IBGE - FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
DPE - DIRETORIA DE PESQUISAS

ESTATÍSTICAS E INDICADORES SOCIAIS

PARA A DÉCADA DE 90

NÚMERO 19

SETEMBRO DE 1989

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
DPE - DIRETORIA DE PESQUISAS

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
DPE - DIRETORIA DE PESQUISAS
Nº 19 - 1989

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
DPE - DIRETORIA DE PESQUISAS
Nº 19 - 1989

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

PRESIDENTE:

Charles Curt Mueller

DIRETOR GERAL:

David Wu Tai

DIRETOR DE PESQUISAS:

Lenildo Fernandes Silva

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICAS E INDICADORES SOCIAIS:

Marcia Bandeira L. Mello

CHEFE DA DIVISÃO DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS:

Elisa Lustosa Caillaux

CHEFE DA DIVISÃO DE PESQUISAS:

Maria Dolores Bombardelli Kappel

GE-97213

IBGE - REDE DE BIBLIOTECAS
Diretoria de Pesquisas

IBGE

311.3 (81)

D533e

DOC/SET

N.º de reg. exc. 1

Data: 08-12-89

IBGE - CDD/DEDOC

REDE DE BIBLIOTECAS

N.º de Reg. : 842

Data: 30.6.97

**ESTATÍSTICAS E INDICADORES SOCIAIS
PARA A DÉCADA DE 90**

- UM PROJETO DE REVISÃO - (1)

A elaboração, neste momento, de um projeto de revisão de estatísticas e indicadores sociais para a década de 90 tem por objetivo, a par de sistematizar as linhas gerais que deverão nortear a atuação das áreas de trabalho do Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais (DEISO) a partir de 1990, explicitar a proposta de atuação do departamento, internamente e em conexão com outros departamentos e áreas da DPE.

Isto será feito a partir de uma reflexão sobre o conjunto de atividades desenvolvidas no passado mais recente pelo departamento, devendo levar em conta, necessariamente, aspectos internos e externos que se apresentem como relevantes à produção de estatísticas no IBGE.

(1) Documento de Trabalho elaborado por Márcia Bandeira de Mello Leite, Chefe do Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, da Diretoria de Pesquisas, a partir de discussões internas de propostas apresentadas por técnicos das diferentes áreas do Departamento.

Quanto aos aspectos internos, a revisão da produção de estatísticas e indicadores sociais pelo DEISO, deve considerar o quadro de referência conceitual geral que vem orientando a produção de estatísticas sociais e a sua organização enquanto indicadores sociais, bem como a missão institucional do departamento em particular e, mais amplamente, do IBGE.

No que diz respeito às externalidades, há que se levar em conta a importância da integração das estatísticas sociais bem como a comparabilidade internacional das informações produzidas e a agilidade nesta produção. Aqui, os recentes avanços da informática com os novos recursos à disposição dos técnicos, bem como o processo de descentralização da produção de informações que vem sendo implantado, serão de grande valor para o alargamento dos horizontes dos projetos desenvolvidos no departamento.

Mais ainda, tendo como parâmetro mais geral as recomendações mais recentes da ONU para estatísticas e indicadores sócio-econômicos e sócio-demográficos, a proposta que se segue parte das potencialidades de um país com um trabalho já desenvolvido e bem sedimentado em estatísticas sócio-econômicas e sócio-demográficas, como é o caso do Brasil.

Isto significa não ser necessário partir de um ponto zero mas, ao contrário, trabalhar de forma incremental na avaliação, revisão e reformulação de um conjunto de estatísticas básicas cuja trama organizacional sintetiza a experiência de um esforço de sistematização de estatísticas que vem se consolidando, em termos institucionais, ao longo dos últimos 50 anos.

Se, por um lado, a malha de órgãos nacionais e estaduais produtores de estatísticas nacionais, regionais e setoriais que compõem esta trama demandará uma revisão minuciosa com o objetivo de atualizar e modernizar a produção de estatísticas sociais, transformando-as efetiva e eficazmente num sistema de estatísticas, por outro a sua existência permite a continuidade de um processo, já iniciado, de reorganização de uma rica base de dados de natureza sócio-econômica e sócio-demográfica.

Este processo de reorganização poderá ser tanto mais ágil e rico quanto maiores forem as possibilidades de recursos humanos e materiais nas áreas de análise e produção de informações e quanto mais rápido for o processo de informatização do Departamento. Entende-se aqui que as possibilidades de recursos humanos e materiais não significam apenas um aumento do volume de recursos à disposição da área mas, fundamentalmente, implicam em reais possibilidades de investimentos em recursos humanos, na

otimização de rotinas de produção e na modernização informática. ⁽²⁾

Este documento está organizado em dois grandes blocos. No primeiro, após um breve histórico do desenvolvimento do departamento, será discutida a relação entre os aspectos mencionados acima, quais sejam, o quadro de referência conceitual geral na produção de estatísticas e indicadores sociais, a missão institucional do IBGE e do Departamento, a questão da comparabilidade internacional das estatísticas e a questão da agilidade na produção de informações.

No segundo - por suas próprias características, o mais extenso - será feito um balanço das diferentes áreas temáticas do departamento a partir dos trabalhos mais recentes por elas desenvolvidos. Aqui, paralelamente, um confronto com as sugestões mais recentes da ONU para a produção e organização de um elenco mínimo de estatísticas e indicadores sociais permitirá uma

⁽²⁾ Por modernização informática entende-se não a existência de modernos sistemas computacionais de grande porte, mas sim o investimento maciço em software conversacional adequado às necessidades atuais e futuras de divulgação de informações bem como, e fundamentalmente, o acesso efetivo dos técnicos a recursos informáticos de pequeno e médio porte para utilização como ferramentas cotidianas de trabalho. Trata-se de colocar a informática a serviço dos técnicos e não conservá-la como um saber esotérico, do qual só os especialistas entendem.

avaliação das potencialidades e limitações que vêm sendo enfrentadas por estas áreas. Esta avaliação permitirá apresentar uma proposta para a cobertura das necessidades de estatísticas e indicadores sociais a serem contempladas a curto, médio e longo prazo. Nesta parte, ainda, procurar-se-á indicar, em linhas gerais, a periodicidade ideal para conjuntos específicos de informações e paralelamente, o conjunto mínimo de instrumentos de pesquisa sem os quais será impossível a sistematização destas informações.

*1. Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais -
Uma Breve Retrospectiva e Estágio Atual dos Trabalhos*

O atual Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais (DEISO), surgido da recente reforma administrativa do IBGE, resulta da junção do antigo Departamento de Estudos e Indicadores Sociais (DEISO) com uma parte substancial do antigo Departamento de Estatísticas Vitais e Sociais (DEVIS), dentro da linha básica que norteou os princípios da reforma, qual seja a de necessidade de integração dentro de um mesmo departamento, de atividades de análise e de produção de dados.

Este objetivo final de integração das duas áreas já vem sendo perseguido desde 1987 mas ainda ainda está por ser totalmente alcançado dadas certas peculiaridades inerentes aos processos de trabalho que prevaleciam até então nos dois departamentos originais. Esta integração ainda incompleta não decorre de uma necessidade mais abrangente de revisão da concepção básica de um sistema de indicadores sociais, mas sim de uma necessidade de avaliação dos instrumentos mais adequados para a obtenção das informações necessárias à montagem de um sistema de estatísticas sociais e à necessidade de análise sistemática destas estatísticas dentro do departamento.

A avaliação que se segue confirma que as próprias disciplinas que lidam, de forma mais - ou menos - direta, com o social e suas especificidades já delimitaram, ao longo do último século, não apenas o substrato da realidade pertinente ao social propriamente dito, como também as técnicas com maior ou menor potencial para captar este recorte multifacetado. ⁽³⁾

Assim, muito pouco será necessário no sentido de efetivamente inovar com a criação de áreas temáticas (dado que, em termos simplificados, elas já são conhecidas) mas muito esforço será necessário para se repensar o conjunto de questões básicas dirigidas à apreensão estatística da realidade social e, conseqüentemente, a organização destas áreas temáticas num conjunto mais amplo que dê conta do que se pode chamar de *Qualidade de Vida* da população brasileira ou de *Estado Social da Nação*.

Este fato é reconhecido pelo próprio United Nations Statistical Office em documento recente no qual

⁽³⁾ Esta perspectiva é a que percebe a Sociologia, a Antropologia, a Economia, a Ciência Política, a Psicologia, como lidando com recortes de uma mesma realidade abrangente - a que se refere à ação humana - a partir de técnicas de investigação específicas e inerentes à lógica interna de desenvolvimento de cada um destes campos complementares da investigação do mundo social.

assinala que a lista básica das principais esferas de estatísticas sociais não mudou significativamente ao longo dos últimos 20 anos:

La lista básica de las esferas principales de estadísticas sociales no ha cambiado significativamente en los últimos dos decenios, y en general se ha pensado que esas mismas esferas servirían también para los indicadores sociales, con la posible adición de estadísticas a nivel comunitaria, que ahora están siendo más consideradas (UNSO, "Aspectos Conceptuales de la Coordinación Estadística, INDEC, Buenos Aires, junio/julio 1988, mimeo).

A produção de indicadores sociais no IBGE, no período que vai de 1973 (quando foi instituído o Grupo Projeto Indicadores Sociais) até finais de 1986 (quando teve início a implementação da reforma administrativa no IBGE), foi marcada pela postura crítica que se delineou já na década de 60 em relação ao movimento internacional de indicadores sociais, ao mesmo tempo que enfatizava, de forma sistemática, a necessidade de se repensar as estatísticas produzidas no IBGE.

Este repensar objetivava, por um lado, a produção de informações vistas, naquele momento, como necessárias ao Estado em sua função de planejamento sócio-econômico e, por outro, buscava dar conta, de forma crítica, de recortes da realidade social não passíveis de captação com os instrumentos de pesquisa então disponíveis.

Cabe ressaltar que esta orientação - que incluía um repensar qualitativo das estatísticas produzidas a partir das categorias que as organizavam - representava o reconhecimento dos limites da própria estatística enquanto instrumento básico e fundamental de investigação da realidade social e reconhecia a importância de métodos qualitativos na investigação de fenômenos sociais específicos. (cf. IBGE, *Indicadores Sociais, Relatório 1979*).

Esta produção de indicadores sociais, que tinha como fonte fundamental de dados primários os Censos Demográficos e as PNAD's e seus suplementos, se ressentiu, entretanto - até mesmo por questões organizacionais - da lentidão na produção e na divulgação destas informações, divulgação esta que não acompanhou os processos de mudança sócio-econômica e política então em curso no país e a necessidade de informações sociais ágeis e atualizadas não apenas por parte de órgãos governamentais mas também - e cada vez mais - por parte de setores da sociedade civil (imprensa, associações científicas e de classe, grupos minoritários, etc.). Estes setores emergiram ao longo do processo de redemocratização do país e buscaram cada vez mais o IBGE como fonte de informações, números e dados para a compreensão da sociedade brasileira que então se delineava e para a ação efetiva da sociedade

civil nos processos de decisão política e econômica quanto aos rumos desta sociedade.

Paralelamente à atividade mais analítica que caracterizou os trabalhos do departamento durante longo período, o IBGE coletava e/ou produzia, tradicionalmente desde a Campanha Estatística de 1937, um conjunto de estatísticas primárias decorrentes da necessidade de acompanhamento, pelo Estado, de setores que haviam sido considerados como fundamentais num momento histórico específico.

Alguns destes levantamentos, chamados "inquéritos", reunidos, em passado mais recente, no DEVIS, constituem parte do conjunto de estatísticas primárias herdadas de um momento anterior e atualmente coletadas e/ou produzidas no que veio a se transformar, a partir de 1987, no atual Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais.

<4>

A junção destes dois departamentos - que representavam dois conjuntos de atividades de natureza distinta - de um lado, os inquéritos, de outro, a veia

<4> Dentre estes inquéritos, pode-se citar o de Assistência Médico-Sanitária, reformulado em 1985, ao lado dos Inquéritos de Educação, Cultura e Desportos, dos Inquéritos de Justiça, do Inquérito Sindical, reformulado e transformado em Pesquisa Sindical e de vários outros desativados ou esquecidos por injunções internas ou externas à instituição.

analítica presente na proposta de construção de indicadores sociais - criou, a partir de 1987, a necessidade de repensar e redimensionar a produção de estatísticas sociais dentro de um órgão governamental do porte do IBGE.

Neste sentido, já no Plano de Trabalho do Departamento para 1987, constava um projeto de reformulação de seu Relatório, cujo resultado seria uma nova proposta que contemplasse "um elenco atualizado e expressivo de indicadores sociais" para a compreensão da realidade brasileira, com base na produção passada e na experiência internacional. Este relatório, de maior fôlego e com uma vocação mais analítica, demandaria uma periodicidade mais ampla de publicação (trienal ou quinquenal). Para fazer face a demandas por uma divulgação anual, ágil, de informações, optou-se pela construção de um elenco mínimo de indicadores por áreas de trabalho, a serem divulgados em publicações pequenas, rápidas e de fácil acesso ao público.

Entre 1987 e 1989 o Departamento buscou dar conta de seu passivo nas diferentes áreas, ao mesmo tempo em que buscou consolidar ganhos em sua organização interna e se preparar em novas bases operacionais de forma a cumprir os objetivos acima e, paralelamente, fazer face ao desafio da década de 90.

Assim, o documento que acompanha o encaminhamento do Plano de Trabalho do Departamento para 1989 assinala que:

Ao contrário de anos anteriores, nos quais havia uma ampla participação das equipes, representadas por seus gerentes ou responsáveis por áreas, no que se referia a demandas de expansão das atividades de cada um dos projetos em execução, este plano de trabalho (... para 89) foi - nas linhas de trabalho propostas - organizado inicialmente pelas chefias de Departamento e Divisão. Deste ponto de vista, ele reconhece os dilemas e dificuldades enfrentados pelas diferentes equipes/projetos do departamento e busca consolidar um conjunto de discussões que vêm se processando com estas equipes desde 1987. Nestas discussões, evidenciou-se a necessidade de uma "pausa para reflexão", extremamente bem-vinda num final de década, condizente com a necessidade de uma proposta de trabalho realista. Por realista, pretende-se dizer que este plano de trabalho, em seu formato básico:

a) leva em consideração as dificuldades orçamentárias que o IBGE enfrenta neste momento e que se refletem, no departamento, em dificuldades de pessoal e instalações para a expansão de projetos;

b) busca dar continuidade às atividades implementadas e que são consideradas como fundamentais, tanto no que se refere à produção de dados quanto no que diz respeito às reais possibilidades de integração das áreas de análise e produção de dados na construção de indicadores sociais. Neste sentido, busca fortalecer as atividades de reflexão em cima de dados produzidos e de áreas que já se vêm consolidando e trabalhar de forma incremental, ao invés de abrir novas frentes de trabalho que, em virtude das dificuldades orçamentárias apontadas no item anterior, poderiam vir a sofrer solução de continuidade;

c) mantém compromissos anteriormente assumidos pela instituição mas pressupõe a necessidade de uma discussão do projeto técnico do departamento dentro do projeto técnico do IBGE e

em sua relação com outros órgãos, governamentais ou não, avaliando aqueles convênios, contratos e acordos de cooperação técnica considerados benéficos para que se cumpra a missão institucional do departamento, qual seja, a de produção de estatísticas e indicadores sociais;

d) visa ao equilíbrio entre a produção e a divulgação ágil de informações necessárias ao acompanhamento da situação sócio-econômica da população brasileira e a necessidade de reflexão periódica e sistemática que dê conta de mudanças de caráter estrutural a partir de análises mais abrangentes e integradoras da realidade sócio-econômica e demográfica brasileira;

e) investe na institucionalização de duas atividades de apoio já funcionando informalmente (o Apoio Informático e o Apoio Metodológico) como áreas de trabalho a serem beneficiárias de um plano de modernização nas rotinas de trabalho necessárias à produção de estatísticas sociais;

f) busca consolidar a formação de recursos humanos do próprio departamento, gerando programas de treinamento específicos que valorizem seus técnicos, abrindo espaço para o surgimento de um interesse genuíno nos resultados dos trabalhos aqui produzidos. Conseqüentemente, busca criar oportunidades de aperfeiçoamento para que a ascensão profissional - quando ocorrer - esteja baseada em critérios universalistas. Deste ponto de vista, é possível se pensar na formação de novos quadros institucionais, envolvidos e motivados pela percepção de que a sua atuação é fundamental para o sucesso ou o fracasso de projetos em andamento no departamento.

Em seu conteúdo, o Plano de Trabalho então apresentado refletia a opção por se trabalhar a partir das estatísticas primárias que já vêm sendo produzidas neste e/ou em outros departamentos, ao mesmo tempo em que, paralelamente, encaminhava uma discussão de mais longo prazo acerca da consolidação de um sistema

integrado de indicadores sociais. Esta opção parte da própria necessidade de tornar acessíveis à população mais ampla o conjunto de estatísticas sociais já existentes e pouco divulgadas até agora, ao invés de se proceder ao diagnóstico primeiro de um conjunto de necessidades de informações que podem ser inexequíveis no momento presente. Ou seja, parte ele do possível e não do ideal, buscando consolidar, a médio prazo, um sistema de estatísticas sociais que, ao lado de sua agilidade, abra espaço para um aperfeiçoamento incremental dos temas por ele cobertos e das variáveis a serem privilegiadas nesta cobertura.

Este caráter incremental é fruto da percepção de que o DEISO congrega, hoje, um conjunto de áreas de estatísticas sociais básicas consensualmente consideradas, em termos internacionais, como aquelas fundamentais para a produção de estatísticas e indicadores sociais para conhecimento da realidade brasileira e para a implementação de ações governamentais na área social.

Apresenta ele também, do ponto de vista dos trabalhos ora em execução no departamento, a grande vantagem de permitir a identificação de tendências estruturais em prazos de tempo mais curtos e, assim, de poder antecipar demandas possíveis de informações por parte de órgãos governamentais e/ou da sociedade mais ampla.

Neste sentido, o caráter incremental do sistema pode lhe dar um atributo de flexibilidade que inexiste quando se tenta determinar a totalidade de necessidades de um sistema com o objetivo de determinar, a partir daí, o conjunto de informações necessárias a serem produzidas.

Pode ele ser traduzido na proposta já explicitada de que o Relatório Trienal de Indicadores Sociais seja complementado pela divulgação anual de informações derivadas do conjunto de pesquisas produzidas pelo DEISO e por outras áreas da Diretoria de Pesquisas, sob a forma de boletins anuais.

Dentro dos limites das informações disponíveis, o DEISO vem organizando para divulgação, ainda a partir de 1989, um conjunto mínimo e básico de estatísticas e indicadores nas áreas de *Saúde, Educação, Habitação, Saneamento Básico, Família, Associativismo e Participação Político-Social, Justiça e Segurança Pública.*

Mais ainda, paralelamente a este esforço, é possível se pensar, a médio prazo, na organização de sub-conjuntos de estatísticas e indicadores sociais voltados para grupos populacionais específicos (como já vem ocorrendo no caso das Estatísticas do Menor). Assim, é possível antever um trabalho metódico de organização das estatísticas primárias já

produzidas em sub-sistemas voltados para grupos populacionais específicos, como é o caso de mulheres, negros, ou da população idosa. Estes grupos, em conjunto com os deficientes físicos, constituem sub-conjuntos da população-alvo, identificada a partir do momento atual, a ser coberta por estatísticas sociais, de acordo com as recomendações do documento do UNSO acima citado.

Em termos de conteúdo, as atividades do departamento estiveram orientadas em 1988 - e ainda o estarão em 1990 - para 4 tarefas mais abrangentes:

A) A implantação de um sistema contínuo de estatísticas e indicadores sociais, de divulgação anual sob a forma de boletins ágeis, com textos curtos de apresentação de dados e voltados para a mensuração daqueles aspectos mais volúveis da vida social.

Organizado com os dados disponíveis neste momento (quer sejam eles derivados das PNAD's e da PME, da Pesquisa sobre Assistência Médico-Sanitária, da Pesquisa Sindical ou de informações e registros administrativos de outros órgãos), estes sistemas devem atender aos principais objetivos que nortearam a criação de um departamento voltado para a produção-síntese de estatísticas e indicadores sociais, quais sejam, subsidiar a formulação de políticas governamentais assim como a avaliação destas políticas pela população e

permitir o conhecimento da realidade brasileira em suas múltiplas dimensões.

B) A produção de um Relatório de Indicadores Sociais, de caráter analítico-estrutural, voltado em 1990, para um balanço e avaliação da sociedade brasileira na década de 80. Com uma proposta de publicação trienal, a partir de 1990 seu formato deverá ser suficientemente ágil e flexível para permitir que, em diferentes momentos, diferentes áreas sejam contempladas com mais peso de análise, quer em virtude de uma maior disponibilidade de dados, quer em função da maior atualidade de determinadas questões.

Esta flexibilidade também deverá permitir que, ao lado de técnicos do departamento, dele participem representantes expressivos da comunidade acadêmica apresentando - a convite das diferentes coordenações de áreas - pequenos textos de análise de aspectos apontados pelos dados apresentados. Esta proposta busca dar conta da necessidade de intercâmbio IBGE/Universidade, com cada um destes órgãos assumindo as especificidades de suas funções no sistema de produção/análise de informações estatísticas.

C) A reflexão sobre as diferentes áreas de trabalho do departamento, com a avaliação de lacunas e deficiências existentes, num processo de constantes renovação e

reformulação.

D) O investimento em metodologias de pesquisa voltadas para a investigação de fenômenos circunscritos, com amostras dirigidas e utilização de métodos e técnicas de pesquisa complementares aos grandes levantamentos estatísticos.

Neste contexto, considera-se de fundamental importância a discussão e reflexão sobre as relações entre as diferentes equipes de planejamento do Departamento, as equipes de produção e a rede de coleta, em busca do aperfeiçoamento e da integração das várias etapas presentes na tarefa de produção de informações.

**2. Indicadores Sociais: Missão Institucional,
Integração de Estatísticas e Comparabilidade
Internacional.**

Como foi anteriormente assinalado, muito pouco há a se acrescentar ao marco de referência conceptual geral que orienta a produção de estatísticas sociais e a construção de indicadores sociais.

O conjunto de indagações que orienta esta produção está concretamente organizado em torno de questões de bem-estar social e planejamento governamental e se volta tanto para áreas básicas nas quais as relações Estado-Sociedade podem ser traduzidas em relações de oferta-demanda de serviços básicos (e.g. Saúde, Habitação, Educação, Justiça e Segurança Pública, etc.) quanto para aqueles grupos populacionais identificados como a população-alvo de programas governamentais nacionais, programas de organismos internacionais e/ou que se constituem como grupos de população voltados para a ação coletiva na defesa e proteção de seus interesses, necessidades e/ou identidade social.

Este é o caso, por exemplo, de Crianças e Adolescentes, Mulheres, População Negra, População Rural, População Indígena, Deficientes Físicos, etc.. Estes são, em termos gerais, os grupos de população

identificados pela ONU como merecedores de especial atenção das estatísticas sociais, guardadas as especificidades de seu maior ou menor peso no conjunto de populações nacionais e/ou regionais particulares.

A constatação da permanência das questões mais gerais na produção de estatísticas sociais e na construção de indicadores sociais ao longo das duas últimas décadas vem se juntar a constatação mais recente da ONU acerca da dificuldade e complexidade de se estabelecer vinculações detalhadas, a nível conceptual, entre as contas nacionais e as estatísticas sociais, objetivo que constou, originalmente, de diferentes propostas de formalização de indicadores sociais.

O reconhecimento da necessidade de integração de sistemas estatísticos em áreas afins decorre, primordialmente, da percepção de que há poucos problemas no campo econômico e social que podem ser tratados por uma única disciplina. Exemplos deste fato podem ser encontrados no impacto que opções políticas de investimento têm sobre políticas públicas na área social; ou na interrelação entre estatísticas de mortalidade infantil e investimentos públicos na área de saneamento básico, de saúde e de educação; ou, ainda, nos custos sociais de uma alta taxa de inflação, para ficar apenas em alguns.

Em termos internacionais, como é assinalado em recente documento da ONU (UNSO, 1986), esta integração permitiria uma coordenação mais eficaz de definições e classificações em levantamentos e publicações que visam comparações internacionais. O reconhecimento desta necessidade, entretanto, é acompanhado da constatação de que, neste momento, apenas as áreas de Contas Nacionais e de Censos Domiciliares e de População apresentam recomendações bem desenvolvidas no sentido de permitir tal integração.

As dificuldades existentes para a realização deste objetivo decorrem do caráter estanque de cada um dos conjuntos de estatísticas existentes a nível nacional. Coletados e organizados, em geral, com um único objetivo em vista, estes conjuntos, na sua grande maioria não permitem que os dados sejam reclassificados em conjuntos diferentes, com objetivos diversos daqueles para os quais foram originalmente coletados.

No caso específico do Brasil, a despeito do papel legal atribuído ao IBGE como órgão coordenador do Sistema Estatístico Nacional, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que esta coordenação se exerça de fato em suas duas principais dimensões: a de delegação e a de padronização e uniformização de conceitos que permita que os diferentes conjuntos de estatísticas setoriais "conversem" entre si dentro de uma concepção

verdadeiramente integrada de sistema.

No caso dos trabalhos na área de estatísticas e indicadores sociais, particularmente, estas dificuldades se fazem sentir bem de perto. A década de 70 constituiu-se num momento histórico em que se via o planejamento centralizado como o grande instrumento em poder do Estado; ali, o planejamento social ocupava ainda um espaço, se não privilegiado, pelo menos amplo o suficiente para tornar relevante - do ponto de vista do Estado - a produção de estatísticas sociais e da construção de indicadores sociais. A partir do início da década de 70, chegou-se a uma etapa de total desconhecimento e descompromisso do Estado com a Questão Social. Este foi o período em que se conclamou a esperar o bolo crescer para que então fosse dividido.

O final da década de 80 se apresenta marcado por diagnósticos convergentes. De um lado, a Questão Social reaparece com maior força e ímpeto: a força e ímpeto de uma questão não resolvida, adormecida a poder de soníferos, cujos efeitos acabam por se apresentar como mais danosos do que o mal que se procurou originalmente combater com expedientes vários, paliativos, todos fracassados. De uma hora para outra, é hora de tudo discutir e tudo resolver: a educação, a saúde, a nutrição, a redistribuição da renda, a participação sindical, a insegurança nas ruas, o custo de vida, o deficit

habitacional...

Paralelamente, apresenta-se a questão da derrocada do planejamento centralizado, da falência - irreversível, em maior ou menor grau, dependendo do estudioso que elabora o diagnóstico - do Setor Estatal. Ou seja, as próprias questões que, na década de 70, eram vistas como passíveis de resolução através da formulação de políticas de planejamento, estão agora á deriva, sem pai nem mãe. Ou melhor, com um pai ausente, desempregado, falido e com uma mãe - a sociedade civil - marinheira de primeira viagem, totalmente despreparada para lidar com esta criança adoentada que o casal, em conluio, gerou.

E neste contexto de perplexidade quanto à Questão Social que se coloca a necessidade de reflexão, no Departamento, sobre o que se pretende - hoje, neste momento - com estatísticas e indicadores sociais.

Se, na década de 70, o interlocutor privilegiado era o próprio Estado brasileiro, em seus ditos "bolsões de competência e modernidade", as mudanças ocorridas no país nos últimos 15 anos, apontam para um interlocutor mais militante, atento e dedicado, porém externo à linguagem esotérica que caracteriza, em geral, trabalhos da natureza daqueles realizados pelo IBGE.

A grande maioria da sociedade civil - a interlocutora por natureza, neste momento, a partir dos diferentes grupos

que a compõem, da produção de Indicadores Sociais (diríamos, mesmo, da produção do IBGE) - é leiga em estatísticas. Exceção a esta constatação está em seus representantes melhor treinados na linguagem esotérica dos números e dados (e aqui nos referimos, fundamentalmente, aos membros atuantes de sociedades científicas e profissionais afins às áreas de trabalho desenvolvidas no IBGE, bem como a representantes da comunidade acadêmica que utilizam os dados do IBGE de forma sistemática).

Deste ponto de vista, a grande tarefa que se impõe (e aqui, não apenas para o Departamento, mas para o IBGE como um todo) é a disseminação de seu trabalho para esta sociedade, a ela fornecendo as informações necessárias para seu auto-conhecimento e, conseqüentemente, para a atuação de seus diferentes segmentos, ao mesmo tempo em que cria as condições sociais mínimas que dão respaldo ao trabalho institucional e que permitem que este trabalho seja visto, de forma plena - o que, até o momento não ocorreu - em sua função social mais abrangente.

Tornou-se voz corrente que o trabalho desenvolvido no IBGE é financiado pela sociedade e a ela pertence; portanto, deverá ela ser ouvida em todas as fases de planejamento de pesquisas e trabalhos sob nossa responsabilidade. Embora concordando com a premissa, pode-se

problematizar as conclusões dela decorrentes. Fundamentalmente, é possível perguntar "em que consiste, exatamente, ouvir a sociedade?" e "como podemos ter certeza de que suas demandas serão respondidas pelos diferentes levantamentos realizados às custas do dinheiro público?"

Esta tarefa se torna particularmente difícil na medida em que consideramos que o ouvir e atender às demandas da sociedade por informações estatísticas deverá estar filtrado pela constatação de que a sociedade desconhece em grande parte a dinâmica da produção de informações e o conteúdo das informações que produzimos.

E fato conhecido a dificuldade de se elaborar questões em cima de fatos ou eventos cuja natureza e dinâmica desconhecemos ou sobre áreas que não dominamos. Isto é confirmado pela experiência do Departamento com usuários externos (representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, de jornalistas e componentes de diretorias de organismos oficiais ou beneficentes, Secretários de Governo, Estaduais ou Municipais) revela a enorme necessidade de obtenção de "informações precisas", quer para que se tenha dados e números sobre um determinado fenômeno, quer para que estas informações sejam traduzidas em matéria jornalística. Ao mesmo tempo, entretanto, deixa ela patente a imensa dificuldade de se circunscrever o que se deseja

perguntar.

Assim, a tarefa que se impõe não é apenas a de produzir informações, mas também - e fundamentalmente - a de interpretar e traduzir, a partir de formações e competências específicas ao corpo técnico do IBGE e do departamento, as informações necessárias para preencher lacunas difusas, pouco claras, às vezes verbalizadas de maneira um tanto confusa, deste novo interlocutor. Trata-se aqui, de avocar a nossa competência específica para que, aliada à nossa sensibilidade social e política possamos, enquanto instituição, nos antecipar em relação a novas demandas que surgem a cada dia ao invés de, como vem ocorrendo tradicionalmente, chegarmos sempre a reboque para preencher lacunas de informações.

O projeto que ora se apresenta é, em termos abrangentes, um projeto de *Revisão* e não de *Reformulação*. Reservado o termo *Reformulação* para a reformulação de instrumentos de coleta a partir da revisão de necessidades específicas de informações, a idéia de *Revisão* implica, primordialmente, neste trabalho de reavaliação da produção do departamento até o momento, com o objetivo de confrontá-la com as necessidades atuais de estatísticas e indicadores sociais, identificando lacunas e deficiências, para que seja possível, a partir daí, propor linhas complementares de atuação. Grosso

modo, trabalhando-se a partir da idéia acima explicitada de interpretação de novas necessidades - quer de novas informações quer de uma nova organização de informações, visando a responder a novas demandas - estas linhas podem ser classificadas em 3 grandes grupos:

a) a *sistematização* do conjunto de dados sócio-econômicos e demográficos existentes em diferentes pesquisas - quer do IBGE, quer de outros órgãos componentes da malha do sistema - num conjunto de tabulações que permitam o acompanhamento anual de áreas temáticas ou populações-alvo específicas ainda não sistematizadas neste momento.

b) a *reformulação* de pesquisas ou inquéritos que ficam aquém das necessidades atuais de informações específicas mas cujos objetivos e formato mais amplo atendem, em linhas gerais, às necessidades de informação para determinadas áreas ou grupos de população.

Do ponto de vista da construção de indicadores sociais, as estatísticas primárias alocadas no DEISO pós-reforma de 1987 oferecem - quando trabalhadas dentro do crivo da reformulação - um panorama extremamente relevante sobre oferta de serviços públicos à população assim como da canalização de questões sociais em estruturas organizacionais.

Assim se, do ponto de vista da organização da economia, as pesquisas por estabelecimento fornecem uma medida adequada do grau de formalização da esfera econômica, quando se trata da organização da sociedade, as pesquisas por estabelecimento ou institucionais, podem fornecer informações fundamentais sobre o grau de

organização e estruturação (pode-se mesmo dizer, institucionalização) de diferentes esferas sociais.

Exemplos destes diferentes ângulos de apresentação de um mesmo fenômeno são, de um lado, a Pesquisa Sindical - reformulada a partir de 1988, ano-base 1987 - e, de outro, as Pesquisas de Saneamento Básico - em reformulação - as Pesquisas de Justiça e as de Educação, cujo conteúdo e formato vêm sendo, no todo ou em parte, objeto de discussão junto aos órgãos responsáveis respectivos e a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária.

Estas pesquisas oferecem, em diferentes graus, medidas da organização de diferentes setores para atendimento de demandas por serviços (como nas áreas de Saúde, Educação e Saneamento Básico), da organização social do trabalho em sua relação com a sociedade e o Estado (como é o caso da Pesquisa Sindical) ou mesmo das dificuldades do Estado em áreas como a de Justiça e Segurança Pública.

A discussão sobre pesquisas em reformulação envolve, além da questão mais profunda de conteúdo, a questão da periodicidade mínima necessária para cada sub-conjunto específico de informações a serem obtidas em cada uma das pesquisas reformuladas.

c) o investimento em áreas ainda não cobertas de forma

sistemática pela produção do departamento neste momento, como é o caso das áreas de Consumo e Orçamentos Familiares, Lazer e Uso do Tempo, Cultura, Migrações, além da área de indicadores de participação político-social, cujo embrião está referenciado ao Suplemento PNAD-88, sobre Participação Político-Social.

Isto poderá ser feito tanto através da análise de informações obtidas em outras pesquisas realizadas por outros departamentos do IBGE, em registros administrativos de outros órgãos (como é o caso dos dados eleitorais do TSE), quanto através de pesquisas de tipo "Survey" a serem propostas em função destas necessidades específicas identificadas.

Para os três conjuntos de atividades acima, cabe ressaltar:

1. A preocupação com a comparabilidade internacional das estatísticas e indicadores sociais a serem divulgados.

Para isto, as diferentes áreas do Departamento vêm trabalhando com os Documentos recentes da ONU, que servem como marcos-de-referência para a comparabilidade internacional das informações produzidas.

Esta preocupação pressupõe a padronização de procedimentos metodológicos e de coleta e a discussão, em maior profundidade, de duas questões básicas: o papel do IBGE enquanto coordenador do Sistema Estatístico Nacional e a delegação de responsabilidades na operação de fato deste sistema.

2. A busca de agilização na divulgação das informações produzidas.

Para tanto, o departamento vem buscando agilizar seu processo de informatização e o treinamento de suas equipes em técnicas estatísticas que permitam análises mais elaboradas das relações entre as informações das diferentes áreas temáticas. Para ficar apenas em alguns exemplos: qual a relação entre a existência de serviços eficientes de saneamento básico e as taxas de mortalidade infantil de determinadas regiões? qual o impacto do crescimento da indústria sobre as negociações trabalhistas? que variáveis outras permitem melhor explicar ou dissecar a correlação básica entre educação e renda?

O objetivo deste processo é permitir a divulgação, com uma periodicidade pelo menos anual, de um conjunto de informações básicas sobre as áreas temáticas e grupos populacionais acima explicitados e, paralelamente, gerar uma massa de informações suficiente para análises mais complexas e elaboradas da realidade sócio-econômica brasileira com uma periodicidade trienal.

A inexistência de alterações substanciais no quadro de referência mais amplo das estatísticas e indicadores sociais simplifica, sobremaneira, a tarefa de revisão que ora se impõe. Seus passos iniciais estarão descritos a seguir.

NOTA: Por um lapso de editoração há um engano na seqüência de numeração das páginas (30-32), que não se reflete sobre o texto.

3. Estatísticas e Indicadores Sociais para a Década de 90: proposta de revisão incremental de linhas de trabalho

A formulação de uma proposta de revisão das linhas de trabalho do departamento deve necessariamente considerar a peculiaridade organizacional do DEISO na estrutura da Diretoria de Pesquisas do IBGE, peculiaridade esta que resulta do desempenho simultâneo de 3 papéis pelo mesmo Departamento:

- a) o de produtor de estatísticas primárias num amplo espectro de áreas temáticas que abrangem o chamado "social";
- b) o de executor/responsável por um conjunto de relações institucionais com outros órgãos governamentais que - em sua grande maioria - tendem a ver o IBGE, e o DEISO em particular, como um órgão coletor de informações estatísticas e, conseqüentemente, encontram grande dificuldade em nele reconhecer o papel efetivo de coordenador/produtor/co-responsável por estas estatísticas;
- c) o de Departamento-Síntese da área social, papel que requer, necessariamente, participação efetiva na concepção e elaboração de um conjunto de pesquisas básicas fundamentais para a produção desta síntese do social.

Vista de um prisma que leva em conta todos os aspectos acima, a natureza do trabalho proposto é de ordem incremental: trata-se de avaliar, rever e, em alguns casos, reformular um conjunto de estatísticas básicas cuja trama sintetiza esta experiência de levantamentos estatísticos sobre a realidade brasileira que vem se consolidando, em

termos institucionais, ao longo das últimas cinco décadas. Trata-se, na verdade, de consolidar o papel fundamental do IBGE como o órgão com condições efetivas de cobrir eficientemente um território com as proporções e complexidades do território brasileiro num conjunto de levantamentos sócio-econômicos e demográficos básicos.

Esta proposta de revisão pressupõe a necessidade de encaminhamento, pela Diretoria de Pesquisas, de uma reflexão conjunta sobre as necessidades de produção de estatísticas primárias e os diferentes instrumentos de coleta hoje existentes, seus objetivos, alcance, âmbito e periodicidade. Para o Departamento, esta reflexão permitiria a consolidação efetiva de um sistema de informações sociais a partir das informações produzidas não apenas pelos levantamentos sob sua responsabilidade mas também por outras áreas e outros departamentos da Diretoria.

Em contrapartida, permitiria ela também que outros departamentos apresentassem eventuais demandas por informações que podem ser levantadas em pesquisas sob a coordenação do departamento, garantindo uma efetiva integração dos diferentes departamentos da Diretoria de Pesquisas, e permitindo uma utilização mais racionalizada de diferentes instrumentos de coleta e do know-how específico de diferentes áreas, evitando a duplicação

de esforços para o levantamento de dados do mesmo tipo.

Paralelamente, esta proposta de revisão implica numa reflexão a ser realizada em conjunto com a malha de órgãos federais e estaduais produtores de informações e estatísticas a nível nacional, regional e setorial e componentes do Sistema Estatístico Nacional. Tal reflexão permitiria ao IBGE o efetivo exercício de seu papel de coordenador do Sistema, delegando responsabilidades, orientando, supervisionando e dando suporte a processos de padronização conceitual, de procedimentos metodológicos e de coleta e armazenamento de informações, fundamentais para a existência de um sistema estatístico verdadeiramente integrado.

Ao mesmo tempo permitiria assumir, na área social, sua vocação básica para a realização de levantamentos sócio-demográficos de natureza fundamentalmente domiciliar, chamando para si a responsabilidade plena pelo planejamento, coleta, processamento e divulgação destas informações, como o único órgão de porte e abrangência para tal. ⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ Assumir tal responsabilidade pressupõe reconhecer a necessidade de outros levantamentos domiciliares além dos que tradicionalmente já são realizados (além do Censo Demográfico, as PNAD's, a PME e a POF) e um investimento maciço na área de surveys domiciliares ágeis, com cortes populacionais específicos, amostras dirigidas e informatização dos procedimentos de coleta, de maneira a poder responder a necessidades de informação com uma

rápida divulgação dos dados coletados.

O ano de 1989 representa, na busca de estabelecer os caminhos dos indicadores sociais na década de 90, apenas o ponto de início deste trabalho de reflexão acerca da produção do departamento até o momento; uma primeira constatação que dele resulta é de que estes caminhos - até mesmo por força de seu papel como Departamento-Síntese da área social - devem ir além das necessidades imediatas de produção de dados primários, orientando-se pela reflexão amadurecida sobre as potencialidades de organização destas informações, antecipando-se a demandas da sociedade civil e de necessidades de planejamento governamental e organizando-se de forma a poder respondê-las de forma imediata e com competência.

Para cumprir estes objetivos, foram realizadas discussões no âmbito do Departamento em torno de um Programa de Trabalho de curto, médio e longo prazo. Nestas discussões, utilizou-se como parâmetro o documento "Recent International Developments in the Field of Social Statistics and Indicators", publicado pelo United Nations Statistical Office.

De acordo com este documento, dois instrumentos são considerados como fundamentais para a produção de indicadores sociais: os Censos Demográficos Decenais e as

Pesquisas Domiciliares por Amostragem, anuais ou a uma periodicidade menor ainda em alguns casos.

Tomando por base este parâmetro e as áreas temáticas propostas no documento em questão, buscou-se avaliar as áreas temáticas atualmente existentes no Departamento, bem como abrir espaço para a discussão sobre a possibilidade de abertura de novas áreas e de reorganização de informações substantivas de diversas áreas temáticas em sub-conjuntos de estatísticas alternativas. Uma descrição destas áreas temáticas e uma avaliação de suas potencialidades, dificuldades e limitações, está sumarizada a seguir:

A. População

Do conjunto de indicadores propostos pelo UNSO para a área de população, o sub-conjunto referente a estrutura e tamanho da população por grupo de idade e sexo pode ser obtido tanto a partir dos Censos Decenais quanto das PNAD's. O mesmo ocorre para as estatísticas de população por grupos étnicos ou nacionais, crescimento da população por grupos de idade e sexo e componentes deste crescimento. Para nascimentos e mortes também é possível utilizar dados do Registro Civil e do Ministério da Saúde; no que se refere a taxas de migração internacional, isto só é possível através dos Censos Demográficos.

B. Habitação, Grupos Humanos e Distribuição Geográfica da População

Há uma razoável coincidência entre os indicadores propostos pela ONU e aqueles já propostos pelo DEISO para implantação num Sistema Contínuo de Informações com base nas PNAD's anuais. Não é possível, entretanto, neste momento, fornecer informações sistemáticas sobre gastos governamentais e despesas de unidades domiciliares. Quanto a gastos governamentais, pode-se tentar preencher esta lacuna com dados produzidos pelo DECNA. Para despesas de unidades domiciliares, pode-se recorrer à POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares); a decisão de realizar uma POF a cada 5 anos, permite a utilização destes dados de forma sistemática, o que não ocorreria se a natureza deste levantamento ficasse restrita a momentos episódicos e assistemáticos no tempo.

Guardadas as especificidades climáticas do país, onde, por exemplo, não faz sentido um levantamento de gastos domiciliares com calefação, considera-se importante o levantamento sistemático de informações sobre despesas decorrentes de aluguel, compra de habitação, gás, luz, etc. Por enquanto, os dados da POF realizada em 1986 podem ser utilizados para uma análise específica da questão da habitação no próximo Relatório de Indicadores Sociais (um balanço social da

década de 80, cuja publicação está prevista para 1990).

A Pesquisa sobre Saneamento Básico englobando, na realidade, 3 levantamentos (Água, Esgotamento Sanitário e Lixo) de periodicidade trienal, vai a campo reformulada no final do 2o. semestre de 1989. A partir das informações nela contidas será possível obter um maior detalhamento da oferta de serviços de Saneamento Básico no país, o que interessa não apenas do ponto de vista da construção de indicadores sociais mas também como informação de fundo para o aperfeiçoamento dos quesitos que levantam informações sobre estes serviços nas pesquisas domiciliares (PNAD e PME) e no Censo Demográfico.

Quanto à situação da oferta de serviços de transporte para a população, no momento também não é possível oferecer informações sistemáticas sobre esta questão. Cabe aqui verificar se existem ou não informações sobre este tópico nos levantamentos realizados pelo Departamento de Comércio e Serviços. Quanto à aferição da qualidade destes serviços por parte da população, além dos quesitos constantes do Suplemento PNAD-88 sobre Participação Político-Social (meios de locomoção utilizados no percurso casa-trabalho e tempo gasto diariamente neste percurso), é possível se pensar, mais a longo prazo, no aprimoramento da investigação desta questão - e de várias outras

relevantes para um retrato mais acurado da questão urbana - dentro de um Suplemento da PNAD, de periodicidade regular, sobre Qualidade de Vida em Centros Urbanos e Regiões Metropolitanas.

Dadas as principais características das amostras das pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE, torna-se particularmente difícil o levantamento estatístico de informações sobre unidades domésticas marginais (em oposição às convencionais), sobre os desabrigados ou sobre ocupações legais e ilegais de terra, bem como sobre padrões alternativos de moradia que, invisíveis nas estatísticas, são bem visíveis a olho nu nos grandes centros urbanos do país. Esta seria certamente uma área na qual o Departamento poderia aproveitar experiência anterior em estudo de loteamentos periféricos em grandes centros urbanos. Para ambas, poder-se-ia pensar em uma associação com programas de planejamento urbano nas universidades federais, de forma a poder dar conta de ambas as questões em diferentes regiões.

Igualmente importante é reconhecer a necessidade de desenvolver esforços para a integração dos indicadores de habitação com aqueles de educação, saúde e saneamento básico (resultantes das pesquisas de Água, Esgotamento Sanitário e Lixo), bem como a organização destas informações dentro de um sub-sistema de rubrica mais abrangente que, incorporando informações de uma

pesquisa sistemática sobre orçamentos familiares, desse conta daquilo que se poderia chamar de qualidade de vida ou bem-estar geral da população.

C. Formação das Famílias, Famílias e Unidades Domésticas.

Os indicadores propostos já estão considerados nas tabulações do Sistema Contínuo de Informações sobre Famílias, a ser publicado até final de 1989, com informações para os anos de 1981, 1983 e 1986. Como em todos os outros sistemas, logo após esta primeira publicação estarão disponíveis para a publicação os dados para 1987 (aí já se incluindo cruzamentos por cor) e, assim, sucessivamente, para 1988, 1989, etc.

Para as estatísticas que dão conta de mudanças em padrões familiares, os Censos Demográficos, as PNAD's e o Registro Civil constituem as fontes básicas de informações. Entretanto, uma cobertura adequada desta área pressupõe a necessidade de sua revisão minuciosa, levando à reformulação de instrumentos de coleta (como, por exemplo, a PNAD) em busca de maneiras mais adequadas de captar padrões de organização familiar prevalentes atualmente.

D. Saúde, Serviços de Saúde e Nutrição

Parte das estatísticas propostas para mortalidade e morbidade podem ser obtidas a partir de Censos Demográficos e PNAD's, bem como de dados do Ministério da Saúde, tendo em vista que levantamentos domiciliares nem sempre são o melhor instrumento para o levantamento de morbidade da população ou da demanda de serviços de saúde.

No que se refere a dados sobre a oferta de serviços de saúde, o departamento realiza um levantamento anual, a Pesquisa sobre Assistência Médico-Sanitária. Originalmente um inquérito realizado desde 1975 pelo IBGE, foi esta pesquisa reformulada a partir de 1986, passando a coletar, além de dados cadastrais, informações sobre estabelecimentos de saúde no ano-base anterior: capacidade instalada dos estabelecimentos (leitos e equipamentos em geral), movimento de pacientes por especialidades médicas (internações, altas e óbitos), pessoal ocupado no setor saúde e sua formação, etc.

Parte destas informações, principalmente as referentes a movimento hospitalar - internações, altas e óbitos, nascimentos e nascidos com menos de 2,500 kg (indicador de baixo peso ao nascer), etc. - já estão sendo tabuladas no sentido de fornecer anualmente um conjunto de informações básicas na área de saúde do ponto de vista da oferta de serviços de saúde à população.

O volume de informações coletadas anualmente por este inquérito levou, em 1988, a uma reflexão inicial sobre as necessidades de abrangência e periodicidade no acompanhamento destas informações. A percepção de que a capacidade instalada dos estabelecimentos de saúde não varia significativamente de ano para ano e a necessidade de informações mais detalhadas sobre movimento hospitalar conduziu a uma reformulação preliminar do instrumento de coleta a ser levado a campo a partir de 1989, ano-base 88.

Trata-se, neste momento, de dar conta dos aspectos mais variáveis destes serviços, relacionados ao movimento de pacientes e pessoal ano a ano, enquanto se estabelece uma periodicidade mais larga (trienal ou quinquenal) para informações sobre a capacidade instalada dos estabelecimentos. Assim, um processo de reformulação iniciado em 1988/1989 terá continuidade em 1990 objetivando estabelecer uma proposta mais abrangente para uma área de estatísticas de saúde dentro do departamento e/ou em conjunto com outros órgãos governamentais, da qual a AMS será um dos pilares.

O processo de organização de indicadores sociais na área de Saúde deverá, ainda, incorporar resultados de outros levantamentos realizados mais recentemente que coletaram informações a partir da ótica da demanda - e não da oferta - de serviços. Este é o caso de um dos

Suplementos da PNAD-86, sobre Acesso a Serviços de Saúde, um bloco de quesitos sobre a utilização de serviços de saúde constante do Suplemento PNAD-88 sobre Participação Político Social e, mais substantivamente, das informações que serão obtidas a partir da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição, a qual retornaremos mais adiante.

Ao mesmo tempo, deve buscar consolidar informações que tangenciem a questão do alcance e da qualidade destes serviços, sistematizando informações obtidas a partir de diferentes levantamentos ou fontes. Este é o caso de informações sobre vacinação, utilização de anticoncepcionais por mulheres casadas, pessoas deficientes, nutrição e consumo de álcool e tabaco.

Informações como estas não são produzidas de forma sistemática pelo IBGE. Entretanto, algumas delas podem ser obtidas a partir de registros administrativos de órgãos direta ou indiretamente ligados ao setor saúde. Do ponto de vista de pesquisas domiciliares, uma tentativa recente de obtenção de informações deste tipo é a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN).

Esta pesquisa vem sendo trabalhada, dentro do Departamento desde finais de 1987, a partir de contrato firmado com o Instituto Nacional de Alimentação e

Nutrição (Ministério da Saúde) e o IPLAN/IPEA. Tratando-se de pesquisa domiciliar, ela investigará, ao lado de características básicas dos domicílios e seus moradores - num questionário de formato e conteúdo semelhante ao do Corpo Básico da PNAD - aspectos nutricionais e questões relativas à demanda de serviços médicos por parte da população em geral e daqueles sub-grupos que constituem a população-alvo de programas governamentais de suplementação alimentar. Adicionalmente, serão tomadas medidas de peso e altura de toda a população investigada em sua amostra, o que permitirá a comparação destas informações com dados obtidos no ENDEF, realizado na década passada.

Em sua operação, a PNSN permitirá uma avaliação, por parte do departamento, de formas de construção de amostras dirigidas para captar fenômenos específicos, não passíveis de captação através de pesquisas domiciliares com amostras do porte da amostra da PNAD.

Em seu conteúdo, a PNSN fornecerá material para a elaboração de estudos nas áreas de saúde, saúde materno-infantil e programas governamentais dirigidos à população de baixa renda a serem divulgados sob a forma de textos isolados ou em capítulos do próximo Relatório de Indicadores Sociais.

E. Escolarização e Serviços Educacionais

Também para esta área o sistema contínuo de informações, com base na PNAD e em fase de preparação no Departamento, preenche as demandas explicitadas no documento da ONU, no que diz respeito à relação entre escolaridade e características populacionais como sexo, grupos de idade, situação do domicílio (rural ou urbana), nível de renda, etc. Como na área de habitação, não é possível fornecer informações sobre despesas governamentais e de unidades domésticas nesta área. Da mesma forma, pode-se tentar uma aproximação para estas informações a partir de dados das Contas Nacionais e da Pesquisa de Orçamentos Familiares, como se verá mais adiante, na descrição dos trabalhos na área de Políticas Públicas.

Quanto a indicadores de escolaridade para a população economicamente ativa e para a população ocupada, seria importante analisar as potencialidades dos Censos Econômicos (industrial, comércio e serviços, agropecuário), bem como da RAIS, a fim de complementar o que já se propôs. O exame destas outras fontes requer um prazo maior para a avaliação da possibilidade e oportunidade de inclusão das informações neles contidas no sistema de acompanhamento em andamento.

Do ponto de vista desta área, é importante

observar, ainda, que ela é tratada no Departamento em dois projetos autônomos e complementares: o Sistema de Acompanhamento da Situação Sócio-Econômica de Crianças e Adolescentes, onde a questão da educação é tratada com referência ao grupo da população menor de 18 anos; e o Sistema Contínuo de Informações sobre Educação, onde ela é vista do ponto de vista da população global e, mais especificamente, da população economicamente ativa e da população ocupada.

Deve-se observar, ainda, que é parte das atribuições do departamento coletar os inquéritos educacionais processados pelo Serviço de Estatística da Educação (MEC/SG/SEPLAN/SEEC), que olha para a questão da educação a partir da oferta deste serviço, ou seja, do alcance e cobertura da rede escolar pública e privada. E, ainda, atribuição do Departamento, presidir e representar o IBGE na Comissão Especial de Estatísticas da Educação.

A despeito das deficiências destes inquéritos no que se refere ao refinamento das informações que, a partir deles, podem ser obtidas, deve-se considerar o interesse no desenvolvimento de um trabalho conjunto dos dois órgãos (IBGE/DEISO e MEC/SEEC) em busca do aperfeiçoamento do conteúdo e da forma de coleta destas informações. Este aperfeiçoamento vem sendo discutido

nas reuniões de representantes dos dois órgãos e muito poderá vir a acrescentar às estatísticas sociais nesta área.

F. Atividade Econômica, População não Economicamente Ativa, Emprego e Renda

A partir da reforma administrativa implantada em 1987 as análises referentes a emprego e renda ficaram a cargo do Departamento de Emprego e Rendimento. Entretanto, deve-se considerar que, do ponto de vista da produção de indicadores sociais as variáveis relativas a rendimento e à caracterização sócio-econômica da população economicamente ativa (por decorrência, dos inativos) e da população ocupada são de fundamental importância para o entendimento da situação sócio-econômica da população como um todo e de seus diferentes sub-grupos: relações entre renda e educação, em qualquer um dos dois sentidos, bem como entre níveis de renda, ocupação e acesso diferencial a bens e serviços estão na própria essência da diferenciação social e, portanto, não podem ser deixados de lado em qualquer análise da realidade social que se pretenda cuidadosa.

Da mesma forma, embora seja possível, para fins de análise, recortar o econômico do social, não se pode negar que as condições de existência da força-de-trabalho (como ela vive, qual o tamanho de sua

família, quantas horas precisa trabalhar para alimentar seus filhos, qual o seu grau de escolarização, quantas horas ela dorme, quanto e como se diverte, como se locomove e quanto tempo gasta para isto, entre outros aspectos) são medidas fundamentais de seu bem-estar e indicadores que apontam para seu maior ou menor grau de satisfação, com impacto no seu desempenho no trabalho.

Por estas razões, pode-se pensar que mesmo índices aparentemente tão específicos para medir a saúde da economia, como é o caso do índice de preços ou da taxa de desemprego, trazem em si, embutidas, muitas informações relevantes sobre a saúde da sociedade.

Paralelamente, a par de traduzirem o desempenho da economia, sua interpretação exige a consideração de aspectos e fatores sócio-demográficos decorrentes da análise das condições mais gerais de vida da população em geral - e da força-de-trabalho em particular - sem a qual medidas daquele desempenho se constituem num conjunto de informações de conteúdo bastante pobre e limitado.

Assim é que, embora não constituindo uma área temática autônoma, a análise das questões mais propriamente sociológicas relativas à força-de-trabalho permeia as diferentes áreas temáticas de responsabilidade do DEISO.

G. Grupos Sócio-Econômicos e Mobilidade Social

A questão da mobilidade social vem sendo tratada de forma assistemática nas estatísticas sociais do IBGE. Em 1976, o Departamento (então de Estudos e Indicadores Sociais) produziu um Suplemento da PNAD sobre Cor e Mobilidade Social. Mais recentemente, em 1988, o Suplemento da PNAD sobre Participação Político-Social investigou esta questão num conjunto de quesitos. Pode-se considerar que, dada a relevância da questão, seria importante um estudo mais detalhado sobre o melhor instrumento e a periodicidade desejável para que se capte este fenômeno a nível nacional e regional.

H. Consumo e Riqueza

Propositadamente, aqui, separou-se, a questão do consumo e da riqueza da questão da renda. Com efeito, as discussões mais recentes no departamento têm apontado para a necessidade de análises mais detalhadas nas quais a renda não seja somente tomada como uma variável explicativa de determinados fenômenos, num tipo de análise "desce e sobe" ("quanto maior a renda, maior a educação" e vice-versa). Ao contrário, há um reconhecimento por parte do corpo técnico do departamento da necessidade de um maior refinamento nas análises em que

a renda aparece como variável explicativa fundamental.

Assim, esforços vêm se desenvolvendo no sentido de explorar metodologias específicas e mais ricas para a análise de linhas de pobreza bem como, paralelamente da relevância em se fornecer também indicadores diferenciais de qualidade de vida para grupos de renda específicos.

Isto significa que, embora seja de fundamental importância a sistematização, em grandes números, da situação da grande maioria da população brasileira, este esforço adquiriria uma maior relevância na medida em que informações complementares permitissem o contraste entre condições de existência de diferentes grupos da população.

Dentro do Projeto *Perfil Estatístico de Crianças e Mães*, realizado em convênio com o UNICEF, vêm ocorrendo investimentos concretos nesta discussão. Interesse de pesquisadores do Instituto de Economia da UNICAMP motivou a negociação de um acordo de cooperação técnica entre aquela Universidade e o IBGE - mais especificamente a DPE, representada pelo DEISO e pelo DESIP - para a utilização do dados da PDF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) para o estabelecimento de uma metodologia de mensuração de linhas de pobreza.

Este estudo pode representar uma primeira aproximação da questão a partir de dados recentes, mas

não se pode negar a provável necessidade, a mais longo prazo de realização de "surveys" com amostras dirigidas que captem estes diferenciais de forma mais compacta e precisa do que pesquisas domiciliares com amostras grandes e diversificadas.

I. Previdência Social e Serviços de Bem-Estar Social

A despeito da relevância desta área no conjunto de indicadores sociais, os dados atualmente existentes são precários. Em 1983 foi realizado um Suplemento da PNAD sobre Mão-de-Obra e Previdência, cuja experiência certamente seria de valor para a exploração de possíveis alternativas de coleta de informações para esta área. Além do próprio Corpo Básico da PNAD, outros instrumentos como Suplementos da PNAD e a própria PME, bem como a aplicação de surveys com amostras dirigidas e a utilização de registros administrativos podem se constituir em instrumentos alternativos de levantamento de informações nesta área.

J. Lazer, Cultura e Comunicações

A maioria dos indicadores propostos para esta área não é coberta pela produção atual do departamento, em que pese a sua relevância para a análise da relação entre lazer e trabalho e para a compreensão das formas pelas quais a população se informa e forma sua opinião. É possível que parte destas informações venha a ser obtida através da consulta direta aos diferentes estabelecimentos ligados ao setor cultura. Entretanto, a cobertura da área cultural através de pesquisas institucionais, como é o caso dos inquéritos de cultura propostos pelo Ministério da Cultura não é viável para implantação em caráter sistemático dada a complexidade e o volume de informações coletadas e sua pouca utilidade no conjunto de indicadores propostos.

Estes inquéritos - realizados no âmbito do antigo Ministério da Educação e Cultura - consistiam, até 1986, na coleta pelo IBGE de informações cadastrais sobre instituições culturais. Sua reformulação foi realizada entre 1986 e 1987, a partir de necessidades do recém-criado Ministério da Cultura, com a participação de representantes do IBGE nas reuniões entre representantes do MinC e especialistas na área de cultura. Este processo resultou na transformação da antiga atividade em 11 inquéritos cobrindo diferentes

áreas de atuação cultural (e.g. Cinema e Vídeo, Bibliotecas, Museus, Teatros, Rádio e Televisão, etc.). Em acordo verbal inicial, o IBGE levaria a campo estes inquéritos e processaria as informações coletadas, com o MinC se responsabilizando por parte dos gastos dele decorrentes.

Entretanto, estes inquéritos enfrentaram, ao longo de 1987 e 1988, um conjunto de dificuldades que colocam em primeiro plano não apenas a necessidade de discussão do papel do IBGE como coordenador do Sistema Estatístico Nacional mas também o envolvimento do DEISO numa pesquisa de tão grande porte e cujos resultados serão de muito pouca utilidade na construção de indicadores sociais na área de Cultura.

O primeiro conjunto de dificuldades dizia respeito ao impacto da produção destes 11 inquéritos no departamento, que não dispunha de recursos humanos nem de instalações físicas necessárias às diferentes etapas de produção destas pesquisas. Paralelamente, se relacionava ao impacto destes inquéritos em outras áreas do IBGE, a saber a GEDIT, o DEGRAF e a Diretoria de Informática, na elaboração do lay-out e impressão destes 11 instrumentos de coleta e seu posterior processamento.

O segundo conjunto de dificuldades diz respeito à

própria impossibilidade de se estabelecer, entre as duas instituições, um consenso quanto aos custos operacionais da realização destes inquéritos e uma divisão equilibrada na responsabilidade por estes custos.

Finalmente - e, do ponto de vista do próprio projeto técnico do departamento, o mais fundamental - passou-se a questionar, em 1987, que prioridade deveria ter, no conjunto de indicadores sociais produzidos pelo departamento, os indicadores de cultura resultantes daquelas pesquisas. Ou seja, dentre aqueles indicadores sociais básicos para a avaliação do estado social da nação (os que mediriam as demandas por parte da população e a oferta de serviços por parte do Estado em diferentes áreas) questionava-se o grau de prioridade daquele conjunto de inquéritos enquanto instrumento adequado de pesquisa para a construção de indicadores sociais na área de Cultura e Lazer.

Dadas as peculiaridades do papel histórico que o IBGE assumiu, a partir de 1937, enquanto órgão coletor das informações demandadas por diferentes órgãos governamentais, os inquéritos, tal como propostos, foram levados a campo em 1989. Entretanto, a avaliação da relação custo-benefício nesta pesquisa, realizada a partir de finais de 1987, indica que é fundamental que esta área seja profundamente revista, a partir das necessidades de estatísticas sociais que dêem conta do estado da

cultura no país. Esta revisão deve se processar a partir de uma avaliação técnica - por parte do DEISQ/DPE/IBGE - do que se pretende em termos de coleta e sistematização de informações para esta área.

Numa primeira aproximação, parece mais relevante que o IBGE e o departamento assumam a responsabilidade pela coleta de informações de caráter sócio-demográfico - vale dizer, primordialmente domiciliares - deixando a cargo do MinC as informações de caráter mais cadastral e técnico-institucionais.

Na área de Meios de Comunicação, uma primeira tentativa neste sentido consiste nos quesitos que investigam acesso a meios de comunicação, no Suplemento PNAD-88 sobre Participação Político Social.

Embora se reconheça as dificuldades de curto prazo do departamento nesta área, esta exploração deve ser ampliada no sentido de se buscar as relações entre lazer e uso do tempo, na linha já colocada acima, que busca apreender as relações entre grupos sócio-econômicos, lazer e uso do tempo e qualidade de vida.

K. Ordem Pública e Segurança

Também nesta área, englobada, na realidade, mais amplamente pela área de Justiça e Segurança Pública,

cultura no país. Esta revisão deve se processar a partir de uma avaliação técnica - por parte do DEISO/DPE/IBGE - do que se pretende em termos de coleta e sistematização de informações para esta área.

Numa primeira aproximação, parece mais relevante que o IBGE e o departamento assumam a responsabilidade pela coleta de informações de caráter sócio-demográfico - vale dizer, primordialmente domiciliares - deixando a cargo do MinC as informações de caráter mais cadastral e técnico-institucionais.

Na área de Meios de Comunicação, uma primeira tentativa neste sentido consiste nos quesitos que investigam acesso a meios de comunicação, no Suplemento PNAD-88 sobre Participação Político Social.

Embora se reconheça as dificuldades de curto prazo do departamento nesta área, esta exploração deve ser ampliada no sentido de se buscar as relações entre lazer e uso do tempo, na linha já colocada acima, que busca apreender as relações entre grupos sócio-econômicos, lazer e uso do tempo e qualidade de vida.

K. Ordem Pública e Segurança

Também nesta área, englobada, na realidade, mais amplamente pela área de Justiça e Segurança Pública, não se observa nenhuma mudança substantiva nas propostas

da ONU entre 1978 e 1988.

O Plano de Trabalho apresentado para 1989 coloca esta como a área prioritária para um projeto de revisão, com a reformulação e implantação de novos instrumentos de coleta que venham a ser propostos, prevista para a década de 90.

Grande parte das dificuldades nesta área decorre do tipo de acordo inter-institucional existente entre o IBGE e o Ministério da Justiça, desde a década de 30. Por ele, o IBGE, através de sua rede de agências, coleta os diferentes questionários existentes e que são de interesse primordial do Ministério da Justiça. São eles: Movimento Policial, Suicídios, Acidentes de Trânsito, Corpo de Bombeiros, Incêndios, Segurança Pública.

Para a construção de indicadores sociais, os 3 primeiros seriam os mais relevantes do ponto de vista de indicadores sociais, na medida em que, reformulados em instrumento único para o registro de ocorrências policiais, permitiriam a obtenção de alguns dos indicadores propostos pela ONU nestas áreas. Um exemplo é o indicador "frequência de delitos". O inquérito Movimento Policial atualmente coleta apenas dados relativos às prisões, não levantando informações a respeito de registros de crimes. Um instrumento único que permitisse

dar conta de ocorrências, com informações detalhadas sobre tipos de delito, características dos transgressores e características das vítimas, permitiria um retrato mais adequado das questões pertinentes à área de Justiça e Segurança Pública, tanto do ponto de vista de quem transgride as leis quanto do ponto de vista daqueles que são vítimas destas transgressões.

Entretanto, sabemos que muitos crimes não fazem parte das estatísticas oficiais por inexistência de registro. Muitas vezes as pessoas optam por não registrar que foram vítimas de alguma agressão, quer isto ocorra por medo, vergonha ou por considerarem que nenhum resultado mais concreto irão obter a partir de sua queixa. Assim, seria importante que, paralelamente a uma investigação de registros oficiais de crimes e delitos, a população fosse investigada com o apoio de instrumentos alternativos.

Uma tentativa recente na busca de elementos para a construção de indicadores sobre Vitimização, são as informações coletadas pelo Suplemento PNAD-88 sobre Participação Político-Social. Esta, entretanto, não constitui uma pesquisa específica sobre esta área temática, fornece informações apenas sobre furto, roubo e agressão física.

Dado seu caráter de Suplemento da PNAD, este conjunto de quesitos não fornecerá informações

sistemáticas e contínuas que permitam a construção de indicadores de acompanhamento. Entretanto, seus resultados permitirão melhor avaliar as possibilidades de elaboração de surveys periódicos sobre a questão da vitimização em sua amplitude e características particulares assumidas (como, entre outras, possíveis diferenças na apresentação do fenômeno no meio urbano e no meio rural).

Quanto ao segundo tópico proposto pela ONU, "características e tratamento dos infratores", os dados atualmente coletados pelo Ministério da Justiça (até recentemente coletados pelo IBGE) em seu inquérito sobre Estabelecimentos Prisionais são pouco confiáveis. Ou seja, aqui também se apresenta a necessidade de um grande investimento por parte do Departamento.

Uma forma de obtenção destas informações seria a realização de censos penitenciários a uma periodicidade regular. Entretanto, a recente experiência com o Censo Penitenciário do Rio de Janeiro trouxe, por um lado, um material concreto de reflexão sobre as implicações operacionais da realização de uma pesquisa de tal porte a nível nacional.

Já no PTA do Departamento para 1988 constava a realização de um pré-teste, em duas UF's, de um Censo Penitenciário a ser levado a campo para o conjunto das

unidades da federação em 1989. Dadas as condições do departamento no que se refere aos recursos humanos disponíveis para tarefa deste porte, optou-se por um trabalho a nível apenas do Rio de Janeiro, tendo em vista o fato de que a Secretaria de Justiça do Estado e a Secretaria de Planejamento, através da Fundação Centro de Informações e Dados (CIDE) estavam também interessada neste levantamento.

Terminado em novembro de 1988, este levantamento, em entrevistas diretas com a população carcerária do Estado realizadas por funcionário do DESIPE/MJ, treinados e supervisionados por técnicos do DEISO, deverá permitir a caracterização sócio-econômica desta população, caracterização esta de fundamental importância para o esclarecimento de questões relacionadas ao estudo da criminalidade e da vitimização em geral e no Estado do Rio de Janeiro em particular.

O questionário aplicado foi elaborado por técnicos do Departamento a partir de uma proposta preliminar do DESIPE e investigou, de forma detalhada, os principais aspectos necessários à caracterização sócio-econômica e demográfica desta população (escolaridade, migração, condições familiares de origem e atuais, trajetória no sistema penal, etc.).

Entretanto, problemas detectados no Plano de

Crítica elaborado por técnicos da Fundação em conjunto com dificuldades em seu processamento, a cargo do PRODERJ e da Fundação CIDE apenas permitiram, até o momento, a divulgação de dados preliminares, de interesse do próprio sistema penitenciário do Estado para a elaboração de políticas de planejamento na área.

A análise destes dados por técnicos do IBGE exige um maior rigor nos sistemas de crítica e apuração da pesquisa, permitindo, então, a elaboração de estudos detalhados do perfil desta população e fornecendo subsídios, em conjunto com informações obtidas no Suplemento sobre Participação Político-Social e com as informações constantes nos Inquéritos de Justiça, para o projeto de reformulação da Estatísticas de Justiça, constante do PTA/89.

Entretanto, a realização de uma operação deste porte em conjunto com dois outros órgãos, colocou em evidência as dificuldades de campo existentes em pesquisa de tal porte e a necessidade de um planejamento cuidadoso - e de mais longo prazo - para a implantação de um projeto deste fôlego a nível nacional e revelou a necessidade de que o IBGE assumira seu total controle e coordenação.

No que se refere ao 3o. tópico - instituições, pessoal e desempenho - a oferta propriamente dita de

segurança e ordem pública, o inquérito "Segurança Pública poderia atender em parte as sugestões feitas, desde que fossem eliminadas as "ressalvas" de "Confidencial" que tendem a marcar os questionários distribuídos aos informantes, inviabilizando assim a coleta destas informações.

Assim, para a década de 90, torna-se primordial a reformulação destes inquéritos, num esforço conjunto com o Ministério da Justiça. O projeto de revisão desta área está em elaboração no momento e deverá ser oportunamente discutido com o Ministério da Justiça e com estudiosos da área. Esta discussão deverá envolver compromissos e responsabilidades mútuas, com o IBGE assumindo sua vocação de levantamentos de natureza demográfica e sócio-econômica enquanto o Ministério assumiria o compromisso de organização e manutenção de arquivos de registros administrativos e de sensibilização de informantes locais, permitindo uma cobertura estatística moderna e eficiente de uma área temática de grande interesse para estudiosos e para a população em geral.

***L. Associativismo, Participação Politico-Social,
Atividades Políticas.***

O documento da ONU que serve de parâmetro para a discussão das áreas temáticas do DEISO apenas menciona, sem nele se deter, o campo de "atividades políticas" como um possível campo para a elaboração de indicadores sociais.

No caso do Departamento, esta área temática vem apresentando iniciativas focais isoladas em aspectos específicos da questão mais ampla e reconhece-se que, a despeito de algumas especificidades, estes tópicos estão estreitamente relacionados.

Na verdade, englobando um conjunto mais amplo de questões, de acordo com proposta da Pesquisa Sindical, a esta área se juntaria a de Grupos Sócio-Econômicos e Mobilidade Social numa área mais abrangente a ser englobada pelo título mais genérico de Participação Social.

Já com experiência na elaboração dos Suplementos da PNAD em 1973 (Mobilidade Ocupacional), em 1976 (Mobilidade Ocupacional e Cor), 1986 (Associativismo) e 1988 (Participação Politico-Social) pode-se pensar, a médio prazo naquela área temática mais ampla como englobando sub-conjuntos temáticos específicos: representação eleitoral e indicadores de participação

política, participação sindical, estrutura e funcionamento sindical, outras formas de associativismo.

O embrião desta área pode ser localizado na proposta, levada pelo DEISO à então Coordenadoria da Área Demográfica e Social da DPE, de elaboração de um Suplemento da PNAD sobre Cidadania no Brasil, a ser levado a campo em 1988 e com divulgação de dados prevista para 1989, em comemoração ao Centenário da República.

Elaborado no DEISO a partir de agosto de 1987, com a participação, em suas diferentes etapas, de técnicos do DEREN, a concepção deste suplemento está voltada para a investigação do exercício efetivo dos direitos de cidadania pela população brasileira em algumas de suas dimensões básicas. Estas dimensões foram estabelecidas a partir dos direitos humanos (sociais, econômicos e políticos) assegurados em documentos como a Declaração Universal de Direitos Humanos (da ONU), da qual o Brasil é um dos signatários e na própria Constituição Brasileira.

Sendo 1988 o ano de promulgação da Nova Carta Constitucional e 1989 o ano em que se comemora o Centenário da Proclamação da República, julgou-se pertinente investigar em que medida alguns daqueles direitos básicos eram efetivamente exercidos paralelamente aos deveres a eles correspondentes na relação que se estabelece entre o

Estado e a Sociedade.

Dentre estes, pode-se citar o direito à saúde, a condições adequadas de habitação e saneamento, o direito à educação pública e gratuita assegurado pela Constituição aos brasileiros na faixa de 7 a 14 anos, o direito ao trabalho e a uma remuneração digna pelo trabalho exercido bem como a garantias trabalhistas consolidadas em legislação, o direito à justiça e à segurança, o direito à reunião e à associação, o direito a existir enquanto cidadão pela posse de documentos básicos que asseguram, aos indivíduos que compõem uma coletividade, a sua cidadania plena.

Estes aspectos dizem respeito a um conjunto de compromissos do Estado no sentido de assegurar o exercício destes direitos à população bem como as efetivas condições sócio-econômicas e políticas para que isto ocorra. Um conjunto destas informações já está contida no próprio corpo básico da PNAD: as condições de saneamento dos domicílios, o número de brasileiros na faixa de escolarização obrigatória que está fora da escola ou daqueles que, já adultos, sequer chegaram a completar a escolaridade básica; o número de brasileiros que trabalham sem carteira assinada, bem como o daqueles que, por diferentes razões, não têm acesso ao mercado de trabalho e, conseqüentemente a uma remuneração que permita a sobrevivência mínima de seu grupo familiar,

etc.

O Suplemento buscou, então, complementar estas informações com outras também fundamentais: considerando-se a certidão de nascimento como o documento essencial para que vários outros sejam obtidos, quantos brasileiros existem legalmente enquanto cidadãos? Considerando-se um conjunto de serviços básicos de habitação e saneamento (luz, água e esgoto, para ficar nos realmente básicos) dos domicílios e o papel do Estado em sua instalação e manutenção, quais são as condições efetivas de funcionamento destes serviços nos domicílios atendidos? E em que medida os cidadãos exercem efetivamente o seu direito de reclamar (e ver atendidas suas reclamações) pelo mau-funcionamento destes serviços?

Para mencionar outra instância, quantas crianças brasileiras na faixa de 7 a 14 anos estão fora da escola ou frequentam escolas particulares devido à inexistência ou à má-qualidade das escolas públicas existentes?

No que se refere à participação político-eleitoral, coube investigar as formas pelas quais os cidadãos decidem a quem vão dar seu voto.

Esta é uma área, aliás, na qual muito há o que investir. Além de dados dos arquivos do TSE, que já vem sendo contactado, pode-se pensar na realização de surveys domiciliares, aplicados de forma autônoma ou como

Suplementos á PNAD. Este último é o formato aplicado pelo Bureau de Censo nos Estados Unidos onde, a cada dois anos (ou seja, em anos de eleição), é aplicado á população um suplemento ao Current Population Survey que investiga comportamento eleitoral.

H. Perfil Estatístico de Crianças e Mães

Projeto transmigrado no processo de reforma administrativa do então Departamento de Estudos de População (DPS/DESPO), tem ele duas características fundamentais. A primeira delas é a de integração e conjunção de interesses entre um organismo como o UNICEF e o IBGE na organização e divulgação de informações que só o IBGE tem condições de produzir em escala nacional; a segunda é a de que - em função do seu próprio processo de crescimento, institucionalização e busca sistemática de integração com demandas da sociedade mais ampla, bem como de órgãos governamentais - este projeto acabou por fornecer um modelo de operação ao departamento que permite a integração - salutar e necessária - entre produção e análise de informações estatísticas.

Com uma história de quase 10 anos de existência, a partir de acordo de cooperação técnica firmado entre o UNICEF e o IBGE, as responsabilidades e custos de sua operação vêm sendo sistematicamente compartilhados

pelos dois órgãos. Sua existência foi frequentemente marcada por dificuldades, no âmbito do IBGE, em agilizar a disponibilidade de informações necessárias à compreensão dos múltiplos aspectos da realidade sócio-econômica de crianças e adolescentes no Brasil (fundamentalmente em decorrência de atrasos no processamento dos dados da PNAD e seus suplementos).

A despeito destas dificuldades, no entanto, este projeto vem produzindo um conjunto de estudos fundamentais, baseados em informações contidas nas PNAD's ou em seus suplementos. Estes estudos têm sido divulgados nos diversos volumes da série Perfis Estatísticos de Crianças e Mães e analisam tópicos como a Situação de Saúde, Aspectos Nutricionais, Características Sócio-Demográficas, Mortalidade Infantil e Fecundidade, com ênfase em dois grupos sócio-demográficos específicos da população brasileira: crianças (e adolescentes) e a população feminina em idade reprodutiva.

Foi deste projeto - ainda quando no DESPO - a responsabilidade de, em conjunto com técnicos do então Departamento de Estudos e Indicadores Sociais (DEISO), elaborar o Suplemento PNAD 85 sobre Situação do Menor em Regiões Metropolitanas e o Suplemento sobre Anticoncepção da PNAD 86, apenas para mencionar sua história mais recente de trabalho com a elaboração de

Suplementos da PNAD.

Paralelamente aos estudos divulgados nesta série de volumes, a busca sistemática de informações - por parte de órgãos governamentais, instituições de pesquisa, órgãos internacionais e pesquisadores isolados - levou à proposta de criação de um "Sistema Contínuo de Informações sobre a Situação Sócio-Econômica da População de 0 a 17 anos de idade". Este sistema - publicado recentemente com informações para os anos de 1981, 1983 e 1986 em volume do Perfil Estatístico - assumirá, com os dados a serem divulgados para o ano de 1987, o formato de boletim. Consiste ele de um conjunto de tabulações básicas, construídas, elaboradas e processadas com o apoio do Grupo de Informática do próprio Departamento, a partir de informações existentes, em sua maioria, no corpo básico da PNAD. Objetiva ele fornecer, com periodicidade anual, informações sistemáticas sobre Crianças (e Adolescentes) de maneira a permitir um acompanhamento contínuo de sua situação nos aspectos relativos às condições sócio-econômicas em que vivem.

Embora sua fonte básica seja o Corpo Básico da PNAD, o Sistema do Menor incorpora informações de outros levantamentos: Pesquisa Mensal de Emprego, Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária, etc.

Sua próxima etapa será a organização de sistemas nos mesmos moldes para outros grupos populacionais: Mulheres, População Idosa, Negros.

Este projeto também é pioneiro no sentido de buscar uma real integração de órgãos produtores de informações, agregando ao sistema básico/IBGE, informações dos inquéritos de educação produzidas pelo Serviço de Estatísticas da Educação e Cultura (SEEC) do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho. Estes diferentes órgãos, em conjunto com o IPEA/IPLAN e coordenados pelo IBGE vêm atuando no sentido de organizar a massa de informações existentes sobre crianças e adolescentes, integrando informações provenientes de diferentes fontes - idealmente, a longo prazo, num banco de dados no qual estas diferentes fontes conversem entre si - numa mesma publicação de fácil acesso ao público interessado.

N. Sistemas Contínuos de Acompanhamento em Áreas Temáticas

Foi um dos objetivos do Departamento em 1988 usar a experiência do Perfil Estatístico no desenvolvimento de sistemas de informações semelhantes para as áreas temáticas de Saúde, Educação, Habitação e Família, com a mesma periodicidade inicial (1981/83/86) e a mesma fonte de informações (Corpo Básico PNAD, AMS,

PME), tornando-se estes sistemas anuais a partir de 1987.

A organização destes sistemas demandou bastante esforço por parte de vários técnicos do Departamento na medida em que vem sendo realizada nos interstícios de outros projetos, aproveitando brechas e somando experiências e esforços. Consiste ela, entretanto, em experiência impar no que diz respeito à possibilidade concreta de uma divulgação mais ampla e agilizada dos trabalhos desenvolvidos pelo Departamento e por outros departamentos da DPE, ou mesmo outros órgãos governamentais.

O. Avaliação de Políticas Públicas

Esta área, cujas atividades foram iniciadas este ano, embora ainda não formalizada em PTA pretende incorporar informações de diferentes fontes que permitam avaliar o desempenho do Estado em áreas básicas como Saúde, Educação, Saneamento Básico, Habitação, etc. Neste momento, os estudos que vêm sendo desenvolvidos partem de um pressuposto básico que vê a legislação e o orçamento como resultado de ação política, buscando avaliar o desempenho do governo a partir de dois filtros:

- a) avaliando a política orçamentária do governo na área de Educação;
- b) analisando o tratamento dado a determinados segmentos da população (crianças e adolescentes, família, idosos, etc.) na nova Constituição a partir da atuação de

diferentes grupos de pressão.

E com o interesse de desenvolver esta área ainda incipiente que o Departamento vem desenvolvendo negociações junto ao Banco Mundial para a implantação, no Brasil, de uma Pesquisa Nacional sobre Níveis de Vida, nos moldes do Living Standards Measurement Survey. Desenhada com o objetivo primordial de servir como instrumento básico de acompanhamento de políticas públicas em países em desenvolvimento, esta pesquisa - já implantada em diferentes países da África e da América do Sul - apresenta particularidades que não podem ser postas de lado ao se considerar a sua implantação no Brasil.

Na maioria dos países onde é realizado o LSMS, inexiste uma base estatística forte e consolidada e, portanto, sua implantação parte do zero. Em certo sentido, os técnicos do Banco Mundial consideram que esta é uma dificuldade apenas aparente: a inexistência de informações dispensa a necessidade de adequação do questionário a fontes de informação pré-existentes.

Já sua implantação no Brasil demandará o esforço de levantamento prévio de fontes de informação existentes, com o objetivo de construir um questionário adequado à realidade brasileira e às nossas necessidades de informação.

No momento, uma equipe do Departamento se dedica a analisar o projeto geral do LSMS bem como os documentos que relatam a sua implantação em diferentes países, com o objetivo de elaborar uma proposta articulada para sua implantação no Brasil a partir da década de 90.

4. Conclusões: a Construção de Indicadores Sociais e a Integração de Áreas de Pesquisa no IBGE

As sessões anteriores privilegiam a descrição detalhada dos trabalhos desenvolvidos por cada área, deixando em segundo plano, momentaneamente, a discussão mais teórica, generalizante, sobre indicadores sociais.

Nesta opção o caráter incremental do esforço que se propõe está refletido no reconhecimento de que cada uma das áreas deverá estar preparada, ao longo do ano de 1990, para duas tarefas básicas: sistematizar as principais questões teóricas que deverão nortear a busca de informações estatísticas na década de 90 e, dentro desta sistematização, trabalhar no sentido de integrar os trabalhos e as propostas resultantes de cada uma destas áreas temáticas em conjuntos de informações mais abrangentes que incorporem informações de diferentes áreas temáticas.

Para que estes objetivos possam ser atingidos, entretanto, torna-se necessária uma maior discussão de duas faces da política institucional: investimento na rede de coleta e em formas de integração/interação do corpo técnico central com a rede; investimento numa política de integração de trabalhos da área social e econômica.

Para efeitos desta discussão, deixou-se de lado

duas questões fundamentais de política externa. Uma delas, tangenciada algumas vezes nas seções anteriores e cuja discussão demandaria outro documento, é a questão do Sistema Estatístico Nacional e do papel do IBGE como coordenador deste sistema, em suas múltiplas implicações.

A outra, que já vem sendo discutida de forma mais ampla, é a questão da política de disseminação de informações, não apenas em sua face de desenvolvimento tecnológico de meios de disseminação, mas também em sua face mais substantiva, referente ao conteúdo dos trabalhos desenvolvidos no IBGE e a divulgação sistemática da função social por eles preenchida para a sociedade mais abrangente.

Quanto às questões de política interna, a preocupação com a rede de coleta deveria compreender não apenas o seu treinamento e qualificação, mas também o envolvimento sistemático das diferentes áreas técnicas no trabalho de aperfeiçoamento de procedimentos de coleta. Esta preocupação deve ir além da preocupação das equipes técnicas com a coleta de informações de cada projeto específico, dirigindo-se de forma mais globalizante à preocupação com o aperfeiçoamento da relação entre coleta e análise de dados, levando a uma discussão de ações e políticas a serem desenhadas e implementadas para este fim.

Trata-se aqui de envolver os diferentes departamentos na discussão de políticas globais que substituam decisões tópicas acerca de procedimentos específicos no campo. Desta discussão deve necessariamente resultar uma maior homogeneidade tanto das propostas concretas de trabalho junto à rede surgidas de diferentes equipes, quanto dos procedimentos adotados pelas unidades regionais no processo de implantação de projetos, o que certamente permitirá uma maior consistência deste processo.

Quanto à questão da integração das áreas social e econômica, passa ela, num primeiro momento, pela integração dos próprios trabalhos da área social. Esta constatação implica em reconhecer que os diferentes levantamentos realizados por cada um dos 3 departamentos da área social (DEISO, DEREN e DEPOP) devem estar preparados para cumprir suas funções de análise de áreas específicas, ao mesmo tempo em que cumprem suas funções mais amplas de produção de informações cujo interesse pode, frequentemente, extrapolar os limites mais rigorosos da simples divisão de áreas temáticas em compartimentos estanques.

No caso do DEISO, especificamente, isto implica em reconhecer a necessidade de que a discussão das diferentes pesquisas cuja produção é de responsabilidade do departamento esteja aberta à participação de

representantes de outras áreas interessadas. Um exemplo recente deste trabalho integrado são as Pesquisas sobre Saneamento Básico que estarão indo a campo no final do 2o. semestre de 1989: ao longo de seu processo de reformulação, participaram das discussões e dos trabalhos de levantamento prévio de informações dois representantes do Departamento de Recursos Naturais (DERNA/DGC).

A participação destes técnicos não apenas abre espaço para que estas pesquisas venham a responder a necessidades de informações de interesse do IBGE e não apenas das áreas temáticas de interesse do departamento, mas reconhece, também, que as diferentes áreas técnicas do IBGE apresentam competências específicas em áreas de conhecimento e que as pesquisas aqui desenvolvidas muito terão a lucrar com a contribuição integrada destes saberes específicos.

Da mesma forma, o investimento que vem sendo feito em algumas áreas do Departamento na utilização de informações produzidas em outros departamentos, revela certamente a convicção de que esta integração é salutar e necessária.

E dentro deste contexto que se impõe a necessidade de retomada da discussão, já iniciada pela DPE, sobre o contexto em que se desenvolvem os trabalhos na

área social. Esta discussão envolve, por um lado, a busca de uma maior definição do papel e do perfil de cada um dos departamentos envolvidos, bem como a explicitação da necessidade de envolvimento de cada um dos departamentos naqueles trabalhos de responsabilidade de outras áreas mas com impacto na produção analítica específica de cada um.

Retornando ao papel do DEISO neste contexto, é dentro desta discussão mais ampla que as diferentes equipes do departamento vêm buscando situar a sua participação no processo de reformulação da PNAD para a década de 90, bem como na definição dos objetivos e escopo de seus suplementos.

A retomada desta discussão é fundamental pelo papel central que a PNAD representou, ao longo das duas últimas décadas, como fonte fundamental de atualização de informações sobre a realidade sócio-econômica e demográfica brasileira. Seu sentido, conforme sempre enfatizado, de pesquisa transversal a vários departamentos, impõe a necessidade de total transparência em seu processo de reformulação.

As dificuldades na administração de uma pesquisa deste porte e relevância não devem servir de desestímulo para sua continuidade, sob pena de se privar uma vasta rede de usuários - mais amplamente a sociedade

civil - de um conjunto de informações fundamentais para o acompanhamento da situação sócio-econômica do país.

Pelo contrário, a ênfase no processo de discussão integrada permite que sejam buscados caminhos novos e alternativos para a solução destes impasses, com a aceitação de responsabilidade conjunta pelos destinos desta pesquisa e com a participação equilibrada dos diferentes departamentos envolvidos no processo de discussão sobre seus rumos.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO já publicados :

- PESQUISAS CONTÍNUAS DA INDÚSTRIA, vol. I, n. 1, jan. 1988
- PESQUISAS AGROPECUÁRIAS CONTÍNUAS : METODOLOGIA, vol. I, n. 2, 1988
- UMA FILOSOFIA DE TRABALHO : AS EXPERIÊNCIAS COM O SNIPC E COM O SINAPI, vol. I, n. 3, mar. 1988
- O SIGILO DAS INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS : IDÉIAS PARA REFLEXÃO, vol. I, n. 4, abr. 1988
- PROJEÇÕES DA POPULAÇÃO RESIDENTE E DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES OCUPADOS : 1985-2020, vol. I, n. 5, mai. 1988
- CLASSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES E PRODUTOS, MATÉRIAS-PRIMAS E SERVIÇOS INDUSTRIAIS : INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL E DE TRANSFORMAÇÃO, vol. I, n. 6, ago. 1988
- A MORTALIDADE INFANTIL NO BRASIL NOS ANOS 80, vol. I, n. 7, set. 1988
- ENSAIO SOBRE O PRODUTO REAL DA AGROPECUÁRIA, vol. I, n. 9, set. 1988
- PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS PESQUISAS ECONÔMICAS, SOCIAIS E DEMOGRÁFICAS, vol. I, Número Especial, out. 1988
- NOVO SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS, ANO BASE 1980 - RESULTADOS PROVISÓRIOS, vol. I, n. 10, dez. 1988
- PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES - METODOLOGIA PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE CAMPO, n. 11, jan. 1989
- DE CAMPONESA A BOIA-FRIA : TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO FEMININO, n. 12, fev. 1989
- PESQUISAS ESPECIAIS DO DEPARTAMENTO DE AGROPECUÁRIA - METODOLOGIA E RESULTADOS, n. 13, fev. 1989
- BRASIL - MATRIZ DE INSUMO-PRODUTO - 1980, n. 14, maio 1989
- AS INFORMAÇÕES SOBRE FECUNDIDADE, MORTALIDADE E ANTICONCEPÇÃO NAS PNAD's, n. 15, maio 1989
- AS ESTATÍSTICAS AGROPECUÁRIAS E A IIIa. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, n. 16, junho 1989
- BRASIL - SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS CONSOLIDADAS, n. 17, agosto 1989

agosto 1989

Para informações e consulta dirigir-se à :

BIBLIOTECA DA DPE

Rua Visconde de Niterói, 1.246 Bolco B, sala 510, Mangueira

Telefone : (021) 284 33 22 ramal : 303