

Indicadores sociais e desenvolvimento sustentável*

Mauricio Siqueira**

A IDÉIA AQUI é apresentar algumas preocupações e sugestões de caráter teórico, conceitual, no que se referem à elaboração e ao uso de indicadores sociais ou culturais para fins de gestão cultural local, tendo como horizonte a idéia de desenvolvimento sustentável.

Como sabemos, a publicação dos assim chamados indicadores culturais do IBGE suscitou alguns desafios **também no campo teórico**. Por exemplo, o esforço de técnicos do IPEA em gerar um índice de desenvolvimento cultural. Nesse sentido, uma discussão relevante para nossos propósitos envolve a consideração dos limites desses indicadores **e a sua conseqüente complementação com estudos qualitativos**. Aproveito para chamar a atenção para a urgente identificação e articulação de pesquisas e estudos a esse respeito que são desenvolvidos nas universidades e demais centros de pesquisas no Brasil, de modo a torná-los acessíveis a todos os interessados.

Pois bem, essa discussão conta com uma importante contribuição proporcionada por organizações do assim chamado Terceiro Setor no Brasil. Em geral são organizações do tipo ONG ou OSCIP que trabalham em parceria com o Estado ou suprindo deficiências deste. Muitas contam com financiamento internacional e são bastante cobradas em função dos resultados de seus projetos. Evidentemente uma preocupação

* IV Seminário de Políticas Culturais, Fundação Casa de Rui Barbosa, (23-25 set. 09). Mesa: Cultura e Desenvolvimento: índices e indicadores.

** Sociólogo, Doutor, Pesquisador do Setor de Estudos de Política Cultural da Fundação Casa de Rui Barbosa.
mauricio@rb.gov.br

central de tais organizações é a formulação de indicadores adequados a expressar os resultados de suas ações¹. São experiências ricas e que podem servir de referência para a gestão local de projetos e/ou políticas culturais, desde sua fase de planejamento à fase de avaliação de resultados. Em outras palavras, para a continuidade de políticas públicas é necessário apresentar regularmente indicadores de resultados, condição indispensável para o aporte de recursos públicos. São indicadores que também são úteis na avaliação de impactos dos respectivos projetos, experiência esta já institucionalizada na área de gestão ambiental, por exemplo.

Na área da cultura, as realidades a serem atingidas pelas políticas são complexas e, por conseguinte, é preciso cautela com as propostas de mensurar esses processos a partir de noções tais como eficiência e eficácia, já que há o risco de se cair numa avaliação economicista e mecânica. A própria idéia de cultura, como se sabe, permite largo espectro de entendimento e, conseqüentemente, de construção de indicadores que se refiram a ela.

Nunca é demais lembrar que os indicadores **indicam**, mas **não são** a realidade a que se remetem. Além disso, não substituem os conceitos que lhes servem de referência, como ressalta Paulo Jannuzzi. Notadamente no campo da cultura, na medida em que os indicadores se remetam a aspectos intangíveis (consciência social, auto-estima, comportamentos etc.) isso se torna ainda mais importante. Estes constituem dimensões complexas da realidade em questão, representam processos não lineares ou progressivos e, portanto, demandam um tratamento holístico correspondente.

Nesse tipo de experiência a que nos referimos, é mais apropriado se falar de um sistema de indicadores, já que a construção e a respectiva combinação dos mesmos parte de uma série de tomadas de decisão que precisam levar em conta as concepções, interesses e enfoques das organizações envolvidas e, por isso, em escala local é indispensável o diálogo e a negociação entre as partes envolvidas no projeto, já

¹ Cf. o trabalho de Leandro Lamas Valarelli, "Indicadores de resultados de projetos sociais", aqui tomado como referência. Disponível em: http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_jul99.cfm. Acesso em: 03 fev. 2009.

desde a fase do seu planejamento. Trata-se de envolver os interessados na construção desse sistema e não se limitar aos indicadores já disponíveis. Essa consideração traz a vantagem de evitar futuros conflitos entre os sujeitos participantes e/ou administrá-los de modo mais consequente.

Além disso, é fundamental para o êxito das políticas propostas considerar que cada realidade local tem sua especificidade objetiva e cultural, e sua compreensão demanda um sistema de indicadores também específico.

Como lembram José Guimarães e Paulo Jannuzzi (2004), há um certo deslumbramento e uma mitificação em relação a certos indicadores sociais, como o IDH, por exemplo. Isso ocorre principalmente com as medidas-resumo da realidade social, chamadas de indicadores sintéticos ou índices sociais.

Ocorre que com o surgimento de indicadores de segunda geração, como o IDH, foi possível trazer para a discussão entre os agentes públicos e privados preocupados com o desenvolvimento toda uma série de conceitos de viés economicista e mecânico. Houve, de fato, um avanço com a opção pelo PNUD de um entendimento de desenvolvimento humano que diverge diretamente das chamadas teorias do capital humano, ou seja, no PNUD ressalta-se que as pessoas não são meios de produção, mas sim objetivos finais do desenvolvimento. Além disso, o PNUD acertadamente entende os indivíduos como co-participantes, como sujeitos, do desenvolvimento e não meros beneficiários (Ainda Guimarães e Jannuzzi, 2004). A esse respeito, é importante ressaltar que conceitos tais como capital humano e capital cultural expressam, a meu ver, formas fetichizadas da contabilidade de uma sociedade onde o capital é hegemônico, cabendo antes no repertório de um banco, mas não em uma política pública comprometida com o desenvolvimento sustentável. Além disso, já por volta dos anos 80 do século passado, essa concepção de desenvolvimento humano adotada pelo PNUD encontrava respaldo na idéia de desenvolvimento sustentável. De fato, o conceito de desenvolvimento sustentável da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), da ONU, contém em sua formulação uma relação direta entre *desenvolvimento* e *necessidades humanas*. Ocorre, contudo, que *desenvolvimento*, na sociedade em que é hegemônico o capital, significa um

desenvolvimento que leva em consideração as necessidades humanas de modo bastante específico, ou seja, ao mesmo tempo que amplia a esfera das necessidades, leva também a uma subestimação dessas necessidades do ponto de vista das reais potencialidades dos indivíduos, na medida em que o parâmetro desse desenvolvimento é o grau de valorização do capital, isto é, o lucro.

Pelas razões acima expostas, ao se tratar da gestão de políticas públicas de cultura nos municípios é preciso levar em consideração, entre outras coisas, aquilo que Guimarães e Jannuzzi (2004) chamam de superdimensionamento de um determinado índice, "geralmente lastreado num processo de negligenciamento do entendimento que um indicador nada mais é do que a medida operacional do conceito". Além disso,

parece estar se consolidando em uma prática corrente a substituição do conceito indicado pela medida supostamente criada para operacionalizá-lo, sobretudo no caso de conceitos abstratos complexos como desenvolvimento humano e condições de vida. (Guimarães e Jannuzzi, 2004).

Essa subestimação do conceito

tem outro desdobramento muito preocupante sobre o campo da formulação de políticas, que é o de reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção não interviessem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes (ibidem).

Com base em tais observações, podemos afirmar que é mais adequado aos fins aqui propostos discutir políticas públicas, inclusive culturais, considerando fatores pertinentes às complexidades das realidades em questão, tais como a inserção do Brasil na globalização, o horizonte de um desenvolvimento sustentável e a identificação dos sujeitos desses processos. Além disso, cabe sublinhar que a produção de riqueza tende a ser cada vez mais uma "produção biopolítica", que é a produção da própria vida social, onde há uma interação crescente entre o econômico, o político e o cultural, como propõem Antonio Negri e Michael Hardt (Hardt; Negri, 2001: 13). A elaboração e uso de indicadores sociais para fins de gestão em escala local, como no caso dos municípios, requer, portanto, cuidados e um devido instrumental teórico que fundamente os

conceitos a que se referem esses indicadores, bem como permita a complementação destes em tais realidades complexas por meio de outros estudos e sistemas de informações. Por isso é importante, antes de tudo, referenciar as políticas públicas e a gestão em pauta ao tipo de desenvolvimento que se pretende alcançar. Cabe ainda observar que no Brasil contamos, inclusive, com municípios de médio porte que já participam de redes de cidades em escala mundial.

Essa consideração da dimensão global, como elemento importante da complexidade das realidades sociais tratadas, nos leva a concordar com Alain Touraine (2006: 20-21), no sentido de que há uma escalada das reivindicações culturais, tanto sob uma forma neocomunitária como sob a forma de apelo a um sujeito pessoal e à reivindicação de direitos culturais. Nesse ponto, Alain Touraine observa que os *atores sociais* e os *movimentos sociais* são cada vez mais substituídos no mundo de hoje pelos *sujeitos pessoais* e pelos *movimentos culturais*.

O fato é que, atualmente, os problemas culturais assumiram uma dimensão tão relevante, que é necessário que o pensamento social se organize em torno deles para poder explicar a nova realidade social, os novos atores e os novos conflitos. Trata-se, portanto, de buscar novos paradigmas, como propõe Touraine (2006: 09).

Por isso, nossa proposta é de que é preciso conhecer as **necessidades culturais** e **os imaginários sociais acerca de cultura** dos diversos segmentos sociais na realidade em questão, informações estas que, **combinadas** com indicadores "técnicos", podem ser fundamentais para o êxito da gestão local. Isso permite identificar comportamentos, desejos, subjetividades e seus respectivos portadores, que podem vir a se constituir em sujeitos culturais voltados para uma sustentabilidade de políticas que tenham correspondência com essas mesmas necessidades.

Trata-se, em suma, de dar maior relevância à diversidade cultural no Brasil. Nesse sentido, cabe notar que a entrada em vigor da *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*, da UNESCO, bem como sua ratificação pelo governo brasileiro em 2007, resultam de longo e complexo processo de mobilização social, política e teórica. Os antecedentes da aprovação da Convenção

revelam um processo de mudança do foco dessas discussões, que passou da idéia de "exceção cultural" a um conceito abrangente, articulando diversidade, direitos humanos e desenvolvimento, ou seja, ampliando o debate para além do mercado. Trata-se hoje da diversidade cultural sob o entendimento de que os bens e serviços culturais não são simples mercadorias, senão que portadores de valor e de sentido, como lembra Jurema Machado (cf. MACHADO, 2008).

Além disso – e não menos importante – a consideração desses indicadores culturais sob a ótica da proposta de desenvolvimento sustentável, como sublinha Ana Clara Ribeiro, poderia alterar

a centralidade da economia na modelagem do desenvolvimento, introduzindo o diálogo obrigatório com outras disciplinas e com as práticas sociais. Ao exigir a revisão dos recursos – do seu encadeamento na produção e no consumo – possibilitaria a introdução da relevância das abordagens **qualitativas** do desenvolvimento e do espaço. (RIBEIRO, 1997: 477).

Pois bem, gostaria de apresentar aqui algumas propostas do sociólogo **Boaventura de Sousa Santos**, por considerarmos que as mesmas podem ajudar na avaliação e no tratamento de realidades locais complexas, para fins de gestão, dando assim **sustentação teórica** mais adequada aos conceitos empregados na formulação dos respectivos indicadores sociais.

Uma contribuição que considero importante para os fins de nossa discussão é o seu projeto de pesquisa intitulado "A reinvenção da emancipação social". Trata-se de pesquisa por ele coordenada e realizada em seis países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal. Ou seja, realidades afins e pertinentes ao nosso campo geocultural de interesse. Foram estudadas alternativas à globalização neoliberal e ao capitalismo global a partir de experiências dos movimentos sociais e culturais nesses países, com foco nas seguintes áreas temáticas: democracia participativa; sistemas de produção alternativos e economia solidária; multiculturalismo, direitos coletivos, pluralismo jurídico e cidadania cultural; alternativas aos direitos de propriedade intelectual e biodiversidade capitalistas; novo internacionalismo operário.

Boaventura propõe um outro modelo de racionalidade com a intenção de superar a racionalidade ocidental dominante que, segundo ele, contribui para a ocultação, descrédito e desperdício da experiência social que se apresenta como alternativa à globalização neoliberal. Esta é a discussão que também pode envolver a formulação de CONCEITOS que servem de base a indicadores sociais, assim como a própria utilização desses mesmos indicadores para fins de políticas públicas.

Entre as conclusões de sua pesquisa, Boaventura ressalta que

Em primeiro lugar, a experiência social em todo o mundo é muito mais ampla e variada do que a tradição científica ou filosófica ocidental conhece e considera importante. Em segundo lugar, esta riqueza social está a ser desperdiçada. É deste desperdício que se nutrem as idéias que proclamam que não há alternativa, que a história chegou ao fim e outra semelhantes. Em terceiro lugar, para combater o desperdício da experiência, para tornar visíveis as iniciativas e os movimentos alternativos e para lhes dar credibilidade, de pouco serve recorrer à ciência social tal como a conhecemos. No fim de contas, essa ciência é responsável por esconder ou desacreditar as alternativas. Para combater o desperdício da experiência social, não basta propor um outro tipo de ciência social. Mais do que isso, é necessário propor **um modelo diferente de racionalidade**. (Santos, 2006: 778).

Esse modelo de racionalidade criticado é denominado por Boaventura de razão indolente, sendo que ele propõe um outro modelo chamado de razão cosmopolita. Com base nessa razão cosmopolita, seu autor apresenta três procedimentos sociológicos: a sociologia das ausências, a sociologia das emergências e o trabalho de tradução. Ele constata que a racionalidade ocidental dominante tem como principal característica

por um lado, contrair o presente e, por outro, expandir o futuro. A contração do presente, ocasionada por uma peculiar concepção de totalidade, transformou o presente num instante fugidio, entrincheirado entre o passado e o futuro. Do mesmo modo, a concepção linear do tempo e a planificação da história permitiram expandir o futuro indefinidamente. Quanto mais amplo o futuro, mais radiosas são as expectativas confrontadas com as experiências do presente. (Santos, 2006: 779).

Já a racionalidade cosmopolita, segundo seu autor, segue trajetória inversa:

expandir o presente e contrair o futuro. Só assim será possível criar o espaço-tempo necessário para conhecer e valorizar a inesgotável experiência social que está em curso no mundo de hoje. Por outras palavras, só assim será possível evitar o gigantesco desperdício da experiência de que sofremos hoje em dia. Para expandir o presente, proponho uma sociologia das ausências; para contrair o futuro, uma sociologia das emergências. [...] a imensa diversidade de experiências sociais revelada por estes processos não pode ser explicada adequadamente por uma teoria geral. Em vez de uma teoria geral, proponho o trabalho de tradução, um procedimento capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis sem destruir a sua identidade. (Santos, 2006: 779).

A resposta de Boaventura, a sociologia das ausências,

visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, ativamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe. O seu objeto empírico é considerado impossível à luz das ciências sociais convencionais, pelo que a sua simples formulação representa já uma ruptura com elas. O objetivo da sociologia das ausências é transformar objetos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças. [...] O que é que existe no Sul que escapa à dicotomia Norte/Sul? O que é que existe na medicina tradicional que escapa à dicotomia medicina moderna/medicina tradicional? O que é que existe na mulher que é independente da sua relação com o homem? É possível ver o que é subalterno sem olhar à relação de subalternidade? (Boaventura, 2006: 786).

Com esse paradigma Boaventura pretende trazer à superfície toda a diversidade e multiplicidade das práticas sociais de uma dada realidade social. Esse afloramento para o conhecimento de tais práticas sociais pode levar a uma auto-afirmação das mesmas e a credibilizá-las, de modo a que essas singularidades possam se apresentar de forma adequada frente ao descrédito e marginalização produzidos permanentemente pelo pensamento hegemônico global.

No que se refere à temporalidade, o objetivo de dilatar o presente é alcançado, portanto, pela sociologia das ausências. Para a contração do futuro, Boaventura propõe uma sociologia das emergências que busca construir um futuro com base em múltiplas possibilidades concretas, inclusive utópicas, isto é, contrapondo-se à concepção

hegemônica de um futuro baseado num tempo linear: "Não se trata de minimizar as expectativas, trata-se antes de radicalizar as expectativas assentes em possibilidades e capacidades reais, aqui e agora." (Santos, 2006: 797).

Para que os resultados obtidos pela sociologia das ausências e pela sociologia das emergências no tratamento respectivo da realidade em questão sejam inteligíveis faz-se necessário um procedimento que Boaventura chama de trabalho de tradução.

Trata-se de um procedimento que não atribui a nenhum conjunto de experiências nem o estatuto de totalidade exclusiva nem o estatuto de parte homogênea. As experiências do mundo são vistas em momentos diferentes do trabalho de tradução como totalidades ou partes e como realidades que se não esgotam nessas totalidades ou partes. Por exemplo, ver o subalterno tanto dentro como fora da relação de subalternidade. (Santos, 2006: 802).

A nosso ver, o trabalho de tradução pode ser efetuado, por exemplo, mediante estudos de percepção e outros estudos qualitativos em relação à realidade local para a qual se pretenda formular indicadores sociais e políticas públicas. Por isso são importantes os estudos de percepções, como notadamente na área de meio ambiente e planejamento urbano, onde há larga experiência no Brasil. Para os limites deste texto conferimos à idéia de percepção um sentido mais amplo possível, embora sabendo que tais estudos podem ir do estruturalismo à fenomenologia, entre outros.

Nesse ponto, gostaria de trazer para a discussão uma experiência do que poderia representar esse trabalho de tradução e de complementação dos indicadores culturais para fins de gestão local. A tradução de tais informações para fins de gestão no campo das políticas públicas de cultura pode ser ilustrada com as experiências das iniciativas da rede de cidades "Como Vamos". Estas são ações da sociedade civil organizada voltadas para a combinação de indicadores sociais quantitativos e estudos qualitativos com a intenção de fornecer aos cidadãos em geral e aos gestores públicos em particular instrumentos que possam servir de parâmetros para a gestão local também no campo da cultura.

A rede de cidades "Como Vamos" é formada por São Paulo, Teresópolis, Ilha Bela, Cáli, Cartagena, Medellín, Rio de Janeiro e Bogotá. O objetivo de tais iniciativas é, em suma,

monitorar e aprimorar os indicadores de qualidade de vida nessas cidades. No Brasil, o marco inicial corresponde ao movimento Nossa São Paulo, lançado em maio de 2007. No Brasil, esses projetos tiveram como inspiração o Bogotá Cómo Vamos, movimento iniciado em 1998.

Em geral, são organizações apartidárias que, com base em pesquisas de percepção periódicas, combinadas com indicadores técnicos de resultados, buscam para suas cidades metas objetivas e quantificáveis; indicadores de desempenho para cada setor da administração pública local; ampla divulgação pela mídia e acompanhamento periódico da execução dessas metas. Por exemplo, no Rio de Janeiro as áreas monitoradas são saúde, educação, violência e segurança pública, cultura, meio ambiente, trânsito e trabalho, emprego e renda.

Referências Bibliográficas:

- BANIWA, Gersem Luciano. Diversidade cultural, educação e a questão indígena. In: BARROS, José Márcio (Org.). *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.
- CEVASCO, Maria Elisa. *Dez lições sobre estudos culturais*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- GOMES, Nilma Lino. Diversidade étnico-racial e a educação brasileira. In: BARROS, José Márcio (Org.). *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.
- GUIMARÃES, José R. S.; JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. 2004. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf. Acesso em: 30 jan. 2009.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

IBGE, Diretoria de Pesquisas. *Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

MACHADO, Jurema. In: BARROS, José Márcio (Org.). *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Desenvolvimento sustentável: novas redes e novos códigos. In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (Org.) *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

SALVATO, Márcio Antônio. Desenvolvimento humano e diversidade. In: BARROS, José Márcio (Org.). *Diversidade cultural: da proteção à promoção*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo: Cortez, 2006.

TOURAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

VALARELLI, Leandro Lamas. Indicadores de resultados de projetos sociais. Disponível em: http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_jul99.cfm. Acesso em: 03 fev. 2009.