níveis diferentes ou semelhantes de desenvolvimento. Também numa tentativa de juntar o que fora observado de maneira fragmentária, por força da técnica analítica, das partes finais do documento sobre saúde na Área Metropolitana de Porto Alegre constam alguns estudos de caso. Tais razões levam a que se apresentem em conjunto os dados das duas áreas, sempre que possível; contudo, a riqueza de certas informações, algumas vezes disponíveis apenas para uma das regiões, justifica sua inclusão neste resumo, mesmo prejudicando-se a perspectiva geral de comparação.

7.1. Indicadores Demográficos

Pode-se supor alguma semelhança no nível de saúde das Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e de Porto Alegre: alguns indicadores demográficos relacionados com este nível têm valores que se aproximam nestas duas regiões; a esperança de vida ao nascer foi estimada em 58,37 anos para a Área Metropolitana do Rio de Janeiro [65] e em 59,26 para a Área Metropolitana de Porto Alegre [66]; também a natalidade observada no Censo Demográfico de 1970, sem tratamento especial dos dados, tem valores aproximados nestas áreas metropolitanas: é de 22,5 nascidos vivos por 1.000 habitantes no Rio e de 22,0 em Porto Alegre [67].

Outra variável demográfica cujos valores se aproximam (o que aponta na direção de serem consistentes os dois indicadores referidos anteriormente) é a proporção de menores de 5 anos na população das duas áreas metropolitanas: 11,2% na Área Metropolitana do Rio de Janeiro e 11,1% na Área Metropolitana de Porto Alegre segundo o Censo de 1970.

Na Área Metropolitana de Porto Alegre parece ter havido uma redução na natalidade de 1961 para 1970. Segundo o DEE, em 1961 a natalidade era de 26,43 nascidos vivos por mil habitantes, passando para 18,12 em 1970. Provavelmente este valor para 1970 está subestimado, pois com os dados do Censo—70, sem nenhum tratamento especial, têm-se 22,0 filhos nascidos no ano anterior ao censo, por mil habitantes, sendo este o valor mais baixo entre as nove áreas metropolitanas. A fecundidade geral (filhos nascidos vivos no ano anterior ao censo, por mil mulheres de 15 a 49 anos) também apresenta valores mais baixos para a Área Metropolitana de Porto Alegre tanto para a população migrante como para a população não migrante, mesmo quando se padroniza este coeficiente. Esta natalidade mais baixa repercute sobre a estrutura etária da população e é na Área Metropolitana de Porto Alegre que vamos encontrar a menor percentagem de crianças com menos de 5 anos (11,1%). No entanto, a população de baixa renda é mais prolífica; no Brasil, em 1970, a prolificidade nos estratos "sem rendimentos" e "até Cr$ 250,00", era de 5,0 e 5,1, respectivamente, enquanto nos estratos "de Cr$ 251,00 até Cr$ 1.000,00" e "mais de Cr$ 1.000,00" de renda familiar a prolificidade era, respectivamente, 4,6 e 3,6 filhos tidos nascidos vivos entre as mulheres de 15 anos e mais que tiveram filhos [68].

A esperança de vida, que já na década de 1930/40 era mais alta na Região Sul, experimenta diferença quando desagregada por renda. Na Área Metropolitana de Porto Alegre, 1970, a esperança de vida ao nascer, segundo a renda *per capita*, tinha os seguintes valores:

Até 150 cruzeiros	59,4 anos
De 150 a 300 cruzeiros	65,5 anos
De 301 a 500 cruzeiros	66,5 anos
501 cruzeiros ou mais	66,1 anos

sendo este último valor afetado pelo pequeno número de casos nesta classe de renda.

65 Frias, L. A. M. & Murayama, T. — *Tábuas de Mortalidade para a Região Metropolitana do "Grande Rio". Movimentos internos e suas influências nos padrões de mortalidade*, in: Encontro Brasileiro de Estudos Populacionais, IBGE, Rio de Janeiro 1976.

66 Tabulações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul.

67 Estimativas feitas diretamente com dados do Censo-70.

68 Tabulações Especiais do Censo de 1970 — DEISO/IBGE.

7.2. Indicadores Baseados na Mortalidade por Grupo Etário e por Causa Básica do Óbito

No município do Rio de Janeiro a mortalidade infantil teve valores diferentes para o seu coeficiente entre os dois grupos de população, como se observa no quadro abaixo:

QUADRO 20

Taxa de mortalidade infantil por grupos de causa
Regiões administrativas do município do Rio de Janeiro — 1970

GRUPOS DE CAUSA DE MORTALIDADE INFANTIL	REGIÕES ADMINISTRATIVAS											
	IV	V	VI	Total Grupo A	X	XI	XVI	XVII	XVIII	XIX	XXII	Total Grupo B
Doenças infecciosas parasitárias	5,1	4,3	10,1	6,5	10,1	8,8	9,5	10,7	8,6	18,9	7,7	10,9
Carenciais	3,8	2,4	7,5	4,7	11,4	8,4	7,7	7,8	7,2	7,3	8,9	8,2
Pneumonia	4,8	6,4	10,1	7,1	20,2	11,6	11,4	12,3	11,0	13,8	12,6	10,2
Principais causas de mortalidade perinatal	9,1	7,9	13,3	10,2	12,1	16,1	13,0	15,1	17,9	17,4	13,8	15,0

FONTE: Censo Demográfico 1970 — IBGE e Tabulações de 1975 da Subsecretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e GPIS/IBGE

Assim, à medida que se passa das regiões administrativas do pólo de concentração de alta renda para as do pólo de concentração de baixa renda a taxa de mortalidade infantil cresce, passando de 32,4 para 53,7. Observou-se também neste estudo que as taxas de mortalidade por causas específicas se adequam ao nível sócio-econômico, com valores mais elevados para as doenças infecciosas e parasitárias e para as doenças carenciais entre a população de menor renda.

No que concerne a mortalidade geral, a linha de análise obedeceu ao mesmo critério adotado para o estudo de mortalidade infantil: a seleção de *causa-mortis* que indicassem um melhor e um pior nível de renda.

Sabe-se que as chamadas doenças degenerativas (como o tumor maligno e as doenças cardiovasculares) incidem, via de regra, na idade madura. Portanto, quanto melhor for o padrão de vida de uma população e, conseqüentemente, maior a sua expectativa de vida, mais se morre de doenças do coração e de câncer. Daí terem sido selecionadas, ao lado das doenças infecciosas e carenciais, como um indicador às avessas das condições de vida dos grupos de baixa renda, conforme se observa no quadro 21.

Desse quadro se pode inferir que a população residente nas regiões administrativas do grupo A apresenta uma vida média superior à da população residente nas regiões do grupo B. Na falta de um cálculo específico sobre a expectativa de vida para essas regiões procurou-se fornecer um outro quadro que contivesse a percentagem de indivíduos para ambos os grupos, com 50 anos e mais. Assim, constatou-se que a

proporção de indivíduos nessa faixa de idade alcança 20% no grupo de renda mais elevada e apenas 11% no grupo de renda mais baixa, o grupo B.

QUADRO 21

Taxa de mortalidade geral por grupos de causa segundo as regiões administrativas do município do Rio de Janeiro — 1970

GRUPOS DE RENDA	REGIÕES ADMINISTRATIVAS											
	IV	V	VI	Total Grupo A	X	XI	XVI	XVII	XVIII	XIX	XXII	Total Grupo B
Doenças infecciosas e parasitárias mais carenciais.....	43,3	29,7	70,6	45,6	114,7	77,7	145,6	90,2	110,3	157,1	85,0	96,0
Neoplasmas mais doenças cardiovasculares.....	451,5	414,2	319,5	403,7	411,8	318,9	409,9	291,3	307,8	294,9	232,6	321,8

FONTES: Censo Demográfico 1970 — IBGE e Tabulações de 1975 da Subsecretaria do Estado do Rio de Janeiro e GPIS/IBG

A mortalidade infantil na Área Metropolitana de Porto Alegre constituía 21% de óbitos em 1970, 23% em 1971 e 19% em 1972, sobre o total de óbitos. Este valor é menor que em outras áreas metropolitanas, no entanto, ao compararmos com o de populações de países mais desenvolvidos, como a Suécia, onde em 1974 apenas 1,2% dos óbitos ocorreram em menores de 1 ano, evidencia-se o grave problema que constitui a mortalidade infantil. O coeficiente de mortalidade infantil, por exemplo, na Área Metropolitana de Porto Alegre em 1970 era de 87,6 óbitos por mil nascidos vivos, segundo a Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul. As principais causas de óbito neste grupo de idade eram doenças infecciosas, avitaminoses e outras deficiências nutricionais, meningite, pneumonia, anomalias congênitas, certas causas de mortalidade perinatal e causas mal definidas. Estas causas de óbito são, em sua grande maioria, controláveis pela moderna tecnologia de saúde pública.

A população de baixa renda, por contar com menos recursos e por sofrer com maior intensidade os efeitos ambientais desfavoráveis e da deficiência alimentar, está mais exposta aos riscos da mortalidade infantil, como demonstra um estudo realizado em São Leopoldo (uma das cidades da Área Metropolitana de Porto Alegre). Entre as mulheres entrevistadas com renda familiar menor que Cr$ 300,00 mensais, em 1973, de cada 1.000 filhos tidos nascidos vivos, 121 morreram sem completar um ano de idade, e entre as mulheres com renda familiar superior a Cr$ 3.000,00, de 1.000 filhos tidos nascidos vivos apenas 20 morreram com menos de 1 ano [69].

69 Beltrão, P. C. — Mortalidade em tenra idade, abortamento e fecundidade no Município de São Leopoldo. *Perspectiva Econômica* (15). São Leopoldo, 1977.

7.3. Ações preventivas

No Rio de Janeiro o grupo A (de maior renda) tinha 89,3% de sua população servidos pela rede geral de água, enquanto esta parcela na população B era um pouco menor, 77,7%. A maior polarização foi observada na distribuição da rede geral de esgoto: 81,1% da população A eram beneficiados por este serviço e, na população B, apenas 23,5% dispunham da rede geral de esgotos em seus domicílios.

Também na Área Metropolitana de Porto Alegre o saneamento básico deixa a desejar, sobretudo quando se analisam os municípios periféricos. Assim, enquanto no Município de Porto Alegre 86,2% dos domicílios possuíam canalização interna e obtinham água da rede geral, de poço ou nascente, em Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Estância Velha, Esteio, Gravataí e Sapucaia do Sul a proporção de domicílios com estas instalações não chegava a 40%, e também nestes municípios a percentagem de domicílios beneficiados pela rede geral de esgotos ou com fossa séptica era menor que 30%.

As vacinações de menores de 5 anos não cobrem ainda satisfatoriamente esta população na Área Metropolitana de Porto Alegre. Em Sapucaia do Sul, um dos municípios de mais baixa renda da área metropolitana, apenas 43,9% das crianças com menos de 5 anos tinham completado o esquema de vacinação Sabin, 37,4% estavam vacinados contra difteria, tétano e coqueluche (vacinação tríplice) e 27,6% contra sarampo.

7.4. A Esfera do Trabalho e as Condições de Saúde

No Brasil os acidentes de trabalho expõem os trabalhadores a riscos muito elevados de mutilação e até mesmo de morte.

Enquanto nos Estados Unidos, já em 1963, o coeficiente de freqüência de acidentes na indústria em geral era de *6,12* acidentes por um milhão de homens-horas trabalhadas, no Brasil, em 1975, o valor deste coeficiente era *88*; na construção civil, nos Estados Unidos, o coeficiente de freqüência era, em 1963, de *17,95* e no Brasil, em 1975, era de *123*.

Na Área Metropolitana de Porto Alegre, em 1977, ocorreram em média 270 acidentes por dia útil de trabalho, tendo sido a maior parte atendida nas agências do Município de Porto Alegre, principalmente na Agência Norte do INAMPS talvez por haver maior concentração de indústrias nesta parte da cidade. Na ausência de dados para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a informação referente ao estado, como um todo, pode servir como uma primeira aproximação para o problema. Apesar de em 1977 a média de acidentes por dia útil de trabalho ser inferior à dos anos anteriores (814 em 1974, 862 em 1975 e 832 em 1976), ainda assim ela se apresentava elevada, correspondendo a um total de 220.224 acidentes registrados.

As causas dos acidentes são várias e, embora não se disponha de informações específicas para cada uma das regiões analisadas, é possível afirmar que a fadiga e a deficiência alimentar associadas ao tipo de trabalho e à falta de segurança no processo de produção incluem-se entre os principais fatores que contribuem para a elevada ocorrência

de acidentes. A este respeito é esclarecedor o depoimento de um técnico em segurança do trabalho entrevistado em Porto Alegre [70]:

> "O homem tem uma capacidade de trabalho que depende diretamente do seu estado físico. Um trabalhador que absorve na sua alimentação 1.500 calorias não pode dar mais do que isso. Com 1.500 calorias ele deveria trabalhar umas quatro horas, se nós exigirmos dez horas dele, como estamos exigindo, ele vai, nestas dez horas, dar a produção de quatro horas, não pode dar mais do que isto porque não tem oxigênio para gastar, ele não tem combustível no seu organismo para produzir. Se ele está cansado ele se acidenta."

Resta lembrar que os trabalhadores estão sujeitos, além de ao risco de acidentes, a doenças profissionais e a lesões devido às condições de trabalho, que são computadas, por motivos legais, como acidentes de trabalho.

7.5. A Esfera do Não Trabalho e as Condições de Saúde

As doenças infecciosas e parasitárias, as deficiências nutricionais, as complicações da gravidez, no parto e puerpério, algumas doenças mentais (como a deficiência mental em conseqüência da desnutrição) e outros grupos de doenças associam-se claramente com a falta de recursos de determinados segmentos populacionais e com a exposição deste grupo a um ambiente freqüentemente hostil. A pneumonia, a gastroenterite, a tuberculose, o sarampo e a meningite incluir-se-iam entre estas doenças, incidindo com maior freqüência ou gravidade entre as populações de baixa renda. Da mesma forma, as doenças carenciais, e em particular a desnutrição, repercutem gravemente sobre estas populações, como demonstram pesquisas desenvolvidas nas regiões em pauta. Assim, por exemplo, na Área Metropolitana de Porto Alegre, estudo realizado em três vilas populares do município núcleo constatou que a desnutrição atingia 40% das crianças de 0 a 5 anos [71]. Situação semelhante foi evidenciada na Área Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme o depoimento do diretor do Instituto de Desnutrição Annes Dias [72].

> "Na pesquisa realizada em 1976, numa amostragem de dois mil alunos, verificamos que 22% dos novos matriculados nas escolas municipais (Rio de Janeiro) eram desnutridos. Os que procuram a escola depois de certa idade possuem, às vezes, lesões cerebrais, irreversíveis, que dificultam o aprendizado, talvez acarretadas por deficiência de proteínas nos primeiros anos da vida. O índice de reprovação é sempre muito grande, mas conseguimos baixá-lo de 62% para 40%."

---

70 Entrevista com o engenheiro de segurança Armando Flores Cabral, da qual aqui se reproduz apenas parte. Cf. *Condições de Vida* ... Região Metropolitana de Porto Alegre, *op. cit.* p. 326.

71 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Relatório do Programa de Nutrição do Setor Materno Infantil.* Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, 1977, mimeo.

72 Cf. Condições de Vida ... Rio de Janeiro.

73 Edwin Chadwick, tendo vivido entre 1800-1890, foi secretário da Constituição Real da Reforma *Poor Laws* e um dos autores do *Enquiry into the Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain.*

As colocações feitas acima permitem concluir que, do ponto de vista epidemiológico, tanto o risco de incidência quanto a gravidade e as conseqüências de determinados processos mórbidos não repercutem de forma homogênea sobre a população, mas que, ao contrário, por serem influenciadas pelas condições de trabalho, alimentação, habitação, educação e de acesso aos serviços de saúde, incidem mais fortemente sobre os estratos sócio-econômicos menos favorecidos.

Neste sentido, reafirma-se-ia o estreito vínculo existente entre renda e saúde que Edwin Chadwick [73], já nos meados do século passado, assinalava ao estudar as condições sanitárias da classe trabalhadora da Inglaterra: "homens e mulheres adoecem porque são pobres, ficam mais pobres porque estão doentes e mais doentes porque empobrecem".

SUMMARY

This article is a summary of two works that were done at the "Departamento de Estudos e Indicadores Sociais" (DEISO) of IBGE, in the period of February, 1977 — April, 1978. Their purpose was to investigate the life conditions of low income groups in the metropolitan areas of Rio de Janeiro and Porto Alegre.

Those areas have been selected on account of the increasing importance of metropolitan areas as poles of productive activity concentration and thus, of labor force attraction in the economic development process, differently from what occurs in rural areas.

Concerning the definition of the social group, the low income criterion has been adopted as its main determinant, rather than the way of insertion into the productive process. The choice has been determined by the difficulty in characterizing the last alternative due to the heterogeneity of forms in the classification of the workers: they could be defined as either semi-qualified or unqualified manual workers and could be tied to both capitalistic production and other subordinate forms of production organization, within the brazilian economic system (simple production of goods, domestic production, etc.).

The characterization of the theme as a subject of discussion implies the perception of divergent and even conflicting trends and positions in its approach. However, the analysis of the terms and ideological aspects of the discussion, as well as of the interests and oppositions in question, is beyond the purpose of that presentation. Its basic aim is to show that the topic — life conditions — has become a medium for expressing those divergences and must be used under a social control perspective and also as an instrument for criticizing the comprehensive system.

RÉSUMÉ

L'article ci-dessus est un résumé de deux recherches du *Departamento de Estudos e Indicadores Sociais* (*DEISO*) de l'IBGE, entre les mois de février 1977 et avril 1978, dont le but est celui de faire une enquête sur les conditions de vie des groupes de bas revenus dans les regions métropolitaines de Rio de Janeiro et Porto Alegre.

Pour qu'on ait pu choisir ces régions-là on a respecté le caractère d'importance croissante que les Régions Métropolitaines prennaient dans le processus de développement économique, en tant que pôles de concentration des activités productrices et, par conséquent, d'attraction pour la main d'oeuvre, différemment de ce qui se passe à la campagne.

Quant à la définition du groupe social qui est en train d'être étudié, on a pris le critérium des bas revenus, au lieu d'utiliser le mode d'introduction dans le processus productif comme étant le principal facteur déterminant de groupes sociaux. Le choix a été determiné par la difficulté de caracterisation de cette dernière alternative, en face de l'hétérogénéité des formes de classification des ouvriers, qu'on pourrait définir comme artisans semi ou non-qualifiés ou comme ouvriers qualifiés, pouvant appartenir aussi bien à la production capitaliste qu'aux autres formes d'organisation de la production que leur sont subordonnées dans le cadre de l'économie brésilienne (production simple de marchandises, production ménagère, etc.).

Si la caracterisation du sujet étant l'objet de discussion apporte en soi la reconnaissance des tendances et positions divergentes, voire opposées quant au traitement de la question, l'analyse des termes du débat, ainsi que de ses abords idéologiques, et des intérêts et oppositions mises en jeu échappe, néanmoins, aux propositions de cette présentation. Ce qu'on prétend, en realité, c'est montrer qu'à partir d'un moment donné, le thème conditions de vie est devenu utilisable comme véhicule d'expression de ces divergences et l'on en fait usage, aussi bien dans une perspective de contrôle social, qu'en instrument de critique au système plus étendu.

Memória visual dos Indicadores Sociais

O aumento da população idosa é um fenômeno mundial. Projeções apontam para um número significativo em 2050: 1.900 milhões de idosos, num contingente igual ao da faixa etária de 0 a 14 anos de idade. No Brasil, a estimativa para os próximos 20 anos é de que o total de pessoas acima de 60 anos chegue a 13% da população, ou seja, 30 milhões de idosos.

Nesse cenário, a publicação Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios assume, nos dias de hoje, uma grande importância, abordando três principais temas:

- condição no domicílio
- situação educacional
- rendimento

Analisa ainda outros aspectos como o aumento recente da população idosa, sua distribuição urbana-rural e sua feminização. As informações são apresentadas em nível Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Municípios das Capitais. O CD-ROM que acompanha a edição contém dados que revelam o perfil dessa parcela específica da população em todos os municípios do país.

Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios é uma publicação que pretende não só retratar esse contingente e mostrar perspectivas do ponto de vista estatístico, mas também explicar o fenômeno do aumento da população idosa no Brasil.

www.ibge.gov.br 0800-21-8181

Ministério da Cultura IBGE Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão BRASIL GOVERNO FEDERAL

Publicação impressa com CD-ROM. Disponível na Internet.

CULTURA:
A OFERTA E
A PROCURA
SISTEMA DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS

A necessidade de conhecer melhor o setor cultural, o detalhamento e a análise de atividades relacionadas à cultura, envolvendo emprego, renda, receitas e uma série de outras variáveis, vem se impondo como uma ação estratégica de desenvolvimento social e econômico.

No Brasil, país com rica diversidade regional, ainda existem dificuldades para a mensuração da relação entre a oferta e o consumo dos produtos (bens e serviços) culturais devido à insuficiência, à dispersão das informações e à precariedade de dados estatísticos sobre o assunto.

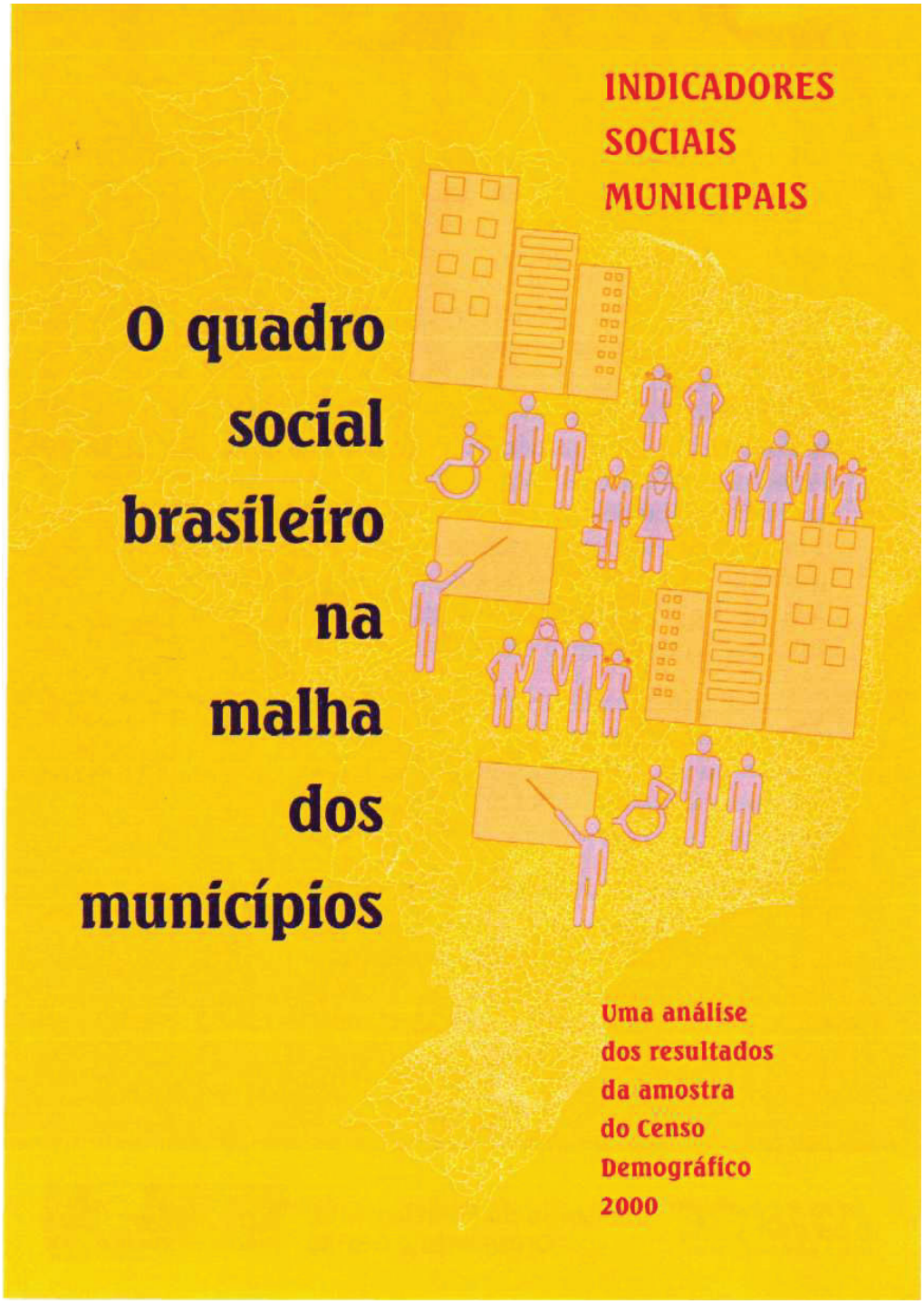
O estudo *Sistema de Informações e Indicadores Culturais- Brasil*, através de uma base consistente de dados, sistematizou, processou e analisou informações estatísticas das pesquisas existentes, permitindo a elaboração de indicadores culturais que proporcionam a criação de um perfil das diferentes faces da cultura no país, tanto pelo lado da produção como do consumo ou da prestação de serviços.

Tendo como parâmetro de análise os resultados das pesquisas referentes a 2003, todos consolidados nacionalmente, foram utilizadas as Estatísticas do Cadastro Central de Empresas, a Pesquisa Anual de Comércio, Pesquisa Anual de Serviços e Pesquisa Industrial Anual-Empresa, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a Pesquisa de Orçamentos Familiares e Estatísticas Econômicas da Administração Pública, a publicação traz aspectos da demanda e da oferta de bens e serviços culturais, gastos públicos com cultura e o perfil da mão-de-obra ocupada nessas atividades.

No estudo, a concepção de cultura considera as atividades geradoras de bens e serviços (materiais e imateriais), não apenas restritas às da denominada "indústria cultural", tomando-se como referência a definição da UNESCO sobre as atividades culturais como "*a criação, produção, e a comercialização de conteúdos que são intangíveis e culturais em sua natureza. Estes conteúdos estão protegidos pelo direito autoral e podem tomar a forma de bens e serviços. São indústrias em trabalho e conhecimento e que estimulam a criatividade e incentivam a inovação dos processos de produção e comercialização*".

Sistema de Informações e Indicadores Culturais - Brasil, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), é uma iniciativa fundamental para viabilizar a análise do setor cultural como setor produtivo, ampliando a compreensão das relações entre o mundo da cultura e o mundo da economia, assim como entre as outras áreas da vida social.

O trabalho está disponível em publicação impressa com CD-ROM e no portal do IBGE na Internet.


INDICADORES
SOCIAIS
MUNICIPAIS
O quadro
social
brasileiro
na
malha
dos
municípios
Uma análise
dos resultados
da amostra
do Censo
Demográfico
2000

O IBGE divulga a publicação Indicadores Sociais Municipais, que reúne indicadores da realidade socioeconômica brasileira, organizados hierarquicamente segundo o porte populacional dos municípios para o conjunto do País e grandes regiões, com base nos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000.

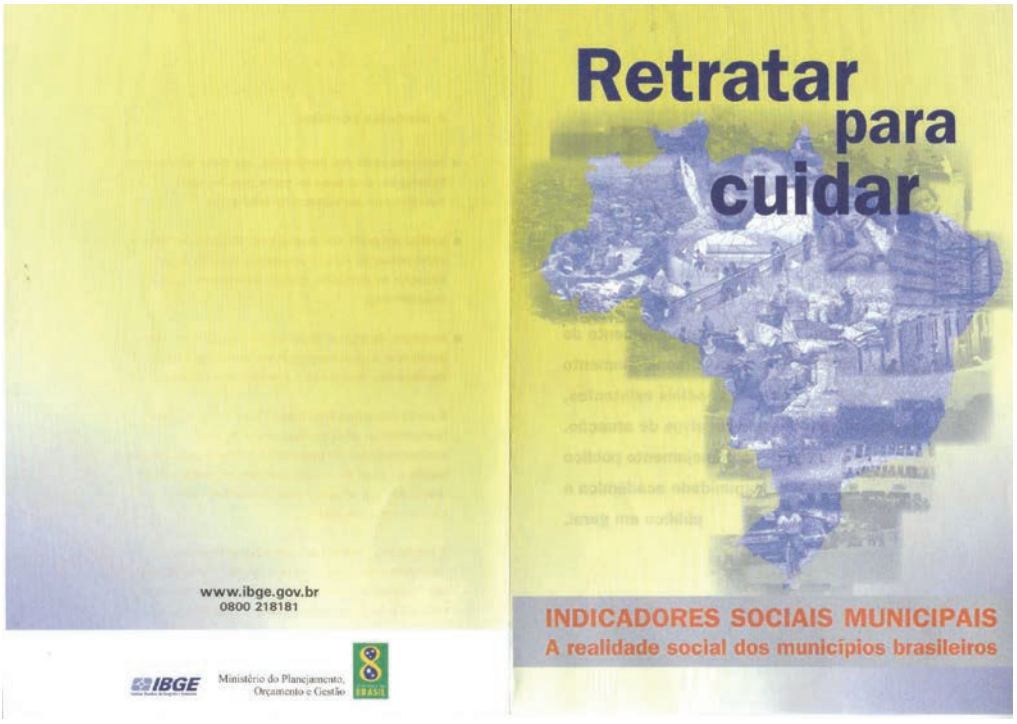
Apresenta as principais características da população, enfocando aspectos como sexo, idade, cor, nível educacional e inserção no mercado de trabalho, além de dados sobre a participação dos idosos na composição do rendimento familiar. As informações sobre os domicílios contemplam questões como o rendimento domiciliar *per capita*, número médio de moradores, condições de saneamento básico das moradias. Todos estes indicadores constituem importantes referenciais do bem-estar e da qualidade de vida dos indivíduos, permitindo identificar a proporção de domicílios que se encontram em situação socioeconômica desfavorável.

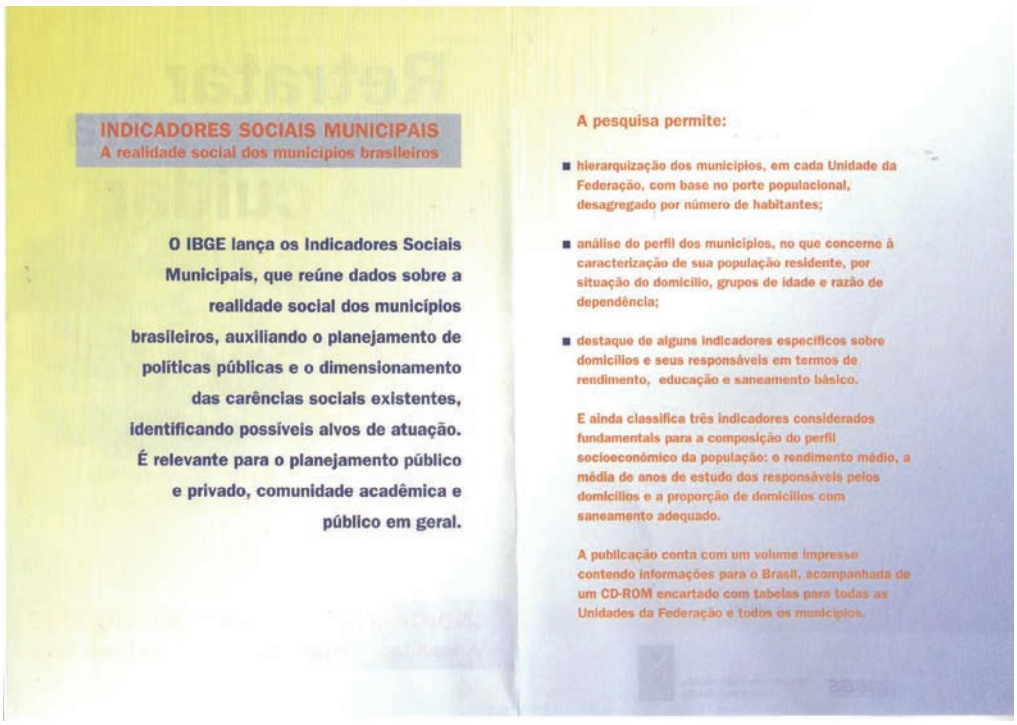
O conjunto dessas informações reflete as diferentes realidades internas do País, contribuindo, assim, para a formulação e o aprimoramento de políticas públicas que visem a melhorar o quadro social brasileiro. Trata-se da malha de municípios mais recente divulgada pelo IBGE.

Os dados também estão disponíveis no CD-ROM que acompanha a publicação, incluindo, ainda, indicadores para os 5 560 municípios brasileiros, por unidades da federação, bem como no portal do IBGE na Internet.

www.ibge.gov.br
0800-218181

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL


Retratar
para
cuidar
www.ibge.gov.br
0800 218181
IBGE
Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão
INDICADORES SOCIAIS MUNICIPAIS
A realidade social dos municípios brasileiros


INDICADORES SOCIAIS MUNICIPAIS
A realidade social dos municípios brasileiros
O IBGE lança os Indicadores Sociais Municipais, que reúne dados sobre a realidade social dos municípios brasileiros, auxiliando o planejamento de políticas públicas e o dimensionamento das carências sociais existentes, identificando possíveis alvos de atuação. É relevante para o planejamento público e privado, comunidade acadêmica e público em geral.
A pesquisa permite:
hierarquização dos municípios, em cada Unidade da Federação, com base no porte populacional, desagregado por número de habitantes;
análise do perfil dos municípios, no que concerne à caracterização de sua população residente, por situação do domicílio, grupos de idade e razão de dependência;
destaque de alguns indicadores específicos sobre domicílios e seus responsáveis em termos de rendimento, educação e saneamento básico.
E ainda classifica três indicadores considerados fundamentais para a composição do perfil socioeconômico da população: o rendimento médio, a média de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios e a proporção de domicílios com saneamento adequado.
A publicação conta com um volume impresso contendo informações para o Brasil, acompanhada de um CD-ROM encartado com tabelas para todas as Unidades da Federação e todos os municípios.

A dimensão socioeconômica das atividades culturais

Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003 – 2005

Publicação impressa com CD-ROM. Disponível na internet.

www.ibge.gov.br 0800-721-8181

Ministério da Cultura | IBGE | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003 – 2005

O IBGE, em parceria com o Ministério da Cultura – MinC, divulga os resultados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais, com informações referentes aos anos de 2003, 2004 e 2005. Esta é a segunda versão deste estudo realizado pelo IBGE, que tem por objetivo organizar e sistematizar informações para a construção de indicadores das atividades relacionados ao setor cultural brasileiro.

Em 2004, o IBGE celebrou convênio com o Ministério da Cultura para desenvolver uma base consistente e contínua de informações relacionadas ao setor cultural e construir indicadores culturais de modo a fomentar estudos, pesquisas e publicações, fornecendo aos órgãos governamentais e privados subsídios para o planejamento e a tomada de decisão e, aos usuários em geral, informações para estudos setoriais mais aprofundados.

Focando o período entre 2003 e 2005, o Sistema de Informações e Indicadores Culturais dá continuidade à divulgação de 2006, que levantou informações referentes ao ano de 2003, sobre os principais aspectos da oferta e da demanda de bens e serviços culturais, como os gastos das famílias e os gastos públicos com cultura, por exemplo.

A partir de pesquisas regulares do IBGE, buscou-se mapear as atividades culturais para em seguida organizar as informações estatísticas sobre a produção (oferta) de bens e serviços culturais, sobre os gastos das famílias e do governo (demanda), a posse de alguns bens duráveis relacionados com a cultura (demanda) e o perfil socioeconômico da mão-de-obra ocupada em atividades culturais.

As informações sobre a produção de bens e serviços culturais foram obtidas nas Estatísticas do Cadastro Central de Empresas e nas pesquisas estruturais econômicas (Pesquisa Industrial Anual – Empresa – PIA-Empresa, Pesquisa Anual de Comércio – PAC e Pesquisa Anual de Serviços – PAS).

Para identificar os gastos do governo, foram utilizadas as Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas – APU. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD foi utilizada para obter as características das ocupações e das atividades culturais realizadas pela população brasileira. A Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF foi utilizada como fonte de informação da posse de alguns bens duráveis relacionados à cultura das famílias brasileiras.

A reconhecida complexidade em tratar conceitualmente a dimensão cultural representa um grande desafio para a construção de estatísticas. Com este estudo, o IBGE pretende contribuir para a ampliação do conhecimento sobre as atividades econômicas relacionadas com a cultura e para a melhoria da qualidade das estatísticas nacionais.

Os resultados divulgados estão disponíveis no CD-ROM que acompanha a publicação, como também no portal do IBGE, na Internet (www.ibge.gov.br).

Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010

Apresenta:

A dimensão socioeconômica da cultura

Publicação impressa com CD-ROM

DESTAQUES:
NÚMERO DE EMPRESAS; PESSOAL OCUPADO; SALÁRIOS E OUTRAS REMUNERAÇÕES; SALÁRIO MÉDIO; CUSTO DO TRABALHO; CUSTOS TOTAIS E RECEITA LÍQUIDA; VALOR ADICIONADO; OS GASTOS DAS FAMÍLIAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; AS CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO OCUPADA EM ATIVIDADES RELACIONADAS À CULTURA; E MUITOS OUTROS.

O IBGE divulga os resultados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais referente ao período de 2007 a 2010. Para esse sistema, investigou-se o setor cultural por meio de informações cadastrais, estatísticas e documentais já disponíveis. Assim, o IBGE elaborou os indicadores culturais que revelam as diferentes faces da cultura no País, pelo lado da produção, do consumo, do emprego, dos gastos das famílias e do governo, bem como informações sobre a população ocupada. Esse sistema fornece subsídios para o planejamento e a tomada de decisão sobre investimentos, ações e políticas no setor, tanto para órgãos governamentais quanto privados.

A publicação com os resultados traz, nas "Notas técnicas", uma exposição dos aspectos metodológicos relativos à descrição e classificação das atividades econômicas relacionadas com a cultura, além da sua correspondência com a nova estruturação das atividades da indústria, do comércio e dos serviços da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0.

Em seguida, apresenta uma breve análise dos resultados dos principais indicadores econômicos da cultura e um conjunto de tabelas e gráficos, com informações sobre:

- número de empresas;
- pessoal ocupado;
- salários e outras remunerações;
- salário médio;
- custo do trabalho, custos totais e receita líquida;
- valor adicionado;
- os gastos das famílias;
- os gastos públicos; e
- as características da população ocupada em atividades relacionadas à cultura.

A publicação apresenta, ainda, um CD-ROM que contém, além das informações do volume impresso, tabelas em formatos XLS e ODS do Sistema de Informações e Indicadores Culturais e os coeficientes de variação associados às estimativas divulgadas.

facebook.com/ibgeoficial twitter.com/ibgecomunica
www.ibge.gov.br 0800 721 8181

Ministério da Cultura
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

A **Síntese de Indicadores Sociais - 1998** é a primeira publicação de uma série, que se pretende tornar periódica. De acordo com a disponibilidade de dados, nas próximas edições será mantido um conjunto de indicadores para a sua avaliação longitudinal, ao mesmo tempo em que será feita uma ampliação do universo temático, em função das demandas por novas informações que atendam à agenda social contemporânea.

Você pode **adquirir** este e outros **produtos do IBGE** através do telefone **0800-218181**

IBGE
http://www.ibge.gov.br
http://www.ibge.org
Brasil

Síntese de Indicadores Sociais 1998

Um **conjunto representativo** de **informações sociais** sobre o país

Em tempos de globalização, a necessidade por informações atualizadas e precisas sobre a realidade social dos países assume importância fundamental no diagnóstico de problemas, na proposta de soluções e sobretudo no estudo comparativo das condições de vida das populações em todo o mundo.

A **Síntese de Indicadores Sociais - 1998**, que o IBGE está lançando, reúne, de forma inédita, um conjunto de informações sociais e demográficas, trabalhadas sob a forma de tabelas, gráficos e cartogramas, retratando importantes aspectos da dinâmica social brasileira, de acordo com as recomendações das Nações Unidas.

Essa publicação também permite a comparação entre os estados brasileiros e as principais regiões metropolitanas do país, possibilitando uma avaliação das condições de vida, apontando ainda as carências locais. A Síntese de Indicadores Sociais - 1998 constitui, portanto, um instrumento para a formulação e o acompanhamento de políticas públicas.

Temas

A Síntese de Indicadores Sociais - 1998 apresenta informações sobre:

Aspectos demográficos - o comportamento da população brasileira, nas últimas décadas, vem refletindo um processo de intensas e rápidas mudanças nos padrões demográficos. Entre os indicadores relativos a este tema estão: taxa de fecundidade, esperança de vida ao nascer, fluxo migratório interno, entre outros.

Saúde - os indicadores selecionados revelam a existência de grandes diferenças regionais no estado de saúde da população brasileira. Destacam-se os dados referentes a taxa de mortalidade infantil, AIDS e óbitos violentos.

Educação - abrange taxas de analfabetismo, escolaridade média do brasileiro, defasagem escolar e outros indicadores que possibilitam um melhor entendimento do perfil educacional da população em cada estado do país.

Trabalho e rendimento - os dados de população economicamente ativa, trabalho infantil, taxa de desemprego revelam que o mercado de trabalho brasileiro apresenta fortes desigualdades regionais.

Domicílios - os indicadores relativos às características dos domicílios constituem medidas sensíveis de qualidade de vida da população. Os principais assuntos abordados são abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e densidade domiciliar.

Grupos sociodemográficos - reúne dados referentes à situação da infância, escolarização dos adolescentes, famílias chefiadas por mulheres, unidades domésticas entre outras informações sobre os diversos grupos sociodemográficos brasileiros.

Idosos - essa faixa da população representa 8,7% do total de brasileiros. A Síntese de Indicadores Sociais apresenta dados relevantes sobre o processo de envelhecimento da população e condições de saúde dos idosos.

Desigualdades raciais - os diferenciais educacionais por cor e a distribuição das famílias por classes de rendimento médio mensal familiar per capita são alguns dos indicadores que confirmam a existência e a manutenção de uma significativa desigualdade de renda entre brancos, pretos e pardos na sociedade brasileira.

Participação político-eleitoral - os Tribunais Eleitorais contaram, em 1998, 106 milhões de pessoas cadastradas. A concentração de eleitores por região, a taxa de abstenção e perfil do eleitor são alguns dos indicadores mais relevantes deste tema.

Todos os temas são acompanhados de breves comentários sobre as transformações e tendências da realidade social brasileira observadas nas últimas décadas.

Fontes

Para produzir e sistematizar o conjunto de informações sociais e demográficas que compõem a Síntese de Indicadores Sociais - 1998, foram utilizados como base os dados dos Censos Demográficos, da Contagem da População 1996, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e da Pesquisa sobre Padrões de Vida 1996-1997, todos realizados pelo IBGE, além de dados de outras instituições, como o Ministério da Saúde e o Tribunal Superior Eleitoral.

E mais

A Síntese de Indicadores Sociais - 1998 contém ainda:

- Resultados apresentados para o Brasil, grandes regiões e unidades da federação e, para alguns aspectos, também para região metropolitana.
- Bibliografia utilizada.
- Um capítulo destinado à conceituação das variáveis selecionadas.

Síntese de Indicadores Sociais 2000
Adquira o seu exemplar no IBGE mais próximo de você.
Se o assunto é Brasil, procure o IBGE.
0800-218181
www.ibge.gov.br
www.ibge.net
wap.ibge.gov.br
O termômetro da Sociedade Brasileira
IBGE
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
GOVERNO FEDERAL

Síntese de Indicadores Sociais 2000
Uma síntese dos atuais indicadores sociais e demográficos sobre a realidade brasileira, organizados por tema.
Tabelas e gráficos com breves comentários sobre as transformações e tendências observadas nas últimas décadas trazem as informações sociais e demográficas para o país, grandes regiões, unidades da federação e, em alguns aspectos, também para regiões metropolitanas.
Nesta edição, as informações foram sintetizadas principalmente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD, comparando os dados da primeira PNAD da década, de 1992, com a de 1999.
O conjunto completo de informações procedentes das PNADs de 1993, 1995, 1996, 1997, 1998 estão incluídas no CD-ROM que acompanha a publicação.
A Síntese de Indicadores Sociais 2000 se destina a todo público que se interesse pelo conhecimento da realidade nacional e àqueles que trabalham com monitoramento de políticas sociais.
São nove os temas selecionados:
aspectos demográficos
saúde
educação
trabalho e rendimento
domicílios
família
crianças, adolescentes e jovens
idosos
desigualdades raciais

Vida no Brasil: realidades em contraste

Síntese de Indicadores Sociais 2007

uma análise das condições de vida da população brasileira

A publicação Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2007 contribui para a compreensão das modificações no perfil demográfico, social e econômico da população, possibilita o monitoramento de políticas sociais e dissemina informações relevantes para toda a sociedade brasileira.

Trata-se de uma reunião de indicadores sobre a realidade social brasileira: informações sobre aspectos demográficos, educação, domicílios, trabalho e rendimento, famílias e grupos populacionais específicos -crianças, adolescentes e jovens, mulheres e idosos - entre outras.

Acompanhados de breves comentários, os indicadores são apresentados em tabelas e gráficos para o Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação e, para alguns aspectos, também para Regiões Metropolitanas. Estes são elaborados, principalmente, a partir dos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, que desde 2004 cobre as áreas urbana e rural de todo o Território Nacional.

A publicação apresenta, ainda, um glossário com os termos e conceitos considerados relevantes para a compreensão dos resultados.

O conjunto dessas informações está disponível no CD-ROM que a acompanha e no portal do IBGE na Internet.

www.ibge.gov.br 0800-721-8181

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

Síntese de Indicadores Sociais

Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira

2010

A Síntese de Indicadores Sociais do IBGE é um trabalho desenvolvido em conformidade com as recomendações internacionais e contribui para a compreensão das modificações nos perfis demográfico, social e econômico da população, o que possibilita o monitoramento de políticas sociais e a disseminação de informações relevantes para toda a sociedade brasileira.

As principais fontes de informação, para a construção dos indicadores sociais em nível nacional e estadual, são: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e seus respectivos suplementos temáticos, o registro civil, bases de dados do IBGE referentes aos censos demográficos, a Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC e respectivos suplementos, a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária – AMS e a recente Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE. Somam-se ainda os registros administrativos igualmente importantes para análise da integralidade dos fenômenos sociais, como as informações sobre o Sistema de Natalidade e Mortalidade do Ministério da Saúde e Censo Escolar do Ministério da Educação, entre outros.

Os indicadores são apresentados em tabelas e gráficos, para Brasil, grandes regiões e unidades da federação e, em casos selecionados, também para regiões metropolitanas, para subsidiar políticas sociais específicas e ampliar o acesso da sociedade civil às informações estatísticas oficiais.

O conjunto das informações está disponível na publicação impressa, no CD-ROM que a acompanha e no portal do IBGE na Internet.

www.ibge.gov.br
0800-721 8181

IBGE

Síntese de Indicadores Sociais

Uma análise das condições de vida

da população brasileira - 2016

80 anos do IBGE

A publicação Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2016 foi produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE e traz um conjunto de informações sobre a realidade social do País. Desde seu lançamento, em 1998, a Síntese de Indicadores Sociais vem proporcionando um conhecimento mais amplo da realidade social do País e vem servindo de insumo para elaboração e monitoramento de políticas públicas.

No volume de 2016, são abordados temas de grande relevância como:

- Demografia;
- Famílias e arranjos;
- Educação;
- Trabalho;
- Padrão de vida e Distribuição de Renda; e
- Domicílios.

Além disso, as desigualdades de gênero, cor ou raça e de rendimentos foram abordadas de forma transversal em todos os capítulos. Na análise, também foram estabelecidas comparações temporais de alguns indicadores para revelar aspectos importantes dos temas tratados e de sua evolução no tempo.

Os indicadores foram construídos tendo como base principal a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD 2015. Em alguns capítulos, as informações foram combinadas a outras fontes de dados existentes, como os registros administrativos. Além de pesquisas do próprio IBGE, foram usadas como fontes externas as bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, do Ministério da Educação, o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos –SINASC e o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, ambos do Ministério da Saúde, e o Cadastro Geral de Empregadores e Desempregados – CAGED, do Ministério do Trabalho.

O conteúdo da publicação também pode ser acessado no portal do IBGE na Internet, que disponibiliza ainda o plano tabular completo da Síntese de Indicadores Sociais.

/ibgecomunica /ibgeoficial /ibgeoficial /ibgeoficial

www.ibge.gov.br 0800-721-8181

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL

Referências

COSTA, T. C. N. A. Considerações teóricas sobre o conceito de Indicadores Sociais. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 36, n. 142, p. 167-176, abr./jun. 1975. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/111/rbe_1975_v36_n142.pdf>. Acesso em: ago. 2017.

_____. O princípio classificatório "cor", sua complexidade e implicações para um estudo censitário. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 36, n. 3, p. 91-103, jul./set. 1974. Disponível em: <http://biblioteca.ibg.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1974_v36_n3.pdf>. Acesso em : ago. 2017.

IBGE. Superintendência de Estudos Geográficos e Socioeconômicos. Introdução. In: *Indicadores Sociais*: relatório de 1979. Rio de Janeiro: IBGE, 1979, p. 3-18.

OLIVEIRA, J. S. Condições de vida da população de baixa renda nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Porto Alegre. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 41, n. 4, p. 3-58, out./dez. 1979. <http://biblioteca.ibg.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1979_v41_n4.pdf>. Acesso em : ago. 2017.

Anexo

Painéis: Exposição Indicadores Sociais 2017

Movimento de Indicadores Sociais

A expressão "Indicadores Sociais" surgiu em 1966 nos EUA, em seminário coordenado pela NASA. As publicações e a construção de indicadores gerados a partir desse movimento permitiram a análise dos conflitos sociais e condições de vida da população.

Isaac Kerstenetzky

"O sonho do professor se estendia à criação de amplo projeto de indicadores sociais de qualidade de vida, de distribuição de renda, de estrutura de consumo das famílias, de oportunidades de ascensão social, de condições de vida dos vários estratos da população, nas várias regiões do País.

– Maristela Afonso de André Sant'Anna

Gênese dos Indicadores Sociais no IBGE

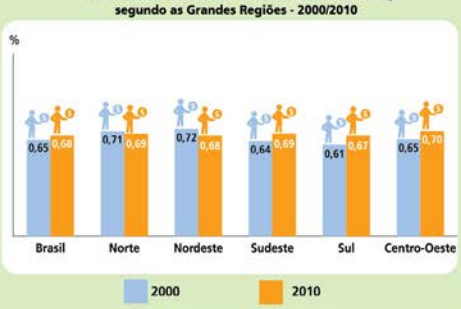
Alinhado com o cenário internacional, o então presidente do IBGE, Isaac Kerstenetzky, instituiu o Grupo Projeto de Indicadores Sociais em 1973 para apoiar o planejamento estatal e subsidiar com informações sociais os Planos Nacionais de Desenvolvimento. O trabalho foi coroado com a publicação, em 1979, de um robusto relatório que forneceu um amplo painel das condições de vida da sociedade brasileira. No mesmo período, os estudos promovidos pelo IBGE em parceria com o UNICEF evidenciaram a vulnerabilidade das crianças e adolescentes brasileiras e forneceram base para uma série de políticas públicas.

Síntese de Indicadores Sociais

A Síntese de Indicadores Sociais teve início em 1998 com o objetivo de atender à demanda por informações anuais e diversificadas sobre as condições de vida da população brasileira. Desde então cobre temas relevantes para o mapeamento das características da sociedade brasileira, sempre incorporando assuntos atuais e relevantes para a elaboração de políticas públicas eficazes.

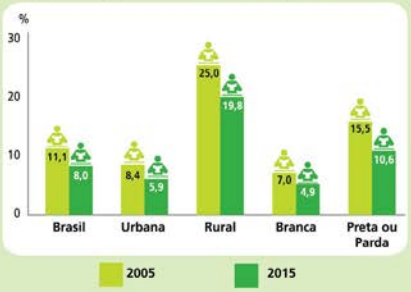
Um retrato das desigualdades sociais no Brasil

Razão entre o rendimento médio mensal, de todas as fontes, de mulheres e homens de 10 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões - 2000/2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.
Nota: Exclusive pessoas sem rendimento e sem declaração de rendimento.

Taxa de analfabetismo da população, de 15 anos de idade ou mais, segundo situação do domicílio e cor ou raça - Brasil 2005/2015



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005/2015.

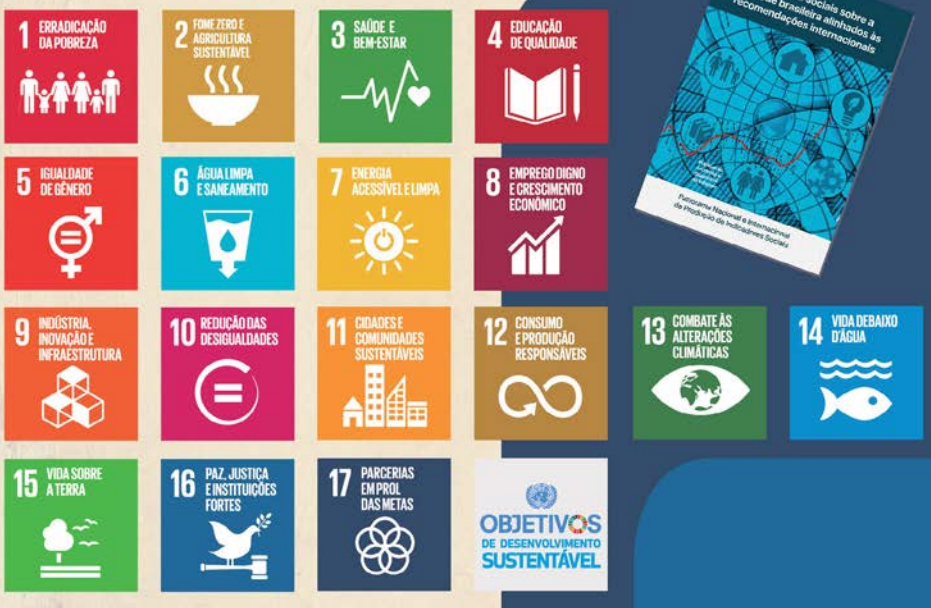
Precisamos de mais esforços para entender a nossa sociedade, esforços que sejam baseados na coleta e interpretação de informações relevantes.

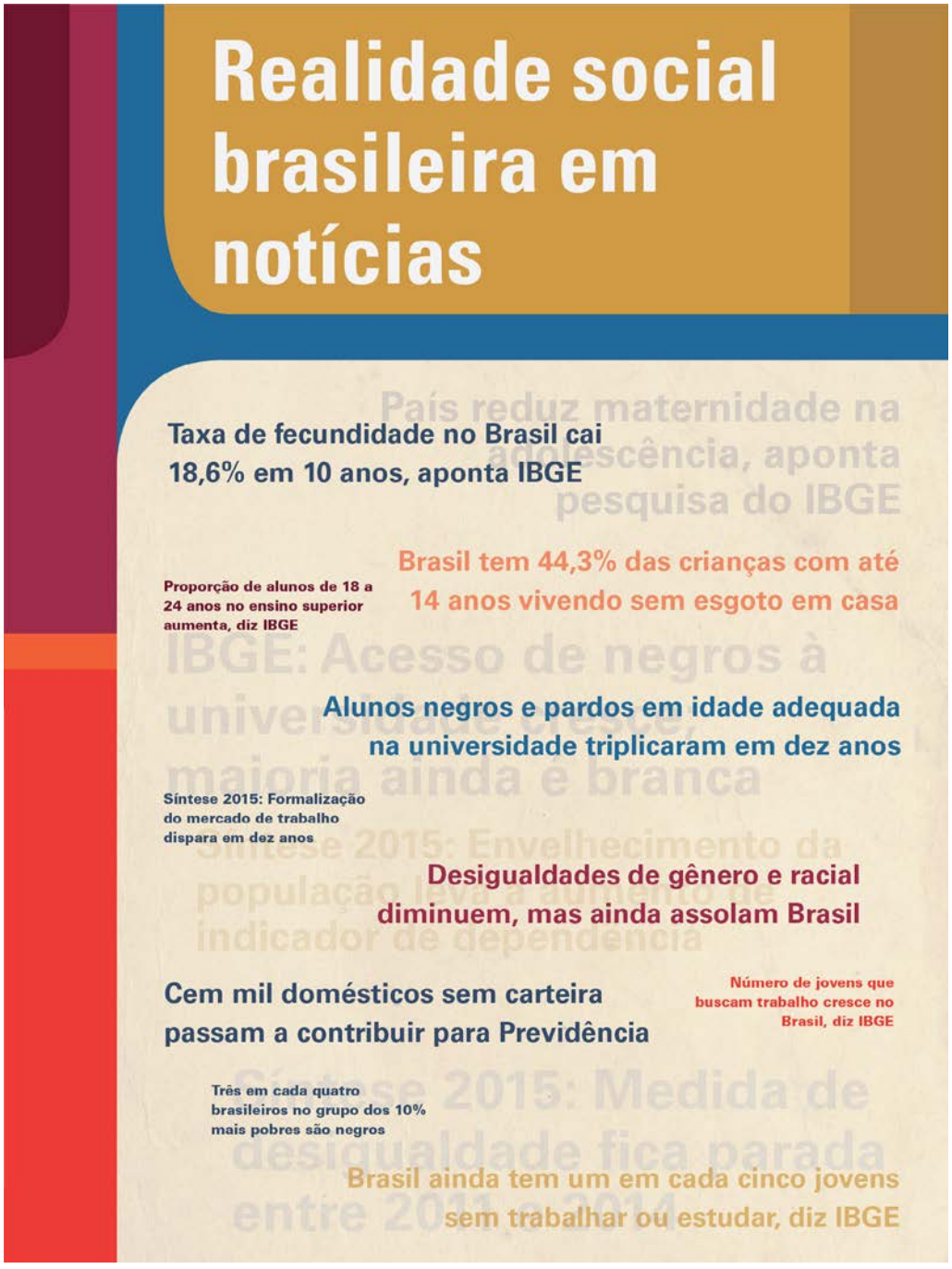
– Social Indicator, 1969, Prefácio

Vida no Brasil: realidades em contraste

Participação Internacional

Sempre sintonizado com as recomendações internacionais, o IBGE participa ativamente no plano de trabalho das agências ligadas às Organizações das Nações Unidas, tendo importante papel nas discussões em torno da organização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.




Realidade social brasileira em notícias
Taxa de fecundidade no Brasil cai 18,6% em 10 anos, aponta IBGE
País reduz maternidade na adolescência, aponta pesquisa do IBGE
Brasil tem 44,3% das crianças com até 14 anos vivendo sem esgoto em casa
Proporção de alunos de 18 a 24 anos no ensino superior aumenta, diz IBGE
IBGE: Acesso de negros à universidade cresce, mas maioria ainda é branca
Alunos negros e pardos em idade adequada na universidade triplicaram em dez anos
Síntese 2015: Formalização do mercado de trabalho dispara em dez anos
Síntese 2015: Envelhecimento da população leva a aumento de indicador de dependência
Desigualdades de gênero e racial diminuem, mas ainda assolam Brasil
Cem mil domésticos sem carteira passam a contribuir para Previdência
Número de jovens que buscam trabalho cresce no Brasil, diz IBGE
Três em cada quatro brasileiros no grupo dos 10% mais pobres são negros
Síntese 2015: Medida de desigualdade fica parada entre 2011 e 2014
Brasil ainda tem um em cada cinco jovens sem trabalhar ou estudar, diz IBGE

Equipe técnica

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

David Wu Tai

Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais

Claudia Rodrigues do Prado

Memória Institucional

Claudio Faria Marques
Fábio Mauro de Carvalho Leite
Leandro Malavota
Vera Abrantes

Diretoria de Pesquisas

Claudio Dutra Crespo

Coordenação de População e Indicadores Sociais

Barbara Cobo

Gerência de Indicadores Sociais

André Geraldo de Moraes Simões
Antônio Carlos Alkimim dos Reis
Betina Fresneda
Bruno Mandelli Perez
Caroline Santos
Cintia Simões Agostinho
João Hallak Neto
Leonardo Queiroz Athias
Luanda Chaves Botelho
Marco Antonio Ratzsch de Andreazzi
Pedro Rocha de Moraes
Thais de Oliveira Barbosa Mothe
Thamires Romualdo Vasques (estagiária)

Projeto Editorial

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Coordenação de Produção

Marise Maria Ferreira

Gerência de Editoração

Estruturação textual

Katia Vaz Cavalcanti
Leonardo Ferreira Martins
Marisa Sigolo

Diagramação tabular e de gráficos
Leonardo Ferreira Martins
Maria da Graça Fernandes de Lima

Diagramação textual
Maria da Graça Fernandes de Lima

Programação visual da publicação
Luiz Carlos Chagas Teixeira

Produção do *e-book*
Roberto Cavararo

Gerência de Documentação

Elaboração de quartas capas
Juliana da Silva Gomes

Gerência de Gráfica
Ednalva Maia do Monte

Impressão e acabamento
Newton Malta de Souza Marques
Ronaldo Soares de Aguiar

Série Documentos para Disseminação
ISSN 0103-6335

1- O IBGE e o atendimento à sociedade: (prefácio ao projeto técnico CDDI), de Nelson de Castro Senra e Lídia Vales de Souza.
ISBN 85-240-0329-4. 1990. 43 p.

2 – Projetos de disseminação: contribuição ao estabelecimento de uma metodologia, de Cláudio Alex Fagundes da Silva.
ISBN 85-240-0355-3. 1990. 29 p.

3 – Pensando a disseminação de informações: (o caso do IBGE), de Nelson de Castro Senra.
ISBN 85-240-0459-2. 1993. 39 p.

4 – Memória institucional do IBGE: em busca de um referencial teórico, de Icléia Thiesen Magalhães Costa.
ISBN 85-240-0446-0. 1992. 40 p.

Subsérie Memória Institucional

ISSN 0103-6459

1 – Teixeira de Freitas: pensamento e ação, de Mario Augusto Teixeira de Freitas.
Organizado pelo Setor de Memória Institucional.
ISBN 85-240-0351-0. 1990. 140 p.

3 – Pró-censo: algumas notas sobre os recursos para o processamento de dados nos recenseamentos do Brasil, de Francisco Romero Feitosa Freire.
ISBN 85-240-0460-6. 1993. 53 p.

4 – A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo, de Eli Alves Penha.
ISBN 85-240-0463-0. 1993. 123 p.

5 – IBGE: um retrato histórico, de Jayci de Mattos Madeira Gonçalves.
ISBN 85-240-0542-4. 1995. 61 p.

6 – Síntese histórica da formação dos Estados, Distrito Federal e Território da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil e divisas inter-estaduais, de Ildefonso Escobar.
ISBN 85-240-0545-9. 1995. 144 p.

7 – O pensamento de Fábio de Macedo Soares Guimarães: uma seleçãode textos.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 85-240-3868-3. 2006. 282 p.

8 – Isaac Kerstenetzky: legado e perfil.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 85-240-3900-0. 2006. 213 p.

9 – Giorgio Mortara: ampliando os horizontes da demografia brasileira.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 85-240-3937-9. 2007. 105 p.

10 – A estatística brasileira e o Esperanto: uma história centenária: 1907-2007.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 85-240-3944-7. 2007. 161 p.

11 – Bulhões Carvalho, um médico cuidando da estatística brasileira.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 978-85-240-3982-9. 2007. 433 p.

12 – Embaixador Macedo Soares: um príncipe da conciliação: recordando o primeiro presidente do IBGE.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 978-85-240-4008-5. 2008. 331 p.

13 - O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 978-85-240-4017-7. 2008. 432 p.

14 - Lyra Madeira, um mestre da demografia brasileira.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 978-85-240-4032-0. 2008. 134 p.

15 - Teixeira de Freitas, Um Cardeal da Educação Brasileira: sua atualidade intelectual.
Organizado por Nelson de Castro Senra.
ISBN 978-85-240-4052-8. 2008. 266 p.

16 - Geografia e Geopolítica: a contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro.
Organizado por Marco Aurelio Martins Santos
ISBN 978-85-240-4084-9. 2009. 432 p.

17 - Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010.
ISBN 978-85-240-4208-9. 2011. 264 p.

18 - Christovam Leite de Castro e a Geografia no Brasil.
Organizado por Leandro Malavota.
ISBN 978-85-240-4274-4. 2013. 340 p.

19 - ENDEF
Organizado por Leandro Malavota.
ISBN 978-85-240-4330-7. 2014. 340 p.

20 - PNAD
Organizado por Leandro Malavota, Luigi Bonafé e Vera Abrantes.
ISBN 978-85-240-4364-2. 2015. 202 p.

21 - Indicadores Sociais: passado, presente e futuro
Organizado por André Simões e
Antônio Carlos Alkmim.
ISBN 978-85-240-4424-3. 2017. 174p.

Subsérie Fontes de Documentação
ISSN 0103-6459

1 – A indexação do banco de metadados do IBGE, de Philippe Jean Damian, Marília de Almeida March e Vera Lucia Cortes Abrantes.
ISBN 85-240-0475-4. 1993. 25 p.

Se o assunto é **Brasil**,
procure o **IBGE**.

/ibgecomunica

/ibgeoficial

/ibgeoficial

/ibgeoficial

www.ibge.gov.br 0800-721-8181

Indicadores Sociais
Passado, Presente e Futuro

A presente obra, produzida em conjunto pela Memória IBGE e a Gerência de Indicadores Sociais - Geiso, se apresenta como um convite à reflexão acerca das funções cumpridas pelas pesquisas, estudos e indicadores sociais produzidos pelo IBGE. Tenciona-se discutir os principais conceitos que alicerçam o campo, as funções e propósitos que os indicadores sociais cumprem, as transformações a que a área se submeteu ao longo de quatro décadas, bem como suas perspectivas para o futuro.

Inserido na tendência de construção de novas referências para percepção dos fenômenos sociais, que teve início em meados da década de 1960, a Fundação IBGE criou, em 1973, o Grupo Projeto de Indicadores Sociais - GPIS, com a atribuição de construir meios para mensurar os impactos das transformações econômicas em curso sobre a vida dos cidadãos brasileiros, bem como efetuar a análise de suas dinâmicas e características. Esses novos indicadores deveriam funcionar como parâmetros para a análise de problemas que perpassavam o tecido social brasileiro, servindo como subsídios importantes para a construção, avaliação e acompanhamento de programas de políticas públicas e orientando o processo de tomada de decisões. Nesses mais de quarenta anos de história, o projeto passou por profundas modificações, que foram responsáveis pelo seu amadurecimento e formato atual. O presente volume da Série Memória Institucional visa a reconstrução da trajetória da produção e análise de indicadores sociais no IBGE, através da compreensão de importantes períodos da história da instituição. A análise do contexto de formação da área, assim como as modificações sofridas ao longo do tempo, fornecem subsídios para que se reflita sobre a sua inserção estratégica no País.

Com este trabalho, também disponibilizado no portal do IBGE na Internet, o Instituto reafirma o seu compromisso perante a sociedade brasileira com o cumprimento de sua missão — retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania —, divulgação das informações que compõem os seus acervos históricos e preservação de sua memória institucional.

ISBN 978-85-240-4424-3
9 788524 044243