

Indicadores sociais entre objetividade e subjetividade¹

Texto de Vera Telles

1) “Razão estatística e espaço público”

Este texto trata da construção dos parâmetros definidores dos mínimos sociais para a discussão sobre os padrões de igualdade/desigualdade, de exclusão/inclusão social. Esta construção de parâmetros está longe de se reduzir à engenharia técnica e metodológica contida na produção dos indicadores sociais, pois remete, para usar os termos dos proponentes do Mapa da Exclusão, às “utopias de inclusão” ou “utopias de felicidade”. Ou, para colocar em outros termos: expectativas de futuro, referências de um mundo que valha a pena ser vivido, figurações de outros mundos possíveis.

Mas, então, a pergunta: de que forma a produção de indicadores sociais (e os seus usos) pode contribuir para esta discussão? Ainda: de que modo participam dessa construção que é ao mesmo tempo ética e política? Para colocar em outros termos: de que modo a dimensão cognitiva/descritiva implícita nos indicadores articula-se com a dimensão normativa/prescritiva que rege a ação política que visa interferir e alterar o estado prático das coisas.

Como ponto de partida, gostaria de comentar a questão proposta por Alain Desrosiere sobre as relações entre razão estatística e espaço público. Em seu livro “La politique de grands nombres. Histoire de la raison statistique” (1993), o autor mostra que “*o espaço público como espaço no qual as questões da sociedade podem ser submetidas ao debate, depende de uma informação estatística acessível a todos*”. O debate sobre as diferentes opções e alternativa em pauta (e em disputa) numa sociedade “supõe a existência de um mínimo de elementos de referência comum aos diversos atores: nesse caso, a informação estatística compõe a linguagem que permite formalizar as coisas, dizer os objetivos e os meios de ação, para discutir seus resultados.

A razão estatística participa da construção do que poderíamos chamar de consensos cognitivos - certezas e evidências sobre as coisas em torno das quais o debate se desenvolve e em torno dos quais a divergência e discordância de opiniões, posições e proposições podem se tornar inteligíveis. E isso significa dizer que a razão estatística participa, para usar os termos de Durkheim, da produção/construção dos fatos sociais – fatos que parecem dotados de objetividade e evidência. E para isso, põe em ação um conjunto de regras de comparação e medidas de equivalência que transformam coisas em princípio disparatadas na realidade em “fatos sociais” dotados de consistência, coerência interna, com um estatuto de objetividade que opera como parâmetro e referência para o debate público. São esses consensos cognitivos que regulam os debates, as divergências,

¹ Extratos do texto apresentado por Vera Telles no Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, em 15 e 16 de maio de 2003

as polêmicas, inclusive a crítica e questionamentos dos próprios indicadores mobilizados neste debate.

Como diz Desrosiere :

A construção de um sistema estatístico é inseparável da construção de espaços de equivalência que garantam a consistência e a persistência, ao mesmo tempo política e cognitiva, destes objetos destinados a fornecer a referência aos debates

A informação estatística ... pode ser vista como o coroamento, sempre provisório e frágil, de uma série de convenções de equivalência entre seres que inúmeras forças desordenadas tendem continuamente a diferenciar e a disjuntar.

Ainda e o mais importante: por trás da grade de índices e medidas, há o lento, tortuoso e quase sempre conflituoso processo de construção social dos “objetos” ou dos “fatos sociais” que são alvo do debate e da ação política. O caso do desemprego é nesse sentido exemplar. A partir do século XIX (ref. França, Inglaterra), há o lento processo pelo qual, entre a massa indiferenciada e indiscernível dos sem-trabalho e dos pobres em geral, vai sendo destacada a parcela daqueles que serão identificados, classificados e também codificados como desempregados, categoria até então inexistente. Entra em operação um conjunto de medidas, de regras de equivalência, critérios de codificação e de classificação que são ao mesmo tempo estatísticas, jurídicas e institucionais, montando uma rede de relações e conexões a partir da qual o objeto “desemprego” ganha objetividade como fato social. A categoria de desempregado é definida por regras de equivalência e classificação em operação pelas estatísticas sociais, mas também em operação no campo jurídico para efeito de atribuição de direitos e no campo institucional para circunscrever alvos e objetivos de políticas públicas.

Trata-se da construção do desemprego como fato social. Mas essa construção não independente da construção de atores coletivos (os desempregados) e, junto com eles, das esferas de representação que os transformam em atores políticos com presença na cena pública e que irão reivindicar, disputar e negociar critérios e procedimentos envolvidos na própria definição do desemprego como problema público. Para trazer a discussão para a nossa realidade, valeria a pena lembrar os embates e debates que no início dos anos 80 “construíram” o desemprego como problema público: até então este não era considerado um problema relevante nas sociedades ditas subdesenvolvidas (supunha-se que o problema maior era o dito subemprego), não havia séries estatísticas confiáveis e os critérios utilizados pelo IBGE (com base nas definições canônicas do desemprego dadas pela OIT) começam a ser criticados por uma suposta subestimação do problema: em uma conjuntura de conflito social intenso (o movimento de desempregados em São Paulo, coisa inédita no país, estourando nos centros industriais do país), a questão ganha forma nas célebres (e hoje mal lembradas) polêmicas entre os técnicos do IBGE e os do Seade/Dieese – desses embates saiu a PED: por traz das questões metodológicas e técnicas havia a questão ao mesmo tempo cognitiva e política de saber quem são os desempregados, como tipificá-los, como mensurar o problema, etc. – e, claro, fortíssima pressão dos “sindicatos autênticos” do ABC para colocar o desemprego como problema social e problema público.

Daí que a construção dos critérios de objetividade e a produção de consensos cognitivos que pautam o debate público dependem desta rede de relações e conexões nas quais esses fatos estão inscritos:

A realidade de um objeto depende da extensão e solidez da rede mais ampla de objetos nos quais está inscrito. Esta rede é feita de conexões estabilizadas, de equivalências rotinizadas e de palavras/categorias para qualificá-las

Há portanto toda uma gramática na produção dos fatos sociais como referências e evidências que pautam o debate público, que regulam o jogo dos atores e a dinâmica dos conflitos.

Mas é aqui que nos aproximamos de uma das teses mais importantes do citado livro: a consistência dessa gramática está ligada à consistência de formas determinadas de regulação das relações sociais.

Nesse caso, os debates sobre a pobreza são especialmente reveladores. Com mostra o autor, referindo-se ao caso da França :

“a partir do início do século XX, as questões sociais passam progressivamente do registro da caridade e do paternalismo local ao da lei discutida no Parlamento e aplicada de modo uniforme em todo o país. Aparece um espaço nacional de debate sobre as causas da pobreza e sobre os remédios jurídicos e legais a serem oferecidos. São então construídos simultaneamente os instrumentos para tratar estas questões (por exemplo, as agências de ajuda ao desemprego), os registros administrativos ligados a esta questão (inscrição em listas) e os métodos para a medida destes novos objetos: os desempregados que passam a substituir os pobres. Estas máquinas complexas de registro, de medida e de tratamento são concebidas, discutidas e administradas segundo um standard uniforme em todo o país. A referência a uma taxa de desemprego medida nacionalmente aparece por volta de 1930 no debate público americano e por volta de 1950 na França. O espaço público de tratamento das relações sociais passa, então, a ser cada vez mais nacional (com fortes nuances conforme o grau e tipo de centralização de cada país).

...

No caso francês, essas transformações se articulam com a constituição de instâncias nacionais de negociação das relações salariais e com uma sua relativa uniformização (qualificações operárias definidas pelos “decretos Parodis” em 1946, estatuto geral da função pública em 1947), com a criação da Seguridade Social e as caixas nacionais de seguro-saúde, as alocações familiares, as aposentadorias.

... no correr dos anos 50 a 75, existiu, ao menos tendencialmente, um esforço para unificar o debate econômico e social em torno de uma linguagem comum, a do Plano e da macroeconomia keynesiana, a do crescimento e da contabilidade nacional, a da sociologia das desigualdades sociais e dos indicadores estatísticos, a das negociações coletivas apoiadas pelo Estado entre patronato e sindicatos sobre os salários inscritos em grades convencionais e sobre um sistema paritário e redistributivo de proteção social.

Na construção de medidas nacionalizadas de emprego e desemprego, de níveis de pobreza e de desigualdade social há a conjugação da invenção/construção de novos procedimentos de medida, de recenseamento e de instrumentos de medida e a construção do próprio espaço nacional em que essas questões passam a ser debatidas (conjugação da história interna da estatística e a história política de formação dos Estados Nacionais).

O importante nisso tudo: as redes de relações e conexões constroem os consensos cognitivos, e também os parâmetros normativos que irão reger as políticas públicas, alimentar a crítica social e a sociologia das desigualdade sociais, e o jogo dos atores, suas disputas e critérios de negociação nas esferas de participação e representação coletiva.

Essa longa referência a Desrosiere tem o sentido aqui de chamar a atenção para a complexidade que pode estar envolvida na produção de indicadores. Complexidade que diz respeito à construção dos fatos sociais, construção que tem uma dimensão cognitiva/descritiva, normativa/prescritiva e política.

Para radicalizar o argumento: os indicadores **não medem** a realidade, algo que estaria lá, pronto para ser descrito; mas **participam da construção social da realidade**. E é isso que seria importante melhor compreender. E essa construção não tem a ver tão simplesmente com o “mundo das representações” – são práticas e disputas, mediações e conexões, articulações e toda uma rede social (ao mesmo tempo técnica, científica, política, institucional) que permite que os “fatos sociais” ganhem evidência e pertinência.

2) A “crise das redes de equivalência” – quebra dos consenso cognitivos e normativos

Mas há uma outra questão proposta pelo autor sobre a qual vale se deter. Pois as mudanças em curso nas últimas décadas, redefinindo as relações entre Estado, economia e sociedade, abalando as formas centralizadas e verticalizadas de regulação social, terminaram por desfazer “essas redes de equivalência que conduziram as totalizações políticas e estatísticas”. É como que desfeita essa relativa coerência feita de instituições, de objetos sociais e de palavras/categorias para debatê-los:

... este espaço de relativa coerência, feito de instituições, de objetos sociais e de palavras para debatê-los, entra em crise a partir do fim dos anos 70. As redes de equivalência que levavam às totalizações políticas e estatísticas em parte se desfizeram.

... Os debates em torno da própria medida de alguns destes objetos e de sua significação tornam-se cada vez mais ásperos: população ativa, desemprego, massa monetária, pobreza, economia dita informal (isto é, que escapa às codificações administrativas).

... Não há uma “explicação” geral e única para esta evolução pois a linguagem anterior não é apta para dar conta de sua própria crise. Nenhuma explicação é mais geral que outra. Seria possível mencionar algumas. O estancamento do crescimento tornou mais difícil reunir os parceiros sociais para debater não os benefícios do crescimento, mas partilha dos efeitos da

crise. A maior integração da economia francesa nas trocas mundiais interdita o uso de modelos keynesianos válidos para uma economia autônoma. A diminuição da representatividade das organizações sindicais e políticas, antes em parte responsáveis pelo trabalho de totalização das reivindicações e projetos no interior de uma linguagem unificada e estável, fragiliza os porta-vozes através dos quais um espaço público relativamente balizado podia então funcionar. O Estado Nacional enquanto lugar de acumulação de informações e de produção de representações adequadas a uma ação política, encontra-se cada vez mais estilhaçado entre, de uma parte, as coletividades locais agora fortalecidas pelas leis de descentralização e, de outra, as instituições e regulamentações européias. A ação do Estado passa a ser menos voluntarista e macroeconômica, e mais orientada para a produção de regras que facilitem o livre jogo do mercado e a concorrência. Entre as empresas, é cada vez menos freqüente uma forma de gestão centralizada conforme os princípios tayloristas e fordistas que, ao favorecer a standartização de tarefas e produtos de amplo consumo, prestavam-se à construção de sistemas integrados de estatísticas industriais. Ao contrário disso, os modos de gestão descentralizados “à japonesa” apóiam-se em uma circulação local de informação através de contatos horizontais diretos entre indivíduos e não mais pela via hierárquica, o que diminui a pertinência das sínteses estatísticas anteriores.

Há um duplo problema nisso: de um lado, novas realidades que escapam das medidas e suas categorias descritivas, de tal modo que instaura-se a incerteza sobre os fatos e processos. O resultado não é apenas um debate cada vez mais áspero sobre as realidades econômicas e sociais, mas sobretudo algo como uma aguda dissonância das falas e discursos, sem encontrar vetores comuns que possam regular de forma consistente as divergências e oposições. É quando as divergências, oposições, discordâncias transformam-se em algo como uma cacofonia no espaço público pois já não se sabe ao certo a que se está referindo e qual a escala de validade das questões em pauta.

Veja-se, no cenário atual, as hesitações de toda ordem no que diz respeito ao desemprego: desde que o pleno emprego deixou de ser a referência (cognitiva/normativa), já não se sabe muito bem o “campo de sentidos” que se articula em torno do assim chamado desemprego de longa duração. Além de outras tantas hesitações, de pesadas conseqüências, na sua própria medida: longe de ser uma evidência apenas “estatística” (medida pelo tempo de procura), há aí um problema político: depois de um certo período de tempo, são mesmo desempregados? ou são “pobres” destinados à assistência social? Ou nem uma coisa e outra? – é nesse terreno ambivalente que começa a surgir a noção de “empregabilidade” e vai-se armando um terreno discursivo, político, institucional (e outros critérios de medida) que, na prática, termina por dissociar os pares emprego-desemprego (o que significa dizer: a questão do trabalho e de suas formas de regulação começa a ficar embaçada a ponto de desaparecer como problema). Em torno da dita “empregabilidade” (e suas medidas, critérios, etc) vai-se armando um outro campo de intervenção social, os atores já não são os mesmos, as mediações políticas são outras. E a ordem das equivalências altera-se (agora mais próximo do problema da “pobreza” e não do trabalho), etc. Isso valeria uma discussão mais

cuidadosa, no mínimo pelas implicações que tem na realidade brasileira (e a atual onda das chamadas políticas de emprego e renda).

Ainda: incertezas e dissonâncias no terreno normativo. No caso brasileiro, a questão do mercado informal é exemplar. De um lado, é uma noção de deixou de ter capacidade heurística tal a multiplicidade de situações novas e velhas que aí ficam embaralhadas. Mas também já não se sabe ao certo o que os indicadores que medem a informalidade do mercado querem dizer. Por décadas seguidas, esses indicadores eram mobilizados nos debates e polêmicas públicas como evidências das mazelas ou incompletudes da modernização e da modernidade brasileira, discussão que sempre teve como referência normativa e horizonte de expectativa a possibilidade de uma generalização da sociedade salarial com toda a gama de direitos e proteções sociais a ela associada. Nessa dupla desmontagem de consensos cognitivos e referências normativas, a própria categoria de mercado informal se esvanece para se reduzir a uma simples designação de situações empíricas, sem densidade interna e sem consistência como referência para o debate público. Daí as opiniões as mais disparatadas sobre o sentido do mercado informal, em que ficam embaralhadas as questões “clássicas” associadas à pobreza e “incompletude” da modernização brasileira, os problemas da “flexibilidade” do mercado (festejada por uns, criticada por outros), a defesa de alternativas (à direita, à esquerda; pragmáticas ou libertárias) às atuais restrições do mercado de trabalho. A cacofonia decididamente está instaurada!

3) Dilemas atuais

A questão: os indicadores participam da construção social da realidade em sua uma tripla dimensão: descritiva/cognitiva, normativa/prescritiva (referências de valor) e política na medida em que circunscreve arenas políticas e o jogo dos atores e operadores políticos.

Hoje, mais do que nunca, se afirma a exigência e urgência de construção de parâmetros para abrir o debate sobre os padrões de igualdade ou de inclusão social que se pretende como patamar de uma vida civilizada. É a questão proposta neste seminário. Mas nos vemos diante de um paradoxo que será preciso deslindar: de um lado, um notável progresso, em todos os sentidos, da massa e qualidade da informação disponível, dos procedimentos inovadores de registro e processamento de dados, de competências técnicas e profissionais, de sustentação institucional para a produção contínua de informações relevantes. No entanto, persiste uma incerteza que me parece importante de ser enfrentada sobre o sentido dos indicadores. Mais propriamente: a definição da escala de avaliação das situações e fatos que os indicadores medem.

Talvez a importância que hoje vem ganhando a questão das desigualdades intra-urbanas possa nos dar algumas pistas neste sentido:

Parafraseando o Desrosiere, mas em sentido inverso ao processo por ele descrito, vemos hoje em operação o que poderíamos chamar a “política dos pequenos números” que sugere outros vetores ou princípios de totalização – totalização estatística, totalização política. Não mais as verticalidades que remetiam as regulações centralizadas das relações sociais e das conexões entre Estado e sociedade. Mas vetores horizontalizados de referências, relações e conexões políticas, ancoradas nas formas espaciais de suas configurações e distribuições. Seria um exercício interessante reconstruir o jogo de causalidades e circunstâncias

que levam a esses deslocamentos de referências: as novas realidades urbanas que escapam por todos os lados de categorias e medidas tradicionais, mas também o jogo dos atores que ganha formatos plurais e descentrados e as novas configurações da ação pública e das políticas sociais – mudanças de fundo nas formas de regulação social e regulação política.

De toda forma, é importante identificar as ambivalências contidas nos micro-dados e micro-referências. Há sempre o risco de sua captura nas novas formas de gestão da pobreza, desconectadas de políticas capazes de interferir nos processos estruturantes que engendram novas desigualdades e novas clivagens sociais hoje estampadas nos cenários urbanos. E por essa via, junto com isso, há também o risco de fragmentação da realidade social - os dados e indicadores desconectados de processos estruturadores e também das mediações, redes e conexões que permitiriam sua tradução política.

Em outros termos: a produção dos indicadores está hoje no centro da tensão entre gestão e política, entre a lógica gestonária que vem tomando conta do cenário atual, e a política enquanto construção (e disputa) por novas formas de regulação social (e distribuição da riqueza social).

Mas está aí ao mesmo tempo o desafio da invenção política:

As referências territorializadas que colocam o espaço como variável central de análise significam não apenas mais um recurso técnico e metodológico à disposição da formulação de políticas e programas locais. Mas um outro modo de composição de totalidades, a partir dos territórios da cidade e suas conexões.

Na verdade, pensar e propor os indicadores a partir das referências espaciais significa colocar em pauta a própria noção de cidade, de urbanidade e de, para usar o neologismo, de cidadinidade. Como diz Bernard Lepetit, mais do que um conceito, a cidade é uma categoria de prática social. Não se trata apenas de recursos materiais e formas urbanas, mas trata-se sobretudo de considerar os atores – a trama dos atores – e as modalidades de apropriação dos recursos em disponibilidade. Apropriação no sentido em que Amartya Sen nos sugere, ao colocar no centro da discussão a capacidade que os indivíduos tem de transformar bens e recursos em formas valiosas de vida.

Talvez por aí também um pista para escapar da antinomia entre uma noção abstrata (e por vezes retórica) de cidadania e os usos ambíguos da chamada cidadania local que muitas vezes pouco se diferencia de formas modernas de gestão do social. Mas também pensar a cidade por outras referências em tudo diferentes do que ficou consagrado por uma certa linhagem da sociologia urbana: a cidade associada e reduzida ao problema da habitação e seu entorno imediato ou comunitário, ou dos problemas locais a serem geridos de forma eficiente por programas localizados, focalizados. Ao revés disso (uma visão comunitária), a cidade é feita de cruzamentos e passagens. Deste ponto de vista, pensar os bairros pauperizados a partir da cidade é pensá-los num “plano de consistência” composto por territórios, redes, comunicações, conexões e que permitem que, com toda as suas singularidades positivas e negativas, façam parte de uma mesma realidade vivida e um mesmo marco de referências.

Deste ponto de vista, a questão da acessibilidade é fundamental. Novamente citando Bernard Lepetit, “a importância dos diferentes recursos que os atores dispõem e a diversidade da extensão dos campos em que eles são capazes de agir estão entre as características essenciais do panorama social e constituem as fontes principais de sua modificação” (Arquitetura, geografia, história: usos da escala, in: Bernard Lepetit. Por uma nova história urbana. São Paulo, Edusp, 2001).

Pensar as relações entre cidade e cidadania. Não no plano da abstração dos conceitos. Mas a cidadania encarnada nos espaços e seus territórios, nas formas e na materialidade da cidade, no jogo dos atores e na trama das relações e suas conexões. E nesse caso, as “utopias de felicidade” com parâmetros de inclusão social poderiam ser pensadas como utopias encarnadas em formas de vida valiosas e válidas de serem vividas.

Pensar a cidade como espaço e territórios da cidadania significa talvez formular a sério a noção de acessibilidade – abertura de redes, passagens, conexões que articulam espaços e territórios. De novo, Amartya Sen nos ajuda a formular a questão, ao menos nos fornece um ponto de partida: a possibilidade das pessoas exercerem atividades valorizadas e a capacidade de desempenhar essas atividades. Ao invés das necessidades, a noção de “efetivações” – o que as pessoas conseguem fazer e ser; mais ainda: a liberdade das pessoas escolherem entre vários modos de viver. É por esse prisma, diz Sen, que as políticas deveriam ser formuladas e avaliadas: até que ponto permitem às pessoas converter bens e rendas em capacidades e efetivações.

Mas isso também coloca um problema: pois para muitos são estreitos os horizontes do que imaginam poder ser e poder fazer, e muitas vezes não escapam dos estreitos limites em que estão confinadas suas vidas. Esse bloqueio das possibilidades de imaginar outras possibilidades aparece como resignação ou sentido de fatalidade. Talvez aqui se aloje toda a importância do que é proposto na elaboração do Mapa da Exclusão/Inclusão, ao medir as disparidades internas em uma cidade, e a partir daí construir parâmetros da inclusão. Pois a possibilidade de querer e desejar outra coisa que não o imediatamente dado e vivido depende em grande parte dessa medida. É um modo de introduzir a dimensão do possível ou das virtualidades no real. Sem esse jogo cruzado de referências, os indicadores podem tão somente constatar fatos e realidades encapsuladas no real imediato, sem abertura para outros mundos possíveis.

E isso coloca em pauta as condições de acesso aos “bens valiosos” ou ainda a possibilidade de elaborar e imaginar “outros mundos possíveis” não como pura fantasia, mas como plausibilidade de mundo, como possíveis ou virtualidades que compõem o real. E isso passa pelas possibilidades de exercer a “cidadinidade” – acesso à cidade, aos seus espaços e seus usos, aos bens materiais e bens simbólicos, mas também a “diversificação e enriquecimento das relações individuais e sociais urbanas” (Ascher). Trata-se aqui das condições de elaborar, ampliar e diversificar os “desejos de cidade” (Aldaiza Sposati), sem o que esse desejo pode ser inteiramente capturado pelo impulso aquisitivo de consumo.

Talvez por esse prisma possamos trabalhar com a noção de acesso à cidade, seus serviços, seus usos e os bens materiais e simbólicos que ela pode ou poderia oferecer. Ao invés de exclusão, os bloqueios e impedimentos desse acesso. Ao invés de atendimento das necessidades, a ampliação e diversificação das possibilidades e capacidades de efetivar ou realizar formas de ser consideradas válidas e valiosas.

