



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**A UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS PELA GEOGRAFIA:  
Uma análise crítica**

José Carlos Milléo

Orientador: Dr. Ruy Moreira

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal Fluminense, Niterói - RJ, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Niterói, RJ  
Dezembro de 2005

M 646      Milléo, José Carlos.  
A utilização dos indicadores sociais pela geografia : uma  
análise crítica / José Carlos Milléo de Paula. – Niterói : s.n. ,  
2005.  
105 f.  
Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal  
Fluminense, 2005.

1.Indicadores sociais. 2.Mudança social. 3.Pobreza.  
4.Geografia. I.Título.

CDD 300.72

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGeo

JOSÉ CARLOS MILLÉO DE PAULA

Tese submetida ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia, área de Concentração em Ordenamento Territorial e Ambiental, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

TESE APROVADA EM \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Dr. Ruy Moreira – UFF  
Orientador

---

Dr. Antonio de Ponte Jardim – IBGE  
Membro

---

Dr. Marcos Antônio Campos Couto – UERJ/FFP – S.G.  
Membro

---

Dr. Jacob Binsztok – UFF  
Membro

---

Dr. Jorge Luis Barbosa – UFF  
Membro

Para Laura, Cirene e Cláudio.  
Mostraram-me como breves encontros podem deixar nossa alma marcada para sempre.

As leis da estatística são válidas somente quando se lida com grandes números e longos períodos de tempo, e os atos ou eventos só podem ser vistos estatisticamente como desvios ou flutuações. A justificativa da estatística é que os feitos ou eventos são ocorrências raras na vida do dia-a-dia e na história. Contudo, o significado das relações cotidianas revela-se não na vida do dia-a-dia, mas em feitos raros, tal como a importância de um período histórico é percebida somente no poucos eventos que o iluminam.  
(Hannah Arendt, 1958)

## AGRADECIMENTOS

**Aos colegas do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense**, por terem me concedido uma licença que, tenho certeza, acabou resultando em mais trabalho para cada um dos professores. O afastamento por um ano e três meses dos afazeres cotidianos foi, para mim, uma pausa imprescindível para a devida reflexão e realização desta pesquisa.

**Ao meu orientador professor Ruy Moreira**, por ter acreditado no projeto. Por suas leituras e observações sobre os textos que vieram a compor esta tese. Sobretudo, por nossas conversas recheadas de bom humor. Mais que conselhos estas foram um convite à reflexão (que tento aceitar todos os dias).

**Aos professores Jacob Binsztok e Jorge Luis Barbosa**, pela leitura atenta e comentários criteriosos feitos na defesa do projeto de pesquisa e na fase de qualificação para a defesa desta tese. Suas recomendações bibliográficas, em especial, foram de extrema valia na consecução desta pesquisa.

**Ao Ivaldo**, por sua atenção e paciência em discutir e explicar os pontos mais obscuros de autores com os quais tinha pouca ou nenhuma intimidade.

**Ao Charles**, pela leitura e comentários das primeiras versões da tese, que deve ter lhe custado um tempo precioso e que me fez apreciar ainda mais sua amizade.

**Ao Marcio**, por seu apoio, tanto da forma de textos quanto de palavras de incentivo. Ambos foram de grande importância para mim.

**Ao Manoel Fernandes**, pela inspiração que suas conversas e sua companhia sempre me trouxeram.

**À Sônia**, por sua ajuda inestimável durante o tempo em que tive de “equilibrar” Coordenação de Curso e Doutorado.

**Ao Carlos Walter**, por sua atenção e disposição ao diálogo além dos textos que me fazia chegar, sempre em boa hora. Seu interesse me ajudou a renovar minha disposição em persistir no término desta tarefa.

**À minha irmã Regina** que, no momento certo, sem nem mesmo ter percebido, mostrou-me que a realização desta pesquisa era possível.

**Ao meu irmão Lourenço**, pelas conversas gostosas que me ajudavam a “desanuviar as idéias”.

**À Gloria**, pela extrema compreensão com a qual sempre acolheu minhas ausências, distâncias e impaciências. Seu carinho, em momentos tão difíceis, tornaram muito menos árdua a caminhada e só aumentaram a satisfação em dividir a vida com alguém tão importante para mim.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é elaborar uma crítica ao processo de adoção e utilização dos indicadores sociais pela Geografia. Esta proposta baseou-se no argumento de que este encontro, Geografia/indicadores, não tem sido devidamente explorado em função de uma atmosfera povoada de deficiências e lacunas teóricas. Por isso, através do levantamento de algumas circunstâncias históricas e teóricas que presidiram o nascimento dos indicadores sociais, seu conceito e principais pressupostos foram revistos. Da mesma forma, alguns referenciais teóricos provindos da corrente Utilitarista da Economia, assim como aqueles oriundos da Escola de Sociologia de Chicago, foram examinados. Tendo em vista o destaque dado a estas duas fontes de influência, são apontadas possibilidades e deficiências dos indicadores sociais. Caracteriza-se o encontro da Geografia com os indicadores sociais como tendo sido marcado pela desconsideração das circunstâncias anteriormente citadas. Isto se reflete em um olhar negligente para com o indicador social e seu papel como objeto técnico auxiliar na produção de um espaço racional. Deste modo, o trabalho lembra que os conceitos próprios da Geografia podem ser redirecionados à construção dos indicadores sociais. Foi apontada também uma reduzida reflexão sobre a reconstrução e representação estatística, o que colabora para que se mistifique sua utilização e prejudique a análise dos processos que compõem a substituição de um conceito social por dados estatísticos. Este trabalho infere que, de forma crescente, incursões em torno da relação entre o espaço e os indicadores sociais deverão se dar, como uma repercussão mais imediata das novas demandas de informação, tanto para o controle quanto para a exploração de novas frentes ao processo de acumulação. Para isto, demonstrou-se como os estudos interessados na mudança social fomentaram as primeiras discussões em torno da idéia de se criarem indicadores sociais que mais recentemente vêm sofrendo questionamentos através da reconsideração de alguns de seus pilares como a modernização, o progresso ou mesmo o desenvolvimento. Este processo de procura por novas bases de informações, assim como os questionamentos dos formatos tradicionais de obtê-las, vem provocando a reemergência de debates mais afeitos ao campo da Ética e da Filosofia Política que, de maneira geral, haviam se afastado das discussões sobre os indicadores sociais. Estes debates são aqui explorados não só como uma recomposição de aspectos anteriormente relevados, mas também como um chamamento à reconsideração do componente espacial que transpassa o tema indicadores sociais. Foram examinadas, em especial, propostas liberais como as do filósofo político John Rawls e do economista Amartya Sen, tentando levantar as possibilidades destes dois autores funcionarem como alvo de ponderações provindas da Geografia. Por fim, são feitas algumas reflexões com base em pesquisas mais recentes. Os apontamentos feitos a tais trabalhos já procuram evidenciar novas tendências que podem ser assumidas na “métrica” do social. Também se analisam as perspectivas que exploram o conceito de pobreza, demarcando-o de maneira mais rígida e tradicional, com base ao acesso sobre bens e rendas e que, com esta linha, procuram mapear a pobreza, até pesquisas que procuram utilizar o conceito de território para abordar a exclusão social.

**Palavras-chave:** indicadores sociais, Geografia, objeto técnico, racionalização, teoria social, mudança social, pobreza, exclusão social.

## ABSTRACT

The aim of this work is to develop a criticism about the process of adoption and utilization of the social indicators by Geography. This aim is based on the argument of this meeting, Geography/ social indicators, has not been duly explored because of an atmosphere full of deficiencies and theoretical gaps. Through the historical and theoretical circumstances survey that presided the social indicators rise, its concept and main conjectures that guide them were investigated. As well, some theoretical references from the Useful Economic current and from the School of Chicago were examined. Observing the prominence of those influence fountains, the social indicators' possibilities and deficiencies were pointed. The meeting between Geography and social indicators is marked by the negligence with previous mentioned circumstances. This situation has reflections on a negligent sight at the social indicator and its function as an assistant technical object at the production of a rational space, as well as forgets that concepts inside Geography can be redirected to the social-indicator construction. It was also appointed a reduced discussion about the reconstruction and statistic representation, which collaborates to mystify the utilization and damages the analysis of the process that collaborates to the substitution of a social concept by the statistics information. This work infers that, each time more, discussions about the relation between space and social indicators should happen as a immediately repercussion from new information demands, to the control as well as to the exploration of new ways to the accumulation process. For that, it was shown how studies interested in social changes advanced first discussions about the idea of the social indicator creation and recently has been questioned across the reconsideration of some its pilasters, like modernization, progress or development. This process of looking for new bases of information as well the questions about the traditional ways of getting them has brought to discussions the fields from Ethics and Political Philosophy that somehow were apart from social indicators discussion. These debates are here exploited not only as a re-composition of aspects emphasized before, but also as a recall to reconsider a space component that passes through the theme social indicators. Liberalism proposes were examined in a special way, just like the ones from the politic philosopher John Rawls and the economist Amartya Sen, by this point of view. At last, there are some reflections based on recent researches. The notes made to those works try to evidence new tendencies that should be assumed at the social "metrics". The perspectives that explore the concept of poverty are analyzed, marking it using a traditional and strict way, based on goods and income access and with this line try to map poverty, even researches that try to use the territory concept in order to approach social exclusion.

**Keywords:** Social Indicators, Geography, technical object, rationalization, social theory, social change, poverty, social exclusion.



## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	01
<b>1- A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS</b>	
1.1 Algumas considerações em torno do conceito de indicador social	06
1.2 Contextualizando o surgimento dos indicadores sociais	12
1.2.1 Utilitarismo e indicadores sociais	16
1.2.2 A Escola de Chicago e os indicadores sociais	23
<b>2- A GEOGRAFIA VAI AOS INDICADORES SOCIAIS</b>	
2.1 Apontando algumas características do encontro entre a Geografia e os indicadores sociais	30
2.2 A negligência à observação dos indicadores sociais como objeto técnico	31
2.3 A negligência às considerações geográficas sobre a necessidade humana	37
2.4 Insuficiências na adoção das estatísticas ligadas aos indicadores sociais	45
<b>3- A CRISE DOS INDICADORES SOCIAIS</b>	
3.1 Teoria social e indicadores sociais, uma relação insuficiente para compor crise e possibilidades de superação	50
3.2 Buscando um embasamento à incidência da Geografia no debate sobre os indicadores sociais	54
3.3 Mudança social, para além de sua relação com a industrialização	57
3.4 “Geografizando” a reemergência do contrato social	64
<b>4- OS INDICADORES SOCIAIS VÃO À GEOGRAFIA</b>	
4.1 A abordagem da pobreza	72
4.2 Indicando o desenvolvimento	77
4.3 Território e indicadores sociais	82
<b>CONCLUSÃO</b>	89
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	98

## INTRODUÇÃO

Este trabalho nasceu da incômoda observação de um descompasso. Mais recentemente assistimos à renovação de um debate intenso nas mais diversas frentes, em torno dos *indicadores sociais*. Discutem-se metodologias, criam-se índices-resumo, rejeitam-se ou aprovam-se determinadas estatísticas como demonstrativas do estado em que se encontra a sociedade. Mesmo dentro exclusivamente do âmbito científico, não tem sido menos forte o debate, já que, igualmente, não têm sido poucas as tentativas de se indicar a pobreza, o desenvolvimento, a miséria, a exclusão, a desigualdade, etc.

Uma volumosa literatura, que trata de questões pertinentes a este tema, tem se acumulado discutindo desde a viabilidade de se substituir um conceito por uma determinada informação (um indicador social), passando por metodologias de captação cada vez mais aperfeiçoadas, que reduzam as dubiedades de interpretação, chegando a críticas aos conceitos de qualidade de vida, nível de vida ou desenvolvimento.

Esta é uma face, senão promissora, ao menos efervescente do debate. Os indicadores sociais funcionam como uma espécie de “pião”, em torno do qual orbitam todos estes temas e alterações, além de outros não nomeados acima. Conjugam a qualidade de facilitar a visualização de um fenômeno social, enquanto geram polêmica no processo de simplificação/substituição em si. A Geografia destes indicadores é tomada de arrasto, de forma que estas discussões transbordam aos processos de mapeamento dos indicadores, de sua consideração em diferentes escalas, de sua superposição em cartogramas ou do abandono de alguns em favor de outros para que determinado espaço fique evidenciado.

A outra dimensão do descompasso apontado é constituída pela reduzida consideração dos indicadores sociais, como um objeto de estudo em si, aos olhos da própria Geografia. Uma curiosa posição para uma das poucas ciências que pôde experimentar, nos indicadores, uma intimidade quase visceral desde o momento de seu nascimento. Ou seja, não faltam motivos para que a Geografia mergulhe nesta consideração e a faça às minúcias, buscando uma densidade anteriormente alcançada na Economia, na Sociologia ou na Ciência Política.

Este trabalho não toma para si a monumental tarefa de extinguir as lacunas que se revelam através citado descompasso. Tentamos trazer aqui, uma contribuição que pode servir ao debate sobre as melhores formas de como esta aproximação pode se dar. Para isto, traçamos como nosso objetivo principal elaborar uma crítica ao processo de adoção e utilização dos indicadores sociais pela Geografia. Através desta crítica, acreditamos que é possível realizar uma contribuição à exploração, por esta ciência, das maiores virtudes dos

indicadores, além de uma adoção deste instrumental despida tanto do preconceito quanto do fetichismo, que acompanham as técnicas e são tão comuns na atualidade.

Defendemos que esta crítica, no entanto, só poderá ser feita se em concomitância for cumprido o pré-requisito da construção de uma atmosfera mais propícia ao debate. Para que isto se dê, alguns caminhos que, acreditamos, são impostergáveis, deverão ser trilhados. Cada capítulo deste trabalho representa uma tentativa de colaborar para a criação desta atmosfera, buscando desvelar não só a forma como a Geografia passou a se utilizar dos indicadores sociais, mas também, e mais recentemente, como estão se dando algumas tentativas de analisar os indicadores sociais a partir também de uma perspectiva que, ao menos, pretende ser menos “descolada” do componente espacial.

Em primeiro lugar, julgamos necessário que as idéias que regeram a criação do conceito de indicador social sejam examinadas mais detidamente e, desta vez, tentando esquadrihá-las como circunstâncias que reverberam fortemente no encontro da Geografia com este instrumental. Em função disto, é que foram alinhadas aquelas que, ao nosso entendimento, são as duas principais fontes teóricas que justificaram a possibilidade de existência dos indicadores sociais e que lhes forneceram suas funções dentro do planejamento estatal e privado. De um lado, abordamos a corrente utilitarista dentro da Economia, tanto em sua versão (que Amartya Sen denomina de) Ética quanto a “corrente da Engenharia”, dentro da qual figuram alguns economistas neoclássicos de grande expressão. Do outro lado, procuramos demonstrar como algumas idéias advindas da chamada Escola de Chicago também desempenharam um papel decisivo na constituição das primeiras idéias que indelevelmente marcaram os indicadores sociais, tendo em vista, principalmente, o interesse desta escola por formas de compreensão da mudança social e dos impactos que inovações tecnológicas poderiam provocar na sociedade.

Este encaminhamento, entretanto não deve ser encarado como mero inventário de idéias que funcionaram como os mananciais teóricos dos indicadores. Fazer isto equivaleria a um exame de discursos sobre o social, e o que se defende aqui é a observação do indicador com um conceito que nasce em sintonia com seu tempo e com os requerimentos que o modo de produção capitalista experimentava. Assim, o trabalho é também transpassado pela idéia de que os indicadores sociais, mais que mera estatística referida ao social, podem também funcionar como uma expressão eloqüente das modificações pelas quais passou (e passa) o capitalismo em seu regime de acumulação. Em especial, tentamos ver os indicadores como uma expressão da crise do fordismo e do Estado de Bem-Estar Social enquanto, mais recentemente, ele se apresenta como oportunidade para que verifiquemos as exigências do

regime de acumulação flexível para o levantamento das novas possibilidades de acumulação que o espaço, como um todo, apresenta.

No segundo capítulo, à luz daquilo que inferimos no momento precedente, tentamos recompor o encontro da Geografia com os indicadores sociais. Este processo foi visto aqui como marcado por negligências e insuficiências que tentamos retratar em pelo menos três aspectos. Inicialmente, procuramos abordar o significado da reduzida reflexão sobre os indicadores sociais como um fator decisivo na sua observação como mera informação estatística referida ao social. Aproveitamos, inclusive, este prisma para contrapormo-nos e defender a abordagem dos indicadores sociais a partir de um conjunto conceitual do qual a própria Geográfica já é detentora, ou seja, tentamos defender a possibilidade de os indicadores sociais passarem a ser vistos como um objeto técnico funcional à racionalização do espaço por determinados interesses.

Entretanto, acreditamos que as oportunidades, que podem se apresentar para uma exploração mais profícua deste encontro, não surgirão apenas de uma revisão do conceito e das possibilidades dos indicadores sociais em sua utilização pela Geografia, mas também de uma reconsideração de conceitos já debatidos por esta ciência, que podem se converter em fontes promissoras de investigação do social. Em função disto, procuramos focalizar o conceito de *necessidade* como tendo sido igualmente negligenciado em suas possibilidades de colaboração. O exame desta desconsideração parece revelar que esta lacuna ainda pode ser reparada em função de novas abordagens da necessidade humana que procuram reafirmá-la como um contraponto ao liberalismo mais extremado.

Por fim, neste mesmo segundo capítulo, procuramos apontar a contenda dentro do campo da Geografia em torno da adoção das estatísticas como marcada por uma insuficiente reflexão e que assume um papel importante na recomposição de uma atmosfera mais proveitosa. Muito já tem sido dito a respeito do fato de que combater a visão mítica das estatísticas na análise do social não significa seu abandono. Ocorre, porém que isto demanda que um aprofundamento sobre a representação estatística em si seja feita, decompondo-a e dissecando ao menos algumas das fases deste processo de representação. Para uma adoção mais proveitosa dos indicadores sociais isto deverá ser feito e não nos parece que seja apenas uma questão de a Geografia ganhar mais intimidade na lida com cálculos estatísticos.

Dentro do capítulo três, tendo em vista nossa tentativa de situar os indicadores sociais dentro de um movimento histórico mais amplo, três frentes foram as escolhidas para retratar uma utilização mais reduzida e reemergência do debate sobre os indicadores sociais. Todas estas três frentes são o desdobramento do mesmo raciocínio: a responsabilidade da Geografia

neste processo de recomposição deverá aumentar, porque esta reemergência pode ser interpretada à luz de uma renovação da relação entre indicadores e espaço.

A primeira frente explorada funciona também como uma prévia ao raciocínio explicitado, abordando a relação entre indicadores e teoria social. Embora tenhamos defendido a observação dos indicadores sociais como um objeto técnico, tentamos compor esta postura, procurando argumentar sobre a possibilidade de incorporação de outras contribuições que não apenas aquelas advindas da consideração de uma teoria social. Como complemento a este raciocínio, procuramos demonstrar que autores como Lefebvre, Harvey ou Bourdieu podem bem mostrar-nos como os indicadores sociais podem ajudar a erigir um espaço racional enquanto também sofrem a influência do concreto ou do simbólico.

A segunda frente é uma tentativa de retratar e interpretar o desgaste de certos conceitos relacionados à investigação da mudança social como sinais claros da necessidade de um novo paradigma ético que auxilie na construção de conceitos pela teoria social e oriente o julgamento destes indicadores. Este é o cerne do capítulo três, a reemergência dos indicadores sociais como a face mais evidente de um processo de recuperação de debates mais afeitos ao campo da ética ou da filosofia política, em detrimento de visões mais “técnicas”, originadas da economia neoclássica. Uma atenção especial é dedicada às idéias advindas do filósofo político John Rawls e do economista Amartya Sen. Rawls, por ser portador de um discurso que, em 1971, ao tentar compreender o liberalismo como uma teoria de justiça, não só apontava uma crise na métrica do social como fornecia reflexões que poderiam orientar uma renovação desta métrica. Sen é citado, e analisado, como um continuador das idéias de Rawls na medida em que enfatiza uma versão liberal da liberdade tão cara ao neocontratualismo deste, revitalizando as discussões sobre a viabilidade e importância de se medir o social.

Por fim, no capítulo 4, foram apresentadas algumas pesquisas que, de uma forma ou de outra, tocam na questão da construção de indicadores sociais. Tais pesquisas também procuram funcionar como possibilidades de observação dos indicadores em sua relação com o espaço. São vistas, aqui, muito mais como um prenúncio que propriamente como respostas aos dilemas enfrentados nos três capítulos precedentes. Ainda assim, são excelentes oportunidades de apontarmos as possibilidades que se abrem à incidência da Geografia na construção e análise de indicadores sociais. Tomamos, inicialmente, os estudos que se lançaram na conceituação e mensuração da pobreza. Aproveitamos esta ênfase para, à moda de tantos outros autores, reafirmar a complexidade do fenômeno pobreza e recusar sua circunscrição baseada em linhas demarcatórias rígidas, traçadas com base no acesso que

determinadas populações possuam a bens e mercadorias. Esta é uma perspectiva mais estreita de compreensão da pobreza e, por vezes, pode soar dispensável sua crítica, já que, como dissemos, outros autores já o fizeram exaustivamente. Entretanto, a recorrência destas análises, desta vez, inclusive, acompanhadas de considerações sobre sua espacialização, obriga também a uma reafirmação dos problemas que o estabelecimento de linhas de pobreza ou miséria acabam implicando.

Outros trabalhos destacados procuraram enfatizar o componente territorial na análise dos indicadores sociais e, neste ponto, tentamos evidenciar que avanços obtidos no debate sobre o conceito de território, bem poderiam beneficiar sobremaneira abordagens futuras. Embora não fosse nossa intenção inicial, chegamos mesmo, na parte final deste quarto capítulo, a explorar as possibilidades mais concretas que se apresentam do cruzamento do conceito de *território* ao conceito de *exclusão social* como forma de passarmos sobre os problemas de uma compreensão mais estreita do social.

Todos estes quatro capítulos, enfim, devem ser encarados como uma tentativa de colaborar para a construção de uma nova teoria e uma nova prática da Geografia para com os indicadores sociais. Tanto uma como outra devem se servir como contra-argumentação ao discurso que prestidigita as condições nas quais boa parte da população vive. Da mesma forma procura servir como contraponto à observação dos indicadores sociais como assunto exclusivo de determinados especialistas. Buscamos portanto desfazer alguns dos tabus sobre o tema, porque estes demonstram seu poder de constringer pensamentos e ações, restringindo as possibilidades de discussão e, portanto, alijando a população da representação de suas necessidades e das decisões sobre estas necessidades. Por fim, busca-se renovar neste trabalho, o esforço para fazer da Geografia uma ciência que, como já disse Ruy Moreira em 1979, com rara propriedade, desvende as máscaras sociais.

# CAPÍTULO 1

## A Construção dos Indicadores Sociais

### 1.1 Algumas considerações em torno do conceito de indicador social

De maneira geral, podemos propor os indicadores sociais como tendo surgido a partir de meados dos anos sessenta, nos EUA, através do chamado “Movimento dos Indicadores Sociais”. Otis Dudley Duncan<sup>1</sup>, em 1969, cunhou esta designação para caracterizar a generalização de um profundo interesse de parte de pesquisadores, instituições e governos, pela busca e discussão de teorias que embasassem a proposição de um sistema de informações sobre a sociedade, calcado em indicadores. Tal movimento, segundo Andrews (1989), era motivado por uma idéia bastante atraente: monitorar tanto mudanças ao longo do tempo na vida da população de maneira geral, quanto mudanças específicas de subgrupos. Estas informações, quando combinadas com outros dados, poderiam gerar novos conhecimentos sobre como aumentar a qualidade da vida das pessoas a partir de políticas sociais que fossem realmente mais efetivas.

Contudo, não seria excepcional iniciar um levantamento incluindo, por exemplo, trabalhos como os de Davies, em 1795; Éden, em 1797; Rowntree, em 1901; e Ducpétiaux, em 1855. Todos estes estudos<sup>2</sup> têm em comum o interesse pelas condições de vida da população pobre que vivia nas grandes cidades européias. Diante desse interesse, pode-se construir uma identidade entre tais trabalhos a partir da metodologia de pesquisa, geralmente, fundada num cruzamento entre informações estatísticas e “dados qualitativos provenientes de observação direta e do contato prolongado do pesquisador com seus informantes” (*op. cit.*, p. 4). Destacam-se, por exemplo, os métodos de sondagem em que as pessoas interrogadas eram eleitas, partindo da familiaridade que o pesquisador acabava obtendo a partir do contato com seus pesquisados. Le Play enfatizava tal método ao propor que se deveria “verdadeiramente ‘partilhar’ a vida de seus informantes e levantar dados que iam desde suas práticas de trabalho e consumo até sua história de vida familiar, suas crenças religiosas e morais e suas possibilidades de ascensão ou degradação social” (OLIVEIRA, 1979, p. 4). Uma aproximação bastante similar àquela proposta por Engels, em 1845, num trabalho que talvez seja o mais conhecido deste citado grupo de autores<sup>3</sup>. Do contato com os pesquisados, resultavam

---

<sup>1</sup> Conforme Carley, 1985.

<sup>2</sup> Citados na introdução de Oliveira (1979).

<sup>3</sup> “[...] renunciei à sociedade e aos banquetes, ao Porto e ao champagne da classe média, e consagrei as minhas horas de descanso ao convívio quase exclusivo com simples operários” ENGELS, Friedrich (1845).

interessantes intermediações para tal aproximação ou familiaridade. Le Play (1855) utilizou-se dos “notáveis do povo” para auxiliá-lo na escolha das famílias típicas que comporiam seu estudo<sup>4</sup>. Booth (1889)<sup>5</sup> recorrerá aos “visitadores escolares”, e Halbwachs (1912)<sup>6</sup>, aos sindicatos para encontrar seus operários voluntários à pesquisa.

De maneira mais convencional, estes estudos não são citados como contendo indicadores sociais. Para fundamentar tal argumentação, alguns apontam aspectos como sua reduzida preocupação com os métodos estatísticos utilizados. Com base nesta aceção, estes mesmos autores vão colocar em dúvida, até mesmo, se estes trabalhos podem ser considerados científicos<sup>7</sup>. Mas a observação mais detida vai encontrar, já no início do século XVII, o matemático John Graunt calculando a taxa de mortalidade infantil na Inglaterra e Sir Willian Petty, em 1662, defendendo o uso de dados estatísticos na avaliação do poderio militar ou na avaliação do potencial de arrecadação de impostos. Do mesmo modo, o astrônomo Quetelet, em 1832, ao criar o conceito de “homem médio<sup>8</sup>” exerceria, por exemplo, forte influência sobre a sociologia de Durkheim ainda na primeira metade do século XIX. Daí, decorre a conclusão de que, embora se esteja falando dos primórdios da Estatística ou da “aritmética política”, como propôs Petty, não parece ser plausível fazer uma demarcação sobre os trabalhos com indicadores sociais a partir da utilização ou não da Estatística que visasse a “quantificação social”<sup>9</sup>.

Assim, podemos evitar, logo de início, a circunscrição mais simplista dos estudos que contenham indicadores. Da mesma forma, podemos rejeitar propostas que tomam por base um suposto interesse no monitoramento de mudanças específicas em grupos ou subgrupos sociais (conforme visto, são bastante antigas). Igualmente, esta rejeição pode ser feita àqueles que efetuam uma triagem com base na utilização de métodos estatísticos, sejam quais forem seus níveis de sofisticação que, como também se demonstrou, não representam novidade alguma no cenário das pesquisas sociais. Estamos assumindo aqui, como ponto de partida, a seguinte concepção: o que distingue os indicadores sociais, como experiência inédita no campo das ciências sociais, é o fato de serem um conceito que surge e está diretamente ligado a

---

<sup>4</sup> Sobre este recurso, ver Desrosières, 1993, p. 234.

<sup>5</sup> *Op.cit.*

<sup>6</sup> *Op.cit.*

<sup>7</sup> Oliveira, 1979, cita endosso ao “fetichismo das estatísticas” que o Bureau International du Travail, (1961) faz quando questiona o caráter científico dos trabalhos de Booth entre outros autores.

<sup>8</sup> Para o astrônomo belga Adolphe Quetelet (1796-1894), a *regularidade* e as *formas de distribuição*, estas duas abordagens dos registros estatísticos, comporiam a possibilidade da construção de um ser novo, um homem médio do qual todos os casos singulares seriam “cópias imperfeitas”. Sobre esta construção ver especialmente *Quetelet e o homem médio*, em Desrosières (1993).

<sup>9</sup> Expressão emprestada de Carley (1985, p.14).



determinado estágio do modo de produção capitalista e, por decorrência, as modificações que este modo de produção sofre em seu interior repercutem, também, sobre este conceito. O exame do próprio conceito de indicadores sociais talvez forneça algumas pistas que aclarem melhor estas afirmações.

Parece ser unânime o procedimento de apontar a obra organizada por Raymond Bauer, em 1966, como deflagradora do Movimento dos Indicadores Sociais. Da mesma forma, resulta ser comum, também, justificar este surgimento como decorrente de um certo clima de frustração com os indicadores econômicos:

[...] inicialmente, isso (o Movimento) constituiu uma reação contra o que se considerou uma ênfase exagerada nas medidas de desempenho econômico como indicativas do bem-estar social (Carley, 1985, p.1).

[...] os medidores do crescimento econômico não eram capazes de explicar as mudanças do nível de vida; não serviam para analisar a mudança da estrutura e as direções do desenvolvimento social (Sliwiany, 1987, p.6).

Está claro que, no início da segunda metade do século XX, o conceito de desenvolvimento ainda se prendia exclusivamente a índices econômicos, relegando a um plano insignificante, e muitas vezes subversivo dos indicadores sociais. Isto não invalidou, contudo, a percepção, de nítida e crescente distância entre os indicadores da economia e os efeitos diretos e indiretos do crescimento econômico, o que levou a índices de mensuração mais adequados às realidades sociais (Ferreira, 2003, p. 24).

A percepção do aparecimento deste conceito, vista apenas desta forma, pode dificultar a consideração de outras interferências igualmente importantes. Desrosières (1993), por exemplo, quando fala do surgimento das ferramentas estatísticas ao longo da história das ciências, propõe que seu estudo pode ser compreendido sob duas óticas: uma, partindo-se de uma perspectiva mais internalista<sup>10</sup>; e outra, privilegiando-se aquilo que circunstancia cada inovação científica surgida, externalista<sup>11</sup>, por conseguinte. A tensão entre uma e outra perspectiva destacada por Desrosières (*op. cit.*) é seu caminho escolhido para configurar uma “História da Razão Estatística”. Retomaremos mais adiante às exposições do autor sobre este mesmo assunto. Por enquanto, parece ser suficiente propor que, em relação aos indicadores sociais, a consideração a partir desta tensão pode, também, favorecer o exame de sua conceituação. Assumimos, claramente, o encaminhamento de uma proposta que sugere a passagem do indicador social de simples aperfeiçoamento de uma medida à expressão

---

<sup>10</sup> Segundo a perspectiva internalista, a história das ciências é a “história do conhecimento em si mesmo, a dos instrumentos e resultados, a dos teoremas e demonstrações. Realizam-na, sobretudo, os especialistas em cada uma das disciplinas (físicos, matemáticos, etc.)” (*op. cit.*, p.19).

<sup>11</sup> Na perspectiva externalista, “pelo contrário, são as condições sociais que tornaram possível ou obstaculizam a marcha da ciência: os laboratórios, as instituições, as carreiras dos cientistas, as relações com a indústria ou os poderes públicos. Na maioria dos casos, é obra de historiadores ou sociólogos”, (*op. cit.* p.19).

também do ambiente que lhe é externo. Ou seja, os indicadores não surgem apenas porque se constatou que a medida até ali adotada era insuficiente, mas, principalmente, porque os interesses de quem propunha tal sistema avaliatório haviam se modificado.

Bauer (1966) aponta que os indicadores sociais são “Estatísticas, séries estatísticas e quaisquer outras formas de informação que nos tornam aptos a conhecer onde estamos e para onde vamos, com respeito aos nossos valores e objetivos, além de prestar-se à avaliação de programas específicos e determinação de seus impactos”.<sup>12</sup>

Em princípio, podemos analisar o conceito de indicadores sociais tendo como base o fato de que a distinção entre estes e qualquer outra medida estatística acha-se na sua vinculação direta a um objetivo, como frisa o próprio autor. Parece necessário ressaltar, porém, que os indicadores sociais não nascem vinculados a qualquer objetivo. Os “nossos objetivos”, de que Bauer fala, foram estabelecidos pela NASA (National Aeronautics and Space Administration). Esta agência, por sua vez, estava à procura de meios para retratar e avaliar as mudanças provocadas pelo programa espacial dentro da sociedade norte-americana. Os indicadores sociais não são, portanto, qualquer espécie de estatística. Nem mesmo são, como se poderia mais afoitamente compreender, apenas uma estatística dedicada ao social. Mais que isso, seu conteúdo acha-se referido aos objetivos de seus formuladores, transpassado pelos valores que presidem sua formulação.

Vejamos, por exemplo, a conceituação assumida pelo Ministério da Saúde e Bem-Estar dos EUA, HEW (U. S. Department of Health, Education and Welfare):

um indicador social, no sentido em que o termo está sendo empregado, pode ser definido como uma estatística de interesse normativo direto, que facilita julgamentos concisos, globalizantes e equilibrados dos principais aspectos de uma sociedade. Ele é em todos os casos, uma medida direta de bem-estar. (H.E.W., 1969, *apud* IBGE, 1979, p. 8)

“Bem-estar” é, neste trabalho, o objetivo a ser retratado em seus progressos ou declínios e o Ministério da Saúde norte-americano não está falando de qualquer noção mais ampla, passível de ser transposta a qualquer tempo ou lugar. Ele se refere, claramente, a um conjunto de fatos e valores resultantes de relações sociais bastante específicas: saúde ou doença; mobilidade social; renda e pobreza; meio ambiente; ordem e segurança pública; educação, ciência e arte; participação e alienação (*op. cit.*). Esta é uma aceção bastante

---

<sup>12</sup> No original: “statistics, statistical series, and other forms of evidence – that enable us to assess where we stand and are going with respect to our values and goals, and to evaluate specific programs and determine their impacts”(BAUER, 1966, p.1).

distante do Bem-Comum, conforme sua tradução dentro da Ética, na medida em que a listagem de fatos e valores, anteriormente citada, é um projeto bem mais modesto, ou seja, funciona como a tradução concreta do conjunto de bens e valores tidos como prioritários e que deveriam presidir o debate dali por diante em qualquer parte do mundo.

Tomemos, como exemplo, algumas outras conceituações para melhor elucidar este ponto de vista. Segundo Land (1971): “O termo indicadores sociais se refere a estatísticas sociais, que são componentes de um modelo de sistema social (incluindo os componentes sócio psicológicos, econômicos, demográficos e ecológicos)” (*apud* CARLEY, 1985, p. 28). Para Carlisle (1972), indicadores sociais são: “[...] a definição operacional ou parte da definição operacional de qualquer dos conceitos que são centrais para a geração de um sistema de informações descritivo do sistema social” (*apud* Carley, 1985, p. 29). Por fim, para Januzzi (2001):

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (p. 15).

Tomar os indicadores sociais como estatísticas que se referem a um modelo, ou como a definição operacional de um conceito é perfeitamente correto, mas expõe apenas uma parte do que realmente são os indicadores, já que se omite o fato de que não se formulam modelos de sistemas sociais que não sejam funcionais aos objetivos de quem os formula. E, para este caso especificamente, retalhar a realidade social como conceitos, ou como componentes de um modelo, foi resultado de um processo que é anterior a esta repartição. A natureza normativa do indicador não reside, portanto, só nos juízos de valor que se façam sobre ele. Esta natureza já reside na própria decisão de estudar uma realidade através de indicadores sociais. Ou, como bem postula Januzzi (2001): “todo o indicador social ou até mesmo toda a estatística pública tem uma natureza normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade que não tem nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação”(p.21).

A partir desta constatação, podemos compreender melhor porque Besson (1992) aponta que as estatísticas em geral não refletem a realidade “mas refletem o olhar da sociedade sobre si mesma” (p.18). Ou seja – e aplicando este raciocínio ao caso desta tese – os indicadores sociais não nos contam apenas sobre como a sociedade está, mas também apontam para o que ela quer prestar atenção e, principalmente, revelam de que modo a sociedade quer construir seu próprio retrato.

Utilizemos como exemplo a situação, aludida anteriormente, que assume os indicadores sociais como o resultado de uma mudança de ênfase, dos aspectos econômicos para os aspectos sociais. O reducionismo desta visão fica evidente ao se considerar que nem mesmo o Produto Interno Bruto (PIB) está livre de controvérsias. Apontado como a medida de riqueza de uma nação, o PIB sofreu diversas transformações ao longo do tempo, o que inviabiliza seu entendimento de forma monolítica.

Na chamada contabilidade nacional, o PIB, hoje, expressa a riqueza como um circuito que se cumpre com a passagem do capital de um agente para outro. Isto, porém, nem sempre foi assim. Como bem assinala Besson (1992), antes da Segunda Guerra, a contabilidade nacional atinha-se aos estoques (patrimônio) e não ao fluxo de renda (a produção). Na França, por exemplo, foi só em 1975 que o Sistema Ampliado de Contabilidade Nacional passou a considerar o Estado também como produtor, e não mais apenas como um consumidor. Atualmente, a maior parte das atividades domésticas não entra no cálculo do PIB, mas, como pergunta o autor citado, o que aconteceria se cada dona de casa deixasse de realizar tais tarefas?

Vale, portanto, o questionamento de Besson (1992): o que é riqueza nacional? Todos os produtos (bens e serviços) ou somente os bens? Aí está uma escolha que enseja bem mais que uma metodologia. Antes, depõe sobre a própria sociedade que a toma.

Agora, talvez, estejamos mais bem situados para estabelecer uma medida de diferenciação entre as pesquisas sobre as condições de vida dos operários belgas, ingleses, alemães ou franceses, feitas em meados e final do século XIX, e o estudo proposto por Bauer (1966). Ao lermos *A Situação da Classe Trabalhadora da Inglaterra*, de Engels, fica claro que estamos diante de trabalho bastante diferente do *Social Indicators*, de Bauer (*op. cit.*). Não porque aquele se preocupe mais, ou menos, com o “social” ou com os “pobres”. Não, também, porque faça uso (ou deixe de utilizar) deste ou daquele método estatístico. Nem mesmo é diferente; apenas, porque Engels prefere o convívio com os trabalhadores enquanto Bauer é bem mais “distante” quanto a este aspecto. Os traços definidores dos indicadores, que irá distingui-los de qualquer outra experiência anterior no campo das pesquisas sociais, é sua vinculação explícita, metodológica e normativa à determinada faixa de interesses específicos impostos pelo novo momento em que passou a se encontrar o capitalismo.

Embora assumindo a conceituação de indicador social conforme os autores destacados anteriormente, de maneira mais ampla, estamos propondo os indicadores sociais também

como um conceito que é expressão de uma fase bastante específica que marcou uma crise<sup>13</sup> dentro do Estado de Bem-Estar Social. Os indicadores ilustram as tentativas de resolução pelo próprio capitalismo.

É esta vinculação com a crise estabelecida no seio do capitalismo que requererá um instrumental técnico completamente diferente daquele adotado até então. Tendo em vista o que já foi exposto anteriormente, não chega a surpreender Desrosières (1993) apontar que mais tarde, já no século XX, os métodos adotados por Booth, Halbwachs, Le Play ou Engels para sua “indicação do social” sejam estigmatizados como “geradores de erros”, embora, no contexto em que são utilizados, resultem ser bastante coerentes. O aparecimento de sinais claros de crise do *Welfare State*, já em meados da década de 50, exigia o abandono de metodologias “pouco produtivas” ou “excessivamente subjetivas”. Esta crise suscitava a incorporação de novas variáveis e metodologias que fizessem frente aos crescentes requerimentos da racionalidade agora vigente.

A proposta desta tese de doutorado, inclusive, é ir bem mais longe no esquadramento desta conceituação. Estamos afirmando que a consideração dada inicialmente à variável espaço (dentro de estudos que se dedicam a levantar e mensurar indicadores sociais) vem se modificando completamente. E isto ocorre como fruto desta crise, assim como das modificações no regime de acumulação dentro do capitalismo. Este movimento em direção à Geografia, por sua vez, deve repercutir fortemente na forma como a Geografia passará a incidir no debate. De uma disciplina que tem tido participação coadjuvante, a Geografia deve passar a provocar crescente interesse. Para que isto possa acontecer, porém, será necessário considerar que a Geografia, pelo menos até aqui, deixou passar o fato de que assumir os indicadores sociais representa bem mais que tomar um conceito e a ele referir uma estatística. Assumi-los é tomar, também, como herança, a influência das forças que erigiram este modo de “ver” o social. É por isto que o próximo passo proposto será examinar mais amiúde o contexto em que surgiram os indicadores sociais e suas mais fortes influências.

## **1.2 Contextualizando o surgimento dos Indicadores Sociais**

De maneira geral, os autores que se dedicam a esmiuçar o surgimento e evolução da utilização dos indicadores sociais parecem concordar que, após seu surgimento e emergência

---

<sup>13</sup> No capítulo 2, tentaremos expor tal crise a partir do conceito de racionalidade no capitalismo.

na década de 60, os indicadores sociais conheceram três fases distintas quanto às flutuações em seu uso.

- a) A primeira que vai até meados/final da década de 70, marcada pelo reconhecimento da viabilidade dos indicadores sociais, expansão de sua utilização e um otimismo bastante exacerbado quanto às suas possibilidades de aplicação.
- b) A segunda fase atravessa, basicamente, toda a década de 80 e é marcada por uma crise nas pesquisas sobre indicadores sociais, com redução das expectativas quanto ao uso dos mesmos.
- c) Por fim, parece haver certa convergência quanto a uma fase de estabilização desta crise, nos anos 90, havendo inclusive aqueles autores que apostam em um novo crescimento dos estudos que se utilizam deste instrumental.

Januzzi (2001) e Carley (1985) imputam a expectativas excessivamente otimistas a razão para um posterior clima de frustração e conseqüente arrefecimento no entusiasmo pelas pesquisas baseadas em indicadores sociais. Já Schrader (2002) aponta a falta de solução de problemas de ordem metodológica e teórica, entre eles a incapacidade de convencer o público da utilidade dos indicadores. Por outro lado, todos os três autores parecem convergir ao apontar a crise fiscal que acometeu diversos países nos anos 80, acompanhada de administrações de perfil neoliberal - principalmente na Inglaterra e EUA - como aditivos à crise dos indicadores sociais.

Se, anteriormente, optamos por uma recusa em explicar o surgimento dos indicadores apenas como uma decorrência das frustrações advindas das representações do social baseadas unicamente no comportamento econômico, resultaria incoerente assumirmos agora que a “crise dos indicadores” é decorrência apenas da percepção das limitações destas informações sobre o social.

Os indicadores sociais são uma expressão clara de uma contínua tentativa de adaptação das bases do pensamento liberal à crise no regime de acumulação capitalista. Desta forma, uma vez que a década de 70 pôs à mostra uma crise no pensamento liberal, os indicadores sociais sofreram reflexos desta crise e revelaram também as limitações dos “remendos” a este pensamento a partir dos anos 50.

Assumindo o esclarecimento destas bases pelo menos em seus aspectos mais evidentes como objetivo central deste primeiro capítulo, podemos partir de uma citação de Carley (*op. cit.*):

[...] as mensurações são necessárias – a menos que se confie em palavras intuitivas. Infelizmente não somos capazes de medir diretamente o bem-estar, já

que nem os indivíduos, nem os países têm medidores convenientes de bem-estar. Portanto fazem-se necessários substitutos das medidas mais diretas do bem-estar. Esses substitutos podem ser denominados de indicadores sociais – que são medidas de uma característica observável de um fenômeno social e que estabelecem o valor de uma característica diferente, mas não observável do fenômeno. Isso aponta para duas características importantes dos indicadores sociais: eles são *substitutos* e são *medidas*. (CARLEY, 1985, p. 2)

Os indicadores sociais foram construídos a partir das seguintes concepções: (1) a idéia de que é possível repartir e estudar o social mediante o uso de “conceitos substitutos”; (2) a idéia de que se pode, através destes substitutos, construir equivalências matemáticas ao que é, por princípio, descontínuo e movediço. Exemplificando: o conceito de segurança não pode ser medido diretamente, mas, se for conveniente a quem se interessa por este tema, pode ser traduzido por meio do número de dias sem crime.

Estas pretensões não nascem com a busca pelos indicadores sociais, muito embora seja certo que estes funcionem como seu desaguadouro natural. São, assim, os indicadores sociais fruto de “progressos” havidos dentro de um campo bem mais amplo, que permitirão almejar tanto a conceituação/substituição quanto o estabelecimento da métrica do social.

De um lado, são o fruto direto de diversos avanços que se deram dentro da sociologia americana, principalmente, a partir da década de 1930. De outro lado, são o resultado de uma busca empreendida pelo liberalismo – e, dentro dele, pela corrente utilitarista dentro da Economia – por um fundamento básico de compreensão do funcionamento da sociedade. Estes são os grandes tributários do conceito de indicadores sociais. É precisamente por isso que, quando estas bases são questionadas dentro do próprio liberalismo, dada sua crescente mostra de insuficiência, as mesmas pretensões de se criar conceitos e de se medir o social serão postas em xeque.

Podemos aproveitar uma outra contribuição de Carley (*op. cit.*) para mergulhar em uma primeira face da irmandade entre indicadores sociais e economia:

No início da década de 60, os economistas, usando indicadores e modelos econométricos, puderam orientar os governos para que tomassem várias medidas, como a redução de impostos, que pretendia resultar na deflação da economia, tal como medida pelo PNB, aproximadamente no nível previsto. [...] a utilidade e sucesso relativos desses indicadores na orientação da política econômica sugeriram a alguns cientistas que uma série análoga de indicadores “sociais”, ou contas sociais, poderia ser igualmente eficaz na condução da política social (CARLEY, 1985, p.18). [...] Assim, o movimento de indicadores sociais recebeu a incumbência de elaborar indicadores complementares aos indicadores econômicos úteis e inevitáveis, em vez de tentar suplantá-los. (*op.cit.*, p.19)

A complementaridade entre a Economia e os indicadores sociais é, porém, algo mais que a colagem de faces na observação de um mesmo problema. A Economia já vinha, através da evolução empreendida pelo liberalismo em sua expressão utilitarista, munindo-se de um arsenal teórico e metodológico, que a capacitara a ser uma personagem fortemente influente sobre os indicadores sociais.

Estes indicadores podem ser vistos, então, como um dos resultados mais visíveis de uma busca empreendida pelo liberalismo, no sentido da abolição da política através de uma concentração de atenção sobre a troca de mercadorias. Como bem assinala Pierre Rosanvallon (1993), o que uniria seus teóricos seria muito mais a esperança de encontrar um fundamento básico do comportamento da sociedade. O mercado (ou o econômico) torna-se o verdadeiro regulador da sociedade (e não apenas da economia). Em resumo lapidar:

O liberalismo econômico nasceu não apenas como teoria – ou uma ideologia – que acompanhou o desenvolvimento das forças produtivas e a ascensão da burguesia à condição de classe dominante, mas como reivindicação e tradução da emancipação da atividade econômica em relação à moral, devendo ser compreendido, antes de tudo, como resposta aos problemas não resolvidos pelos teóricos do contrato social. (ROSAVANLLON, 1979, p. 8)

Achava-se, assim, este liberalismo, já de longa data, na vereda por um sistema de representação do mundo que orientasse o modo pelo qual a burguesia pudesse, mais perfeitamente, conduzir suas ações. É devido a isto que a Economia chefiará os estudos sobre indicadores, estabelecendo logo de início sua sinonímia ao Produto Interno Bruto ou à renda *per capita*. E, quando este modo de representação (e mensuração) começa a ser posto em dúvida, no interior da própria Economia, já no final da década de 1940, e entra em crise profunda na década de 1960, entra em crise também esta sinonímia. Este processo, contudo, não livra os indicadores sociais da continuidade de uma discussão, principalmente, em território econômico.

De início, examinaremos este processo de capacitação do discurso liberal no estabelecimento de uma medida do social. Isto será feito em dois momentos: primeiramente, através de um sucessivo abandono da ética pela Economia que, neste trabalho, é retratado através da evolução do próprio utilitarismo; e, em segundo lugar, esta capacitação se dará através da contínua adoção da matemática, encarregada, cada vez mais, de dar forma ao intangível mundo da felicidade.



### 1.2.1 Utilitarismo e Indicadores Sociais

Em 1992, Amartya Sen reclamava de um excessivo distanciamento entre a Economia e as discussões havidas no campo da Ética:

[...] a importância do enfoque ético enfraqueceu-se substancialmente no processo de desenvolvimento da economia moderna. A metodologia da assim chamada economia positiva manteve-se à distância da análise normativa [...]. Examinando as publicações sobre economia nos nossos dias, é impossível não perceber a recusa da análise normativa profunda e o desprezo da influência de considerações éticas na caracterização do comportamento humano geral. (Sen, 1992 a, p.108)

Sen refere-se a uma bifurcação ocorrida dentro do pensamento econômico, que pode ser reconhecida a partir de uma postura de afastamento dos temas relativos à Ética. Utilizando as discussões situadas neste campo como ponto de referência, o autor distingue duas correntes na Economia: Uma, mais antiga e bastante afeita a estes temas, “os Éticos”; outra, hoje, bastante distante de qualquer discussão dentro deste âmbito, que não se resolva pelas próprias leis do mercado, representada pelos “Engenheiros”.

A Corrente Ética, à qual se refere Sen, está ligada a filósofos e economistas clássicos e é iniciada a partir de meados do século XVIII. Não cria os indicadores sociais, mas suas idéias possuem tal força que até hoje infundem traços sobre suas orientações e objetivos, como atestam os posicionamentos assumidos pelo próprio Sen. Por sua vez, e por contraditório que possa parecer, é o afastamento proposto pelos Engenheiros que faculta à Economia o melhor aparelhamento para servir às intervenções estatais e privadas sobre o Bem-Estar Social. Pelo menos durante finais do século XIX e boa parte do século XX, é a corrente da Engenharia quem arma metodologicamente a Economia no recorte do social.

A felicidade humana é um tema bastante comum entre os “éticos”, todavia a corrente dos Engenheiros consegue a proeza de ir continuamente mantendo este tema em pauta, afastando-o, porém de qualquer fundamento normativo ou ligado à justiça social. Na verdade, para que se possa melhor avaliar a contribuição da corrente dos Engenheiros, será necessário levar em consideração que esta se aproveita habilmente de um legado deixado pelos éticos, que só muito recentemente (na pessoa de economistas como Sen) vem sendo novamente posto em questão.

O primeiro legado é, sem dúvida, o aproveitamento de uma via de entendimento de todas as relações sociais (e não só da economia) através do econômico. O marco inicial deste deslocamento parece ser fornecido pelo próprio Adam Smith. Rosanvallon (2002) chama a atenção para esta possibilidade:

Adam Smith é menos o pai fundador da economia política que o teórico do definhamento da política. Não é um economista que faz filosofia, é um filósofo que se torna economista no movimento de realização da sua filosofia. Smith é um anti-Rousseau por excelência (*op. cit.*, p. 10). [...] A economia não será para ele um domínio separado da investigação científica: verá aí um resumo da sociedade, o terreno sólido sobre o qual a harmonia social poderá ser pensada e praticada (*op. cit.*, p. 55).

O problema posto à frente de Smith parece ser o do estabelecimento de uma via de entendimento da vida social. A resolução proposta por este será assimilada de imediato pela sociedade da época. Estava exposto, ali, tanto o problema da regulação do social, quanto à maneira de compreendê-lo, numa forma de pensamento passível de ser captada até mesmo pelo mais comum dos homens. Para isto, o pensamento de Adam Smith percorre um caminho no qual podemos assinalar dois momentos. Em ambos, porém, Smith atenta às paixões humanas.

Inicialmente, o autor busca explicação para este entendimento naquilo que denomina de “simpatia” ou a “fonte de nossa solidariedade para com a desgraça alheia” (SMITH, 1759, p. 6). Mediante esta “simpatia”, seríamos capazes de, em nossa imaginação, trocar com o sofredor e, portanto, nos interessarmos e nos compadecermos de seus problemas. Posteriormente, na *Riqueza das Nações*, em uma de suas passagens mais famosas, Smith parece ir se encaminhando a uma visão bem mais “crua” das relações humanas quando fala do *self-love*:

É isto que faz toda pessoa que propõe um negócio à outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer – este é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos. Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à sua humanidade mas à sua auto-estima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles. (SMITH, 1776, p. 50)

Como já se dissemos anteriormente, o intento de Smith é o retrato daquilo que angustia seu tempo: a procura por um sistema de entendimento do mundo que pudesse consagrar a nova moral, evidenciada na prática. Ao explicar este comportamento, tomando por base a procura do indivíduo por sua própria satisfação, a alça de mira iluminista passou a ser regulada para a captação das relações sociais, antes de qualquer coisa, como relações de troca. O social, portanto, vai se circunscrevendo a estas relações e através delas será captado. Transformar o Bem-Estar, porém, em algo passível de ser captado pela ciência econômica, exigia que se

transformasse a própria felicidade em uma mercadoria e este é o outro legado aproveitado dos Éticos, e aperfeiçoado pelos Engenheiros.

O caminho para se encontrar esta fórmula é longo, e o pioneiro neste empreendimento será o filósofo e economista Jeremy Bentham. Em Bentham (1823), a regulação do social, e, portanto, sua compreensão acontece através da busca contínua pela felicidade que seria, segundo o autor, o saldo resultante da relação entre o prazer e a dor experimentados por cada um. Com isto, Bentham estava fundando uma linhagem de entendimentos sobre o indivíduo e sua relação com a sociedade, assim como uma base de compreensão para a aplicação da justiça, o utilitarismo<sup>14</sup>.

A natureza colocou o gênero humano sob o domínio de dois senhores soberanos: a dor e o prazer. Somente a eles compete apontar o que devemos fazer, bem como determinar o que na realidade faremos. [...] O princípio da utilidade reconhece esta sujeição e a coloca como fundamento deste sistema, cujo objetivo consiste em construir o edifício da felicidade através da razão e da lei (Bentham, 1823, p.1).

Propiciar prazeres e evitar dores constituem os objetivos que o legislador tem em vista, razão pela qual é de conveniência que compreenda seu valor. Os prazeres e as dores constituem os instrumentos com os quais o legislador deve trabalhar (*op. cit.*, p.22).

É preciso que friseamos: quando Bentham fala em “valor dos prazeres e das dores”, não se refere apenas à sua importância, mas, exatamente, à possibilidade de se estabelecer sua medida para que se pudesse construir, em última instância, um sistema de leis que regulasse todas as relações entre os homens. Requirindo, surpreendentemente, sua proposição, Jeremy Bentham chega até mesmo a nomear as circunstâncias que deveriam ser consideradas na avaliação do prazer e da dor para a construção de tal legislação<sup>15</sup>. Como bem retrata Hanna Arendt (1958): “A invenção, por Bentham, do cálculo da dor e do prazer apresentava não só a vantagem de introduzir, aparentemente, o método matemático nas ciências morais, mas a atração ainda maior de haver encontrado um princípio inteiramente baseado na introspecção” (p. 32).

---

<sup>14</sup> Segundo Francisco Vergara (1992), as doutrinas éticas podem ser classificadas em duas grandes famílias. Aquelas que, a exemplo do utilitarismo, consideram as ações (as leis, as instituições) como boas ou más de acordo com as consequências que elas têm (sendo, por isso, denominadas de ‘consequencialistas’). E as Doutrinas Éticas que consideram as ações como boas ou más de acordo com sua conformidade à uma norma superior. Na doutrina utilitarista, a consequência desejada é a felicidade da coletividade. Neste caso, as ações podem, portanto, ser qualificadas de úteis quando produzem esta consequência e inúteis ou nocivas no caso contrário. Assim, o fato desta doutrina se vincular às consequências das ações (e não sua conformidade a uma norma superior) leva naturalmente ao julgamento de sua utilidade para causar a felicidade. Daí, o termo utilitarismo. (*op. cit.*).

<sup>15</sup> Uma verdadeira hierarquia de recompensas e de penalidades estabelecida a partir de: sua intensidade; sua duração; sua certeza ou incerteza; sua proximidade no tempo; sua fecundidade; sua pureza; e, por fim, sua extensão. Sobre isto, ver a página 23 da obra já citada.

O pensamento de Bentham ainda sofrerá uma considerável correção de rumo, já que confiava nesta relação entre prazer e dor para explicar toda a conduta humana. Caberá à figura máxima do utilitarismo, John Stuart Mill, a suavização e aperfeiçoamento das idéias de Bentham. Mill (1874) ataca a miopia deste pensamento, incorporando a ele o princípio da perfectibilidade humana. Basicamente, Mill nega a concepção de um homem movido apenas pela busca de satisfação. Ao analisar a desconexão entre a evolução ética da sociedade e os progressos verificados em sua evolução tecnológica, Mill aponta que esta distância pode ser vencida com base na aspiração inerente a qualquer homem em buscar seu próprio aperfeiçoamento.

Quando os meios de vida já foram obtidos, a esmagadora maioria do trabalho e do esforço restantes que ocorrem no planeta tem como objetivo adquirir o respeito ou a opinião favorável dos homens, ser admirado, ou ao menos não ser desprezado, por eles. A atividade industrial e comercial que faz avançar a civilização, assim como a frivolidade, a prodigalidade e a sede egoísta de engrandecimento que a retardam, originaram-se igualmente desta mesma fonte. (MILL, J. S, 1874, *apud* GIANETTI, E., 1993, p.45).

Contudo, o autor analisado não rompe em definitivo com o pensamento de Bentham, apenas incorpora a ele a necessidade de se cultivarem através da educação as “qualidades morais dos homens”, estas sim de importância capital à formação do indivíduo e da riqueza de uma nação. Retomaremos mais adiante, e neste mesmo capítulo, este argumento de Stuart Mill. Por enquanto, será suficiente anotar que a corrente dos Engenheiros, contudo, parece ter guardado apenas residualmente estas preocupações. Provavelmente, seu eco mais perceptível está na teoria do capital humano de Marshall<sup>16</sup>, um admirador confesso de John Stuart Mill.

A partir de final do século XIX, o viés ético dos estudos econômicos irá continuamente sendo superado em favor de um crescente privilégio do homem econômico passível de ser reconhecido através de suas escolhas dentro de um sistema de lógica matemática. Leon Walras, em 1877, dá um passo decisivo neste sentido sob a forma de algumas asserções que, entre outras tantas, podem ser destacadas na medida em que interessam mais diretamente a este trabalho. Walras faz uma proposta de comprovação científica do equilíbrio econômico entre oferta e procura de bens através de cálculos matemáticos:

---

<sup>16</sup> Sidgwick e Marshall desenvolveram a abordagem e os conceitos básicos do que hoje em dia é conhecida como a Teoria do capital humano. “Sua principal contribuição foi mostrar como os recursos humanos constituem meios de produção, pelo menos tão importantes quanto qualquer outro tipo de capital. Embora dotadas de certas propriedades peculiares (como, por exemplo, a não-transferibilidade), as faculdades e aptidões dos agentes econômicos são, em larga medida, o resultado de um esforço prévio de investimento na formação destas capacidades, assim como o estoque de capital físico resulta de um fluxo anterior de investimentos”. (GIANETTI, Eduardo, 1993, p. 177).

[...] há uma Economia Política Pura que deve preceder à Economia Política Aplicada, e essa Economia Política Pura é uma ciência em tudo semelhante às ciências físico-matemáticas. Essa asserção é nova e parecerá estranha; mas acabo de prová-la e a provarei ainda melhor em seguida (*op. cit.*, p. 23).

Por outro lado, isto é claro, só podia ser feito mediante um raciocínio que tornava cada homem em um agente econômico dentro de um universo de escolhas.

Desses tipos reais deve-se abstrair, por definição, tipos ideais e raciocinar sobre estes últimos, só retornando à realidade depois da ciência feita e tendo em vista aplicações. Teremos assim, em um mercado ideal, preços ideais que terão uma relação rigorosa com uma demanda e uma oferta ideais (*op. cit.*, p. 24).

De outra parte, porém, permanecia o problema de se medir a felicidade ou a dor (BENTHAM, 1823; MILL, 1863) para se abandonar de vez o terreno da controvérsia e da subjetividade. A resposta a este dilema é dada através de diversas contribuições que tentarão argumentar sobre a possibilidade da conciliação entre a emoção do desejo, experimentada por qualquer ser humano, e a objetividade da expressão matemática da satisfação deste desejo. Serão diversos os conceitos propostos: utilidade ordinal, utilidade cardinal<sup>17</sup> e utilidade marginal<sup>18</sup>. Todos na linha deste mesmo intento, já explicitado anteriormente.

De resultado concreto, pelo menos no que se refere aos objetivos deste trabalho, fica a possibilidade aberta por estes estudos do cálculo do comportamento individual de cada consumidor, passível de ser estendida a toda e qualquer sociedade que se analisasse. A modelização matemática deste comportamento econômico, vendo-o como resultado de escolhas racionais, conhecerá um incremento cada vez maior a partir do final do século XIX.

Muito embora tais análises apresentassem diversos problemas relativos ao distanciamento crescente com a realidade concreta, isto não impediu que cada vez mais as condições de vida da população passassem a ser retratadas através de análises de comparações entre a base de mercadorias, que poderiam gerar utilidades (satisfação de desejos, necessidades ou preferências) a esta população. O modelo de desenvolvimento vigente demandava instrumentos de planejamento os mais diversos, e a indicação do social através da economia se apresentava como ótima opção para estas ações. Não importava muito

---

<sup>17</sup>Francis Edgworth, em 1881, em um livro, cujo sugestivo título era *Psicologia Matemática*, propôs uma quantificação da satisfação humana em termos de unidades de prazer. Quando, porém, “os economistas se convenceram de que havia, de fato, algum erro metodológico no uso das comparações interpessoais de utilidades, a versão mais completa da tradição utilitarista logo abriu espaço para várias concessões. A concessão que hoje é mais amplamente adotada é a de considerar a utilidade nada mais do que a *representação da preferência* de uma pessoa.” (SEN, Amartya, 1999, p.87).

<sup>18</sup> A utilidade marginal de uma mercadoria é definida como “o acréscimo à utilidade total (ou custo total) de se consumir (ou produzir) mais uma unidade de um bem” (*Dicionário do pensamento social do século XX*, p. 247).

se o critério de justiça ficasse por conta da eficácia que tal distribuição gerava, avaliada a partir de um modelo de trocas ótimas entre cada agente econômico. Injustiça neste caso seria a perda da eficácia, decorrente da troca ótima entre estes agentes.

De maneira geral, porém, a primeira metade do século XX será um rosário de crescentes demonstrações das sérias limitações que implicava o reducionismo econômico. Sinais claros da necessidade de rearranjos dentro do Estado liberal que culminariam mais tarde no modelo keynesiano. Para ficar apenas em alguns exemplos, podemos citar:

- a edição de *A Economia do Bem-Estar*, por Pigou (1924) outra grande figura da economia neoclássica, em que este afirmava que a economia já não podia ignorar o conceito de custos sociais, que poderiam fazer com que o bem-estar público diferisse do privado;
- a iniciativa do Presidente Hoover, em 1929, de estabelecer uma comissão para estudar tendências sociais nos EUA;
- a invenção do *desenvolvimento* no pós-guerra, conforme a proposta do presidente Truman, como fórmula para o alcance do bem-estar de parte de cada nação.

O terreno para o nascimento dos indicadores sociais ficou ainda mais fértil quando, na década de 1960, ocorreram um sem-número de conflitos, dentro e fora dos países centrais, deixando claro que as decisões baseadas unicamente em teorias advindas deste casamento entre economia e a matemática estavam bastante comprometidas.

A resolução deste dilema, sob a forma do mero acréscimo de variáveis a estas análises, porém, será apenas aparente e não irá muito longe. Conforme apontamos logo no início da segunda parte deste mesmo capítulo, da proposição do conceito, passando pela euforia e, finalmente, pelo desânimo com as limitações deste instrumental, se estendem no máximo quinze anos ou pouco mais. Isto ocorre, provavelmente, porque os indicadores sociais, ironicamente nascidos para contestar o excessivo viés econômico através do qual a avaliação da sociedade era feita, ainda tinham muita dificuldade em livrar-se de algumas características que o utilitarismo lhe deixa. Este difícil descolamento processa-se em concomitância às mudanças importantes pelas quais o modo de produção capitalista já vinha passando como frisamos anteriormente.

Esta não é uma influência que se circunscreve apenas a uma atenção pronunciada a respeito do acesso da população a rendas, mercadorias e serviços. Fosse isso, a crise dos indicadores sociais teria sido sobrepujada meramente com o acréscimo, ou mesmo o desvio completo do olhar dos interessados nestas avaliações para aspectos da vida da população que

havia sido relevados até então, como a mortalidade infantil, a longevidade ou as taxas de alfabetização. Esta nova fase na qual o capitalismo se insere demanda sistemas de avaliação mais sofisticados.

Por conseguinte, há uma necessária modificação, não nas variáveis que eram analisadas estatisticamente, mas no papel que estas passaram a desempenhar no estabelecimento de políticas públicas ou mesmo dentro do âmbito de empresas privadas, o que só pôde ser obtido com a adoção deste novo papel. Esta não é uma etapa fechada dentro da história dos indicadores sociais, embora aconteça a passos razoavelmente largos nos últimos dez anos, aproximadamente, como resultado da adoção de idéias advindas de um movimento de renovação dentro do próprio liberalismo, que injetou novo sopro de vida aos indicadores sociais.

Este papel dos indicadores é de difícil apreensão, pois não está exposto de maneira flagrante dentro dos documentos que orientam sua construção, e talvez por isso exista certa confusão neste meio. A mais comum delas é, sem dúvida, a contraposição entre indicadores econômicos e indicadores sociais no estudo de fenômenos ligados ao desenvolvimento ou à qualidade de vida, por exemplo. Apesar deste debate, porém, os indicadores em si têm variado muito pouco desde sua “invenção” em meados de 1960, contudo variou bastante o viés pelo qual passaram a ser vistos.

Quem parece melhor resumir este processo é Amartya Sen (1992 b) que em suas obras tem analisado o desenvolvimento, a pobreza ou a qualidade de vida, à luz de um debate que parte das *bases avaliatórias* de cada perspectiva. De maneira simplificada, podemos dizer que as *bases avaliatórias* são os termos em que estabelecemos a comparação entre a vida das pessoas para fazermos sua avaliação. Nesta perspectiva, a discussão em torno das *bases avaliatórias* envolve não só as variáveis específicas que serão utilizadas, mas igualmente o peso e o papel que cada variável joga nestas comparações. Sen resume admiravelmente bem esta discussão, afirmando que qualquer *ranking* que organizamos para estabelecer comparações entre a vida dos homens guarda, dentro de si, uma noção de igualdade sobre a qual está voltado o foco de atenção. Daí, resulta um de seus textos mais famosos em que Sen (1992 b) propõe a seguinte questão: “Igualdade de quê?”<sup>19</sup>

Teorias éticas, econômicas ou filosóficas diferentes possuem também visões bastante diversas sobre onde a igualdade deve ser enfatizada, para que alcancemos uma sociedade mais justa. Uma ênfase sobre liberdades formais e direitos políticos, tal como na proposta do

---

<sup>19</sup> Esta indagação serviu como título da *Conferência Tanner*, proferida por Sen, em 1979, citada por Cohen (1993).

liberalismo conservador em suas diferentes versões de Friedmann, Robert Nozick ou Hayeck, implica também desprezo sobre variáveis como a distribuição de renda e riqueza. Liberais mais moderados como John Rawls irão focar sua atenção sobre variáveis que revelem a igualdade ou a ausência dela dentro do âmbito dos bens sociais primários (direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e base social do respeito próprio). O utilitarismo clássico preconiza variáveis que revelam a existência ou inexistência da igualdade de felicidade entre as pessoas enquanto, em uma versão mais moderna, enfocaria sua atenção sobre a igualdade de escolhas postas à disposição de um conjunto de indivíduos. Por fim, como exemplo, podemos citar, também, o próprio Sen (1999) que põe sua ênfase sobre aquilo que denomina de “liberdades substantivas” em que as variáveis avaliadas estão ligadas à idéia de igualdade das capacidades humanas, sejam elas exploradas ou não.

Ocorre que, tendo sido gestados em um ambiente onde o utilitarismo estava plenamente vigente, os indicadores sociais parecem guardar certas características desta doutrina ética e econômica. Dos engenheiros os indicadores obtiveram a possibilidade de propor que a realidade social possa ser retalhada e estudada por conceitos substitutos que, uma vez agrupados, recomporiam este social. Esta característica perdura até hoje, até porque parece ser vital à sobrevivência dos próprios indicadores sociais.

Por outro lado, a base avaliatória utilitarista, com seu forte componente teleológico ou sua atenção sobre as conseqüências das ações como forma de avaliação, conferiu aos indicadores sociais um papel relevante no planejamento centralizado. À medida que as políticas públicas e a tomada de decisão de parte do Estado exigiam o trato de temas como a democracia embutida nestas decisões, assim como a capacidade dos indicadores em se adaptar à diversidade humana e ambiental, aqueles que se utilizavam deste instrumental técnico iam se dando conta de suas limitações. Estas dificuldades nomeadas aqui não ficam por conta apenas da influência do utilitarismo em sua versão advinda dos “éticos” ou dos “engenheiros”. Como tentaremos demonstrar adiante, a chamada Escola de Chicago também é responsável por esta inaptidão momentânea dos indicadores sociais.

### **1.2.2 A Escola de Chicago e os Indicadores Sociais**

Como já observamos, a corrente utilitarista dentro da economia exerceria forte influência sobre a idéia da construção dos indicadores sociais. Sua capacidade de influência talvez até pudesse ter sido maior, mas a constituição do Movimento dos Indicadores Sociais surge justamente em decorrência de um momento de menor expressão desta corrente (meados



da década de 1960). Isto parece ter colaborado para fazer com que esta dividisse a cena, dentro do Movimento dos Indicadores, com outra personagem: a Sociologia. Em especial, a Sociologia que se praticou em Chicago entre os anos 1920 e 1950.

São diversos os fatores que constroem esta capacidade de influência e não é possível aqui esmiuçar exaustivamente estas razões. Contudo, ainda que o foco de nossa atenção esteja voltado bem mais ao saldo decorrente desta “colagem”, parece ser bastante conveniente que se mencionem alguns dos pilares que construíram esta capacidade, já que tais bases não parecem ser apenas o resultado de casuais circunstâncias, porém constituem o cerne de um projeto que repercute sobre os indicadores sociais. Um projeto que põe em perfeita sintonia uma Escola de Sociologia que teve seu auge na década de 1930 e um movimento pela revisão da métrica do social, surgido em meados de 1960. O exame do cenário que compõe esta influência é, portanto, nossa primeira tarefa. Num segundo momento, tentaremos avaliar em que medida o pensamento da sociologia de Chicago estendeu-se até o movimento dos indicadores, o que será feito tomando-se algumas das propostas de uma de suas principais figuras.

Tratando desta capacidade de influência, será necessário mencionar a habilitação desta escola construída a partir da grande intimidade de alguns de seus membros com o uso de métodos estatísticos. Na verdade, esta intimidade está em consonância com o próprio interesse do governo federal dos EUA em fortalecer todo o aparelho de Estado, encarregado de coletar e processar informações estatísticas.

Até 1902 não existia uma oficina permanente do censo (o Census Bureau). A organização do censo e estabelecimento de um serviço *ad hoc*, a cada novo censo, são objeto de uma lei especial, precedida de um intenso debate no Congresso, que se refere às convenções de recontagem e repartição proporcional<sup>20</sup>, às perguntas que se formulariam, e a recrutamento de entrevistadores e de pessoal encarregado da operação (DESROSIÈRES, 1993, p. 209).

Esta é uma atmosfera que já vinha sofrendo modificações. A tradição do liberalismo americano, contudo ainda significava forte empecilho ao acesso, de parte do governo americano, a estas informações, tanto sobre cada cidadão individualmente, quanto sobre as atividades de empresas, que agora adquiriam um tamanho e capacidade de influência inédito na história americana. O panorama, todavia muda completamente após 1929 e, se havia

---

<sup>20</sup> Em 1797, foi inscrito na Constituição americana que a repartição dos impostos se daria proporcionalmente à população de cada Estado. Razões para o debate, portanto, não faltavam: “como contar os escravos e os estrangeiros?” (DESROSIÈRES, 1993, p. 208). Nota do Autor.

resistências ao fortalecimento do poder do Estado para coletar informações estatísticas, estas se tornaram bastante diminuídas pela nova conjuntura vigente:

Como o desastre econômico de meados da década de 30 havia conduzido a uma quase desintegração da sociedade, a nova administração poderia romper com alguns dos dogmas vigentes, mas essenciais sobre o equilíbrio de poderes entre o governo federal, os estados, os condados e as empresas que realizavam livremente seus negócios. O estabelecimento de sistemas federais de regulação monetária, bancária, orçamentária ou social, atribui ao governo uma função completamente nova (DESROSIÈRES, 1993, p. 229).

Por outra parte, não é apenas o poder público que se revela interessado no acúmulo de elementos sobre o funcionamento da sociedade americana. Grandes corporações financeiras passarão agora a financiar pesquisas, visando o acúmulo de informações, que permitiriam contribuir para uma maior estabilidade e controle social (SMITH, 1988, *apud* LEMA, 1997). Especialistas das mais diversas áreas das ciências sociais contam, agora, com o apoio financeiro de ricas instituições tais como: as fundações Ford, Rockefeller<sup>21</sup>, Carnegie, além de outras instituições como The City Club of Chicago, The Commonwealth Club, The Rotary Club e The Women's Club<sup>22</sup> (LEMA, 1997).

O resultado de um cenário tão propício a determinado perfil de investigação científica ficará evidente na produção da Sociologia praticada em Chicago. Revelam-se tanto na grande intimidade dos sociólogos com o manuseio de métodos estatísticos, postos agora em paralelo com os procedimentos descritivos (e que até então haviam dominado a produção daquela universidade), quanto na proximidade muito grande de seus membros aos órgãos federais ou fundações sustentadas pela iniciativa privada.

Para o exame da influência que esta escola exercerá sobre os indicadores sociais, fica impossível, é óbvio, chegarmos aos detalhes do pensamento de cada um de seus componentes, muito embora talvez fosse este o caminho mais indicado, já que a produção da Escola de Chicago é vasta e de repercussão inegável nas mais diversas áreas das ciências sociais. Contudo, é preciso apontar a dificuldade em colher um corpo teórico absolutamente comum e, a partir dele, examinar sua influência sobre os indicadores sociais. Isto se dá em função do

---

<sup>21</sup> Interessante anotar que, em 1892, John D. Rockefeller seria processado nos EUA pela lei Antitruste Sherman. Onze anos depois, este processo acabaria obrigando a Standard Oil a se desfazer de 33 companhias petrolíferas diferentes. Em 1929, porém, seriam as doações provenientes de sua fundação as responsáveis pela construção do Social Sciences Research Building, em Chicago. Entre um e outro acontecimento parece estar mais que apenas consciência e altruísmo, mas a crescente percepção de que o conhecimento e controle do governo norte-americano não eram assim tão indesejáveis quanto se imaginava em finais do século XIX. Uma interessante descrição desta e de outras batalhas entre governo e capital privado pode ser vista no capítulo X de Stratern (2001).

<sup>22</sup> No caso dos indicadores sociais, uma instituição particularmente importante foi a Fundação Russel Sage (New York) responsável por inúmeras publicações pioneiras dentro desta área.

fato de que muitos estudiosos sequer reconhecem uma convergência absoluta entre o pensamento de cada um de seus membros que justifique esta reunião.

Numa entrevista concedida no ano de 1990, o sociólogo Howard S. Becker, uma das figuras mais ilustres deste grupo de cientistas, preferia outra forma de abordagem:

Acho que é preciso fazer uma distinção [...] entre **escola de pensamento** e **escola de atividades**. Geralmente, quando se fala numa escola como a Escola de Chicago, imagina-se um grupo de pessoas que compartilham certas idéias. Mas é preciso fazer uma distinção. Uma escola de pensamento é definida do exterior. Alguém, olhando de fora, nota idéias e pensamentos comuns a certas pessoas, que podem nem se conhecer, podem nunca ter tido contato entre si (p. 7). O Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, a chamada Escola de Chicago, era, portanto, uma escola de atividades que executava, principalmente, o trabalho organizado por Park (Becker, 1990, p. 8).

Assim, tentaremos suprir esta dificuldade, tomando alguns aspectos do pensamento do sociólogo Willian F. Ogburn como o fio condutor do exame sugerido. Este procedimento se baseia em algumas constatações que tornam este autor bastante importante ao estudo proposto. Professor da Universidade de Columbia, Ogburn já transitara por diversas agências governamentais sendo trazido para Chicago, em 1927, por solicitação direta de Robert Park. Este último, por sua vez, justificou a escolha de Ogburn com base na carência que alunos e professores revelavam no trato com métodos estatísticos dentro daquele departamento. Cumprir esta missão não seria tarefa das mais difíceis para quem equiparava a Sociologia à acumulação e verificação, quantitativas, de “pequenos fragmentos e peças de novo conhecimento” além de, orgulhosamente, antever o dia em que todos os sociólogos seriam também estatísticos (OUTHWAIT & BOTTOMORE, 1993, p. 594).

Por outro lado, Ogburn achava-se em estreita sintonia com o espírito pragmático que já reinava no departamento, ocupando-se em tornar a Sociologia uma ciência que pudesse servir à “resolução de problemas dos homens”. Assumindo, claramente, posição contrária àquela dos fundadores desta ciência em Chicago, Ogburn criticava o fato de que até ali a Sociologia não havia assumido a tarefa de fazer do mundo um lugar melhor para se viver. Segundo o autor, esta ciência deveria ocupar-se de promover crenças, propagar informação, administrar novidades, além de pôr em foco futuras impressões da vida, bem como nortear as ações do Estado<sup>23</sup>. Para este autor, até aquele instante, a Sociologia havia se interessado apenas por descobrir novos conhecimentos, mantendo apenas marginalmente uma preocupação com a reforma da sociedade baseada em políticas públicas eficientes. Daí,

---

<sup>23</sup> Lema, 1997, utiliza-se dos comentários de Smith, 1988, para retratar estes posicionamentos de Willian F. Ogburn.

decorre sua perfeita adequação à perspectiva desenvolvida por Park, de ver a Sociologia como uma “engenharia social”, mantendo sua preocupação na reforma da sociedade, baseada em políticas públicas eficientes (LEMA, 1997).

Ogburn, assim como alguns de seus pares, no Departamento de Sociologia, dispunha de ótimo trânsito nas diversas esferas governamentais. Contribuiu para tal prestígio sua atuação bastante diversificada. Citemos, por exemplo, a publicação de *Social Changes*, em 1922, um texto tão importante que guiaria trabalhos pioneiros na área dos indicadores sociais mais de 30 anos depois, como é o caso de *Indicators of Social Changes*<sup>24</sup> (1968), de Sheldon & Moore, além do estudo *Human Meaning of Social Changes*<sup>25</sup> (CAMPBELL & CONVERSE, 1972). Além disso, Ogburn foi diretor do Comitê de Pesquisa sobre Tendências Sociais, criado a partir de iniciativa do próprio presidente Hebert Hoover. Deste trabalho, resultaria uma obra igualmente importante ao Movimento dos Indicadores, produzida junto com Wesley C. Mitchell, o *Recent Social Trends*<sup>26</sup>, que foi publicado em 1933. Acrescente-se ainda a tudo isto, o fato de que, desde 1928, Ogburn trabalhava em uma edição anual do *American Journal of Sociology*, dedicado às mudanças sociais nos EUA. A edição de 1934, por sinal, foi especialmente consagrada a uma avaliação dos efeitos e tendências sociais advindos do New Deal<sup>27</sup>.

Contudo, o que faz de Ogburn um autor tão influente sobre o movimento dos indicadores sociais não é apenas sua desenvoltura no trato com métodos estatísticos ou sua proximidade com órgãos governamentais ou fundações. Ogburn está essencialmente interessado nos possíveis efeitos que o processo de modernização tecnológica vinha impondo à sociedade norte-americana da época. Neste sentido, sua produção se faz com vistas a uma

---

<sup>24</sup> Publicado com apoio da Fundação Russel Sage, este livro consistia em 14 ensaios, organizados de acordo com cinco categorias: (1) a base demográfica que fornece uma indicação de tendências agregativas da população, suas mudanças de composição e distribuição sobre a superfície da nação; (2) componentes estruturais, da sociedade, examinando os modos funcionalmente distintos pelos quais a sociedade produz bens e organiza seu conhecimento e tecnologia (medidas de crescimento econômico, emprego, tamanho das famílias e mudanças religiosas); (3) aspectos distributivos como consumo, condições de saúde, lazer, escolaridade, etc.; (4) aspectos agregativos, estratificação e mobilidade social e medidas de bem-estar social (SHELDON, E; MOORE, W. E. **Indicators of social change: concepts and measurements**, 1968).

<sup>25</sup> Citado por Carley (1985). Obra complementar ao livro de Sheldon e Moore, feito por encomenda da Fundação Russel Sage, N. Y.. Nela, os autores preocupam-se com os indicadores psicológicos e subjetivos de bem-estar (atitudes, expectativas, aspirações e valores) e é, segundo, provavelmente, uma das obras mais influentes sobre o conceito de qualidade de vida.

<sup>26</sup> As mudanças sociais eram captadas através de medidas quantitativas aplicadas a 32 tópicos tais como educação, família, meio-ambiente, crime, ocupações, etc. Nele, Hoover escreveria na introdução: este volume “deverá ajudar-nos a vermos onde estão ocorrendo as tensões sociais e onde devem ser empreendidos os principais esforços para lidar com elas construtivamente”, (*apud* Carley, 1985, p.17).

<sup>27</sup> Este trabalho acha-se também editado como OGBURN, W. F. **Social Change and New Deal** (social changes in 1933). Univ. of Chicago Press. Chicago, Illinois, 1934. Nele, Ogburn apresenta uma série de artigos que versam sobre temas como recuperação econômica, dinheiro e finanças, educação, nacionalismo, filosofia social, o futuro do New Deal, etc.

construção metodológica apta a mensurar estas mudanças, ao mesmo tempo em que fornece também fundamentação teórica aos conceitos que deveriam ser objeto destas medidas. A preocupação de Ogburn é consoante com seu tempo, marcado por um acelerado crescimento urbano, acompanhado de todos os seus efeitos danosos. Chicago, neste sentido, era exemplo mais do que claro destes efeitos: fortíssimo processo de crescimento demográfico; aumento exponencial do poder das grandes corporações fruto de um acúmulo impressionante de capital; conflitos raciais de diversas ordens, etc<sup>28</sup>.

É em função disso que, num artigo intitulado *Thoughts on Freedom and Organization*, em 1948, Ogburn expunha preocupação com a implantação de valores virtuosos na moderna América, em meio aos dilemas que sempre acompanharam o liberalismo: justiça social *versus* liberdade individual, eficiência social *versus* felicidade individual (LEMA, 1997).

Daí, porque Ogburn fará das “mudanças sociais” um tema ao qual dedica especial atenção. Nas obras já citadas, sua tônica é a existência de um descompasso cultural. Tal descompasso é caracterizado, pelo autor, através de dois aspectos das mudanças ocorridas dentro do âmbito da cultura: de um lado este autor põe a “cultura material” à qual estão associadas, principalmente, as inovações tecnológicas. De outro, está aquilo que Ogburn (1964)<sup>29</sup> nomeia como a “cultura não-material” ou as “crenças, valores, costumes e padrões de organização” de uma sociedade. A cultura material é acumulativa, ou seja, constitui-se de invenções e inovações que se somam às anteriores numa progressão que a torna cada vez mais complexa, “colocando uma maior diversificação e especialização”. A cultura “não-material” seria adaptativa, ou seja, procuraria sempre se ajustar às transformações da esfera da cultura material, organizando-se para responder às suas demandas como uma espécie de complemento. Da mesma forma, esse raciocínio se aplicaria às normas, às leis e às formas de governo em geral.

Neste ponto, uma pequena observação se faz necessária. Podemos notar, claramente, uma proximidade muito grande entre os temores ligados ao descompasso apontado por Ogburn e a tese de John Stuart Mill<sup>30</sup>. A grande diferença entre uma e outra posição parece estar no fato de que Mill vê este descompasso sendo resolvido por investimentos nas

---

<sup>28</sup> Segundo Lema, 1997, “dos autores da primeira época da Escola de Chicago, Veblen foi o que dedicou particular atenção a este dilema no seu escrito *The Theory of Leisure Class*, colocando o conflito gerado entre racionalidade e felicidade. A preocupação generalizada do final do século XIX consistia na passagem de uma sociedade sustentada por valores de vizinhança, relações abertas em comunidades de pequena escala para relações de vida citadina, produto da acelerada industrialização capitalista. A concentração de poder e os vícios do mundo moderno eram percebidos como perigos ao modo de vida americano” (p.58).

<sup>29</sup> Ogburn (1964) *apud* BIDERMAN, Albert D. *Social Indicators as Goals*. p. 105, In: BAUER, Raymond. **Social Indicators**, 1966.

<sup>30</sup> Gianetti enquadra esta desconexão em Mill, denominando-a “tese do neolítico Moral”.

“qualidades morais” do Homem. Eduardo Gianetti, por exemplo, assinala que a divergência de John Stuart Mill em relação à tradição clássica aberta por Smith e Ricardo reside na importância que Mill atribui à formação de cada indivíduo na formação da riqueza de cada nação:

O sucesso na atividade produtiva, como a maioria dos outros tipos de sucesso, depende mais da qualidade dos agentes humanos do que das circunstâncias nas quais eles trabalham [...] Os indivíduos, ou as nações, não diferem tanto nos esforços que são capazes de fazer sob o efeito de incentivos imediatos, quanto na sua capacidade de empenho presente para a realização de objetivos distantes, e no ânimo e esmero com que se dedicam ao trabalho em ocasiões comuns [...] As *qualidades morais* dos trabalhadores são tão plenamente importantes para a eficiência e valor de seu trabalho quanto as intelectuais (MILL, J. S., *apud* GIANETTI, E. 1993, p. 170).

Estas qualidades morais às quais Mill se refere poderiam ser cultivadas a partir da educação, através de seus poderes de “refreamento disciplinador” e de “mobilização das faculdades ativas da mente”. (*op. cit.*)

Ogburn, bem menos otimista quanto às possibilidades de correção de rumo contidas na educação ou na democracia e, como representante da Escola de Chicago, é muito mais pragmático. Vejamos o comentário que Lema (1997) faz ao tentar sintetizar o pensamento deste autor e, ainda, de Louis Wirth, (este também um dos maiores expoentes desta Escola):

Embora de forma diferente, tanto Wirth quanto Ogburn tinham certa fascinação pelo poder. Wirth centrava sua atenção na influência da comunicação de massas, como meio potencial de promover ajustes entre interesses concorrentes através do incremento do entendimento mútuo e da transmissão de valores compartilhados. Ogburn interessava-se pela capacidade do governo e das agências públicas de incorporar o conhecimento das ciências sociais para promover os ajustes necessários à adaptação de instituições, práticas e valores. (LEMA, 1997, p. 88).

Ou seja, fica claro como, através de suas considerações, Willian Ogburn consegue abarcar as inquietações decorrentes dos processos nomeados mais anteriormente (que tem lugar dentro das grandes cidades americanas) numa proposta que concilia, admiravelmente bem, os preceitos e preocupações morais do modo de vida americano com os interesses tanto do capital privado quanto do Estado.

## **CAPÍTULO 2**

### **2. A Geografia vai aos Indicadores Sociais**

#### **2.1 Apontando algumas características do encontro entre a Geografia e os Indicadores Sociais**

Este capítulo busca caracterizar um encontro que guardou potenciais de exploração quase tão grandes quanto as negligências que acometeram ambas as partes envolvidas, a Geografia e os indicadores sociais. Dedicaremos aqui uma atenção maior sobre estas negligências advindas de parte da Geografia, uma vez que no capítulo 4 tentaremos explorar a movimentação que os estudos sobre indicadores sociais experimentam na direção de passar a considerar seu componente espacial.

Denominamos de negligência o traço característico deste encontro, porque não deixa de ser interessante como um instrumental que, desde o início se demonstrou tão importante para a análise geográfica dos fenômenos, recebeu tão reduzida atenção como objeto de estudo em si. Estudaram-se temas ligados à geografia dos indicadores, poucas considerações, no entanto, foram feitas sobre as virtudes e dilemas da adoção deste instrumental.

A exceção mais notória talvez seja Raffestin (1980), em uma obra que já é clássica e que propõe uma Geografia do Poder. Infelizmente, as considerações de Raffestin, como se verá mais adiante, estão mais voltadas para as questões ligadas à relação entre posse de informação e posse de poder, em especial às informações que o recenseamento pode disponibilizar ao Estado ou empresas privadas, o que apenas arranha a questão da análise das formas de representação e realidade representada.

Os indicadores sociais permanecem dentro da Geografia como um campo pouco explorado, provavelmente, porque são vistos como representação do existente, mas muito pouco como criadores de uma nova existência ao circunstanciar ações futuras, ao criar identidades enquanto destrói outras. Como procuramos demonstrar no capítulo anterior, o exame dos indicadores sociais para além de meras estatísticas referidas ao social fica patente tendo em vista as circunstâncias nas quais este instrumental passou a existir.

Por conseguinte, este estudo não é apenas um exercício de resgate histórico. Já se postulou, anteriormente, que os indicadores sociais são um instrumental técnico que nasce com uma função bastante definida dentro da crise que o regime de acumulação fordista estava atravessando e na qual o keynesianismo recompôs suas bases ao menos momentaneamente.

Tentaremos agora justificar a proposição dos indicadores sociais como objetos que, ao se prestarem à representação do espaço social, criam, eles próprios, um determinado espaço social na medida em que facilitam e constroem ações.

As três partes que se seguem tentam justificar a observação deste encontro como marcado inicialmente por, pelo menos, duas negligências e uma insuficiência. A primeira negligência dá-se em relação ao objeto técnico indicador social que, dentro da Geografia, acabou sendo traduzido apenas como uma informação estatística e não (também) como um objeto técnico. A segunda negligência é feita em relação à Geografia (e porque não dizer, de parte dela mesma) ao não observar alguns de seus avanços e possibilidades de contribuição mais crítica, na medida em que já explorava um conceito relacionado à indicação do social, o conceito de necessidade que pode ser referido espacialmente. Por fim, são traçadas, também, considerações sobre as insuficientes bases em que se discute a adoção, pela Geografia, de procedimentos estatísticos de uma maneira geral para auxiliar na conformação do cenário que circunstancia este encontro.

## **2.2 A negligência à observação dos Indicadores Sociais como objeto técnico**

No estudo do espaço urbano, já é consideravelmente generalizada a concepção que procura desvendar sua produção tendo por base a contraposição entre duas lógicas. Ana Fani Carlos (2001), por exemplo, ao analisar o prolongamento da Avenida Faria Lima, dentro da cidade de São Paulo, propõe que:

No mundo moderno a prática socioespacial revela a contradição entre a produção de um espaço em função das necessidades econômicas e políticas e ao mesmo tempo a reprodução do espaço da vida social. No primeiro caso, a reprodução do espaço se dá pela imposição de uma racionalidade técnica assentada nas necessidades impostas pelo desenvolvimento da acumulação que produz o espaço como condição/produto da produção, revelando as contradições que o capitalismo suscita em seu desenvolvimento, o que impõe limites e barreiras a sua reprodução. No segundo caso a reprodução da vida na metrópole se realiza na relação contraditória entre a necessidade e o desejo, o uso e a troca, a identidade e a não-identidade, o estranhamento e o reconhecimento que permeiam a prática sócio-espacial. Nesse momento o aprofundamento da divisão social e espacial do trabalho se baseia em uma nova racionalidade, apoiada no emprego do saber e da técnica aplicada à produção, à gestão e à supremacia de um poder político que tende a homogeneizar o espaço por meio do controle e da vigilância (p.18).

Este é o caminho escolhido pela autora em sua empreitada: examinar o processo de reprodução do espaço urbano de uma grande metrópole brasileira como resultante da atuação de duas forças: de um lado, a organização do processo de reprodução e acumulação de capital,



em escala cada vez mais ampliada que impõe seus efeitos sobre a estrutura urbana. Do outro lado, figuram aqueles interessados no espaço enquanto valor de uso ou, como a autora caracterizou, aqueles que observam no espaço a condição de reprodução de sua vida e (por que não dizer?) de sua felicidade.

O trecho extraído de um trabalho em que se contrapõem estas duas visões bastante diferentes se apresenta como um bom meio de introduzirmos a segunda parte do trabalho. O cenário contrastante que resulta é sempre revelador, porque se mostra como área de atrito entre duas lógicas, dialeticamente articuladas no erigir cotidiano do espaço conforme seus interesses. Neste trabalho, o caminho ótimo a ser escolhido talvez fosse aquele análogo ao da autora supracitada.

Retratando estes atritos, poderíamos contrapor a cidade construída pelos indicadores sociais, conforme sua versão “oficial” oriunda do poder público e dos interesses do capital, àquela que pode ser erigida pelo cotidiano das classes menos influentes, segundo aquilo que realmente consideram como importante, além do modo como acreditam que se deva medir tais aspectos. Infelizmente, não será possível levar adiante, pelo menos por enquanto, uma empreitada de tal envergadura. Além de um desvio considerável em nosso objeto – o indicador social em si – é preciso se anotar a reduzidíssima tradição que o movimento popular ainda tem no envolvimento com esta temática. A Estatística, por exemplo, mesmo dentro do âmbito acadêmico, só a partir dos anos oitenta passou a contar com um razoável número de obras que se reportam à sua construção enquanto ciência<sup>31</sup>. De outra parte, as organizações populares parecem não ter se dado conta da importância do processo de representação da realidade via indicadores como objeto a ser posto em discussão, ficando em primeiro plano os resultados ou, no máximo, a discussão deste ou daquele indicador<sup>32</sup>.

Mais modesto, o objetivo é, antes, o realce de uma das faces do processo de produção do espaço pelo Estado e agências privadas. Estamos propondo a observação do espaço como fruto de determinada racionalidade que visa o aperfeiçoamento do processo de acumulação de capital. Uma vez que esta premissa é admitida, então os indicadores sociais se convertem no resultado dos embates rumo ao estabelecimento de determinada hierarquia na observação do social. Jean-Louis Besson (1992) propõe que: “A formulação das questões e das respostas sugeridas tem grande importância, mas o essencial se concentra na conceituação preliminar do

---

<sup>31</sup> Sobre esta produção, ver o balanço de DESROSIÈRES (1993), contido especialmente no subitem “Dos tipos de investigación histórica” (p.27), da Introdução.

<sup>32</sup> O desemprego, ou a inflação ou a pobreza parecem ser os exemplos mais eloqüentes deste “desvio” de atenção. Há grande quantidade de energia despendida na defesa desta ou daquela metodologia, mas pouquíssima discussão se realmente estes são os objetos que devem ser construídos pelo movimento popular.

fenômeno: escolha de um fenômeno a estudar, elaboração de um esquema para analisá-lo. Dessa forma, o “fato” apreendido é condicionado pelo questionamento” (p. 48).

Milton Santos (1996) se pergunta, à determinada altura de seu livro *A Natureza do Espaço*, se “seria possível um espaço racional” (p.290). Na linha de raciocínio, já desenvolvida pelo próprio autor, estamos respondendo afirmativamente, na medida em que propomos os indicadores como auxiliares na demarcação e no estabelecimento de tal espaço. Fica claro que não estamos falando num sentido geral de racionalidade – da capacidade de se tornar inteligível uma realidade a partir da razão – mas, antes, aquela já exaustivamente esmiuçada por Weber<sup>33</sup>, a submissão das esferas sociais aos critérios de decisão nascidos a partir da lógica capitalista. Uma modalidade específica de agir caracterizada por sua instrumentalização com vista a determinados fins funcionais à esta lógica.

Embora ultrapasse os objetivos do presente trabalho repassar exaustivamente o conceito de racionalização em Weber, é preciso apontar que o predomínio desta razão-instrumental na modernidade envolve, segundo este mesmo autor, processos sociais e culturais fundamentais e altamente ramificados que sintetizam o espírito ao qual queremos associar o advento da adoção de indicadores sociais. Há, por exemplo, segundo Weber, um progressivo desencantamento do mundo advindo da sua reprodução intelectual, com a conseqüente tendência em observar tudo como um mecanismo causal, passível de ser controlado racionalmente. Da mesma forma, há uma crescente importância do conhecimento técnico, acompanhado do desenvolvimento de meios de controle não só da natureza, mas, igualmente, do próprio homem. Weber cita, ainda, a “objetivação e despersonalização do direito, da economia e da organização política do Estado, com o conseqüente recrudescimento da regularidade e da calculabilidade da ação nesses domínios” (OUTWAITE & BOTTOMORE, 1993, p. 642).

Sempre tendo em vista os objetivos deste trabalho, estes aspectos destacados podem bem funcionar como uma acepção que resume a racionalização conforme descrita por Weber. Tornar mais claro o papel dos indicadores sociais dentro de um esquema que considere a produção do espaço como alvo da atuação deste tipo de racionalidade implica, portanto, observá-los – os indicadores sociais – como mais uma expressão (à moda de Weber), não só do triunfo desta racionalidade, mas também como a necessária expansão de sua lógica a todos os recônditos da vida social. Como o propõe Bernstein (1985):

---

<sup>33</sup> Sobre esta conceituação de racionalidade, ver especialmente as páginas 38 e 39 de WEBER (1896), *apud* COHN, (2004).

Weber alegava que a esperança e a expectativa dos pensadores iluministas era uma amarga e irônica ilusão. Eles mantinham um forte vínculo necessário entre o desenvolvimento da ciência, da racionalidade e da liberdade humana universal. Mas, quando desmascarado e compreendido, o legado do Iluminismo foi o triunfo da racionalidade [...] proposital-instrumental. Essa forma de racionalidade afeta e infecta todos os planos da vida social e cultural, abrangendo as estruturas econômicas, o direito, a administração burocrática e até as artes [...] (*apud* HARVEY, 1989, p. 25).

Um outro autor que se dedica ao exame de tal racionalidade é Habermas (1968), ao pôr em questão a própria técnica em si. Para este autor, “Max Weber introduziu o conceito de ‘racionalidade’ para definir a forma da atividade econômica capitalista, do tráfego social regido pelo direito privado burguês e da dominação burocrática” (p. 45). O importante aqui é anotar que esta concepção assume que as esferas sociais ficam crescentemente submetidas aos critérios de decisão racional. Inicia-se esta submissão, é óbvio, pela esfera do trabalho social, mas a esta se segue a penetração dos “critérios da ação instrumental”<sup>34</sup>, a qualquer outro âmbito da vida: a adoção do modo urbano de vida, a crescente tecnificação da comunicação, etc. O racional, portanto, converte toda e qualquer ação em meio com vistas a seus fins. Por conseguinte, são exatamente tais fins, em última instância, que irão na mesma medida estabelecer o critério do que é e do que não é racional<sup>35</sup>.

Ainda segundo Habermas (1968), tal avanço da racionalidade ocorreria por duas frentes: a primeira delas provinda “de baixo”, as estruturas tradicionais ou aquelas ainda não imbuídas desta lógica, que sofreriam pressão para se adaptarem às necessidades que a institucionalização das trocas comerciais, a compra e venda da força de trabalho e a instituição generalizada da empresa capitalista acabam impondo. Dentro do sistema de trabalho social ficam, assim, assegurados: (a) um processo cumulativo das forças produtivas e (b) uma extensão horizontal dos subsistemas de atividade racional com respeito a um fim que é a sua conseqüência – embora ao preço de crises econômicas.

Por isso mesmo, as estruturas tradicionais se submetem cada vez mais às condições da racionalidade instrumental estratégica: a organização do trabalho e do comércio, a rede de transportes, informações e comunicações, as instituições de direito privado e, oriunda da administração financeira, a burocracia estatal (p.65).

A segunda coerção, apontada por Habermas, exercer-se-ia “por cima”, ao nível ideológico, na medida em que

---

<sup>34</sup> *Op. cit.* p.45.

<sup>35</sup> Sobre este processo e de como Marcuse trata a racionalidade como uma forma de dominação política oculta, ver HABERMAS, (1968), especialmente o capítulo 2.

as tradições que legitimam a dominação e orientam a ação, em especial as interpretações cosmológicas do mundo, perdem seu caráter vinculante com a imposição da racionalidade teleológica. [...] Só assim surgem as ideologias em sentido estrito: substituem as legitimações tradicionais da dominação, ao apresentarem-se com a pretensão da ciência moderna e a partir da crítica às ideologias (p.66).

Milton Santos (1996) dedica especial atenção apenas às considerações de Habermas quanto ao processo de adaptação provinda “de baixo”, na perspectiva de associá-lo ao estabelecimento das condições da racionalização do espaço e tendo em vista sua óbvia ligação com a expansão do capitalismo. É importante notar, porém, que Habermas, na obra citada, faz considerações à racionalização provinda “de cima”, também, na perspectiva de retratar a própria subordinação da ciência a este papel. No estabelecimento deste espaço racional, portanto, não estaria em jogo apenas um novo modo de apropriação e dominação da natureza, mas igualmente a possibilidade de sua perpetuação segundo a legitimidade que lhe precisaria ser conferida. A racionalidade não precisa apenas ser eficaz, mas (também) ser vista por todos como eficaz. Portanto, nos dois casos destacados – nas duas frentes nomeadas por Habermas – os indicadores sociais poderiam ser, perfeitamente, encaixados como um exemplo bastante eloqüente desta racionalização do espaço, tendo em vista não só a necessidade da organização e adequação das ações de cada um dos agentes aos fins que esta racionalidade suscita, mas também a manutenção de uma coesão que só pode ser obtida se todos os atores da vida social observarem como racionais tais ações.

Karl Mannheim (1940), por sua vez, observa a racionalidade como passível de se manifestar sob duas formas. Em primeiro lugar, através do que denomina de racionalidade substantiva, que é a percepção inteligente das inter-relações dos acontecimentos de uma determinada situação. Neste caso, cada atuação se faz tendo em conta um conhecimento sobre as ligações estruturais entre cada uma das atividades envolvidas. Em segundo lugar, fica a racionalidade que Mannheim nomeia como funcional ou a organização de uma série de medidas com vistas à consecução de um objetivo previamente definido. Neste caso, todos os elementos dessa série de atos recebem uma proposição e um papel funcionais. Aproveitando, para ilustrar melhor, o exemplo dado pelo próprio autor: o soldado raso, por exemplo, realiza uma série de atos (racionalidade funcional) sem ter idéia do objetivo final de suas ações ou do papel funcional de cada ato individual dentro do todo (racionalidade substantiva)<sup>36</sup>.

As explanações deste sociólogo se fazem tendo em vista, justamente, o aumento desmesurado da racionalidade funcional em detrimento de uma perda contínua da

---

<sup>36</sup>*Op. cit.* p.64.

racionalidade substantiva, em especial na sociedade dos países industrializados, que emergia na década de 1940. Vilmar Faria (1976), porém, prefere se deter bem pouco sobre este ponto de vista, digamos, menos otimista, para aproveitar tais reflexões no sentido de compreender a emergência dos indicadores sociais após a década de 1950:

Tendo-se em vista os objetivos de curto prazo, a demanda por indicadores sociais prende-se à necessidade de introduzir maior racionalidade funcional na formulação e implementação de políticas ligadas ao bem-estar social. Vista em termos mais abrangentes – quanto ao alcance e quanto ao horizonte de tempo – a produção de indicadores sociais liga-se à necessidade de aumentar a racionalidade substantiva, no sentido de que esta produção deveria decorrer de um entendimento melhor e mais amplo da natureza e do funcionamento da sociedade para que pudesse intervir de forma a corrigir as disfunções produzidas pela “racionalização parcial” decorrente do uso crescente da racionalidade funcional em esferas restritas e delimitadas. (p.278)

Assim, ainda que preservadas todas as contradições entre cada uma das interpretações sobre a expansão da racionalidade, se examinadas às minúcias, pode ser decantada uma preocupação comum a estes apontamentos. Fica patente, por exemplo, um interesse em retratar a instrumentalização da vida social através de sua subordinação à técnica e aos seus objetos, sejam eles concretos ou abstratos. Neste retrato, fica evidente a preocupação quase obsessiva desta racionalidade em estabelecer a homogeneidade, a previsibilidade, a adequação, a eficácia como os critérios de avaliação de qualquer ação. Estas serão as qualidades que presidem a construção deste espaço racional. Um movimento originado a partir da técnica rumo à “perfectibilidade, impossível de ser alcançada pela natureza” (SANTOS, 1996, p. 292).

Levando a análise dos indicadores sociais para este rumo, fica mais fácil esquivarmos de um debate – importante, é claro, mas inútil para este caso – em que a posse da informação é que se põe em relevo. O IBGE<sup>37</sup>, em 1979, propõe logo na introdução da Síntese dos Indicadores Sociais, por exemplo, que a utilização destes deve ser pensada no contexto de uma relação entre conhecimento e controle social. De forma análoga, Raffestin (1980), ao discorrer sobre os recenseamentos, aponta que este permite conhecer a extensão do recurso população, fixando-se na atenção sobre o número ou qualquer imagem dele decorrente, como o componente básico do domínio do Estado sobre qualquer grupo<sup>38</sup>. Esta perspectiva, porém, no caso dos indicadores sociais (ou de qualquer estatística referida ao espaço), tem acabado por eclipsar seu componente estratégico enquanto norteadores de um debate e, portanto,

---

<sup>37</sup> IBGE (1979).

<sup>38</sup> *Op. cit.* p. 67.

criadores da arena onde se trava a luta pela manutenção ou mudança nos interesses em cada intervenção sobre ele.

Retornando ao debate sobre a técnica: acostumamo-nos a pensar na coerção que seus objetos (os objetos técnicos) exercem sobre cada indivíduo ou sobre a sociedade. Mas cada objeto técnico não encerra esta coerção unicamente em seu uso, ou em sua posse. Sua atuação transborda estes âmbitos porque exige ações coerentes com sua presença. Desta relação surgem os “fatos sociais” tal como Durkheim (1895) os designa, ou seja, “uma determinada forma de agir que exerce poder sobre cada indivíduo” (p.3). Sobre isto, Bruseke (2001) aponta:

No sentido amplo podemos incluir neste conceito tanto os atos simbólicos, que são na sua essência imateriais, como os artefatos técnicos, nos quais se cristaliza, de certa forma, a vida coletiva. A força que estes artefatos técnicos exercem sobre os indivíduos é, nessa linha de interpretação, basicamente moral, apesar da impressão imediata de que se trata de uma coerção meramente física. Uma auto-estrada seria nesta perspectiva não exclusivamente uma faixa de asfalto que liga dois pontos num determinado território, mas a cristalização de um conjunto de regras sociais que forcem o homem, como motorista, por exemplo, a mostrar este ou aquele comportamento (p.155).

Assim, os indicadores sociais, ao mesmo tempo em que facilitam algumas ações, constroem outras. Do mesmo modo que viabilizam determinada representação, dificultam outras. Da mesma maneira que aceleram alguns raciocínios acabam embotando outros.

Os indicadores não são, portanto, a mera técnica aplicada ao espaço. À moda da auto-estrada, do exemplo de Bruseke, não encerram dentro de si mesmos sua influência sobre os atores sociais, mas criam, ao serem percorridos pelas ações, um determinado espaço. Este é, em última análise, o ponto de vista defendido aqui.

### **2.3 A Negligência Às Considerações Geográficas Sobre A Necessidade Humana**

Embora, como foi frisado, o exame dos indicadores sociais dentro da Geografia tenha sido negligenciado, em nome de uma postura bem mais pragmática que prefere (apenas) utilizá-los a propriamente pôr em pauta sua utilização, alguns avanços bem poderiam ser anotados alinhando-se questões abordadas pela Geografia, mas que estão dentro da mesma órbita dos indicadores. O exemplo mais ilustrativo talvez seja a incorporação de um debate em torno de conceitos como o de **necessidade**. Na verdade, a consideração deste tema insere-se dentro de uma questão bem mais ampla, que não se dá em decorrência da discussão ou das controvérsias em torno da utilização dos indicadores sociais. Considerações sobre a

necessidade e a relatividade deste conceito são anteriores à própria discussão do conceito de **desenvolvimento** (este, sim, bem mais recente) e, comumente, estão ligadas, dentro da economia, aos debates sobre o conceito de valor. Adam Smith (1776), por exemplo, é um dos autores que teceu comentários sobre a relatividade com que o **socialmente necessário** pode ser encarado:

Por artigos de necessidade entendo não somente os bens indispensáveis para o sustento, mas também tudo aquilo sem o que, por força do costume do país, é indigno passarem pessoas respeitáveis, mesmo da classe mais baixa. Assim, por exemplo, uma camisa de linho não é um artigo de necessidade para se viver, no sentido estrito. Suponho que os gregos e romanos viviam muito bem, mesmo sem terem linho. Mas nos tempos de hoje, na maior parte da Europa, um trabalhador diarista respeitável se envergonharia de aparecer em público sem uma camisa de linho, cuja falta supostamente denotaria aquele desonroso estado de pobreza no qual, como se presume, ninguém pode cair a não ser por conduta extremamente má. Analogamente, o costume fez com que sapatos de couro sejam um artigo de primeira necessidade na Inglaterra. A pessoa respeitável, de qualquer sexo, mesmo a de condição mais pobre, se envergonharia de aparecer em público sem eles (vol. II, p. 283).

Este é um debate ao qual os economistas, em particular, raramente se furtaram. Sua ressurgência, entretanto, desta vez nos domínios de outras ciências sociais, está diretamente ligada a utilização do conceito de **desenvolvimento**, conforme sua tradução pelo Estado de Bem-Estar norte-americano no período pós Segunda Guerra. Desenvolvimento, neste caso específico, interpretava-se como uma decorrência quase natural do processo de crescimento econômico, de aumento da renda auferida por cada indivíduo e, por conseguinte, do seu acesso a bens e serviços que resultariam em bem-estar. Portanto, a proposição de atenção sobre a questão pressupunha que se esclarecesse de que bens ou serviços estava se falando. Isto acabou fazendo com que o debate sobre **necessidades**, para este caso, entrasse pela porta do consumo no rol de questões relacionadas ao desenvolvimento.

Assim, a reação à compreensão tão obtusa de uma característica inerente à própria condição humana – com negligência explícita a aspectos como a definição que cada grupo, porventura, possuía de justiça social, ou de liberdade – significava pôr em pauta a maneira rasa e homogeneizante com que algo tão complexo estava sendo discutido. Esta inquietação era perfeitamente perceptível já no início da década de 1960. A ONU<sup>39</sup>, por exemplo, propunha em 1962 que:

O problema dos países subdesenvolvidos não é simplesmente o crescimento, mas sim o desenvolvimento [...] Desenvolvimento é crescimento com mudança [...]. As

---

<sup>39</sup> Citada por Gustavo Esteva (1992). Desenvolvimento, In: **Dicionário do desenvolvimento**, Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

mudanças por sua vez são sociais e culturais, econômicas e qualitativas como quantitativas [...] O conceito-chave é melhorar a qualidade de vida das pessoas (*apud* Esteva, 1992, p. 68).

Observamos que este novo discurso sobre o desenvolvimento e, por conseguinte, sobre as necessidades que tal conceito deveria abarcar não vinha apenas das costumeiras fontes que se opunham ao imperialismo norte-americano ou europeu, mas de ícones do conservadorismo político, como é o caso do então presidente do Banco Mundial, Robert McNamara<sup>40</sup>, que advogava que os anos 70 deveriam ser “algo mais que índices brutos de crescimento econômico” (*op. cit.*, p.68). Neste sentido, o novo discurso sobre as necessidades humanas espraiava-se agora mesmo entre os economistas. Alguns indicativos, de citação recorrente, são os posicionamentos de alguns expoentes da chamada escola da economia do desenvolvimento como Albert Hirschman ou Walter Stohr<sup>41</sup>. Este primeiro, apesar de ter inicialmente enfatizado um entendimento mais estreito do conceito de desenvolvimento, é lembrado de modo mais comum por suas críticas e revisões posteriores. Em tais críticas sempre vazará o desencanto com a resolução mais fácil de todas as carências verificadas em países ou regiões (considerados, por este prisma, subdesenvolvidos) a partir de uma concentração de esforços sobre a questão da renda e seu acesso pelos mais pobres:

Mas se a economia do desenvolvimento não conseguiu se curar completamente das feridas que lhe foram infligidas por seus críticos, isso se deu também por [...] uma sucessão de desastres políticos que se produziram em numerosos países no Terceiro Mundo a partir dos anos 60 – desastres ligados evidentemente, de um modo ou de outro, às tensões produzidas pelo desenvolvimento e pela ‘modernização’. E como seria possível que tais ‘desastres do desenvolvimento’ [...] deixassem de levar à hesitação uma equipe de cientistas que, logo após a Segunda Guerra Mundial, haviam se consagrado à economia de desenvolvimento não como simples especialistas, mas porque estavam motivados pela idéia de um mundo melhor? Pessoas progressistas, a maioria desses cientistas acreditava no princípio de que ‘todos os bens andam juntos’; era assim óbvio, para eles, que – se se conseguisse aumentar a renda nacional dos países deserdados – isso implicaria *ipso facto* efeitos felizes nos domínios social, político e cultural (HIRSCHMAN, 1986, p. 74).

Ora, é deste sentimento de fracasso que nasce, segundo o próprio Hirschman, uma das principais causas para que as preocupações dos economistas agora pusessem como alvo de interesse a questão da distribuição de renda, saltando, em seguida, deste ponto para a discussão das **necessidades elementares**, ou seja: “alimentação, saúde, educação, etc – que se tornou em nossos dias uma das maiores preocupações”, (*op. cit.* p.77). Vemos, portanto, através destas passagens, como a discussão em torno do desenvolvimento acaba repercutindo

---

<sup>40</sup> McNamara foi também secretário de defesa dos EUA na década de 1960.

<sup>41</sup> Sobre este último ver a breve mas oportuna crítica à sua estratégia de *redistribution with growth* elaborada por Souza (1995), que tece ainda comentários sobre o próprio Hirschman.



sobre as necessidades, seja lá como forem apontadas. Infelizmente, embora o próprio Adam Smith já desconfiasse de uma formulação mais simplista em torno deste estabelecimento, conforme visto, a colaboração por parte de outras ciências a respeito deste conceito parece ter se resumido à exigência de especialistas em cada área para cuidar dos objetivos parciais, que comporiam as **necessidades**, em uma versão cada vez mais ampliada.

De outra parte, existirão aqueles autores que põem em questão a própria possibilidade de uso do conceito de desenvolvimento que não seja a serviço da difusão de valores da cultura ocidental (ILICH, 1971 & TOWNSEND, 1970, *apud* COATES, Jonhston & KNOX, 1977, p.18). Serge Latouche (1996), por exemplo, argumenta que:

O desenvolvimento é aspiração ao modelo de consumo ocidental, ao poder da magia dos brancos, ao status relacionado a esse modo de vida. O meio privilegiado de realizar esta aspiração é evidentemente, a técnica. Aspirar ao desenvolvimento quer dizer comungar com fé na ciência e reverenciar a técnica, mas também reivindicar por conta própria, a ocidentalização, visando ser mais ocidentalizado para se ocidentalizar ainda mais (p.29).

O que, no entanto, parece ter sido considerado de maneira muito apressada em toda esta discussão, é a relação que a Geografia já estabelecia com este tema. Podemos afirmar que esta já possuía considerável acúmulo nesta seara, principalmente dentro da tradição ambientalista. Milton Santos (1978 a) aponta em boa hora que o determinismo geográfico falava muito mais de **necessidades geográficas** que propriamente de determinações. Citando o historiador H. Berr, Santos faz coro aos que propõem o uso do termo *necessitarismo*<sup>42</sup> para designar a corrente de Ratzel:

Uma determinação, sociologicamente entendida, deve ser distinguida claramente de uma necessidade. Determinismo é a causalidade natural. Entre as causas que na natureza, determinam os fenômenos, algumas são contingentes. Entre estas causas contingentes, algumas são geográficas. O problema reside em saber se existem *necessidades geográficas* e de se os fenômenos naturais podem agir como causas necessárias sobre uma humanidade 'puramente receptiva' (*op. cit.*,p.26).

É obvio que não cabe, neste momento, requentarmos velhas idéias ou querelas entre as correntes do pensamento geográfico. Mais produtivo parece ser assinalarmos que, dentro da Geografia, desde há muito, já havia considerável manancial a ser aplicado na crítica sobre modelos de desenvolvimento baseados em conceitos como o de **necessidades** (ditas) **básicas**. Uma crítica que poderia bem se embasar na consideração de que estas necessidades são produzidas tendo como referência a um complexo arco de influências. Inicialmente, para que

---

<sup>42</sup> Itálico do próprio Santos, 1978 a.

se aquilate esta possibilidade, veja-se, o que um não-geógrafo como Mendonça (2000), fala ao criticar com veemência o conceito de **necessidade básica** como ponto de partida na definição do conceito de pobreza:

[...] estando o consumo nas sociedades capitalistas referenciado a estruturas de valores e símbolos, as 'necessidades' consistem em construções sociais e históricas, portanto, determinadas no plano da cultura e subjetividade, sendo impossível determinar quais dentre elas poderiam ser consideradas 'vitais' ou 'verdadeiras'. Até mesmo as necessidades alimentares seriam condicionadas por valores e padrões culturais que orientariam a seleção dos alimentos a serem consumidos pelos indivíduos. Assim, equivocam-se os autores quando pretendem ajustar a realidade ao plano da objetividade e da racionalidade da ação dos indivíduos no mercado, buscando adequá-las a pressupostos teóricos e modelos de análise frontalmente dissociados da realidade (p.206).

Mendonça, acertadamente, rechaça a tentativa de engessar o conceito por meio de qualquer linha demarcatória que pudesse repartir os pobres dos não-pobres através do acesso a um mínimo de bens ou serviços e desconsiderando outras categorias bem mais importantes, como é o caso do trabalho (falando especificamente de seu estudo). Compare-se agora estes apontamentos à análise que Max Sorre, já em 1952, faz da aparente erosão que o conceito de gênero de vida sofria diante do processo de modernização das técnicas.

Em um primeiro momento, Sorre parece sucumbir à idéia de uma referência apenas sobre o social:

Muitos estudiosos pensaram que a noção de gênero de vida, tão fecunda em se tratando de sociedades primitivas, perdia, nas mãos dos geógrafos, toda a eficácia quando se passava no mundo moderno. Ela apresentava interesse mais para o sociólogo. Dentre os elementos que a compõem, há um que ganha dos outros: o nível de vida característico das classes sociais. E ele mais ou menos apaga os outros. A transferência do plano geográfico para o plano social torna-se legítima. [...] (SORRE, 1952, p.122).

Adiante, porém, o mesmo Sorre afirma que o conceito não estava completamente perdido, pois se:

[...] Gêneros de vida dissolvem-se sob os nossos olhos. Outros se organizam, conquistam espaço e impõem-se aos homens. Às vezes hesitamos em reconhecê-los, ou porque, situados no meio do rio, distinguimos mal as suas margens, ou porque a aceleração das mudanças de todas as formas de vida [...] constrange a consolidação de complexos de hábitos, de sentimentos e de idéias, ou porque um véu de uniformidade mascara as diferenças. Estas subsistem, tanto num plano como noutra, e a tarefa do geógrafo consiste em desvendá-las (*op. cit.*, p.122).

Desta maneira, enquanto Adam Smith ou Mendonça sugerem-nos, corretamente, que o conceito de necessidade precisa estar socialmente referido, Sorre nos convida a refletir sobre

o fato de que as necessidades não se acham referidas apenas a um tempo, mas igualmente a um lugar. Tais considerações sobre o conceito de necessidade, portanto, dão uma idéia das possibilidades que estavam abertas à Geografia para a colaboração a este debate<sup>43</sup>.

Da mesma maneira, a abordagem ecológica da fome proposta por Josué de Castro viu reduzidas as possibilidades de incidência sobre o debate dos indicadores sociais, partindo de conceitos como o de fome endêmica, oculta por regimes alimentares que cobrem apenas parcialmente as necessidades de nutrientes de diferentes grupos populacionais.

Por outro lado, talvez seja necessário anotar que esta oportunidade parece ter sido, pelo menos num primeiro momento, parcialmente perdida. Um dos motivos aparenta ser o fato de que os autores mais ligados ao movimento de renovação crítica da Geografia nos idos de 1970, através de seu contato com o marxismo, passam a impressão de nunca ter ficado inteiramente à vontade com qualquer perspectiva de apreensão do espaço que não pusesse suas expectativas quase que inteiramente na esfera da produção. Lacoste (1965), por exemplo, ao fazer uma crítica ao conceito de subdesenvolvimento, dedica um capítulo inteiro às necessidades individuais e coletivas, sem apontar o viés colonialista que o próprio conceito de necessidade possui. Não deixa de ser ilustrativa a descrição de Lacoste (*op. cit.*)<sup>44</sup> sobre o modo como os países socialistas haviam lidado com a questão da emergência de necessidades novas: “estas encontram uma resposta mais favorável em razão da potência das estruturas coletivas e da operacionalização de uma verdadeira estratégia das necessidades: evitar que apareçam necessidades que não é possível satisfazê-las (*sic*) para o momento” (*ibid.*, p.102). Provavelmente, teria sido bem mais interessante o autor perguntar em que medida seria mais proveitoso cada país favorecer o aparecimento de seu próprio modelo de necessidades, ao invés de suprimir aquelas advindas de qualquer “efeito demonstração”, (*ibid.*, p.101).

Mais produtivo, talvez, seja levar a sério o apelo que o mesmo autor faz, bem posteriormente, para a observação da complexidade dos fenômenos. Neste sentido, no estudo do subdesenvolvimento, algo aparentemente simples como a mudança de escala pode reverberar fortemente em mudanças no fenômeno estudado e, por conseguinte, nas necessidades a serem tomadas como base para tal estudo: “O que parece assegurado é que, para tudo aquilo que tem uma significância espacial, a natureza das observações que podem ser efetuadas, a problemática que pode ser estabelecida, os raciocínios que podem ser

---

<sup>43</sup> Sobre o auxílio que o conceito de gênero de vida pode prestar ao aprofundamento do conceito de necessidades pode ser produtor visitado WETTSTEIN, (1992), p. 60-76. Neste, o autor, além de Sorre, distingue outros oito conceitos diferentes.

<sup>44</sup> Obs.: A primeira edição de **Geografia do subdesenvolvimento** é de 1965, mas o Lacoste o revisou diversas vezes. Esta edição é de 1990 e contém alterações feitas em 1976.

construídos” se dão em função do tamanho dos espaços considerados e dos critérios de sua seleção (LACOSTE, 1985, p.82). Esta advertência é verdadeira. E o argumento de Mendonça, explicitado anteriormente, fica assim bastante reforçado pelos apontamentos de Lacoste.

Da mesma forma que Lacoste, Harvey (1973) parece revelar certo desconforto com a questão das necessidades quando põe em tela a justiça social. Inicialmente, em suas formulações liberais, este autor argumenta sobre os princípios que devem orientar um modelo de “justiça distributiva territorial” e põe a necessidade no comando destes princípios. Nesta busca, Harvey chega, surpreendentemente, a propor tal sistema, partindo de necessidades biológicas por assim dizer, e descendo a aspectos mais refinados da existência humana. “Se a necessidade é um critério primário de fixar a justiça social de uma distribuição de recursos ao longo de uma série de territórios, então somos primeiro obrigados a estabelecer uma definição de necessidade socialmente justa e um sistema de medida para ela” (p. 89). Já em suas formulações socialistas, porém, ao discorrer sobre o conceito de excedente, Harvey propõe que a necessidade somente pode ser definida em termos de uma situação particular (técnica, social, cultural e institucional). Ou seja: mesmo uma coisa elementar como a fome não pode ser medida independentemente de alguma situação social. Marx (1859) sugere que:

a fome é a fome. Mas a fome que é satisfeita com alimentos cozidos e talheres é uma outra fome, diferente daquela que se satisfaz com alimentos crus, com ajuda das mãos, das unhas e dentes. *O modo de produção produz ao mesmo tempo, objetivamente e subjetivamente, não somente o objeto consumido, mas também o modo de consumo* (apud HARVEY, 1973, p.186)<sup>45</sup>.

Se este é um apontamento importante, ao pôr em xeque raciocínios mais simplistas<sup>46</sup>, por outro lado não parece ter frutificado numa posição que pudesse levar em consideração algo mais que apenas a produção em si. Infelizmente, apesar das observações de Harvey, a forma como a Geografia incorporou o marxismo parece ter deixado pouca (ou nenhuma) margem a discussões sobre a formação das necessidades humanas que não decorresse do estágio em que se encontrava seu modo de produção, empobrecendo bastante o conceito e sua relação com o espaço. Mais recentemente, este desvio de curso exigiu uma revisão (que até hoje vem sendo processada<sup>47</sup>).

---

<sup>45</sup> Itálicos inseridos por Harvey (1973).

<sup>46</sup> Como foi o caso do próprio Lacoste: “é possível causar admiração ao se fazer referência ao caráter subjetivo da necessidade quando a fome devasta amplas regiões do Terceiro Mundo [...]” (LACOSTE, 1990, p.21)

<sup>47</sup> Se tal revisão é possível ou não, dentro do pensamento marxista, é uma outra discussão. Souza, (1995), por exemplo, cita o filósofo Cornelius Castoriadis para fundamentar o pensamento de que o desenvolvimento só pode ser reconceituado a partir: tanto do rompimento de qualquer visão teleológica (a esperança em uma modernização ainda não ocorrida no Terceiro Mundo) contida nas teorias burguesas; quanto da renúncia à

Moraes, em 1988, já apontava que a negligência do imaginário, por exemplo, havia que ser introduzida na análise da produção do espaço:

como explicar, no limite, a diversidade arquitetônica em meio às mesmas funções materiais ou a variedade de estilos nas construções de um mesmo período técnico, ou o detalhe sem função aparente? [...] No limite, as concepções do belo, da harmonia, as sensibilidades, as auto-imagens e demais motivações, passam a interessar a nossa Geografia. Todo domínio das utopias torna-se revelador das formas criadas (MORAES, 1988, p.25).

Fica, por fim, a impressão reforçada de que os autores comprometidos com o movimento de renovação crítica da Geografia, de modo geral – mas especificamente pela adoção do método marxista – tinham dificuldade em abordar o tema das necessidades. Isto se mostrava mais claro num abandono à perspectiva da observação desta questão pelo ângulo do gênero de vida, sem a consideração do potencial que este conceito guardava no auxílio à construção de um ideal mais democrático de desenvolvimento. É o próprio Harvey (1973) quem admite que a abordagem de temas como a justiça ou a distribuição são postos de lado pelos geógrafos por envolver “desagradáveis juízos de valor” (p.81).

Esta é realmente uma lembrança bastante importante para fazermos e talvez possa explicar uma recorrência maior da questão das necessidades dentro de autores de perfil mais afinado com o liberalismo. Isto, possivelmente, dá-se pelo fato de que esta corrente de pensamento, embora tenha se notabilizado por procurar resolver questões ligadas à justiça social através de critérios como a eficácia<sup>48</sup>, teve também representantes que não se omitiram às discussões em torno da ética, ou da moralidade de tais distribuições e, portanto, da relatividade do conceito de justiça.

É bastante interessante notar como Coates, Johnston e Knox (1977), ao tentarem elaborar uma geografia da desigualdade, apontam quatro formas de abordagem da necessidade que já denotam uma preocupação com esta ressalva<sup>49</sup>. Desta preocupação vão

---

parcela essencial do pensamento marxista comprometida “com a idéia de modernidade, herdada do Iluminismo e exacerbada pela dinâmica do capitalismo histórico (produtivismo, dominação da natureza)” p.104.

<sup>48</sup> Como é o caso da utilização de ótimos de Pareto para estabelecer os critérios de julgamento sobre um determinado modelo de distribuição. Sobre isto ver o próprio Harvey (1973), em especial, o capítulo II.

<sup>49</sup> “A mais estreita propõe que a definição deve ser dada por experts ou administradores em uma dada situação, tais como no estabelecimento de padrões de habitação ou de ‘linhas de pobreza’. Necessidade é definida deste modo como necessidade normativa, necessidade absoluta ou necessidade básica. A segunda abordagem compara a atual situação em uma dada área ou comunidade com outras, identificando a necessidade em termos de espaço entre a melhor área e o restante. [...] a terceira forma de abordagem define necessidade em termos de conduta de consumo, utilizando o ‘comportamento do mercado’ como medida que exprime esta necessidade. Por fim necessidade pode ser comparada a desejo ou demanda latente. Nesta abordagem, a necessidade é interpretada como sensação de privação relativa a qual nasce quando algum bem, serviço ou amenidade é procurada por um grupo particular ou indivíduo, mas não está disponível, muito embora esteja disponível a outros” (RUNCIMAN, 1966, *apud* COATES, B.E.; JOHNSTON, R.J. & KNOX, P.L., 1977, p.18). Tradução do Autor.

decorrer importantes aproximações ao tema das desigualdades espaciais, como é o caso de sua análise sob várias escalas com comparações entre países, ou dentro de um mesmo país e também à nível intra-urbano. Ainda que os autores reconheçam a dificuldade da obtenção de dados, o que acaba obrigando-os à utilização das mesmas variáveis para estas diferentes escalas, não se pode deixar de observar o mérito do reconhecimento do conceito de **necessidade**. Esta atenção, não só às condições de bem-estar, mas também à sua escala de análise talvez explique porque bem posteriormente Tuan é considerado por David M. Smith (2000) como o autor que melhores avanços obteve na inserção de um viés à moral na Geografia, ao reconhecer que “o significado da boa vida varia grandemente entre as culturas, assim como entre indivíduos nas complexas sociedades modernas”<sup>50</sup> (*op cit.*, p.4).

Por outro lado, e finalizando esta reflexão, o (re)aproveitamento de perspectivas trazidas pela Geografia à questão das necessidades para uma nova concepção de desenvolvimento parece envolver a observância de se evitar a perspectiva excessivamente calcada em uma postura que relativize tanto este conceito que acabe por inviabilizar um discurso universalizante. Tal fragmentação pode resultar numa postura que favorece à renúncia da possibilidade da construção de uma meta-teoria da justiça social e, portanto, de desenvolvimento. Esta parece ser a perspectiva de David Smith (2000) que se baseia cada vez mais na constante afirmação da “significância da diferença”. Harvey (2000), no entanto, em uma revisão de suas posturas anteriores, parece sempre reafirmar a crítica aos discursos particularizantes, em busca de uma postura epistemológica que possa estabelecer quando, como e onde as diferenças sejam significantes:

a inserção e o poder organizado que a comunidade oferece como base para a ação política são cruciais, embora sua coerência requeira sistemas de autoridade, um consenso e regras de pertinência democraticamente estruturados. Assim embora a comunidade ‘em si’ tenha sentido como parte de uma política mais ampla, a comunidade ‘para si’ quase invariavelmente degenera em exclusões e fragmentações regressivas [...] (*op. cit.*, p.315).

#### **2.4 Insuficiências na consideração das estatísticas ligadas aos Indicadores Sociais**

Tentaremos abordar, no capítulo seguinte, como o componente espacial tem dificuldades em se inserir dentro do Movimento dos Indicadores Sociais, uma vez que este movimento ocorre já no ocaso do regime de acumulação fordista. O resultado mais imediato

---

<sup>50</sup> Tradução do Autor.

desta atmosfera mais adversa, porém, já pode ser traduzido aqui numa espécie de “via de mão única”, em que as possíveis contribuições que a Geografia poderia prestar encontravam reduzida permeabilidade entre os estudos sobre a construção, o conteúdo ou o comportamento dos indicadores sociais. A adoção deste instrumental com uma ou outra exceção parece ter ocorrido “em bloco”, dentro da disciplina, ou seja, adotado também junto com os procedimentos para sua captação. Por conseguinte, a sociedade, de maneira geral, tem dificuldade em pensar na inserção da Geografia no debate sobre os indicadores sociais para além de seu mapeamento.

Uma das insuficiências para o estabelecimento de uma relação mais proveitosa foi a forma da adoção dos procedimentos estatísticos aplicados aos indicadores sociais. Os fatos numéricos, as estatísticas ligadas aos indicadores acabaram por adquirir uma aura “esotérica” (assim admitida pelo próprio IBGE<sup>51</sup>) que os confundiu com os fatos em si a serem estudados. Isto acabou nublando o debate e deslocando a discussão do modo como se dá a construção do social através da Estatística (a ciência) para as virtudes ou os defeitos da adoção das estatísticas (os procedimentos)<sup>52</sup> no estudo dos indicadores sociais.

Falando sobre esta relação, Geografia/indicadores, não devemos esquecer que o incremento do uso dos indicadores sociais deve ser inserido dentro de uma perspectiva bem mais ampla, que é a da criação de um aparelho burocrático dentro dos EUA destinado à coleta e ao processamento da informação estatística. A estatística e os órgãos encarregados do processamento de dados fortalecem-se, na década de 1930, nos EUA, mas é a partir de 1950/60 que os frutos desse investimento vão estar plenamente maduros. A Sociologia parece ser aliada de primeira hora nesta construção, como ficou demonstrado no Capítulo 1. Este movimento de aproximação, só veio reforçar uma intimidade que capacitou outras disciplinas para uma adoção bastante consciente da estatística, acompanhada desde sempre por uma discussão apurada de seu uso. A Geografia, portanto, adotará uma quantidade considerável de técnicas que vinham coladas ao uso dos indicadores sociais, já com considerável avanço na década de 1960, passando ao largo de questões capitais à utilização destes mesmos indicadores ou mesmo de sua relação com estas técnicas.

Isto, provavelmente, decorreu do próprio modelo de adoção da Estatística pela Geografia. Uma adoção que, inclusive, aguarda análises mais detidas. Santos (1978 a) cita Crisholm (1975) ao apontar que as raízes da quantificação dentro da ciência geográfica não

---

<sup>51</sup> Sobre a consideração da linguagem estatística caracterizada como “esotérica”, ver as páginas 23 e 24 de IBGE, (1989).

<sup>52</sup> Sobre a confusão que comumente se faz entre a ciência Estatística e os dados e procedimentos estatísticos, ver BESSON, (1992).

estão fincadas na estatísticas modernas, mas na “arte e na ciência da Cartografia”. Assim, o ingresso da quantificação acontece tentando compensar este fato, ou seja, tendo em vista uma busca por descrições mais exatas e não de explicações que se inserem dentro de um “quadro probabilístico”. Por conseguinte, a forma de adoção dos indicadores sociais se insere dentro de um movimento bem amplo que passa, por exemplo, pelo estabelecimento daquilo que Desrosières (1993) denomina como sendo “espaços de equivalências”, as arenas onde se dão os acordos em torno da objetivação daquilo que será retratado. Isto converte a construção de um objeto de estudo e a definição dos atributos que lhe serão medidos numa relação complexa entre a realidade e as equivalências que lhes são atribuídas, portanto, também um processo social. Uma constante tensão que, no entender deste autor (*op. cit.*), faz com que a consideração da informação sobre cada objeto passe por sua consideração como objeto que é, ao mesmo tempo, real e construído, concreto e fruto de uma convenção.

Seria importante, portanto, pormos em pauta algumas das etapas do processo de construção estatística dos indicadores. Pode ser útil lembrar aqui, por exemplo, que o termo grego traduzido por observação significa “vigiar”, o que se faz atentamente e com vistas a certos fins. **Observar** não é ver tudo, evidentemente, mas já imbuir o ato de ver de alguma seletividade, tendo em vista um determinado objetivo. Por outra parte, Bourdieu (1987) nos lembra que a **percepção**, a etapa seguinte no processo de construção estatística, é essencialmente diacrítica, isto é, ela distingue a forma do fundo, “o que é importante do que não é, o que é central do que é secundário” (p. 99). Esta percepção, porém nunca é propriamente individual, pois o objeto percebido “é o resultado de determinações paralelas e concomitantes da estrutura nua e da ideologia. Esta, contida no objeto, é dada pelo funcional, simbólico.” (SANTOS, 1978 a, p. 69). Disto decorre, finalmente, que tanto a **observação** quanto a **percepção** devem ser encaradas como atos que se inserem dentro de determinada situação, e não isolada dela. Nunca é demais lembrar, portanto, que os conceitos operacionalizados pelos indicadores sociais (tanto quanto a “informação estatística” de Desrosières, 1993) também não “aparecem”, mas são fruto de uma negociação que pode, inclusive, ser perturbada.

Este não é um caminho novo, já que a relação entre a convenção e a realidade são vistos, já de longa data, como um dos pilares do estabelecimento de relações de poder. Um exemplo que o próprio Desrosières (1993) cita são os debates que se processam hoje em torno de conceitos construídos para balizar políticas econômicas que ilustram bem a conformação de espaços de equivalências. Para este autor, durante aproximadamente trinta anos, existiu um espaço cognitivo de negociação e cálculo que era dotado de grande legitimidade. Uma



legitimidade que advinha do grande prestígio da ciência em sua combinação com as ações do Estado. No interior destes dois agentes, até mais ou menos os finais da década de 1970, processavam-se a maior parte dos debates que precediam ou acompanhavam as decisões que envolviam a política econômica. Ocorre, porém, que todo este espaço de coerência relativa – formado por instituições, “objetos sociais” ou termos que se serviam ao debate entrou em crise já no início dos anos 1980. O Estado passaria crescentemente a enfrentar problemas para decompor a realidade e planejar suas ações mediante o uso da Econometria. Os debates em torno da medida de alguns “objetos sociais” e de sua significação vêm se tornando cada vez mais árduos. População economicamente ativa, desemprego, pobreza, economia informal, etc. são alguns destes objetos que vêm sendo alvo de propostas bastante diferenciadas de conceituação, o que dificulta sobremaneira a conformação de um espaço de equivalências.

Pierre Bourdieu (1994) parece tocar nesta questão quando propõe a abordagem dos modos de percepção do mundo através do conceito de “campos de poder”. Para este autor, o campo de poder pode ser estabelecido como um espaço de relações de força entre os agentes providos de diferentes tipos de capital (econômico, político, cultural, social ou simbólico), visando dominar o campo correspondente cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em discussão.

Poderiam, então, os indicadores ser encarados deste modo? Não apenas como um capital técnico, uma vez que informam sobre a realidade, mas também (e ao mesmo tempo) como um capital simbólico, já que procuram estabelecer os termos de apreensão do mundo? Se a resposta for afirmativa, então decorre que faz pouco sentido tecer apelos ao caráter ilusório dos números, se não se está armado de uma proposta alternativa de utilização deste instrumento. Deste raciocínio, deriva a necessidade de destrinchar amiúde algumas das etapas que possam compor o processo de estudo estatístico dos indicadores sociais para que, posteriormente, estes possam ser analisados à luz da Geografia.

Esta repartição e exame mais detido podem, tanto se aproveitar de um momento bastante rico no qual estão se dando debates em torno dos conceitos advindos da economia, como bem demonstrou Desrosières (1993), para o estabelecimento de um novo espaço de equivalências, quanto rever conceitos como o de gênero de vida para repercuti-lo no estabelecimento das necessidades básicas, por exemplo. Por conseguinte, estaríamos incidindo sobre uma etapa que antecede ao tratamento estatístico no sentido estrito.

Por outro lado, o debate bem pode transbordar para pôr em relevância os processos que circunstanciam o tratamento estatístico dos dados. Soa como bastante apropriada a advertência de Besson (1992) sobre a associação pura e simples das estatísticas à fotografia:

se as estatísticas fossem apenas um reflexo (concepção fotográfica), disporiam de um critério de verdade (a exatidão). Não é este o caso: elas não provêm da denotação mas da conotação, pois é o contexto, o contorno, que determina seu sentido. De fato, o estatístico não escolhe seus índices: A realidade lhe aparece então pré-modelada pelas categorias já existentes na representação ou na prática individual, social, administrativa (p.52).

Bourdieu (1994) demonstra bem isto, ao pôr em pauta o processo de classificação. Sendo uma operação lógica que hierarquiza as coisas do mundo sensível em grupos e gêneros e cuja delimitação apresenta caráter arbitrário, a classificação estabelece uma conexão entre as coisas agrupadas numa dada classe. Este agrupamento, por sua vez, tem muito mais sentido se os seus fundamentos são buscados fora do sistema classificatório. Deste modo, Bourdieu (*op. cit.*) propõe que, em sociedades mais complexas, o Estado pode impor e inculcar, de modo universal, estruturas cognitivas e de avaliação que sejam idênticas ou semelhantes<sup>53</sup>. Decorre daí a importância dada, nesta tese, ao trabalho que o Estado e agências, que estão em sua órbita, exercem como os principais agentes no processo de estabelecimento de tais estruturas cognitivas. Um caminho, portanto, no estudo geográfico dos indicadores sociais pode ser o de pôr em evidência o próprio processo de classificação e forçar Estado e agências privadas a reconhecer formas de classificação que não venham exatamente de suas esferas.

Como já dissemos anteriormente, a construção do objeto pode se tornar ela própria em objeto de estudo e, neste caso, um bom indicador social talvez possa ser as diferentes maneiras com que os grupamentos estudados podem também incidir nas discussões sobre o estabelecimento das classificações que lhes serão aplicadas e através das quais serão julgados.

---

<sup>53</sup> Bourdieu (1994) utiliza-se do pensamento de Durkheim (*s.d.*), que estudou as formas de classificação dos povos primitivos e as propõem como um produto das estruturas nas quais estes grupos estão inseridos e que são por eles incorporadas.

## **CAPÍTULO 3**

### **A Crise dos Indicadores Sociais**

#### **3.1 Teoria Social e Indicadores Sociais: uma relação insuficiente para compor a crise e as possibilidades de superação**

Já anotamos, anteriormente, que as pesquisas sobre indicadores sociais sofreram certo arrefecimento, mais ou menos ao longo da década de 1980 para, posteriormente, experimentar uma renovação na forma de um processo de constante crescimento do interesse pelas possibilidades que estas pesquisas abriam. Tentaremos passar em exame esta trajetória de declínio e renascimento, buscando as origens desta crise na dificuldade destes estudos em se relacionar com a variável espaço.

Esta interpretação, obviamente, não é a única possível. A crise pela qual passaram os indicadores sociais e seu movimento está longe de ser algo advindo exclusivamente da necessidade de adequação de sua abordagem espacial. Por outro lado, com certeza, tal crise parece ter suas raízes fincadas em uma busca pela renovação do espaço racional, na qual os indicadores possam continuar exercendo não só seu papel norteador na pauta das discussões, mas também como instrumentos que ponham em relevo as novas virtudes que cada porção do espaço pode apresentar.

Para concretizar esta proposta, poderemos iniciar pela análise destas insuficiências, ainda que a condução deste estudo se dê de maneira diversa daquela empreendida no capítulo 1. Neste último, predominou uma visão externalista aos indicadores. Ou seja, até aqui foi dado um grande privilégio ao ambiente político, econômico e intelectual que circunstanciou o nascimento dos indicadores sociais. O objetivo desta inserção foi apresentar os indicadores sociais também como uma expressão deste cenário. Agora, mesmo sem abandonar completamente este espírito, a idéia é partir para uma introspecção dos limites que os indicadores sociais foram paulatinamente revelando após a década de 1970. Vasculhando as críticas sobre os modelos construídos e observando o debate sobre os limites dos indicadores sociais, são examinadas as razões de sua crescente dificuldade de aplicação às situações concretas. Em outras palavras, a tarefa aqui é perguntar ao próprio instrumental o porquê de sua momentânea debilidade ou, ainda, o porquê da redução contínua de seu alcance que se revela no crescente desejo de pesquisadores em reformular as bases metodológicas dos indicadores sociais. Assim, para que esta proposta seja concretizada, contudo, algumas

aproximações ao tema, anteriormente feitas, têm de ser readequadas. O ajuste mais importante, se permanece o objetivo de se aproximar de uma perspectiva mais internalista, deve ser feito em relação à forma como indicadores sociais e teoria social interagem. Já dissemos, no capítulo 1, que os indicadores se distinguem de qualquer experiência anterior por seu vínculo à determinada faixa de interesses que o próprio capitalismo gerou. Daí, por que os conceitos de espaço racional e de objeto técnico foram aqueles escolhidos para referenciar nossa análise sobre o encontro entre as representações do social e a Geografia.

Esta forma de aproximação, contudo, pode se ressentir de uma dificuldade em se abordar o tema que não seja por vias naturalmente adequadas à conformação deste espaço racional. Em outras palavras, estamos afirmando que mesmo a constituição deste espaço racional não prescinde de outros meios à construção dos indicadores, incluindo aqueles que poderiam ser considerados como advindos de âmbitos não-rationais. O detalhe importante é que a técnica instrumentaliza estas outras fontes aos seus fins enquanto sofre também suas influências. Deste modo, o primeiro reparo que terá de ser feito será uma recolocação da relação que os indicadores sociais mantêm com a teoria social. A crise dos indicadores sociais não é, por este entendimento, um problema meramente teórico porque, ainda que os indicadores sejam vistos aqui como objetos técnicos auxiliares à conformação de um espaço racional, suas fontes não são exclusivamente racionais, muito embora esta seja a impressão que prevaleça.

O IBGE (1975) propunha que: “Não há sentido no indicador social sem a construção de uma teoria social” (p.10).

Os indicadores sociais são, por este prisma e em última instância, a expressão de conceitos. Um componente central para a geração de informações sobre sistemas sociais, como componentes de um modelo que fundamenta uma teoria social. Como bem assinala Land (1971), a teoria social se constitui a partir de modelos que são concepções de processos sociais e que podem ser formulados verbalmente, logicamente, matematicamente ou por simulações (*op. cit., apud* IBGE, 1975).

Esta é uma afirmação que beira um truísmo. Dela decorre, porém, o raciocínio de que um progresso dentro do âmbito dos indicadores sociais apenas se dá quando antes progride a teoria social que o alimenta. Daí, por que Carley (1985) passe boa parte de seu livro lamentando o fato de que ainda não se tem uma “teoria social” suficientemente desenvolvida para aplicação aos sistemas sociais. Isto, na opinião do autor, por sua vez, facilitaria enormemente a construção de indicadores sociais. Falando desta mesma deficiência, o IBGE, porém, já nos fornece algumas pistas que informam que talvez o problema não resida

necessariamente para onde aponta Carley. Argumenta este Instituto que, ainda que se constate esta deficiência, “alguns modelos têm sido elaborados para subsistemas sociais e para determinados princípios estruturais de sistemas sociais” (IBGE, 1975, p. 11)<sup>54</sup>.

Ora, outro apontamento que evidencia o equívoco de uma posição radical como a de Carley (1985) deriva das dificuldades que se criam à pesquisa sobre os indicadores sociais, advindas da observação destes indicadores meramente como a expressão de uma teoria social. Se o objetivo, por exemplo, é compor um quadro das modificações teóricas pelas quais passaram os indicadores sociais em tempos mais recentes, não é possível estabelecer uma sucessão clara e coerente de teorias que fomentaram a construção dos conceitos que têm orientado os estudos de indicadores. Tais conceitos não se mostram como redutos evidentes desta ou daquela teoria. Mesmo conjuntos de indicadores, sistemas que originam índices, não se mostram mais explícitos quanto ao referencial teórico que recorrem para a construção de sua proposta. Conceitos como saúde, educação, segurança, em trabalhos dedicados a investigar os indicadores sociais, não explicitam claramente a teoria social na qual se referenciam, seja ela advinda de Marx, Durkheim ou Weber, para referenciar os autores citados em texto do IBGE (*op. cit.*).

Desta forma, fica bastante difícil estabelecer uma ligação entre o uso de indicadores sociais e a adoção, ou abandono, desta ou daquela teoria social. Carley (*op. cit.*) tenta enfrentar esta situação a partir da perspectiva de constituição de um horizonte mais modesto. Este autor cita Guttman (1979) para referendar que “uma teoria é uma hipótese de correspondência entre um sistema definidor de um universo de observações e um aspecto da estrutura empírica dessas observações, juntamente com uma fundamentação lógica de tal hipótese”. A partir desta conceituação, Carley (1985) circunscreve a relação teoria social/indicador como um processo de duas etapas:

Em primeiro lugar, propõe-se a hipótese (uma proposição empiricamente verificável) de que uma variável (o indicador) tem uma relação recorrente definida com uma ou mais dentre outras variáveis (o indicado), ou seja, de que a relação postulada é válida. Quando isso ocorre, então, em segundo lugar, os indicadores podem ser usados em testes adicionais da validade da teoria social postulada (*op. cit.*, p. 79).

Como saldo destas considerações, permanece a impressão de que as atenções tanto de Carley (1985) e Guttman (1979) ficam quase exclusivamente voltadas à procura da relação mais adequada entre indicador e indicado. Ou ainda, fica patente a preocupação em buscar as

---

<sup>54</sup> É mesmo interessante notar que este texto do IBGE, em nota de pé de página, coloca: “Parece-me que as obras de Durkheim, Weber ou Marx oferecem uma teoria geral sobre sistemas sociais”. (*op. cit.*, p.11)

melhores formas de verificação e, por conseguinte, aceitação ou rejeição do indicador que substitui o conceito. Toda a discussão fica por demais circunscrita a esta relação, pondo à margem quaisquer outros caminhos de se chegar ao indicador que não aquele que o coloque como a expressão última de uma teoria qualquer. Não por acaso tanto Carley (1985) quanto outros autores que se ocupam das flutuações no uso dos indicadores sociais procuram enfatizar a precariedade da teoria social que os orienta, buscando resolver esta deficiência sempre através da adequação entre conceito e indicador, mas nunca pela via do exame da construção destes mesmos conceitos. Acreditamos (e talvez o melhor vocábulo fosse “desconfiamos”) em que isto teima em ocorrer, em função da inadequação dos termos do problema, na medida em que se propõem os indicadores sociais **apenas** como expressão final de um processo que se inicia com uma teoria social.

Resta então, a conclusão, até certo ponto contraditória, de que antes de enveredarmos por uma crítica às insuficiências teóricas dos indicadores sociais, talvez seja melhor compor uma forma de aproximação a estes problemas que signifique um contraponto a sua abordagem exclusivamente pelo viés de sua relação exclusiva com qualquer teoria social. Este novo formato deve possuir uma conotação mais ampla que aquela abarcada pela relação indicador/teoria, além de estar sensível às variações que a base avaliatória sofre por conta de influências advindas de outras forças que não apenas aquelas provindas das batalhas entre diferentes teorias. Os indicadores sociais, como procuramos demonstrar até aqui, têm funcionado como o desaguadouro de uma série de embates que vão bem adiante do *front* exclusivamente acadêmico, por assim dizermos, da questão.

Neste sentido, um bom exemplo do caminho pelo qual pretendemos enveredar pode ser encontrado na obra de Kuhn (1962), quando este esclarece seu conceito de paradigma:

De um lado (este conceito) indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc..., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada. De outro, denota um tipo de elemento dessa constelação: as soluções concretas de quebra-cabeças que empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base para a solução dos restantes quebra-cabeças da ciência normal (p. 218).

Deste modo, ao significado mais relacionado com o sentido estrito da ciência Kuhn (*op. cit.*) opõe um outro que denomina de “sociológico”, dentro do qual o mesmo não receia incluir “crenças e valores compartilhados” pelos cientistas. Cidade (2001), fundamentando um pensamento similar, utiliza-se desta mesma passagem de Kuhn, somando a ela o pensamento de Kneller (1980), para quem, ao longo de seu desenvolvimento, a ciência tem sido influenciada não só pelos avanços acontecidos dentro de suas cercanias, mas também

pela visão de mundo e ideologia, processos econômicos, culturais e tecnológicos nos quais estão imersos os cientistas.

### **3.2 Buscando um embasamento à incidência da Geografia no debate sobre os Indicadores Sociais**

Como saldo do exposto até este ponto, fica a impressão de que a incorporação da Geografia nos debates sobre os indicadores sociais terá de ser feita no sentido de levar este conceito para além de sua observação como mera operacionalização de uma teoria social. É bem verdade que a crise dos indicadores sociais pode ser encarada como uma de suas possibilidades de captação e constituição de um espaço racional. E é igualmente verdade que este processo se dá com uma concomitante desqualificação de qualquer discurso que não sirva a esta instrumentalização. Por outro lado, a constituição de tal espaço não advém exclusivamente da técnica e de suas “geometrias”. Como tentaremos demonstrar, no decorrer deste trabalho, a busca que tem se dado pela inserção da Geografia neste debate é também a busca por um formato e um enfoque dos indicadores sociais que abarque a relação entre diferentes representações.

Ao nosso entendimento, Harvey (1989) toca nesta mesma questão, ao utilizar-se de autores como Lefebvre (1974) e Bourdieu (1977)<sup>55</sup>. Para Harvey, há um sentido específico que o espaço assume conforme ocorre a variação de cada formação social ao longo do tempo. Seguindo, inicialmente, o pensamento de Lefebvre, Harvey entende a produção do espaço como uma resultante da atuação de três dimensões<sup>56</sup>:

- a) as práticas espaciais (ou o espaço percebido): as quais envolvem as localizações particulares e conjuntos característicos de determinada formação social. São os fluxos, as transferências, interações físicas e materiais que garantem a continuidade e a coesão da produção e reprodução espacial;
- b) as representações do espaço (ou o espaço concebido): que são os signos e significações, os códigos e os conhecimentos que permitem falar sobre as práticas materiais e compreendê-las através do senso comum ou da linguagem acadêmica. Estas representações estão submetidas às relações de produção e às ordens que estas relações impõem;

---

<sup>55</sup> Harvey cita *Outline of a theory of a practice*, mas para as considerações que se seguem outros textos de Bourdieu foram analisados e citados.

<sup>56</sup> As três dimensões que se seguem foram redigidas com base em Lefebvre (1974) e Harvey (1989).

- c) os espaços de representação (ou o espaço vivido): que são os simbolismos complexos, algumas vezes codificados, outras vezes não, ligados ao lado clandestino ou subterrâneo da vida social. Invenções mentais, códigos, planos utópicos, paisagens imaginárias, etc.

Assim, segundo Harvey (*op. cit.*), haveria uma “experiência espacial cambiante”, conforme variassem também os “modos de pensar” este espaço. Da mesma forma que podemos propor que diferentes formações sociais podem ser associadas a sentidos específicos de tempo (um tempo social), também podemos pensar que cada formação social poderia ser relacionada a sentidos igualmente específicos de espaço (GURVITH, 1964, *apud* HARVEY, 1989). Relacionando este raciocínio com a tríade proposta por Lefebvre, Harvey procura respaldar uma proposta que põe a produção do espaço como resultado de uma relação entre o concreto (as práticas espaciais) e o abstrato (as representações do espaço e os espaços de representação) em que nenhuma destas dimensões age isoladamente sobre o processo de produção do espaço, mas se relaciona, dialeticamente, ao longo do tempo, produzindo uma “experiência espacial” própria de cada tempo.

Os efeitos dessa premissa, para o caso do presente estudo sobre os indicadores sociais, são expressivos. Em um primeiro momento, conforme fizemos no capítulo 2, por exemplo, podemos ligar os indicadores sociais mais diretamente às representações do espaço. Contudo, se é levada em consideração também a idéia de que estas dimensões se influenciam mutuamente, então será necessário, ainda, aceitar não só as representações do espaço criadas para instrumentalizá-lo, segundo uma determinada racionalidade técnica, mas igualmente os códigos, os signos e discursos espaciais que não constam no âmbito da representação do espaço.

A questão é que este movimento não implica uma recomposição da relação entre espaço e representação. A melhor pista sobre como esta nova conciliação pode ser feita vem do próprio Harvey, na medida em que este autor tenta sintetizar o processo de produção do espaço proposto por Lefebvre (*op. cit.*), por meio do conceito de *habitus*, provindo de Pierre Bourdieu (1994)<sup>57</sup>. Conforme este último, o *habitus* efetua a mediação na relação entre o indivíduo e a sociedade, ou melhor, entre o indivíduo e a classe ou grupo ao qual pertença. O *habitus* é, então, o responsável direto pelo processo de socialização do indivíduo e pela manutenção de uma dada ordem social. Esta mediação se daria, em especial, entre o indivíduo e a base econômica desta formação social, mas não exclusivamente por ela, funcionando

---

<sup>57</sup> Foi utilizado em especial o conceito de *habitus* contido no capítulo 1 de BOURDIEU, Pierre (1994).



como uma matriz de percepções, avaliações e ações constituindo o que Harvey (1989) denomina de “improvisações reguladas”:

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de disposição duradouros e transponíveis, estruturas estruturadas dispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípios geradores e organizadores de práticas e representações que podem se objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a visada consciente de fins e o controle expreso das operações necessárias para atingi-los, [...] (BOURDIEU, 1980, *apud* BONNEWITZ, 1998 p. 76).

A diferença é que – enquanto Bourdieu (1980) utiliza o conceito de *habitus* para situar grupos ou classes que compartilham de elementos que podem se servir a identificá-los – Harvey (1989) parece dar uma conotação bem mais ampla ao conceito, já que este engendraria também ação e percepção do espaço em seu processo de produção, auxiliando na explicação das variações dos sentidos de espaço em cada tempo específico. Resolver esta desconexão entre os dois autores demandaria um trabalho que foge aos propósitos deste estudo. Isto, porém, não invalida a possibilidade de vermos nestas mediações um importante achado no entendimento das representações do espaço. Ou seja, estas “improvisações reguladas” ou a mediação entre os espaços (concebido, vivido e percebido) podem ser um bom instrumento de entendimento da tensão estabelecida entre cada uma das dimensões da tríade de Lefebvre (1974).

E é esta tensão que tem de ser o ponto de partida de um entendimento dos indicadores sociais como estruturantes de um discurso de representação do espaço. Por um lado, é bem verdade que sua “ancoragem”, por assim dizermos, se faz tendo em vista uma determinada teoria social, procurando sempre se impor ao espaço vivido e às práticas espaciais. Por outro, não é possível imaginar uma representação do espaço que se faça meramente ao arpejo das duas outras dimensões já mencionadas, sob o risco de um “descolamento” tal que resulte em um discurso tão vazio quanto ineficaz na construção de determinada hegemonia na produção do espaço. Toda vez que este descolamento se dá em medida demasiado grande, apresenta-se a possibilidade de uma nova representação se impor. O espaço concebido, portanto, existe em constante tensão com as outras dimensões, mas ao mesmo tempo recorre a elas, além de sofrer suas influências.

É em função disto, provavelmente, que podemos encontrar Amartya Sen (1999) justificando sua opção por determinada base avaliatória como uma tentativa de retratar “a vida que as pessoas realmente levam” (p. 93), deslocando seu olhar das rendas ou recursos para se concentrar nos usos que as pessoas podem fazer destes bens para melhorar suas vidas. Se tal

iniciativa remete à necessidade de uma forma mais justa de cada sociedade estabelecer suas prioridades, também se dá como expressão de uma busca pela recomposição das formas de representação do espaço. Sen está, através deste apontamento, reconhecendo este processo de descolamento descrito acima e, para isto, não propõe que se recorra a esta ou aquela teoria social, mas que a teoria construída, esta sim, se mostre porosa à valorização do que as pessoas julgam e têm em suas vidas como importante.

A proposta aqui, então, é vermos os indicadores sociais como um elemento bastante específico na constituição deste *habitus* na luta pelo processo de representação e, por conseguinte, na manutenção ou mudança de uma sociedade e não apenas como a operacionalização de um conceito que se refere a uma teoria.

### **3.3 Mudança Social – para além de sua relação com a industrialização**

Os esclarecimentos iniciais ajudam a iluminar melhor a redução do poder de influência sobre a idéia da construção de indicadores que alguns aspectos da teoria social vem sofrendo, enquanto, por outro lado, observamos uma procura pela refundação destes indicadores, agora assistida por teorias éticas (e não apenas teorias econômicas) que apontem para novas bases avaliatórias. Ilustrativo deste momento é o caso da *mudança social*, uma das fontes que se prestou à construção dos indicadores sociais e que vem sofrendo modificações em suas formas de influência sobre as pesquisas dos indicadores. A mudança social, este “feixe de convicções”, por assim dizer, funcionou como uma espécie de cúpula, sob o qual se abrigam estudos provindos das mais diversas filiações ideológicas. A crise de alguns de seus pilares ajuda a explicar a dificuldade que estas teorias têm encontrado no sentido de fornecer subsídios que orientem uma retomada dos estudos dos indicadores sociais. A *mudança social* pode ser resumida como uma busca pelo entendimento das razões e dos mecanismos que governam as transformações que se dão ao longo do tempo na estrutura e no funcionamento de organizações sociais (VALADE, 1996, p. 93). Nessa busca, são alinhados autores dos mais diferentes matizes teóricos: Condorcet, Conte, Hegel, Marx, Spencer, Tockeville e, até mesmo, Darwin. A própria conceituação de mudança social, que orientou os primeiros estudos sobre indicadores sociais, já dá mostras desta amplitude:

Mudança social é uma alteração significativa das estruturas sociais (que são, padrões de ação e interação) incluindo consequências e manifestações de tais estruturas

incorporadas em normas (regras de conduta), valores e produtos culturais ou símbolos<sup>58</sup> (MOORE, Wilbert E. *apud* SHELDON & MOORE, 1968, p. 05).

O fato de que, em trabalhos mais recentes, a *mudança social* não figure como matriz que alimenta os estudos sobre os indicadores sociais não deve ser interpretado como mero abandono de um modismo. As justificativas que Sheldon & Moore (1968) lançam mão para justificar a utilização da mudança social são bastante ilustrativas:

For the social scientist, and particularly for the sociologist, an interest in social change represents a return to a major preoccupation of the founders of the discipline, which began more than a century ago. That interest was almost lost among the great majority of sociologists, as both theorists and methodologists addressed themselves to cross-sectional interdependence rather than to sequential links through time. The recent revival of interest may have been provoked as much by practical concerns in reducing the social costs of headlong change, in deliberate social intervention and program evaluation, as by strictly theoretical developments<sup>59</sup> (*op. cit.*, p. 03).

Reparemos que Sheldon e Moore revisitam este tema, a mudança social, valendo-se da atenção sobre questões que poderiam, perfeitamente, ser aplicadas a uma realidade mais contemporânea. Contudo, apesar desta motivação ainda restar bastante viva – e de se estar em uma época em que não faltam transformações – a mudança social arrefeceu seu poder de fomento de novos debates dentro do campo dos indicadores sociais. Tal desconexão pode demonstrar que, na verdade, suas bases podem estar sofrendo reveses, tendo em vista a realidade posta a sua frente.

Valade (1992) liga o surgimento da Sociologia diretamente ao advento da Revolução Industrial, justificando com isso, também, a associação quase que direta desta ciência aos estudos interessados em mudanças sociais. Estas perspectivas estão imersas em um sentimento de ruptura que precisa ser representado e interpretado. Desta forma, esta tarefa atravessará todo o espectro da análise sociológica, das formulações teóricas progressistas, por um lado, até as contra-revolucionárias, por outro (*op. cit.*). Assim, dentro da *mudança social*, campos teóricos opostos, embora apresentem opiniões diferenciadas sobre as razões desta mudança, não põem em discussão a existência da evolução, do desenvolvimento, da modernização ou do progresso. Uma ligação decorrente do próprio berço da *mudança social*,

---

<sup>58</sup> Tradução do Autor.

<sup>59</sup> Tradução do Autor: “Para os cientistas sociais, e particularmente para os sociólogos, um interesse em mudanças sociais representa um retorno à principal preocupação dos fundadores da disciplina, a qual se iniciou há mais de um século. Este interesse foi quase perdido entre a maioria dos sociólogos, tanto de parte daqueles ocupados da teoria quanto daqueles que se ocupavam da metodologia, dedicados em cruzar partes interdependentes em detrimento de estabelecer ligações seqüenciais através do tempo. O recente renascimento do interesse pode ter sido provocado muito mais pelo propósito prático em reduzir os custos sociais advindos de mudanças abruptas, através de intervenções sociais deliberadas e programas de avaliação, assim como o desenvolvimento estritamente teórico.”

a ponto de utilizá-la praticamente como sinônimo de uma teoria do desenvolvimento. Nisbet (1986), por exemplo, afirma que a idéia do desenvolvimento deve ser vista, antes de tudo, como uma “uma sutil e complexa teoria das fontes e mecanismos de mudança, que é sua essência” (*op. cit.*, p. 33)

Não é o caso de se passar em revista o conceito de desenvolvimento, de progresso ou de modernização. A idéia central, neste trabalho, é mostrar a exaustão desta ligação da maneira usual ao processo de industrialização. Ou seja, de como a avaliação do progresso, da modernização e do desenvolvimento dá-se cada vez menos na perspectiva de fazê-la dentro dos marcos mais adequados à industrialização. A problematização desta ligação é cada vez mais patente, o que por sua vez justifica uma crítica à *mudança social*:

Ligada, portanto, à industrialização, em que se encadeiam inovação técnica, aumento de produção, nova divisão do trabalho; ao desenvolvimento econômico que se exprime em termos de renda nacional e elevação do nível de vida; à modernização, cujo resultado final é a constituição de uma organização social ajustada às necessidades e às contradições criadas pelo progresso das ciências e das técnicas, a noção de *transformação social*<sup>60</sup> parece problemática. (VALADE,1992, p. 342).

Estamos afirmando, neste ponto, que a métrica da sociedade, tão bem estabelecida pelo utilitarismo, não pode mais ser levada a efeito porque as razões que demandam tal métrica vêm se modificando. Para justificar este posicionamento, pode ser bem mais proveitoso examinar em que medida a mudança social, associada ao processo de industrialização, encontrou no utilitarismo o manancial teórico apropriado à elaboração de uma proposta de avaliação do social<sup>61</sup>. A ligação entre desenvolvimento, progresso, modernização e industrialização sempre teve amplos motivos para a grande conveniência em seu casamento com os indicadores sociais, desde que orientados pelo utilitarismo em sua versão ética e econômica, digamos. Daí, por que, mesmo quando os indicadores que enfatizavam apenas aspectos econômicos da vida das pessoas foram postos de lado, a herança utilitarista nunca deixou verdadeiramente de ter validade. Igualmente, todas as teorias que comungavam da idéia da mudança social tinham dificuldades de elaborar uma proposta alternativa à avaliação vigente.

Milton Santos (1978 a) ilustra, claramente, esta ligação, expondo o papel da Geografia nesta racionalização:

---

<sup>60</sup> Itálico nosso.

<sup>61</sup> Já se disse no capítulo anterior que Amartya Sen examina a herança com a qual o utilitarismo impregnou os indicadores sociais, procurando deixar claros os problemas advindos de suas ênfases. Sen(1999) aponta, por exemplo, para o “conseqüencialismo” ou para a reduzidíssima atenção aos aspectos distributivos pela qual a base informacional utilitarista se caracteriza.

A aceitação do novo modelo de utilização dos recursos dependia essencialmente de duas alavancas: a aceitação da noção de crescimento econômico e a submissão a um novo modelo de consumo. Juntos, esses dois elementos permitiram implantar uma nova estrutura da produção, primeiro no centro e depois na periferia. [...] Para que a Geografia se tornasse uma coadjuvante em um programa dessa natureza, ela devia adotar como palavra de ordem a noção de modernização cujos índices seriam o instrumento de medida do crescimento “moderno”, índices que passavam a ser calculados a régua e pesados numa balança de precisão: as técnicas quantitativas. (*op. cit.*, p. 75)

De maneira geral, esta é uma orientação que se baseia em uma perspectiva homogeneizadora, porque centra sua atenção em um conceito de desenvolvimento que enfatiza a superação contínua de fases, de etapas. Assim, a atenção aos aspectos regionais, ou locais, era posta sempre na perspectiva de explicar o sucesso ou os obstáculos rumo à realização do moderno. Nada de excepcional, uma vez que esta perspectiva nasce a partir da visão de ruptura que a Revolução Industrial inspirou. Ou seja, cliva-se o mundo entre o moderno e o arcaico e avalia-se em que medida já se venceram as etapas, no sentido de se chegar ao moderno. Desse modo, surgem os que propõem que se aborde o subdesenvolvimento a partir da escassez de acumulação primitiva de capital, por exemplo.

Neste caso, quando se fala em homogeneização não estamos nos referindo apenas à uniformização de gostos e preferências, mas a toda uma gama de intervenções que aperfeiçoavam o modo de produção. Harvey (1989) argumenta que o fordismo deve ser visto menos como mero sistema de produção em massa e bem mais como um modo de vida:

Produção em massa significava padronização do produto e consumo de massa, o que implicava toda uma nova estética e mercadificação da cultura que muitos neoconservadores como Daniel Bell mais tarde consideravam prejudicial à preservação da ética do trabalho e de outras supostas virtudes capitalistas. O fordismo também se apoiou, na e contribuiu para a, estética do modernismo – particularmente na inclinação desta última para funcionalidade e a eficiência – de maneiras muito explícitas, enquanto as formas de intervencionismo estatal (orientadas por princípios de racionalidade burocrático-técnica) e a configuração do poder político que davam ao sistema a sua coerência se apoiavam em noções de uma democracia econômica de massa que se mantinha através de um equilíbrio de forças de interesse especial (p.131).

Esta divisão pressupõe um espaço em que o mecanismo gerador dos mesmos efeitos possa ser transposto com a menor quantidade de imperfeições. Isto, por sua vez, pode ajudar a explicar porque o formato utilitarista de avaliação do social acha-se profundamente comprometido na atualidade. Há, portanto, espaço para uma procura por formas de avaliação que dêem mais voz ao contexto de cada intervenção. Ron Martin (1994), ao analisar as relações contemporâneas entre teoria econômica e Geografia, discorda daqueles que observam

a economia cada vez mais descolada do espaço, em função do processo de modernização das forças produtivas. Martin aponta, justamente, uma deficiência a ser suprida:

[...] os eventos econômicos são necessariamente contextuais, isto é, encravados em estruturas espaciais de relações sociais e que nossas explicações deveriam explicitamente procurar incorporar esse fato.[...] As principais escolas de teoria econômica não tratam adequadamente, se é que o fazem, da questão do contexto social e de sua implementação (*op. cit.*, p.53).

Este autor, na perspectiva de justificar o apontamento acima, põe em paralelo algumas teorias econômicas de um modo que bem poderia ser estendido à crítica do desenvolvimento ou da mudança social:

A teoria neoclássica apresenta um modelo distinto de produção e distribuição econômica subcontextualizado, baseado em um conceito de comportamento econômico de ator-atomizado. A política econômica marxista, por outro lado, interpreta a ação econômica em termos de conflitos de classe mecânicos, macro-estruturais, quando relega os complexos aspectos específicos do sócio-institucional à condição de meros epifenômenos. [...] mesmo a teoria da regulação com sua ênfase no modo de regulação deixa de oferecer uma conceitualização adequada dos processos e estruturas institucionais (*ibid.*, p.53).

Desta forma, é possível reconhecer que a negação da contextualização dos fenômenos e – mais propriamente falando – dos indicadores sociais tem exercido uma importante função em um regime de acumulação que tem na padronização importante fundamento; daí, sua ligação ao taylorismo. Por outro lado, a chegada deste modo de produção a novo estágio tem tornado cada vez mais incômodo o que Harvey denomina como sua “rigidez”:

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por um palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muito a flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável de mercados de consumo invariantes (HARVEY, 1993, p.135).

Quase que, como uma decorrência natural desta nova realidade, fica comprometida outra perspectiva que sempre alimentou os estudos sobre mudanças sociais, qual seja: a perspectiva da construção de grandes leis, de grandes modelos ou dos macro-sistemas de compreensão do processo de desenvolvimento (NISBET, 1986). Isto, por sua vez, não pode ser qualificado como algo inesperado, pois na medida em que tanto o mundo do consumo quanto da produção estabelecem requerimentos novos ao aproveitamento das diversidades espaciais, a margem para o transporte de grandes modelos de compreensão parece ficar, pelo

menos momentaneamente, bastante restringida. O posicionamento de Nisbet (*op.cit.*) é bastante ilustrativo do clima de descrença agora instaurado:

A nova teoria do desenvolvimento endógeno não acabou na sociologia moderna, simplesmente mudou de foco. Em vez de preocupar-se com o panorama evolutivo que interessava o século XIX, voltou sua atenção para o que se pode chamar de os mecanismos de desenvolvimento encontrados nos grupos e sistemas sociais. Todos os atributos essenciais da teoria original permanecem [...] mas a sua abrangência foi reduzida (NISBET, p.73).

O autor supracitado mostra certo desalento com análises mais amplas da mudança social. Valade (1992) interpreta esta constatação como um reflexo das decepções provocadas pela superestimação, e posterior fracasso, das estratégias de desenvolvimento, dos modelos de crescimento e, por conseguinte, das possibilidades mais simplistas de ordenação racional do real: “Onde pensávamos ter encontrado regularidades estruturais surgiu a desordem; onde esperávamos poder controlar ou prever revelou-se incontrolável e imprevisível” (p. 350 ).

Embora o próprio Valade (*op. cit.*) procure ressaltar que a natureza complexa dos fenômenos sociais não pode destruir a perspectiva da construção de teorias que expliquem estes fenômenos, parece inegável que o processo descrito tem contribuído para uma atmosfera de perplexidade que favorece perspectivas mais reduzidas. Isto parece se dar na esteira de um processo que, na mesma medida em que procura a redução do poder e da importância das barreiras espaciais, amplia a os incentivos para que os lugares se diferenciem de maneiras atraentes ao capital (HARVEY, 1989, p. 267).

Este potencial que os lugares passam a ter, no sentido do aprofundamento/aperfeiçoamento do processo de acumulação de capital, cria um “paradoxo” (expressão de Harvey) que se reflete também dentro dos estudos interessados em formular indicadores sociais. Deste modo, às novas formas do capital se relacionar com as variações espaciais pode, então, ser posta em paralelo, a preocupação de Martin (1994) e sua crítica à falta de contextualização que caracteriza a teoria econômica tradicional. Ambos, a seu modo, estão tocando na mesma, e necessária, permeabilidade que as novas representações têm de apresentar.

Anotamos, em passagens anteriores do capítulo 2, que uma das tendências deste processo pode ser o vicejar de uma visão mais fracionadora da realidade. Privilegia-se o específico, o particular, o diferencial, em um ataque direto aos conceitos mais generalizantes em favor do excepcionalismo espacial<sup>62</sup>. Contudo, como demonstramos, também, a própria

---

<sup>62</sup> Martin(1994) ilustra bem este posicionamento através de uma crítica à Hudson(1988). Para Martin, argumentar, como faz Hudson, que “todos os eventos locais e mudanças na economia espacial são em última

técnica demanda um discurso e uma prática que provoque a emersão das virtudes de cada porção do espaço sem que isso signifique a abdicação de uma visão totalizante. Para o trabalho aqui proposto, é conveniente frisarmos que se vive plenamente este processo na atualidade, muito embora os marcos da tentativa de sua superação possam ser reportados ao início da década de 70.

Fica claro que esta superação só se dará através de modelos que conciliem estas duas tendências. Com o aprofundamento do “paradoxo” descrito por Harvey, a discussão em torno de modelos de avaliação do desenvolvimento precisa necessariamente passar por uma flexibilização. Daí, no nosso entender, a centralidade que vem assumindo a discussão sobre a “liberdade”, submetendo a revisão de conceitos como desenvolvimento, progresso ou modernização à sua primazia e não mais o contrário. Anteriormente, era livre aquele que alcançava o desenvolvimento, a modernização ou o progresso; agora, parece que só será desenvolvido, moderno e portador de progresso aquele que for livre, ou melhor, aquele que for portador de determinado tipo de liberdade.

A razão deste deslocamento, do mero processo de acumulação de riquezas às questões envolvendo diretamente as vidas das pessoas, assim como o ambiente que as circunda, vendo nisso uma forma de realização da liberdade, é ainda de difícil elucidação. Uma boa pista, no entanto, pode ser o apontamento de Boaventura de Sousa Santos (1999). Este autor argumenta que se atravessa na atualidade um processo de refundação do contrato social. Desse modo, sendo o contrato social “a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna” nada mais importante que verificar esta refundação como uma recolocação da questão da liberdade, já que esta obrigação “complexa e contraditória”, porque erigida por homens livres, se dá com vistas à maximização da liberdade.

Isto, por sua vez, ajudaria a explicar por que na raiz das novas propostas de composição de *bases avaliatórias* estão aqueles autores interessados em uma rediscussão ou revitalização do contrato social. Neste sentido, é o mesmo Santos (1999) quem referenda esta insurgência, pois “nunca se falou tanto de contratualização das relações sociais, das relações de trabalho, das relações políticas do Estado com organizações sociais”. O contrato social funciona, portanto, como um campo para o qual convergem diferentes forças no sentido desta refundação, muito embora este processo seja visto com muita reserva pelo mesmo autor:

[...] esta nova contratualização tem pouco a ver com a que foi fundada na idéia moderna do contrato social. Em primeiro lugar trata-se de uma contratualização



liberal individualista, moldada na idéia de contrato de direito civil entre indivíduos, e não na idéia do contrato entre agregações coletivas de interesses sociais divergentes. O Estado, ao contrário do que se passa no contrato social, tem uma intervenção mínima, de assegurar o cumprimento do contrato enquanto ele não for denunciado, sem, no entanto, poder interferir nas condições e nos termos em que foi acordado. Em segundo lugar, ao contrário do contrato, a nova contratualização não tem qualquer estabilidade, podendo ser denunciada a qualquer momento por qualquer das partes. Em terceiro lugar, a contratualização liberal não reconhece o conflito e a luta como elementos estruturais do combate (*op. cit.*, p.44).

Deste modo, ficam mais claras, por meio das passagens anteriores, as razões pelas quais um filósofo político como John Rawls (1971) apresenta-se como um dos autores de maior influência sobre o pensamento daqueles que, ao final do século XX e início deste, se propõem à avaliação do social. Basicamente, o autor desvenda sua sintonia com o processo bem mais amplo, destacado por Santos, quando afirma seu propósito na publicação de sua obra máxima: “[...] apresentar uma concepção da justiça que generaliza e leva a um plano superior de abstração a conhecida teoria do contrato social como se lê, digamos em Locke, Rousseau e Kant” (p. 12).

### **3.4 “Geografizando” o debate em torno da reemergência do contrato social**

É justamente esta busca por uma revitalização do contrato social, principalmente conforme se encontra em Kant, que parece conceder a Rawls uma autoridade sem par entre os pensadores liberais mais recentes. Podemos afirmar que o interesse generalizado pela obra de Rawls, em especial a partir da publicação de Teoria da Justiça em 1971, advém da originalidade de seu pensamento que se opõe aos modelos hobbesianos (a justiça como um regramento de interesses ou barganha). Do mesmo modo, Rawls critica o entendimento da ação humana como resultado de cálculos de custo e benefício, de competitividade e cooperação, onde o Homem desliga-se de um código moral específico, como parece ter sido o caso da crescente incorporação da teoria dos jogos na economia (OLIVEIRA, Nythamar de, 2003).

Isto pode ser verificado mais claramente na crítica de Rawls ao “princípio da eficiência”<sup>63</sup> como critério de julgamento de uma dada distribuição. Segundo este princípio, tanto mais justa é considerada uma determinada distribuição de direitos e deveres, quanto mais eficiente essa distribuição o for. Tal eficiência se comprova se, e somente se, “é impossível mudar as regras, redefinir o esquema de direitos e deveres de modo a aumentar as

---

<sup>63</sup> Conforme o Ótimo de Pareto, por exemplo.

expectativas de qualquer dos homens representativos (pelo menos de um) sem ao mesmo tempo diminuir as expectativas de um (pelo menos de um) outro homem representativo” (RAWLS, 1971, p. 74).

Rawls, porém, traça uma extensa crítica a este princípio – que havia transbordado da economia e influenciado abordagens da justiça social dentro dos mais diversos campos (a Sociologia e a Geografia entre eles<sup>64</sup>). Seu argumento é de que o desprezo pela igualdade em uma situação inicial, contestado apenas em casos excepcionais quando estão em perigo as condições mínimas de existência de instituições básicas indispensáveis, compromete invariavelmente qualquer distribuição futura:

A distribuição de renda e riqueza, por exemplo, é o efeito cumulativo de distribuições anteriores de ativos naturais – ou seja, talentos e habilidades naturais – conforme eles foram sendo desenvolvidos ou não, e sua utilização foi favorecida ou desfavorecida ao longo do tempo por circunstâncias sociais [boa sorte ou eventuais acidentes] [...] a mais óbvia injustiça do sistema de liberdade natural é que ele permite que a distribuição das porções seja influenciada por esses fatores tão arbitrários do ponto de vista ético (*op. cit.* p. 76 e 77).

Daí, por que a crítica de Rawls ao utilitarismo se faz sempre no sentido de resgatar algumas importantes contribuições desta corrente ética que se perderam na medida em que os critérios advindos de posicionamentos como os de Pareto foram sendo adotados. Rawls repõe a discussão sobre a liberdade no contrato social, aproveitando-se de autores como Mill ou Sidgwick<sup>65</sup>, mas não abdica de uma forte crítica ao utilitarismo conforme ele chega aos nossos dias. Objeta, inicialmente, seu caráter totalizador, seu desinteresse pela distribuição do padrão de bem-estar, o que, segundo o autor, acabou resultando em tornar desnecessária qualquer justificativa à desigualdade desta distribuição. Por outro lado, Rawls não fica apenas nesta crítica sobre a desconsideração da desigualdade. Contesta ainda o pressuposto de que as utilidades (ou o bem-estar) são o aspecto ao qual se deve dar atenção normativa. Rawls efetuou a troca da totalidade pela igualdade. Da mesma forma, John Rawls propôs a troca do bem-estar por liberdades formais e meios para a obtenção de condições mínimas de existência (bens primários). Segundo Cohen, Rawls acabou recomendando uma avaliação normativa através de novas argumentações (os bens primários ao invés da quantificação do bem-estar) e uma nova função (a igualdade ao invés da totalidade) que nos leva destes argumentos aos valores. (COHEN,1993).

---

<sup>64</sup> Sobre a influência das idéias de Pareto dentro da Geografia, ver Harvey (1973).

<sup>65</sup> Conforme Oliveira, Nythamar de (2003): “Rawls se serve [...] do conceito de racionalidade deliberativa, inspirado numa formulação utilitarista de Henry Sidgwick, segundo a qual o bem de um indivíduo deve ser escolhido levando em conta também os interesses de outras partes envolvidas, otimizando as possibilidades de concretização dos fins racionalmente escolhidos por cada um” (p.16).

Como alternativa ao utilitarismo e à teoria da escolha racional, Rawls parte de uma situação hipotética à qual denomina de “posição original”, uma situação ideal em que todos os membros de uma sociedade bem ordenada se encontram. Nesta situação, cada indivíduo é inteiramente livre, consciente e isento de influências de pessoas ou grupos do mesmo modo que ignora as diferenças entre eles e sua condição social. Na expressão de Rawls, estes indivíduos estão recobertos por um “véu de ignorância”, ou seja, Rawls formula a seguinte questão: Qual sistema regulatório de justiça, dentro de suas vidas, cada indivíduo optaria se não soubesse qual seria sua situação logo após escolhidas as regras?

Ficam, deste modo, postos em suspenso o *status* social ou os dotes naturais de cada um, e é nesta “posição original” de “total isenção e de plena liberdade que o acordo da sociedade bem ordenada deve ser firmado: é o contrato social da era contemporânea”, (PEGORARO, 1997, p.58). É com base nesta situação hipotética que o autor justifica a escolha que propõe, por dois princípios básicos, de justiça.

O primeiro denomina-se princípio da liberdade: “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais, que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras” (RAWLS, 1971, p. 64). Consistem estas liberdades em direitos formais tais como: a liberdade de pensamento, o direito à propriedade, o direito a eleger e ser eleito, a liberdade em relação à captura e prisão arbitrária<sup>66</sup>.

Em um primeiro momento, pode parecer que Rawls se aproxima dos ótimos de Pareto que tanto critica, na medida em que a posição original parece equivaler ao desprezo por qualquer informação que remeta à situação anterior ao contrato que se estabelece. Mas isto é apenas aparente, pois o segundo princípio, ou princípio da equidade, estabelece que: “as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos” (*op. cit.* p. 64).

Já são bastante conhecidas as críticas a esta tentativa de Rawls em dar nova dinâmica ao pensamento liberal. Algumas polêmicas, inclusive, tornaram-se tão notórias quanto a própria formulação original do autor em tela. Recobri-las de maneira exaustiva demandaria um trabalho bem mais ambicioso que as intenções deste capítulo. Podemos, contudo, depurar destas críticas alguns argumentos que ajudam a referendar a percepção de que a superação da crise do pensamento liberal, através de uma reafirmação das liberdades e direitos constantes

---

<sup>66</sup> Sen (1999) denomina este primeiro conjunto de liberdades formais, ou *formal libertys*, no original em inglês.

no contrato social, recaem em uma reconsideração do papel que o espaço exerce na realização destes bens primários.

Aqueles que não se guiam pelos ideais liberais, como é o caso de Habermas, por exemplo, atacam a concepção rawlsiana de liberdade como resultado do estabelecimento de um contrato entre indivíduos ou pessoas isoladas. Habermas, em sua crítica, aponta aquilo que denomina como seu caráter monológico, ou uma proposta de reposição dos valores iluministas já solidamente estabelecidos na sociedade ocidental através dos bens primários. Para Habermas, embora, através destes bens, seja possível o estabelecimento de políticas redistributivas que caracterizam o *welfare state*, esta proposta constitui um modelo que se fecha para as reclamações de vozes potenciais, “não só que apresentam formas de entendimento diferentes do que devam ser os bens primários, como também das que apresentam problemas de reconhecimento de identidade de grupo, tais como ecologistas, pacifistas, grupos locais” (LIMA, 1993, p.347).

Ou seja, muito embora Rawls recomponha e problematize a questão da liberdade fora dos estreitos muros da teoria da escolha racional, ou mesmo do utilitarismo, em suas diversas formulações, as críticas de Habermas (1996) parecem enfatizar que Rawls deixa incompleta a proposta das bases em que essa avaliação deve se dar. Vejamos o que afirma Olinto Pegoraro (1997), em sua crítica à proposta rawlsiana:

Pelo exposto parece que eles (os participantes do contrato social) formulam as novas regras do nada ou do quase nada. Deveria a sociedade começar de novo, sem nenhuma ligação com a experiência histórica das gerações passadas? Seria o novo contrato social ahistórico? (p.59).

Em adição à pergunta de Pegoraro, talvez fosse conveniente saber se este mesmo contrato poderia, em algum momento, realmente desprezar o conteúdo geográfico de cada sociedade. Assim, a posição original e o véu da ignorância são propostas que “pelo menos aparentemente, rompem com toda a experiência de uma comunidade” (*op. cit.*, p.59) e, em função disso, encontram dificuldade em se sustentar na realidade.

Boa parte das críticas a Rawls revela nítida raiz geográfica, mesmo quando não provém especificamente de geógrafos. O sociólogo alemão Plantenberg (2001), por exemplo, faz coro à preocupação de Pegoraro quanto à perspectiva excessivamente deslocada da realidade em Rawls:

É preciso levar mais a sério a recusa do universalismo, que estabelecem contra Rawls alguns dos chamados “comunitaristas”. Sua construção [de Rawls] sobre as negociações dos homens no estado original serve para justificar normas independentes dos contextos históricos e culturais concretos. Os procedimentos

eleitos por Rawls poderiam ser significativos apenas para os homens que estão familiarizados com a maneira ocidental moderna de pensar, assim como seu modo particular de justificação das normas (Plantenberg, 2001, p. 229).

De maneira análoga a Habermas, Plantenberg critica, portanto, o fato de Rawls objetivar a formulação de uma concepção de justiça que se sirva à estruturação básica de uma sociedade, concebida como um sistema fechado e separado de outras sociedades. Com razão, Plantenberg argumenta que esta ‘sociedade fechada’ que Rawls propõe não existe na realidade. Na atualidade, então, isto seria ainda menos válido, dada toda sorte de transações entre pessoas, países ou regiões, as quais têm considerável repercussão sobre a repartição de bens no interior das próprias sociedades.

De fato, há toda uma gama de situações, dentro de cada país, que precisa necessariamente ser considerada, incluindo questões como a situação de migrantes, das mulheres, de grupos étnicos minoritários, das crianças e idosos, etc., que fazem o apontamento de Plantenberg ser bastante válido. Este é um dilema que fica patente quando se toma a obra de Rawls na perspectiva do exame das desigualdades entre os homens. A proposta do autor nasce como reação liberal à situação em que se encontrava o mundo na década de 60, fruto, como já vimos, de uma rigidez na aplicação dos modelos. Mas a recusa ao utilitarismo, com seu privilégio às análises que observam esta desigualdade apenas sob a ótica de bens, serviços e rendas e a correspondente reação mental que sua posse e uso proporciona, resulta em uma negação das condições que antecedem ao contrato proposto<sup>67</sup>.

Como já assinalamos anteriormente, vivemos um tempo em que apenas se esboçam as respostas que o liberalismo pode dar aos dilemas criados pelo regime de acumulação vigente. Temos claro, somente, que a avaliação do social terá de se dar em moldes diferenciados daqueles que enfatizam apenas as realizações que cada indivíduo consegue lograr (tomando bens, rendas, serviços ou, até mesmo, sensações como os correspondentes a estas realizações). Do mesmo modo, a resistência velada às propostas neocontratualistas parece vir demonstrando que a simples observação da preservação de oportunidades para a realização do bem-estar não faz frente aos reclames por novos formatos de avaliação do desenvolvimento, mesmo dentro das hostes liberais, mesmo com avanços consideráveis.

Tanto uma como outra proposta sempre suscitam críticas quanto ao seu reduzido poder de cobertura. A relação que indivíduo e sociedade estabelecem com a presença ou ausência dos bens ou liberdades formais é uma destas desconsiderações bastante recorrente na literatura relacionada às avaliações do desenvolvimento. O neoconservadorismo libertarista

---

<sup>67</sup> Sen denominará este ponto de vista como “particularismo nacional” (*apud* PLATENBERG, 2001, p.236)

baseia-se no princípio da igualdade de acesso de cada indivíduo às liberdades formais, que são consideradas como prioritárias sob qualquer circunstância. Em uma avaliação do estado em que se encontra determinada sociedade, caberia, apenas e tão somente, se verificar em que medida direitos e liberdades básicos estão sendo observados. Mas privações de todos os tipos podem coexistir com a salvaguarda de todos os direitos formais de um indivíduo (incluindo o direito de propriedade). Além disso, dependerá da condição inicial de cada indivíduo a maior ou menor possibilidade de fazer uso destes direitos (e, neste sentido, conta também sua condição geográfica).

Por outro lado, o neocontratualismo de Rawls propõe que os julgamentos se dêem sob a premissa da necessária busca pela igualdade que deve prevalecer no acesso de cada indivíduo aos bens primários. Mesmo que se considere que Rawls defenda que as diferenças econômicas devem ser compensadas concedendo-se vantagens aos mais desfavorecidos e assegurando-se sua oportunidade de acesso às melhores posições sociais, vale ainda a mesma crítica já feita à atenção, praticamente, exclusiva para as *liberdades formais*<sup>68</sup>. A posição original e o desprezo às diferenças individuais parecem comprometer a adoção integral da proposta de Rawls. Como bem lembram Sen & Nussbaum (1993), graças a Rawls (1971), somos lembrados que existem variações entre os indivíduos que lhes conferem diferentes concepções dos fins desejados, ainda que os meios possam ser os mesmos. Entretanto, Rawls erra

em não fazer justiça à variação inter-individual na relação entre bens primários e a liberdades de perseguir fins: ‘as variações relacionadas à sexo, idade, dotes genéticos e muitos outros fatores, nos conferem capacidades desiguais de edificar a liberdade em nossas vidas mesmo que tenhamos o mesmo complexo de bens (CROCKER, 1993, p.113).

#### Para Sen e Nussbaum

Comparar os bens primários de que dispõe diferentes pessoas não é exatamente o mesmo que comparar as liberdades que são de fato usufruídas por diferentes pessoas, ainda que as duas coisas estejam intimamente relacionadas. Os bens primários são meios para a liberdade, mas eles não podem representar o grau de liberdade, dada a diversidade com que os seres humanos convertem bens primários na liberdade de perseguir seus diferentes objetivos (SEN, *apud* CROCKER, 1993, p.113).

---

<sup>68</sup> De uma forma muito similar a neoconservadores como Nozick (1974), como é comentado por Sen (1999) e Rawls (1971).

Avaliar, porém, esta relação é tarefa que demanda um considerável avanço conceitual, já que Rawls centra sua atenção sobre os bens primários e apenas aponta para a consideração do que estes bens capacitam as pessoas a realizar conforme suas condições e expectativas individuais (*op. cit.* p. 115). Estas capacidades são construídas a partir daquilo que Sen denomina como *funcionamentos*, ou seja, o conjunto de bens, direitos convertidos na liberdade com que cada indivíduo persegue seus objetivos.

O conceito de funcionamentos, que tem raízes distintamente aristotélicas<sup>69</sup>, reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da comunidade e ter respeito próprio (SEN, 1999 p. 95).

Assim por exemplo, *funcionamentos* tais como estar bem nutrido ou manter-se livre de doenças podem compor a capacidade de um indivíduo em levar uma vida longa e saudável. Do mesmo modo, um funcionamento como o acesso à alfabetização poderá compor a capacidade do indivíduo em adquirir conhecimentos e, por fim, um *funcionamento* como a renda *per capita* compõe a capacidade de um indivíduo em manejar recursos para uma vida decente.

Esta concepção avança bastante, em relação à proposta de avaliação baseada nos bens primários de Rawls, pois, além de ignorar o somatório das utilidades em seu cálculo, também não fixa sua atenção sobre bens, qualquer que seja a ordem à qual pertençam. Com isto, abre-se uma lacuna que se oferece à investigação da relação entre os bens – serviços, mercadorias ou rendas – e as possibilidades de acesso e uso que cada indivíduo faz destes bens, no sentido de ampliar seus graus de liberdade.

---

<sup>69</sup> Sen baseia-se, extensivamente, nos escritos de Aristóteles, em especial na *Ética a Nicômanos* (livro I) e suas considerações sobre o *bem* e a *felicidade*. Isto não é, de modo algum, uma postura original, já que o próprio Sen reconhece que tanto Marx quanto Adam Smith sofreram forte influência em suas considerações sobre a avaliação do enriquecimento da vida humana. Segundo Sen, o enfoque de Marx é diretamente influenciado por Aristóteles: “uma parte importante do programa marxista de reformulação dos fundamentos da economia política claramente diz respeito à concepção de sucesso da vida humana em termos de cumprimento das atividades humanas necessárias” (SEN, 1989, p.316, O desenvolvimento como expansão das capacidades). Por outro lado, Sen destaca que Adam Smith tece considerações sobre a efetividade: “a capacidade de aparecer em público sem se envergonhar ou de participar da vida da comunidade” (1999, p. 94). Através deste excerto, Sen, habilmente, demonstra como Smith (1776) concentrou-se no fato de que as mercadorias necessárias para esta efetivação podem variar, mas permanece constante sua valorização por parte das mais diversas sociedades. Estes *funcionamentos* também podem ser encontrados sob a denominação de *efetivações* ou *efetividades* (como na tradução de Regis de Castro Andrade para Sen, 1989), mantendo o mesmo significado de uma realização ou uma atividade valorizada que compõe parte do estado de uma pessoa. Já as *capacidades*, nesta mesma tradução, aparecem conceituadas como uma noção derivada ou “as várias combinações de efetivações (atividades e modos de ser) que uma pessoa pode alcançar” (*op.cit.* p. 318).

Um problema importante, e frequentemente encontrado, surge da concentração da discussão na desigualdade de rendas como o foco primário de atenção na análise da desigualdade. A extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de rendas, pois o que podemos fazer ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos (SEN, 1992 b, p. 60).

Há, assim, uma busca pela retratação da “vida que as pessoas realmente conseguem levar” conforme o entendimento de Sen. Esta aproximação, no entanto, não se dá no sentido do estabelecimento de uma listagem de componentes mínimos os quais deve ter um indivíduo ou uma população. Isto ocorre porque Sen parece buscar na relação que os indivíduos estabelecem com os bens aos quais têm acesso o foco para retratação de suas liberdades.

Fica claro este posicionamento em sua crítica ao conceito de necessidades básicas como meio de retratação das variações de bem-estar ou liberdade de uma determinada sociedade. Na crítica de Sen (1989), as heterogeneidades pessoais são uma fonte de variações destas necessidades: “as pessoas apresentam características físicas díspares relacionadas à incapacidade, doença, idade ou sexo, e isso faz com que suas necessidades difiram”. Estas variações são responsáveis por uma disparidade muito grande na conversão dos bens em capacidades. Sen (*op. cit.*), a exemplo de Marx, denomina este fato de fetichismo da mercadoria o que frustra a possibilidade de uma delimitação clara das necessidades.

Este mesmo fetichismo, na opinião de Sen, é responsável também pela negligência das diversidades ambientais: variações climáticas, diferentes necessidades de aquecimento, de água, de métodos de prevenção a doenças infecciosas. Todos estes aspectos são responsáveis por diferentes possibilidades de aproveitamento de determinado nível de renda.

A interdependência social é outro fator que problematiza bastante o enfoque das necessidades básicas. As necessidades de bens para efetivar certas capacidades não se resumem à provisão de (uma certa quantidade de) mercadorias a um indivíduo isolado. Desta forma, Sen (1989) aponta corretamente que a abordagem das necessidades básicas ao focalizar-se sobre os bens de uma forma culturalmente invariante, acaba por fazer com que a avaliação de algumas capacidades fique bastante prejudicada. Sen ainda, em um texto posterior, aponta que a distribuição intrafamiliar das rendas é

uma variável paramétrica crucial na associação das realizações e oportunidades individuais com o nível global de renda familiar. As regras distributivas seguidas na família (por exemplo, relacionadas a sexo, idades ou necessidades percebidas) podem fazer grande diferença para o que cada membro obtém e para as dificuldades que enfrenta (1999, p. 91).



## **CAPÍTULO 4**

### **Os Indicadores Sociais vão à Geografia**

#### **4.1. A Abordagem da Pobreza**

No capítulo anterior, foram examinados alguns aspectos que contribuíram para uma redução significativa que os indicadores sociais experimentaram, tanto no volume da produção de estudos dedicados ao tema, quanto em seu poder de influência sobre o debate das formas de pensar o social. Como resultante deste processo, foram exploradas as propostas mais recentes de superação deste impasse, digamos, como sendo a expressão da necessidade da incorporação de novas (e diferentes dimensões) à formulação dos indicadores sociais. Estas dimensões não significam o mero acréscimo de outras variáveis, mas, antes disso, um “desvio de olhar” para a construção dos conceitos que passam a orientar os novos trabalhos. Este “desvio” é interpretado, neste trabalho, como uma aproximação por parte dos indicadores sociais, da consideração da variável espaço no estabelecimento dos focos aos quais se deveria pôr esta atenção.

Desta maneira, no capítulo 3, procuramos caracterizar esta passagem havida em torno da idéia da criação de indicadores sociais; no presente capítulo, tentaremos adicionar ao cenário as pesquisas mais recentes, procurando vê-las como conseqüências desta tentativa de superação. Por sua vez, se a crise é vista também como a expressão de uma desconsideração da relação entre indicadores e espaço para o estabelecimento de uma base informacional, os trabalhos que por uma via ou outra sofreram influência deste processo tornam-se os alvos principais. Em outras palavras, foram escolhidos preferencialmente trabalhos que, ao alinhar e analisar determinados indicadores sociais, procuravam justificar tal esforço, argumentando sobre a necessidade da colocação desta análise através de conceitos advindos da Geografia ou, pelo menos, de sua consideração dentro de determinado recorte.

O resultado, porém, busca caminhar no sentido da superação de um discurso exclusivamente geográfico sobre a questão. Já é reconhecido o desnível nas atenções, quando a intenção principal é a construção de formas de mensurar a realidade social. Não é novidade dizermos que, neste caso, o campo econômico tem polarizado a discussão, principalmente, no que diz respeito à proposição dos conceitos que serão mensurados ou das metodologias que guiarão esta mensuração. Por outro lado, este estudo trabalha com a idéia de que o melhor caminho no rumo à superação deste desnível não reside necessariamente em uma

contraproposta advinda exclusivamente do campo antropológico, sociológico ou geográfico, funcionando estes, por exemplo, como uma espécie de contraposição ao convencional. Pressupomos que, até mesmo aqueles que trabalham em uma perspectiva de “desconstruir” a proposta dos indicadores sociais, deverão fazê-lo a partir de uma alternativa que abarque o social de maneira mais ampla que aquela advinda exclusivamente do pólo econômico. Dessa forma, mesmo estes últimos teriam boas razões pelas quais considerar a introdução de novos olhares sobre a mensuração do social com atenção redobrada.

Embora admitamos que seja altamente discutível tal mensuração, esta discussão traz embutida, dentro de si, uma série de outras questões, conforme visto até aqui. Neste debate, estão postas questões como a estatística e seu papel no estudo do social, o papel ideológico que o instrumental analítico das ciências sociais acaba cumprindo, além do desprezo (que os formuladores deste instrumental acabam legitimando) para com quaisquer fontes que não sejam as “científicas” na mensuração deste social. E isto para atermo-nos a uma visão mais imediata do universo de discussões que envolve os indicadores sociais.

Assim, não estamos, pelo menos de imediato, assumindo uma postura de adesão ou de ataque aos indicadores, embora sejam evidentes os problemas ligados à sua adoção. Por outro lado, é preciso reconhecer que, se são buscados aperfeiçoamentos conceituais que lhes repercutam favoravelmente ou a formulação de um projeto alternativo à tradicional mensuração do social, em qualquer um destes dois casos, **o espaço comum** onde se dá o **diálogo** entre cada campo científico na crítica aos indicadores parece ser uma alternativa bem mais interessante ao avanço científico que os redutos exclusivos de cada campo.

O conceito de **pobreza** pode ser utilizado para examinar a potencialidade que assume este diálogo como um ponto comum para onde podem convergir as mais diversas contribuições. Ou seja: como se indica a pobreza de um lugar? E, (aí sim) a partir desta indicação, como se geografiza a pobreza?

Neste sentido, a década de 1990 apresentou-se como um tempo em que as iniciativas, com vistas a dimensionar o fenômeno desenvolvimento, têm ao menos suscitado o debate e a busca por formas menos estreitas de compreensão da pobreza. O espaço tem sido uma destas vias de apreensão, muito embora, como se tentará demonstrar aqui, ainda reste longo caminho a ser percorrido para sua melhor incorporação. Milton Santos, já em 1978<sup>70</sup>, fazia uma crítica a esta estreiteza ao apontar que:

---

<sup>70</sup> SANTOS, (1978 b).

um fenômeno tão sintético e complexo não pode ser compreendido através do estudo isolado de fragmentos de informações. Somente um exame do contexto, responsável num dado momento por uma determinada combinação, pode ser de alguma ajuda para a construção de uma teoria coerente e capaz de servir como base para a ação (p. 10).

Para Santos, portanto, ao contrário do juízo corrente mesmo hoje em dia, haveria diferentes tipos de pobreza conforme variassem os termos em que se dá sua aproximação. Citando Buchanan (1972), Santos afirma que:

o termo pobreza não só implica um estado de privação material como também um modo de vida – e um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura (*op. cit.*, p.10).

Vemos que há, aqui, uma recusa a qualquer afirmação de pobreza na perspectiva de sua conceituação com base em valores monetários mínimos ou cálculos estatísticos, por mais sofisticados que fossem, por vermos neste procedimento uma rigidez demarcatória, incompatível com a natureza do fenômeno. Eduardo Luiz de Mendonça (2000) faz coro a este posicionamento ao utilizar-se exaustivamente de uma safra de trabalhos advindos de um período áureo do pensamento social brasileiro e cepalino<sup>71</sup> que, ao criticar o conceito de marginalidade social, cuida de construir um conceito de pobreza “histórico-estrutural”, baseado no processo de produção capitalista e na inserção da força de trabalho. A adoção deste manancial põe Mendonça (2000) alinhado a posições que fogem de uma discussão da pobreza por um viés superficial, que a observa meramente como uma disfunção de um sistema encarregado de suprir o consumo de todos os membros de uma dada sociedade. Para os que optam por esta fuga, a conceituação da pobreza passa a ser válida apenas quando posta dentro do processo mais amplo de acumulação de capital. Isto, por sua vez implica, uma visão que dialetiza (e não antagoniza) os setores mais modernos aos mais arcaicos da economia de cada país. Daí, por que a caracterização da pobreza e das condições de vida dos trabalhadores é buscada na própria forma como se dá sua inserção dentro do processo produtivo, e não como o resultado de alguma deficiência em seus atributos individuais, notadamente, seu nível educacional, de suas possibilidades de acesso ao mercado de trabalho ou, até mesmo, de seus níveis de participação política que repercutem no atendimento de demandas junto aos centros de decisão. (*op. cit.*).

---

<sup>71</sup> Mendonça (2000) apóia-se, basicamente, em autores que tiveram um momento brilhante de suas produções por volta das décadas de 60 e 70: Francisco de Oliveira, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Quijano, Langoni, etc.

Desta forma, ao recorrer a esta perspectiva, o autor supracitado desqualifica qualquer abordagem da pobreza por meio de indicadores que a registrem a partir da insuficiência de sua renda ou do seu não-acesso a bens, serviços ou mercadorias. A crítica que advém de autores em que se apóia Mendonça (*ibid.*) é um convite enfático à reflexão sobre a estreiteza da qual padece boa parte dos trabalhos que estudam o social através de indicadores. De fato, se, por um lado, não têm sido reduzidas as tentativas de estudar a pobreza partindo de “linhas demarcatórias” – arbitrariamente traçadas com base em alguma carência de renda ou cestas de mercadorias; por outro lado, também não tem sido reduzido o fogo aberto contra tais iniciativas.

O objetivo aqui não é repisar tais críticas, já que se parte do pressuposto que esta opção, antes de ser científica, é também uma opção política. Além disso, parece-nos que a parcela de cientistas que condena a conceituação da pobreza partindo-se, meramente, de “linhas”, arma-se de sólida argumentação que dá pouca margem a acréscimos ou reparos. Contudo, mesmo à revelia de tal argumentação, tais trabalhos continuam a se apresentar e talvez seja prudente pôr em pauta sua capacidade de colaborar para o **diálogo** ou para o **espaço comum**, anteriormente aludido. Em outras palavras, podemos perguntar que tipo de Geografia pode ser praticada com o estudo da pobreza a partir de sua caracterização por insuficiência de rendas, mercadorias ou acesso a serviços.

Em 1993, por exemplo, o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) publicava o Mapa da Fome, o qual ilustra bem as dificuldades advindas do posicionamento descrito acima. Este trabalho assumia a quantificação das famílias indigentes por municípios, de forma a fornecer as bases para o planejamento de ações voltadas ao combate à fome e à miséria. A linha demarcatória para se estabelecer esta condição foi tomada a partir da renda familiar que garantisse “a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais” (IPEA, 1993a, p. 5). Uma metodologia tão rígida não é tomada sem o pagamento de um pesado tributo, uma caracterização engessada da realidade que, por vezes, trai seus construtores. Vejamos, por exemplo, a conclusão que o IPEA chega na análise dos resultados do mapeamento da linha de indigência:

O Mapa da Fome permite [...] concluir que o problema não está na disponibilidade global de alimentos, mas sim no desencontro geográfico entre a existência dos produtos e a localização das famílias mais necessitadas. Quase 90 % da produção localiza-se no Sul, Sudeste, porção meridional do Centro-Oeste, enquanto cerca de 60 % dos famintos habitam o Norte-Nordeste (*op. cit.*, p. 6).

Comentar o mérito de reduzir a questão da fome à um pensamento tão simples quanto temerário parece-nos absolutamente supérfluo. Mais proveitoso talvez seja tomar esta acepção como um demonstrativo de que medidas da desigualdade interna de um país, de uma região ou de uma cidade, sempre são importantes ao planejamento, ainda que os mapas de pobreza, indigência, miséria, etc. pareçam sempre perder sua capacidade de “falar”, quando construídos sobre metodologias que privilegiam linhas divisórias rígidas (ou simplistas) entre os pobres e os não-pobres. O objeto em análise, a pobreza, quando deslocada do espaço social que com ela interage, se não “emudece” completamente os mapas resultantes, no mínimo rouba-lhes muito da qualidade de interagir com outras questões que não apenas a ausência de renda.

A Nova Geografia da Fome e da Pobreza, de Velloso & Albuquerque (2004), parece ser outra ilustração deste mesmo caso. Segundo estes dois autores, a permanência da questão pobreza dentro da agenda nacional durante toda a última década acabou por propiciar além da ampliação da base de dados estatísticos e um crescente acervo dedicado ao tema, também o estabelecimento de pelo menos três consensos básicos sobre o problema: (1) uma constatação de que as dificuldades na eliminação da pobreza estão vinculadas aos desníveis de renda, de acesso à educação, de acesso a serviços públicos e sociais propiciados pelo Estado; (2) a constatação da heterogeneidade da pobreza brasileira, decorrente da “dimensão territorial e demográfica do país, dos grandes desequilíbrios regionais e do modo como se foi historicamente configurando o complexo mosaico social brasileiro”. Esta diferenciação exigiria políticas, monitoramentos e avaliações adaptados a estas diferentes “situações de pobreza”; (3) por fim, um consenso quanto à “necessidade de focalização eficaz das políticas anti-pobreza.”(p. 30).

É interessante verificar como Velloso e Albuquerque não poderiam assumir uma posição mais contrária àquelas anteriormente destacados por Mendonça (2000). Não só propõem um consenso absolutamente discutível em relação ao diagnóstico e trato da questão pobreza, quanto elevam “ações focalizadas” à categoria de medidas com as quais se deve tratá-la. Além disso, considera-se a pobreza um fenômeno heterogêneo e complexo enquanto, ao mesmo tempo, elege medidas “focalizadas” para combatê-la.

Pouco adianta, uma vez construída a pobreza com base nestas premissas, propor seu mapeamento na esperança da construção de uma “visão mais holística da pobreza extrema no Brasil”<sup>72</sup>. Ainda que o título do trabalho faça alusão à obra de Josué de Castro (1959), é

---

<sup>72</sup> Conforme a intenção de Sonia Rocha, p.35, na mesma obra organizada por Velloso & Albuquerque (2004),.

importante lembrar que Castro cria uma Geografia da Fome, provavelmente, porque não se propõe à construção de linhas demarcatórias. Toda sua obra constrói uma percepção das condições de vida a partir da interação entre seres humanos e meio ambiente que os circunda. Como Mançano e Gonçalves (2000) deixam claro, ao comentarem a obra de Josué de Castro, o conceito de fome tem para estes autores diversas conotações:

[...] fome como produto da dominação política, fome como consequência da injustiça, fome como resultado da exploração econômica, fome como dependência, fome física, fome espiritual, fome como alienação, fome como alimento de justiça, fome como sede de lutar (MANÇANO & GONÇALVES, 2000, p.19).

Assim, a possibilidade de crítica, que advém de posicionamentos como os de Milton Santos (1978 b), ou das hostes da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), convida-nos à uma reflexão sobre os limites tremendamente estreitos dos quais padece uma boa parcela de trabalhos mais recentes que fundamenta o estudo da pobreza partindo de linhas demarcatórias muito rígidas.

#### **4.2 Indicando o Desenvolvimento**

Há, porém, que se destacar que esta constatação talvez não deva colocar no mesmo grupo outras iniciativas de caracterizar a pobreza, tais como a da construção do Índice de Desenvolvimento Humano. Para Mendonça (2000), ainda que esta proposta seja justificada como a procura por uma nova concepção de desenvolvimento para o capitalismo, “tendo o homem como centro e principal beneficiário”, na verdade, não passaria de mero diagnóstico, visando não mais que o atendimento das carências básicas dos indivíduos. Esta, então, seria uma noção que pouco ou nada difere daquela que propõe a construção de linhas de pobreza com base na carência de renda, já que apoiada na idéia de que a implantação de políticas sociais deve priorizar aqueles indivíduos que se acham em situação mais desfavorável. Ao fim das contas, tudo se resumiria, como de resto sempre se resumiu, no ideário liberal da igualdade de oportunidades, garantidas, hoje, através de políticas educacionais e de qualificação da mão-de-obra, mas também de investimentos na área de saúde.

Em transcrição que resume o pensamento de Mendonça:

A igualdade de oportunidades para a livre competição dos indivíduos no mercado de trabalho, em uma sociedade aberta e permeável à mobilidade social, via mercado de trabalho, seria o mecanismo natural de promoção da equidade, com a pobreza caracterizando-se por uma distribuição não equânime das oportunidades. Essa teria sido a tônica principal dos trabalhos que caracterizaram, mediram e analisaram a pobreza no Brasil nos anos 1990, sejam aqueles que se utilizaram das linhas de

pobreza, dos indicadores de carências básicas de bens e serviços coletivos ou da combinação de ambos (*op. cit.*, p. 176).

O apontamento de Mendonça (*ibid.*) não é improcedente, e documentos recentes, inspirados nas mesmas máximas, ainda teimam em colocar a questão da pobreza ou do desenvolvimento dentro dos mesmos termos, o que torna ainda mais pertinente a crítica já destacada<sup>73</sup>. Neste sentido, a construção de um Índice de Desenvolvimento Humano pode ser encarada como mais uma modalidade, dentre tantas, de monitoramento e controle das políticas públicas, mas também de embaçamento (mais que esclarecimento) do conceito pobreza ao reduzi-la à mera questão de aperfeiçoamento em mecanismos que garantam a “equidade de oportunidades”. Em última análise, a produção mais conhecida de economistas como Mahbu Ul Haq e Amartya Sen<sup>74</sup> não trairia sua filiação ao liberalismo em nenhum momento.

Por outro lado, e apesar desta importante requalificação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), talvez possa existir alguma margem para se avaliar a proposta dos autores supracitados de maneira mais condescendente que aquela feita anteriormente. Pedro Demo (2004), por exemplo, ainda que anteponha ressalvas “quanto ao fundo neoliberal<sup>75</sup> deste tipo de esforço”, reconhece tanto o nível acadêmico de grande excelência de seus proponentes, quanto sua intenção em realizar uma crítica fundamentada aos atuais modelos (*op. cit.*). Para isto, Demo, ao contrário de Mendonça (2000), não recusa a relação estreita entre **desenvolvimento** e **oportunidade** enfatizada pelo IDH. Na verdade, o autor vê nesta relação que o IDH estabelece o reconhecimento da preponderância dos fatores políticos em sua “gestação e gestão” enquanto faz com que o crescimento econômico passe da condição de finalidade a instrumento do desenvolvimento. Para Pedro Demo (2004), inclusive, o relatório de 1997, ao incluir um Índice de Pobreza Humana (IPH), concentrando-se em algumas variáveis específicas dentro dos países com os piores IDH’s<sup>76</sup>, introduziu “a

---

<sup>73</sup> Ver por exemplo Vinod et al., 2002, trabalho financiado e editado pelo Banco Mundial em que medidas como a liberalização dos mercados, a privatização do ensino universitário e a mera ampliação do número de vagas para o ensino fundamental são preconizadas indiscriminadamente a todos os países que buscam o melhoramento de seu desenvolvimento humano.

<sup>74</sup> Sobre a participação de cada um destes dois economistas na construção da proposta do IDH, ver especialmente o breve relato que Amartya Sen faz do convite de Mahbu Ul Haq e dos debates havidos com este último, contidos na apresentação do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999 em PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), 1999.

<sup>75</sup> Na opinião do autor desta tese, Demo (2004) nunca deixa muito claro, pelo menos nesta obra, a que está se referindo quando fala em “fundo neoliberal”.

<sup>76</sup> Neste caso, o Relatório do Desenvolvimento Humano, de 1997, pesquisou o Índice de Pobreza Humana para 78 países “em desenvolvimento” (PNUD, 1997).

noção de pobreza política como pano de fundo mais duro do desafio do desenvolvimento” (*op. cit.*, p.60).

Por que Mendonça (2000) e Demo (*ibid.*) apresentam pontos de vista tão opostos? Um fator importante para explicar esta contraposição é que Demo vê com outros olhos a questão “oportunidade *versus* desenvolvimento”. Em princípio, poderíamos dizer que seu discurso não se diferencia muito daquele já corrente nos tradicionais estudos do Banco Mundial: “Se desenvolvimento é, sobretudo questão de oportunidade, à pergunta – o que melhor gesta oportunidades? Segue como regra, a resposta: educação em primeiro lugar, ou seja, o horizonte da cidadania”.

Mas ressalvas feitas, logo de imediato, em seu discurso, acabam compondo diferenças significativas: “Não se trata apenas de gerar oportunidades, mas do sentido mais radical de ‘fazer-se oportunidade’, assumindo [neste caso, o pobre] o destino nas mãos.” (*ibid.*, p. 60 e 61).

Demo, porém, alerta com propriedade para o fato de que esta geração de oportunidades pode ser mal interpretada (e quase sempre ela o é) quando entendida, de novo, como efeito de poder, como concessão, caridade, como inclusão, porém na margem do processo de desenvolvimento e sustentáculo do privilégio de minorias. Ou seja, o “fazer-se oportunidade” é a tradução direta do termo *empowerment* ou o processo emancipatório onde os pobres são a figura central e decisiva, na condição de capacitado ao “desfrute igualitário das benesses do sistema” (*ibid.*, p. 62).

Para este caso, mesmo que não se concorde com a posição de Demo, será necessário reconhecer que este autor remete a questão da **oportunidade** para bem adiante da avaliação de rendas ou acesso a serviços. Amartya Sen (1992 b), por sinal um dos grandes responsáveis pela criação do IDH, mostra que há nuances próprias em sua obra que parecem pretender um voo de maior alcance que aquele popularizado com o próprio IDH. O autor chega a tecer considerações sobre a confusão entre a avaliação da “igualdade de capacidades” (que é proposta sua) e a avaliação da igualdade de oportunidades que, talvez, tenha sido a versão mais freqüente com a qual se interpreta o IDH.

Sen (*op. cit.*) frisa claramente que a observação do desenvolvimento pela comparação das **capacidades** difere de se medi-lo pela igualdade de **oportunidades**<sup>77</sup>. Embora este autor admita que a capacidade de uma pessoa para realizar seus objetivos em um sentido básico, obviamente, representa a oportunidade que esta pessoa possui para realizar estes mesmo

---

<sup>77</sup> Sobre esta distinção ver, especialmente, as páginas 37 e 38 de Sen, (1992 b).



objetivos, Sen argumenta que este último conceito tem sido padronizado na literatura corrente sobre políticas sociais de maneira bastante limitada, sendo definido em termos da igual disponibilidade de um recurso ou meio, ou mesmo da igual restrição ou acesso a bens e benefícios. A igualdade no campo das capacidades (ou a “igualdade de liberdades abrangentes”) não se dá através da igual distribuição de oportunidades entre as pessoas porque: (1) os seres humanos diferem entre si, o que faz com que essas oportunidades sejam aproveitadas de maneira desigual; e (2) dizer que renda e riqueza são igualmente oferecidas não equivale dizer que todos têm a mesma oportunidade de aproveitá-las.

Posto desta forma, fica confuso tentar entender o que o autor quer dizer, com “igualdade de capacidades” Assim, talvez um exemplo mais famoso, do qual Sen (1992 a, 1992 b, 1993) lança mão, seja mais eloqüente nesta explicação.

Sen parte dos raciocínios que decorrem do senso comum e que observam os pobres dos países ricos como sendo relativamente mais bem posicionados em termos de nível de renda que os pobres do mundo subdesenvolvido. Considerados em separado, de fato, os negros dos EUA (Estados Unidos da América), por exemplo, apesar de possuírem uma renda *per capita* bem mais baixa que seus compatriotas brancos, são bem mais ricos que os pobres da China, do Sri Lanka ou da Índia. Se considerados em separado, inclusive, os negros dos EUA seriam a 11ª nação do mundo em termos de PIB – Produto Interno Bruto, (SEN, 1999).

Contudo, na China ou no estado indiano de Kerala na Índia, os homens têm uma taxa de sobrevivência maior que negros norte-americanos em qualquer faixa etária que se compare. Mesmo as mulheres negras nos EUA, embora sejam muito mais ricas que as chinesas e ainda mais ricas que as mulheres pobres de Kerala, apresentam, em faixas etárias mais elevadas, um padrão de sobrevivência bastante semelhante entre si. Ou seja, Sen constatou, por estes dados, que um negro americano possui uma chance absolutamente menor de chegar à idade adulta que as pessoas que vivem em sociedades como a China, Sri Lanka ou partes da Índia, com seus diferentes sistemas de saúde, educação e relações comunitárias.

Assim

[...] o fato, portanto, não é apenas que os negros americanos sofrem uma privação relativa em termos de renda *per capita* em contraste com os americanos brancos, mas também que eles apresentam uma privação absoluta maior do que a dos indianos de Kerala, que têm baixa renda (tanto os homens quanto as mulheres), e que os chineses (no caso dos homens), no aspecto viver até idades mais avançadas (SEN, 1999, p.37).

A verdade é que existe dissonância entre a renda *per capita* e a liberdade dos indivíduos para ter uma vida longa e viver bem. Os cidadãos do Gabão, da África do Sul, da

Namíbia ou do Brasil podem ser muito mais ricos, em termos de PIB *per capita*, do que os do Sri Lanka, da China, ou do Estado indiano do Kerala, mas, neste segundo grupo de países, as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas do que no primeiro grupo (VEIGA, 2005).

Na explicação ao “sucesso de Kerala”, Sen (1992 b) não trai o viés liberal do qual descende:

A explicação [...] tem de ser buscada na história da política pública envolvendo a educação (incluindo a alfabetização das mulheres) e serviços de saúde (incluindo cuidados médicos comunitários) e, em certa medida, a distribuição de alimentos (incluindo o uso da manutenção pública do consumo de alimentos tanto da população rural quanto urbana), em contraste com o resto da Índia (*op. cit.* p. 195).

Mas há certa margem de manobra, deixada por conta do fato de que Sen menciona outros fatores como “uma posição mais favorável das mulheres quanto aos direitos de propriedade e às heranças”, a maior ativismo político, além de seu envolvimento em campanhas pela educação.

É ilustrativo que Amartya Sen (*op. cit.*) intitule a parcela do capítulo do qual se extraiu esta última citação como “os contrastes inter-regionais”. Se a perspectiva do autor é levada em consideração, podemos entender melhor por que o espaço acaba se tornando importante aliado em análises mais recentes sobre a pobreza. Não o espaço no sentido físico, elemento estático e mero repositório das ações dos homens. Mas espaço como relação social, corroborando a assertiva anterior de Milton Santos (1979) sobre a pobreza como um conjunto complexo de relações. Ora, acredita-se que Demo (2003) chama a atenção para algo importante quando fala em “fazer-se oportunidade”. Daí, por que, para que se possa fugir de uma consideração da pobreza como mera ausência de renda ou mercadoria, será necessário se fugir também da consideração de sua espacialidade de maneira mais primária e incorporar uma discussão sobre o poder que os pobres possuem (ou deixam de possuir) em “se fazer oportunidade” na sua relação com o espaço.

O lugar, então, faz toda a diferença<sup>78</sup>. Esta é uma proposta que toca em questões importantes, quando o estabelecimento de parâmetros para se medir o social está em jogo. A crítica ao conceito de pobreza absoluta e às linhas de pobreza nos remetem à consideração – entre outras variáveis – do espaço no estabelecimento de indicadores sociais. Por outro lado, aquilo que se levantou como fruto de uma relação complexa leva-nos a questionar esta espacialização como mero exame de distribuições ou acessos.

---

<sup>78</sup> Sen (s.d.) *apud* KOGA, 2003, p. 30.

Não é, também, mera questão da escala em que se dá cada recorte espacial. Os indicadores sociais então, não deverão juntar-se ao espaço apenas ao final de seu processo de construção senão, antes, deverão compor o processo de construção em si. Incorporam-se, assim, as duas frentes de luta: a luta que se dá ao nível concreto pela distribuição de investimentos dentro do espaço e a luta política por uma representação deste espaço que não cerceie, porém, antes, viabilize o poder das classes subalternas em “fazer-se” não mais apenas oportunidade, conforme Demo já disse, mas história.

### 4.3 Território e Indicadores Sociais

Agora, já podemos verificar com mais segurança porque o *território* vem se convertendo em um conceito do qual, recorrentemente, diversos autores lançam mão em trabalhos que buscam dar essa nova dinâmica aos indicadores sociais. Um conceito que pode se mostrar como importante aliado na mensuração do social, dada sua aptidão em evidenciar a multidimensionalidade que esta mensuração implica. Dirce Koga (2003) cita alguns trabalhos surgidos nas décadas de 1990 e 2000 como legítimos representantes de uma linhagem nova que persegue a construção de “medidas sociais territoriais”. Tais trabalhos, segundo a autora, repercutiriam uma desatenção já evidenciada por Boaventura de Souza Santos (2000):

Todos os conceitos com que representamos a realidade e à volta dos quais construimos as diferentes ciências sociais e suas especializações, a sociedade e o Estado, o indivíduo e a comunidade, a cidade e o campo, as classes sociais e as trajetórias pessoais, a produção e a cultura, o direito e a violência, o regime político e os movimentos sociais, as identidades nacionais e o sistema mundial, todos estes conceitos têm a contextura espacial física e simbólica, que nos tem escapado pelo fato de os nossos instrumentos analíticos estarem de costas viradas para ela, mas que, vemos agora, é a chave da compreensão das relações sociais de que se tece cada um destes conceitos. Sendo assim, o modo como imaginamos o real espacial pode vir a se tornar na matriz das referências com que imaginamos todos os demais aspectos da realidade (*apud* KOGA, 2003, p. 21).

Esta atitude, de dar relevância a um aspecto que recebia menos iluminação, exige nova postura diante do conceito que pode preencher este requerimento, o conceito de *território*. Parece haver consenso diante da constatação de que categorias novas devem ajudar a compô-lo. Assim, Koga (2003), imbuída desta perspectiva, lança mão de Santos (2000)<sup>79</sup>, que associa este conceito à categoria uso. Para Santos, o território só se torna conceito “utilizável para a análise do social, quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam”, (*apud* KOGA, 2003, p.35).

---

<sup>79</sup> SANTOS, (2000), *apud* Koga, 2003.

Esta é uma proposta muito interessante e Haesbaert (2004), comentando esta mesma ligação, território e uso, lembra que, a partir dela, Santos *et al* (2000)<sup>80</sup> distingue o território usado pelos atores hegemônicos como recurso ou a garantia de realização de seus interesses particulares. Para os atores hegemônizados, trata-se de “um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares”. Ora, esta lembrança de Haesbaert parece mostrar a precariedade dos instrumentos das Ciências Sociais, no sentido de conceber o território como abrigo.

Na mesma perspectiva, Koga (2003) introduz diversos pensamentos que, de certa maneira, apontam para direções similares no exame do território. Afora o próprio Santos, que liga o conceito de território ao “uso”, Di Méo (1996)<sup>81</sup> é citado porque explora o cotidiano como elemento que pode infundir uma qualidade de maior proximidade entre o conceito de território e as práticas cotidianas “dos sujeitos em torno de seus locais de moradia, de trabalho ou mesmo de lazer”. Há ainda a introdução de reflexões sobre o conceito de lugar ou comunidade como auxiliares a este mesmo projeto de captação do território como síntese das relações mais estreitas que a população mantém com seu “espaço vivido”. Embora Koga faça ressalvas à associação direta entre a “dimensão territorial e a dimensão comunitária” que parece sempre prevalecer.

Este “movimento” na direção do local, do lugar, do cotidiano, da comunidade não chega a ser novidade. Vem na esteira de um processo de valorização da governança local que toma corpo, a nível mundial, já em finais da década de 70 e, no Brasil, tem seu ponto culminante marcado pela promulgação da Constituição de 1988, amplamente descentralizadora, sob o ponto de vista administrativo pelo menos<sup>82</sup>. E, nesta busca, é interessante notar como a investigação de algumas propostas que, no entender de Dirce Koga (2003), auxiliam na proposição do território como viabilizador desta aproximação, tornam claras as limitações que ainda precisam ser vencidas. Na revisão, a autora se debruça especialmente sobre trabalhos ou experiências que, ao construir indicadores sociais ao nível intra-urbano, “se apresentam como um novo modo de compreender a dinâmica das cidades brasileiras, colocando na desagregação territorial um elemento fundamental capaz de possibilitar medidas geossociais” (*op. cit.*, p.81). Aposta a autora, especialmente, na análise de

---

<sup>80</sup> SANTOS, (2000) *apud* Haesbaert (2004), p. 58 e 59.

<sup>81</sup> Di Méo, (1996) *apud* Koga (2003), p. 36.

<sup>82</sup> Ver página 59 do referido livro de Koga (2003).

trabalhos como: O Mapa da Exclusão Social da cidade de São Paulo<sup>83</sup>; o Mapa da Pobreza de Curitiba<sup>84</sup>; o Mapa da Exclusão social de Belo Horizonte<sup>85</sup>; O Índice de Qualidade de Vida de Urbana de Belo Horizonte<sup>86</sup>; Desenvolvimento Humano sustentável no Recife Metropolitano<sup>87</sup>; o IDH do Rio de Janeiro<sup>88</sup>.

Ocorre, porém, que se a descentralização administrativa, como a própria prática política comprovou, em tempos mais recentes, não garante por si só a democratização das decisões sobre a distribuição de benefícios dentro do espaço, a desagregação espacial dos dados também não pode funcionar como garantia de aproximação ao “território usado”. Um problema que desponta logo de início, tendo em vista o objetivo de “discutir a introdução da variável território no exame da realidade para produção de políticas públicas voltadas para inclusão social” (*ibid.*, p. 19) é que Koga, mesmo em vista deste objetivo, não consegue extrair dos trabalhos selecionados uma discussão mais aprofundada sobre este mesmo conceito.

É interessante notar como uma associação tão direta entre **território** e **nível de desagregação** faz com que a discussão sobre a espacialização dos indicadores sociais acabe por deslizar para uma discussão sobre os níveis dessa desagregação. Isto deixa uma margem reduzidíssima à avaliação das conseqüências advindas da adoção de conceituações que procurem captar o território para além do mero recorte espacial. Marcelo Lopes de Souza (1995), por exemplo, ao recusar uma conceituação simplista que associa diretamente território e Estado, pontua que os territórios podem ser multiescalares e multidimensionais, podendo inclusive ser concebidos para além de uma associação direta ao solo. Ao conceituar território como “um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial” (*op. cit.*, p. 97), Souza desloca o centro das atenções, na constituição de territórios do Estado, para a rede de relações sociais que pode engendrar relações de poder tendo o espaço como mediação. Assim, o autor supracitado nos faz pensar não só sobre a contigüidade territorial, mas também sobre a coexistência de territórios conforme variem estas relações (econômicas, culturais, políticas, etc.).

Estes apontamentos de Souza, embora polêmicos em sua forma de encarar o meio físico na sua relação com o território, já são demonstrativos das diversas perspectivas pelas quais este conceito pode ser utilizado na análise dos indicadores sociais. Em uma importante e

---

<sup>83</sup> SPOSATI, Aldaís (coord.). Mapa da Exclusão Social da cidade de São Paulo. São Paulo: Educ, 1996.

<sup>84</sup> Ufpr, Iparde, Ippuc. Mapa da Pobreza de Curitiba. Ufpr, Iparde, Ippuc, 1997.

<sup>85</sup> PMBH. Mapa da Exclusão social de Belo Horizonte. PMBH, 1999.

<sup>86</sup> PMBH. Índice de Qualidade de Vida de Urbana de Belo Horizonte. PMBH, 1999.

<sup>87</sup> PNUD et al. Desenvolvimento Humano sustentável no Recife Metropolitano. Recife: Pnud, 2000.

<sup>88</sup> PNUD, IPEA, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. IDH do Rio de Janeiro. RJ, 2001.

exaustiva revisão do conceito de território feita por Haesbaert (2004), podemos, a título de ilustração, destacar dois autores que mais recentemente têm exercido considerável influência no debate sobre as formas de apreendê-lo. Para Sack (1986):

a territorialidade, esta qualidade necessária para a construção de um território, é incorporada ao espaço quando este media uma relação de poder que efetivamente o utiliza de forma a influenciar e controlar pessoas, coisas e/ou relações sociais – trata-se, simplificando, do controle de pessoas e/ou recursos pelo controle de uma área. A fronteira e o controle de acesso, portanto, são atributos fundamentais na definição da territorialidade defendida pelo autor ( *apud* HAESBAERT, 2004, p.86).

Do mesmo modo, Raffestin (1993) é citado por centrar sua atenção sobre as relações entre espaço e poder concebidas de uma maneira bastante ampla, na caracterização do território. Para Raffestin (*op cit.*), o território é “um trunfo”, um suporte à consecução das ações pretendidas por indivíduos ou grupos. Estes atores preenchem de vida estes trunfos e tornam o território um campo de ação dos próprios trunfos, convertendo-se, ele mesmo, o território, em trunfo também.

Por fim, o próprio Haesbaert (2004), ao propor o território tal qual os autores citados, como “mediação espacial de poder”, propõe-no como um resultado

da interação diferenciada entre múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídico-política (p.93).

Qual a importância desta breve digressão em torno do conceito de *território*?

Em primeiro lugar, permite desvendar o conteúdo político no próprio ato de proposição de determinado recorte territorial. Assim, se – como bem nos mostram as conceituações destacadas – múltiplas territorialidades não só se justapõem mas podem inclusive conviver ou se superpor, então, o ato de proposição de um recorte é também a escolha por se viabilizar determinadas representações enquanto se inviabilizam outras. Já se haviam feito algumas incursões neste tema, tendo em vista as reflexões propostas no capítulo 2 sobre a escolha de variáveis a serem tomadas, os indicadores sociais como sendo atos de poder. Estas afirmações estão sendo examinadas, considerando que escolhas por determinadas variáveis tendem a criar ou reforçar determinados territórios em detrimento de outros.

Em segundo lugar, estas reflexões acabam exigindo uma associação mais refinada entre os indicadores sociais e o fenômeno da territorialização. Se a ênfase que Souza (1995), Sack (1986), Raffestin (1993) ou Haesbaert (2004) estabelecem, propondo o território como uma mediação espacial do poder, são tomadas como corretas, então, o exame da pobreza, por

exemplo, tendo por base a territorialidade, implica observá-la sob a perspectiva da perda de poder sobre o espaço (ou uma desterritorialização), ainda que possamos conceber a possibilidade de ampliação do exercício de uma outra territorialidade.

Já que o conceito de pobreza tem acabado por se apresentar muito mais como barreira que propriamente como uma ponte à indicação do social, como já se demonstrou anteriormente, uma grande atenção tem sido posta na associação direta entre o par territorialização/desterritorialização e um outro binômio que é admitido como sua outra face: a relação inclusão/exclusão social. É o mesmo Haesbaert (2004) que alerta para alguns aspectos que devem ser observados nesta associação. Primeiro, porque, como bem aponta o autor, desterritorialização, ao contrário da exclusão social, pode não ser empregado apenas no sentido negativo do termo. Em segundo lugar porque, uma vez que o território pode ser multidimensional e multiescalar, pode-se admitir a concomitância, por exemplo, de processos de desterritorialização no sentido simbólico-cultural e processos de territorialização econômico-política para o mesmo grupo de indivíduos<sup>89</sup>.

Contudo, ainda que observemos estas ressalvas, surge um manejo mais interessante do conceito de exclusão quando posto em paralelo à desterritorialização. Não haveria, conforme aponta o autor citado, uma desterritorialização entendida como aniquilação da influência que o espaço exerce sobre os homens sem um concomitante processo de reterritorialização, muito embora este possa se dar sobre bases diferenciadas da territorialização anterior.

O comparativo às posições de José de Souza Martins que, de modo análogo, nega a existência de uma exclusão social completa, é inevitável. Para Martins (1997), há que ser feita a crítica à concepção corrente de exclusão, deslocando a discussão para, esta sim, a verdadeira questão: as formas de inclusão. Formas pobres, insuficientes e, até mesmo, indecentes de reincluir os que, em um momento anterior, foram excluídos (*op. cit.*). Nas palavras do autor: “A sociedade capitalista desenraiza. Exclui, para incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão” (*op. cit.*, p.32). Martins, por este raciocínio, indica a existência de processos paralelos de inclusão econômica e exclusão social, moral e até política.

Da mesma forma, Haesbaert (2004) postula que também não se pode admitir uma situação de exclusão ou privação territorial completa, isto é, uma desterritorialização no sentido absoluto do termo<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Sobre tais ressalvas, ver em especial as páginas 312 e 313 de HAESBAERT (2004).

<sup>90</sup> “pelo menos durante um período razoável de tempo” (*op. cit.*, p. 315).

Desterritorialização, se é possível utilizar a concepção de uma forma coerente, nunca ‘total’ ou desvinculada dos processos de (re)territorialização, deve ser aplicada a fenômenos de efetiva instabilidade ou fragilização territorial, principalmente entre grupos socialmente mais excluídos e/ou profundamente segregados e, como tal, de fato impossibilitados de construir e exercer efetivo controle sobre seus territórios, seja no sentido de dominação político-econômica, seja no sentido de apropriação simbólico-cultural (p.312).

Uma imbricação que, como o autor frisa, é bem menos óbvia do que se pensa e requer uma contextualização histórica e geográfica, dado seu caráter multidimensional. Isto talvez possa oferecer um caminho a formas novas de se contemplar os estudos sobre a exclusão social e que, por vezes, tocam em sua espacialização. No *Atlas da Exclusão Social* (POCHMANN et al., 2004), por exemplo, propõe-se este conceito como sendo passível de ser visto em dois momentos. Uma “velha” exclusão que é definida como: “a forma de marginalização dos frutos do crescimento econômico e da cidadania, expressa pelos baixos níveis de renda e escolaridade, incidindo mais frequentemente sobre os migrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e a população negra” (*op. cit.*, p. 43, v. 2). E uma “nova exclusão”:

um fenômeno de ampliação de parcelas significativas da população em situação de vulnerabilidade social, e também as diferentes formas de manifestação da exclusão, abarcando as esferas cultural, econômica e política. Esta nova exclusão atinge segmentos sociais antes relativamente preservados do processo de exclusão social, tais como jovens com elevada escolaridade, pessoas com mais de 40 anos, homens não negros e famílias monoparentais (*ibid.*, p.49, v.2).

O espaço retratado aparece, então, como uma colcha de retalhos em que espaços de inclusão ou “acampamentos de inclusão” aparecem justapostos a espaços de exclusão ou à “selva que ameaça engolir estes acampamentos”, como recortes feitos a partir de barreiras invisíveis em que o grande ganhador é, por exemplo, o mercado imobiliário. Mas, como ficaria este cenário se tomássemos também como indicador a capacidade dos indivíduos em fazer destes recortes também seu território?

Haesbaert (2004) aponta nesta direção ao propor um índice de mobilidade que bem poderia ser visto também como um “índice de exclusão ou de desterritorialização”. Investindo nesta idéia, que é tremendamente interessante, podemos ver a exclusão e a perda do território tanto na mobilidade quanto no imobilismo de determinada população. Ou seja, conforme o *Atlas da Exclusão Social* (POCHMANN & AMORIN, 2003) desenha seu objetivo principal levado a cabo em 5 volumes:

[...] ao debruçar-se sobre a fragmentação socioeconômica do território nacional, o estudo na forma de um Atlas torna possíveis localizar geograficamente as regiões relativamente mais excluídas do país e identificar algumas de suas principais



carências, desenhando com clareza a necessidade de ações prioritárias em diferentes regiões (*op. cit.*, p. 13, v. 1).

Podemos perguntar: qual será a capacidade da população em resistir às pressões e permanecer em seu território, uma vez feitos estes investimentos? Investimentos em áreas críticas podem ser associados a territorializações?

Em interessante artigo sobre a adoção do discurso da qualidade como uma nova retórica conservadora que se contrapôs às preocupações com a democratização dentro do campo educacional, Pablo Gentili (1994) nos fornece alguns subsídios para ilustrarmos melhor estes últimos questionamentos. Segundo este autor, o discurso da qualidade começou a substituir, em finais da década de 80, as reivindicações pela democratização dentro do ensino. Um fenômeno que, com uma ou outra nuance diferencial, atingiu quase toda a América Latina. Assim, Pablo Gentili mostra-nos como, paulatinamente, as discussões em torno de questões como análise de modelos teóricos ou preocupações com a democratização com qualidade que deveriam orientar a novas políticas públicas no setor educacional foram sendo substituídas por debates cada vez intensos em torno da qualidade, da eficiência ou da produtividade na educação. Exemplo desta nova ênfase seriam os indicadores desta qualidade, tais como: os custos que cada aluno significa, as taxas de reprovação, evasão escolar, etc. Com isto, porém, o autor habilmente não refuta a qualidade como uma discussão importante dentro do meio educacional, mas sustenta que: “não existe um critério universal de qualidade (ainda que os intelectuais reconvertidos assim o pretendam). Existem diversos critérios históricos que respondem a diversos critérios e intencionalidades políticas” (*op. cit.*, p.172).

Pois bem, não estariam nestas colocações de Gentili, que não contrapõem qualidade e democratização, uma boa pista para analisarmos a questão educacional pelo viés do território? Desta forma, podemos imaginar um distanciamento dentro da relação que uma escola possa ter com uma comunidade como uma perda de território e, por conseguinte, da possível qualidade da educação que esta possa desfrutar. Nesta aproximação, não estamos apenas falando da eleição do diretor desta escola fictícia, mas de seu projeto pedagógico, das possibilidades que se oferecem à comunidade para debater e decidir no orçamento estadual ou municipal os investimentos que se farão. Pode-se imaginar a própria comunidade determinando seus indicadores de territorialização como a expressão da qualidade da educação que ela espera alcançar e a inclusão da escola como parte do território de uma comunidade como um indicador bastante interessante da qualidade de sua educação.

## CONCLUSÃO

Buscamos, inicialmente, identificar os momentos mais significativos na constituição das principais propostas que guiaram a construção do conceito de indicador social, bem como o estabelecimento dos seus objetivos. Tendo em vista este propósito, efetuamos um levantamento e triagem dos principais referenciais teóricos que alimentaram e justificaram esta construção, pondo-nos em contato com um saldo tão rico quanto ainda pouco refletido no âmbito da Geografia. Autores como Bauer (1966), Land (1971) ou Carley (1985), além de organizações governamentais como o Ministério da Saúde norte-americano ou o IBGE, foram alinhados para fornecer conceituações que, de forma geral, convergem para uma posição que considera os indicadores sociais uma operacionalização, em geral quantitativa, de um conceito que não pode ser mensurado diretamente.

Por outro lado, os debates reduzidos havidos em torno das causas da emergência de um instrumental como os indicadores sociais acabaram por favorecer sua observação, meramente, como um fruto derivado das insatisfações com as estatísticas econômicas na abordagem do social. Esta insatisfação, conforme procuramos demonstrar, revela apenas parte do cenário que circunstanciou o surgimento dos indicadores sociais.

Esperamos ter evidenciado que os indicadores sociais são também a expressão de uma fase do capitalismo marcada pela crise do Estado de Bem-Estar Social e de suas repercussões tanto no mundo desenvolvido quanto nos países subdesenvolvidos. Do mesmo modo, o recente renascimento destes indicadores, na década de 1990, demonstra que as idéias que orientaram o papel destes últimos, a escolha das variáveis ou até mesmo as formas de mensurá-las representam as respostas que o próprio modo de produção vem procurando dar às suas questões internas.

Assim, procuramos deixar claro que o exame restrito das variáveis em si, sejam elas econômicas ou sociais, atidas aos aspectos objetivos ou subjetivos da realidade, tem apresentado poucas oportunidades para que o debate evolua. Um caminho que parece se apresentar como bem mais profícuo parece ser o exame de alguns legados teóricos que os indicadores sociais vêm incorporando. Neste sentido, a abordagem da influência que a ciência econômica (e, dentro dela, de sua corrente utilitarista) assim como da Sociologia (mais especificamente da chamada Escola de Chicago) são caminhos que se mostram impostergáveis. Estas duas esferas de influência, não incidiram apenas sobre a escolha das variáveis através das quais se tem estudado o social. Tais esferas têm também funcionado

como uma espécie de matriz de pensamento que influencia decisivamente no papel que os indicadores têm exercido, embora muitas vezes sem a devida explicitação.

A característica consequencialista que o utilitarismo possui, por exemplo, tem colaborado para a observação de cada variável como o resultado capaz de demonstrar a eficácia das ações tomadas no sentido da promoção do desenvolvimento, da qualidade de vida ou do nível de vida. Em função disto, estão estes indicadores amparados por um arcabouço teórico que os põe a serviço da métrica destas conseqüências, tendo este amparo teórico pouca ou nenhuma sensibilidade às variações internas aos grupos avaliados, assim como não se oferece facilmente a intervenções por parte destes últimos.

Da mesma forma, fica patente que a influência que a Escola de Chicago acabou exercendo se revela nas dificuldades que estas análises têm ao lidar com temas como a democracia, com a qual se constroem tais sistemas de avaliação, a participação que os avaliados terão nesta construção ou a liberdade como uma preocupação a ser explorada nestas mensurações. Daí, por que os indicadores sociais parecem ter uma facilidade muito grande em retratar desigualdades sociais através da mortalidade infantil, da renda *per capita* ou da esperança de vida de uma população, mas revelam pouca intimidade no trato de temas como o grau de democracia embutido nas ações que originaram tais conseqüências ou a liberdade da qual desfrutam as pessoas que são alvo das mensurações.

Tendo em vista estas duas esferas de influência, fica mais fácil compreender por que o IBGE (1979) delineou três críticas dos sistemas de indicadores que até ali haviam sido construídos:

- uma concepção “fechada” do social, ou seja, propunham-nos como algo separado do mundo econômico ou do mundo político, (e aqui poderíamos facilmente acrescentar o mundo natural);
- a excessiva vinculação dos indicadores ao planejamento;
- a excessiva atenção dos indicadores sociais aos aspectos objetivos e mensuráveis da realidade social.

A esta altura, talvez fosse o caso de se perguntar se poderiam ter sido outras fragilidades, que não exatamente estas, os aspectos que mais ficariam expostos a críticas. Em outras palavras, o espírito existente na proposta dos indicadores sociais mostra, desde o início, sua função muito clara – anteriormente dentro do Estado de Bem-Estar Social –, hoje, dentro da formas mais modernas de administração das políticas públicas, nos moldes liberais.

Um aspecto complicador deste cenário é que estas dificuldades parecem ter sido alvo de pouca consideração quando da adoção dos indicadores sociais por ciências que ainda

achavam-se mais afastadas do debate em torno de sua elaboração. Por conseguinte, a Geografia poderia ter incidido mais proveitosamente sobre estas dificuldades, se tivesse debatido a herança que os indicadores carregam consigo.

Uma vez caracterizadas as circunstâncias em meio às quais os indicadores sociais foram constituídos, ficou como segunda tarefa tentar captar as formas de sua abordagem e utilização pela ciência geográfica. Tendo em vista que se tomaram como base os indicadores conforme sua versão mais acabada, que surgiu apenas em meados da década de 1960, ficaram desprezadas nestas considerações quaisquer experiências anteriores que poderiam ser incluídas, caso a conceituação fosse menos limitada. Embora restringindo bastante as discussões sobre os indicadores sociais, as esferas mais relacionadas ao Estado e seus problemas de planejamento, este sentido mais estreito facilitou não só a demarcação do campo de estudo, mas também a caracterização do uso de indicadores sociais pela Geografia.

Podemos apontar, logo de início, o desnível entre a importância que este instrumental comporta para a realização de uma ciência diretamente interessada no espaço com suas desigualdades e a baixa profundidade das reflexões que embasaram a adoção dos indicadores. Mereceriam considerações mais acuradas, que infelizmente não puderam ser feitas neste trabalho, sobre, por exemplo, o distanciamento entre o centro do Movimento dos Indicadores e a Geografia. É sintomático que obras de importância capital a este movimento, embora contenham contribuições advindas das mais diversas áreas, não guardem intervenção alguma advinda da Geografia, ainda que geógrafos, à moda dos sociólogos, já tivessem circulação dentro dos órgãos de planejamento norte-americano.

Isto, por sua vez, contribui para uma adoção inadequada dos indicadores sociais que subestima seu papel na racionalização do espaço, tomando-o como mera informação estatística e desprezando seu papel como objeto técnico que facilita e constrange pensamentos e ações, tanto do Estado quanto dos movimentos populares. Esta é uma distração que as classes dominantes não cometem, cuidando de pôr a campo, todos os dias, seus técnicos para demonstrar como não se pode pensar a questão social para fora dos estreitos muros que os indicadores acabam erigindo.

É claro, porém, que não existe um objeto puramente técnico, já que este é transpassado por usos que vão além daqueles que a racionalidade lhes confere. O fato de defendermos que o indicador social é um objeto técnico, não quer dizer que seja um objeto que se sirva à atividade técnica e apenas por ela seja influenciado. É necessário esclarecer a relação dialética que este instrumental mantém com as outras forças sociais que infundem vida a cada objeto contido no espaço. Será, contudo, sempre importante frisar este papel que os indicadores

sociais acabam assumindo e que, argumentamos, deve ser considerado pela Geografia para aumentar a importância de sua adoção e dos procedimentos ligados à sua construção.

Por outro lado, ainda que a Geografia já dispusesse de avanços conceituais que poderiam repercutir num aprimoramento da proposta de construção dos indicadores, foi bastante reduzido este aproveitamento. O conceito de necessidade que havia se servido à corrente ambientalista da Geografia é um destes debates que bem poderia ter sido transposto às cercanias dos indicadores sociais.

Em princípio, o convite a uma discussão como esta pode soar de certa forma ultrapassado, tendo em vista que muitos argumentam a favor da destruição dos lugares e territórios pelos avanços tecnológicos nas mais diversas áreas. Haesbaert (2003) parece reforçar este convite quando afirma que, mesmo o enfraquecimento da “mediação espacial/material nas relações sociais, em seu sentido mais elementar e concreto, é absolutamente questionável. Alguns autores, ao enfatizar sobremaneira suas análises sobre o aumento da velocidade e dos processos de homogeneização cultural, prestam pouca ou nenhuma atenção a novos processos que “reenfatizam” uma base geográfica material, a começar pelos que envolvem questões ecológicas (desflorestamento, erosão, poluição, efeito estufa) e de acesso a novos recursos naturais (como aqueles ligados à biodiversidade), questões ditas demográficas e de difusão de epidemias, questões de fronteira e de controle de acessibilidade (como os fluxos migratórios), novas lutas nacional-regionalistas de forte base territorial.” (p.26).

Como ficaria esta discussão se incluíssemos a questão das necessidades, uma vez que estas se relacionam de modo estreito ao espaço em que se dão estes processos tão bem nomeados por Haesbaert (*op. cit.*)? Que legitimidade contém as análises que buscam avaliar comunidades sem considerar a relevância da questão das identidades territoriais? Será que buscam avaliar aquilo que é realmente importante? E, mesmo passando por cima desta discussão sobre necessidades, será que focalizam sua atenção sobre os indicadores mais adequados àquela comunidade?

Tentamos, ainda, apontar que um outro fator que colaborou para um encontro pouco fecundo reside numa adoção algo mistificada da estatística. Encarada em princípio, conforme demonstraram exaustivamente Santos (1978 a) ou Moraes (1983), como uma espécie de redenção da Geografia à quantificação, adotada como um bloco coeso, as estatísticas não tiveram cada um dos processos que compõem sua construção e julgamento devidamente criticados. Desta atmosfera parecem resultar debates bem pouco fecundos, tais como: a contraposição entre as vantagens de se utilizar indicadores objetivos (passíveis de

quantificação) e subjetivos (não quantificáveis) sem olhar para o norteamento ético que estes indicadores afixam.

A intenção de tentar propor os indicadores sociais como um objeto técnico, fruto da prevalência de determinada racionalidade, embora guarde consigo um resgate às negligências que se deram quando de sua adoção pela Geografia, teve, no entanto, a vantagem de evitar o obscurecimento de outras influências que podem ser exercidas sobre tal objeto. Assim, se o indicador tem uma função precípua na criação de um espaço racional, auxiliando na conformação de pensamentos e ações, por outro lado, foi necessário anotar que outras esferas de influência também atuam na constituição deste objeto técnico.

A incursão feita no campo das reconstruções estatísticas, propondo-as como fruto de negociações havidas numa arena de equivalências, já havia demonstrado que o processo de substituição de conceitos por estatísticas não se faz sem um acordo mínimo entre as partes envolvidas. Assim, uma outra frente de exploração passou a ser necessária para esclarecer como esta racionalidade passa a subsidiar a construção dos indicadores sociais, repercutindo, também, num questionamento sobre a forma usual de observação da relação entre indicador e teoria social.

Neste sentido, pudemos nos aproveitar de autores que, no campo da Geografia, já procuram compreender os mecanismos da produção do espaço de maneira análoga, uma vez que a mesma é vista como resultante de uma relação dialética entre forças sociais, representações e o espaço concreto. Os autores que melhor se prestaram a este papel foram, inicialmente, destacados: David Harvey (1989) e, através deste, Henry Lefebvre (1974). Este último, porque propõe a produção do espaço como resultante da ação de uma tríade onde nenhum dos componentes age de forma isolada, sugerindo que as representações do espaço, em que poderíamos postar os indicadores sociais, não figuram sozinhas, mas sofrem a influência das práticas espaciais e dos espaços de representação. Já Harvey passou a figurar dentro desta análise por tentar, com o auxílio de Bourdieu (1977), compor um raciocínio que nos possibilita concebermos sentidos específicos de espaços advindos de conjugações específicas da tríade de Lefebvre havidas em cada tempo. Estas regulações, à moda de sentidos específicos de tempo próprios de cada sociedade, fazem-nos pensar sobre o papel flutuante que as práticas espaciais, as representações do espaço e os espaços de representação exercem em diferentes tempos e em diferentes sociedades.

Podemos, então, imaginar as conseqüências que a consideração destas conclusões dos autores, anteriormente citados, pode ter sobre as pesquisas em torno da idéia da criação de indicadores sociais. Em primeiro lugar, mesmo admitindo os indicadores como objetos mais

afeitos ao mundo das técnicas, somos forçados a olhar de outro modo as outras esferas de influência que são tradicionalmente desqualificadas na sua construção. Concepções mais específicas, por exemplo, do que seja o bem-estar em determinadas comunidades (ou a partir da influência que possam sofrer da chamada “cultura global”) passam a ser cogitadas.

Isso, porém, ainda seria uma perspectiva mais rasa que poderia advir destas considerações. Talvez um saldo mais importante pudesse ser o questionamento dos mecanismos de construção e avaliação dos indicadores sociais que se oferecem, agora, à própria intervenção dos avaliados, reforçando a idéia de uma arena onde se negociam as equivalências.

O momento que se atravessa, em relação a estas pesquisas, parece especialmente propício à abertura de tais frentes, uma vez que os indicadores sociais acham-se no centro de uma luta mais ampla, envolvendo a mudança dos modelos éticos e técnicos que embasam a avaliação do social. Convicções, por exemplo, que se serviam como referência à idéia da mudança social (progresso, desenvolvimento, modernização) acham-se em meio a revisões e questionamentos, conforme procuramos demonstrar. Da mesma forma, conceitos que se serviam à compreensão de tais mudanças e que se adequavam bem ao regime de acumulação fordista, ao que parece, precisam passar por uma reformulação. Assim, toda esta atmosfera acaba repercutindo como uma espécie de crise dos indicadores sociais, mas guarda em seu bojo a possibilidade de intervenções mais radicais no sentido do resgate ou da habilitação dos canais que anteriormente estavam alijados do debate.

Isto parece estar ocorrendo porque o fordismo e o Estado de Bem-Estar Social demandavam um arsenal teórico mais adaptado à coleta de informações relativas ao oferecimento de uma vasta gama de serviços, bem como às conseqüências das políticas adotadas. Mais recentemente, com a vigência do regime flexível de acumulação, outras questões acabaram pondo em xeque o antigo modelo. Partindo da análise que alguns autores fazem em torno da mudança social e do questionamento de suas bases, ficou mais fácil perceber como ela se transforma numa das raízes do movimento dos indicadores, mais propriamente, através de sociólogos como William Ogburn e como o utilitarismo que convertem o prisma ético e econômico à construção deste objeto técnico. Assim, sistemas de avaliação mais adequados aos processos de homogeneização espacial vêm reduzindo seu poder de influência, fazendo com que a ética volte a ganhar evidência no estabelecimento e no julgamento dos indicadores sociais.

Toda esta readequação ajuda a explicar por que a renovação da proposta de construção e o uso de indicadores sociais têm suas raízes numa contestação à observação pura e simples

da justiça social pelo critério da eficácia ou da utilidade. Esta é uma discussão eminentemente ética, uma recomposição das bases do pensamento sobre a avaliação dos indicadores que denuncia modificações necessárias e cada vez mais inadiáveis. John Rawls, contudo, ao revitalizar esta discussão com a defesa da primazia de determinadas “liberdades formais”, não trai o liberalismo (na medida em que submete qualquer desigualdade a respeito deste princípio de igualdade apenas ao campo destas liberdades). Contudo, esta proposta também não representa o ponto de partida mais adequado a uma avaliação que capte diferentes situações, virtudes e requerimentos de homens e lugares.

Desta forma, foi-nos possível compreender por que é um economista (com sólida formação no campo da ética e da filosofia política) que toma as idéias de John Rawls, aproveita sua defesa do liberalismo, mas submete a liberdade a outros critérios para avançar bastante no campo das avaliações. Na verdade, o mérito da abordagem de Amartya Sen (se relevarmos as imperfeições decorrentes da pretensão de resumir um pensamento tão rico em poucas linhas) decorre do fato de que esta consegue conciliar habilmente o melhor de duas correntes de pensamento numa única proposta. Do utilitarismo, Sen toma a ênfase sobre os resultados em termos de bem-estar, como a informação básica através de sua ênfase sobre os funcionamentos. Das correntes neoconservadoras ou neocontratualistas, Sen toma a ênfase sobre as liberdades para se realizar o bem-estar referido como a informação mais relevante.

O resultado é uma interessante proposta em que os indicadores sociais já utilizados são, agora, dispostos em um sistema que enfeixa os funcionamentos (ou o bem-estar) em agrupamentos de capacidades que são julgadas como fundamentais à consecução da liberdade de escolha dos caminhos que cada pessoa valorize. Da mesma forma, Sen, ao recusar uma atenção exclusiva e simples a bens, mercadorias ou direitos, argumentando que as possibilidades de seu aproveitamento variam conforme variem as pessoas e o ambiente em que estão inseridas, oferece a possibilidade de que o conceito de funcionamentos possa ser revisto sob o enfoque da análise geográfica também.

Tentamos evidenciar, assim, as conseqüências da efervescência destes debates mais recentes sobre a idéia da criação de sistemas de avaliação do social e, mais especialmente, como esta movimentação acaba criando requerimentos à Geografia, na medida em que temas a ela diretamente ligados passam a figurar neste debates.

Pudemos evidenciar que não ficaram imunes nem mesmo perspectivas mais tradicionais, como aquela que procura avaliar um fenômeno complexo como a pobreza, a partir de sua compreensão como uma resultante da insuficiência de rendas, benefícios ou mercadorias; e que procuram dispor o resultado desta métrica dentro de Atlas no afã de obter



uma compreensão mais ampla do fenômeno. Em princípio, reafirmar a dificuldade da abordagem da pobreza através de um conceito mais estreito pareceu-nos repetitivo, uma vez que outros autores já, de longa data, vêm alertando para este problema. A constante ressurgência deste viés mais tradicional, e sua conformação em mapas de fome, de miséria ou de pobreza, exige, no entanto, a firme recolocação destes mesmos argumentos, além da incompatibilidade destas visões com uma incidência mais enriquecida do espaço na discussão da pobreza.

Por outro lado, se parece mais apropriada a abordagem da pobreza por prismas que procurem apreender sua complexidade e não se atenham apenas à ausência de rendas, por outro, parece-nos que existem importantes questões levantadas em caminhos intermediários que procuram apreendê-la como a expressão da redução ou da ausência da liberdade com a qual cada pessoa explora suas capacidades. Neste sentido, o maior mérito de trabalhos como os do economista indiano Amartya Sen, em face de nosso objetivo, parece ser o de abrir uma nova possibilidade de incidência da Geografia na construção e julgamento de indicadores sociais ao ver a liberdade como a interação entre as realizações ou o bem-estar conseguido e os recursos disponíveis vistos como um somatório destas realizações em agrupamentos que nos informariam das capacidades de que cada pesquisado dispõe.

Por fim, abordamos a afirmação sobre o conceito de território como uma forma pela qual alguns estudos vêm tentando rever a questão que envolve a relação entre medidas do social e o espaço. Ficou evidenciado, com a análise de trabalhos mais recentes, uma clara intenção de suplantar a desconexão já, tantas vezes, apontada, através da consideração dos diferentes indicadores à luz de novas desagregações espaciais. Assim, as novas possibilidades técnicas com as quais contam órgãos oficiais (municipais, estaduais e federais), mais recentemente, podem facilitar a coleta de informações em conformidade com o traçado original de cada bairro dentro do espaço urbano. Parece transparecer que esta possibilidade de desagregação dos dados acabou sendo interpretada como uma oportunidade de territorialização dos mesmos. Este é um aspecto que pareceu-nos ainda demandar cuidadosa reflexão, uma vez que denota uma compreensão muito acanhada do conceito de território.

Estas possibilidades ficam ainda mais claras se tomarmos por base as recentes incursões feitas sobre a espacialização da vulnerabilidade ou da exclusão social. Muito embora o Atlas da Exclusão Social, por exemplo, faça menção a conceitos como o de segregação territorial<sup>91</sup>, ou que Koga (2003) aponte questões como a exclusão territorial<sup>92</sup>,

---

<sup>91</sup> Neste caso, Rolnik (1997) é citada por Pochman, et al (2004) para embasar a menção a processos de segregação territorial a partir da legislação urbanística.

fica ainda incipiente a exploração do território como uma mediação espacial no exercício do poder.

Atualmente, a exclusão social tem sido tema recorrente no sentido de superar formas mais antiquadas (como a de pobreza, já explicitada). Este fenômeno conta, hoje, com reflexões bastante apuradas que nos fazem pensá-lo como um processo que enquanto aparta cada indivíduo também o “reinclui” de uma forma diferenciada. Daí, por que as reflexões de autores que observam a territorialização/desterritorialização de maneira análoga foram destacados.

Investigar possibilidades e limites deste paralelo é ainda uma missão recente. Podemos imaginar, por exemplo, situações em que os níveis de territorialização e exclusão se comportem de maneira diferenciada ou, até mesmo, no limite, de forma inversa. O importante, no entanto, é apontar que o território pode ser um aliado que não apenas sofisticava a análise da exclusão, mas que lhe pode ser imprescindível para sua completa compreensão.

Já dissemos, anteriormente, que há uma recusa de certos setores na observação da realidade social a partir dos indicadores, tendo em vista que estes parecem se ater, exclusivamente, à esfera do consumo. Se isto for procedente, poderíamos, entretanto imaginar uma rediscussão do conceito de liberdade, desta vez dentro da esfera da produção.

Robert Kurz (2005), muito apropriadamente, escreve sobre os limites desta análise. Este autor propõe que, na esfera da circulação, “predomina uma espécie bem determinada de liberdade e igualdade, que se refere única e exclusivamente a vender o que se quer – supondo que se encontre um comprador – e, comprar o que se quer – supondo que se possa pagar. E só nesse sentido predomina também a igualdade, isto é, a igualdade dos possuidores de mercadoria e de dinheiro” (p. 8).

Ora, podemos imaginar que o território pode se transformar numa importante via de recolocação do conceito de liberdade para além da mera negociação dos dotes individuais de cada pesquisado, ou da rentabilidade de cada porção do espaço (de seu “capital humano”, como o próprio Kurz afirma) e passe a vê-la como um processo de condução de seus destinos por estes indivíduos. O próprio processo de construção e julgamento de suas métricas seja de um país ou de um bairro de que estejamos falando deverá também ser um indicador desta liberdade.

---

<sup>92</sup> Rolnik (1999) é citada por Koga (2003), tendo em vista o conceito de exclusão territorial que considera “tanto os direitos sociais quanto os aspectos materiais” da exclusão social.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Alberto Carlos Almeida. *A qualidade de vida no estado do Rio de Janeiro*. Niterói: EDUFF, 1997.
- ANDREWS, Frank M. The evolution of a movement. In: *JOURNAL OF PUBLIC POLICY*, v. 9, part 4, 1989, p. 401-405.
- ARENDT, Hanna. *A Condição Humana* (1958). 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BAUER, Raymond. *Social indicators*. Massachusetts: M.I.T., 1966.
- BAYLI, Antoine S. Los indicadores sociales: medidas objetivas de las ciencias duras en las evaluaciones subjetivas de las ciencias blandas. In: *Métodos y técnicas cualitativas en Geografía Social*. Barcelona, Espanha: Oikos-tau, 1998, p. 45-52.
- BECKER, Howard S. Uma entrevista com Howard S. Becker. *Estudos Históricos*. v. 3 (5), p. 114-136. 1990. Disponível em: <[www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/316.pdf](http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/316.pdf)> Acesso em: 05 jul.2005.
- BENTHAM, Jeremy (1823). *Princípios e moral da legislação*. v. XXXIV. São Paulo: Abril Cultural, 1974. Coleção “Os Pensadores”.
- BESSON, Jean-Louis. *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1995.
- BONNEWITZ, Patrice (1998). *Primeiras lições sobre a sociologia de Pierre Bourdieu*. 2.ª ed. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2003.
- BORON, Atilio, A. *Filosofia Política Marxista*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOURDIEU, Pierre (1987). *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Razões práticas*. 5.ª ed. São Paulo, Campinas: Papyrus, 2004.
- BRUSEKE, Franz Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. Santa Catarina: UFSC, 2001.
- BUTLER, J. et al. *Filosofia moral britânica*. Campinas: UNICAMP, 1996.
- CANTO-SPERBER, Monique (Org.). *DICIONÁRIO DE ÉTICA E FILOSOFIA MORAL*. v. I e II. São Leopoldo, RS: Editora UNISINOS, 2003.
- CARLEY, Michael. *Indicadores sociais, teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CARLOS, Ana Fani A. *Espaço-tempo na metrópole*. São Paulo: Contexto, 2001.
- CASTRO, Josué de (1932). As condições de vida das classes operárias no Nordeste. In: *DOCUMENTÁRIO DO NORDESTE*. São Paulo: Brasiliense, 1959, p. 75-91.
- \_\_\_\_\_. (1947). *Geografia da fome*. 6.ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1959.

- CERQUEIRA Filho, Gilásio. *Análise social da ideologia*. Niterói: Pedagógica e Universitária, 1988.
- CIDADE, Lucia Cony Faria. Visões de mundo, visões de natureza e a formação de paradigmas geográficos. In: *REVISTA TERRA LIVRE*, nº17. São Paulo: AGB, 2º semestre de 2001, p. 99-118.
- COATES, B.E.; JOHNSTON, R.J. & KNOX, P.L. *Geography and inequality*. U.K.: Oxford University, 1977.
- COHEN, G. A (1993). Igualdade de quê? Sobre el bien-estar, los bienes e las capacidades. In: SEN, Amartya; NUSSBAUN, Martha C. (1993). *La Calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1996.
- COHN, Gabriel. *Weber*. 7.ª ed. São Paulo: Ática, 2004. Coleção “Grandes Cientistas Sociais”.
- COSTA, Cláudio F. Razões para o utilitarismo: uma avaliação comparativa de pontos de vista éticos. *REVISTA ELETRÔNICA ÉTIC@*, v. 1, nº2. Florianópolis, dez. 2002, p. 155-174. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/ethic@/ETICA4.PRN.pdf>> Acesso em 25 nov.2005.
- CROCKER, David. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. In: *REVISTA LUA NOVA*, nº 31, 1993, p. 99-134.
- CROSBY, Alfred W. *A mensuração da realidade, a quantificação e a sociedade ocidental 1250-1600*. São Paulo: UNESP, 1999.
- DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Ciências sociais e qualidade*. São Paulo: ALMED, 1985.
- DESROSIÉRES, Alain (1993). *La política de los grandes números*. Barcelona: Melusina, 2004.
- DIETERLEN, Paulette. *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Universidade Autônoma do México & Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *CADERNO DE PESQUISA*, nº 8. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1993.
- DREWNOWISKI, Jan. *On meassuring and planing the quality of life*. Netherlands: Mouton, Institutute of Social Studies, 1974.
- DUNCAN, Otis Dudley. *Notes on social measurement*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.
- DURKHEIM, Émile (1895). *As regras do método sociológico*. Lisboa: Martins Fontes, 2003.
- ENGELS, Friedric (1845). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1975.

- \_\_\_\_\_. (1845). *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, s.d.
- ESTEVA, Gustavo (1992). Desenvolvimento. In: *DICIONÁRIO DO DESENVOLVIMENTO*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2000.
- FARIA, Vilmar. Desenvolvimento social e qualidade de vida: proposição de montagem de um sistema de acompanhamento de programas e projeto de natureza social. In: Seminário de Desenvolvimento Social. *Anais*. Bahia: Sudene/Setrabes, 1976.
- FERREIRA, Djalma N. *Novos indicadores de desenvolvimento*. Salvador: Revista Conjuntura e Planejamento, SEI, nº 115, dez. 2003, p. 24-18.
- GENTILI, Pablo et al. *Globalização excludente*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1999.
- GENTILI, Pablo A. A. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A. & SILVA, Tomaz Tadeu da. *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1994, p. 111 – 178.
- GEORGE, Pierre. *Geografia da População*. São Paulo: DIFEL, 1971.
- GIANETTI, Eduardo. *Vícios Privados, Benefícios Públicos?* São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- GUIMARÃES, Roberto Pereira. *Ecopolítica para áreas urbanas, a dimensão política dos indicadores de qualidade ambiental*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- HABERMAS, Jurgen. Reconciliação através do uso público da razão. In: *REVISTA EDUCAÇÃO E SOCIEDADE*. n.º 57. São Paulo, Campinas: CEDES, dez/1996.
- \_\_\_\_\_. (1968). *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 2001.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.
- HARVEY, David (2000). *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. (1989). *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.
- \_\_\_\_\_. (1973). *A justiça social e a cidade*. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- HERCULANO, Selene. *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói: EDUFF, 2000.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1984). *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Campus, 1978 (1982).
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores sociais I*. Documento apresentado ao Grupo Técnico Interministerial de Indicadores Sociais. Brasília: IBGE, 1975.

- \_\_\_\_\_. *Estatísticas e indicadores sociais para a década de 90, textos para discussão*. n. 19. Rio de Janeiro: IBGE, Set. 1989.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores sociais*. Relatório. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Síntese dos Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.
- IPEA. *Mapa da fome: Informações sobre a indigência por municípios da federação, documento de política nº 15*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 b.
- \_\_\_\_\_. *Mapa da fome: Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar, documento de política nº 14*. Rio de Janeiro: IPEA, Março de 1993 a.
- JANUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- KHUN, T. (1962). *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1994.
- KOGA, Dirce. *Medidas de cidades*. São Paulo: Cortez, 2003.
- KURZ, Robert (1991). *O colapso da modernização*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- LACOSTE, Yves (1965). *Geografia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- \_\_\_\_\_. (1985). *A Geografia: isso serve em primeiro lugar, para fazer a guerra*. São Paulo, Campinas: Papirus, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Os países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- LAND, Keneth; SPILERMAN, Seymour. *Social indicators models*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- LATOCHE, Serge. *A ocidentalização do mundo*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1996.
- LEFEBVRE, Henry (1974). *The Production of space*. UK. Oxford: Blackwell, 1994.
- LEMA, Gabriela. *Perspectivas teóricas sobre a cidade capitalista*. Tese de Mestrado. Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, Outubro de 1997.
- LIMA, Luis Antonio O. Alternativas éticas ao neoliberalismo: Rawls e Habermas. In: *REVISTA LUA NOVA*, nº 28/29, 1993, p. 335-350.
- MANÇANO, Bernardo; GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Josué de Castro, vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2000.
- MANNHEIM, Karl. *O homem e a sociedade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1940.
- MARTIN, Ron (1994). Teoria econômica e Geografia Humana. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Grahlan. *Geografia Humana, sociedade, espaço e ciência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

- MENDONÇA, Eduardo Luís de. *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.
- MILL, John Stuart (1848). *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Coleção “Os economistas”.
- \_\_\_\_\_. (1863). *El Utilitarismo, un sistema de la lógica*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- MORA, José Ferrater. *DICIONÁRIO DE FILOSOFIA*. 4 volumes. São Paulo: Loyola, 2003.
- MORAES, Antonio Carlos Robert de (1983). *Geografia pequena história crítica*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: HUCITEC. 1984.
- MORAES, Antonio Carlos Robert de. *Ideologias Geográficas*. São Paulo: HUCITEC, 1988.
- MOREIRA, Ruy. *O círculo e a espiral, a crise paradigmática do mundo moderno*. Rio de Janeiro, Editora Obra Aberta, 1993.
- MOREIRA, Ruy. (1979) A Geografia serve para desvendar máscaras sociais. In: *Geografia: teoria e crítica*. Petrópolis: Editora Vozes. 1982.
- MORRIS, Morris David. *Measuring the condition of the world's poor: the physical quality of life index*. New York: Pergamon, 1979.
- NISBET, Robert (1986). *A mudança social*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2000.
- OGBURN, W. F. *Social Change and New Deal* (social changes in 1933). Chicago: Univ. of Chicago, 1934.
- OLIVEIRA, Jane Mara Pereira de. Condições de vida da população de baixa renda nas áreas metropolitanas do rio de Janeiro e Porto Alegre. In: *REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA*. Rio de Janeiro, n. 41, v. 4, 1979.
- OLIVEIRA, Nythamar de. *Rawls*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- OUTHWAIT, William & BOTTOMORE, Tom. *DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- PLANTENBERG, Urs Muler. Rawls Global. *Revista de La Universidad Bolivariana*. v. 1. n. 2. 2001. p. 225- 243. Disponível em < <http://www.revistapolis.cl/2/muller.htm> > Acesso em 29nov.2005.
- PARETTO, Vilfredo. *Manual de economia política* (1909). v. I. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Coleção “Os economistas”.
- PEGORARO, Olinto. *Ética é justiça* (1995). 8<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Ética e seus paradigmas*. In: BONHEIN, Gerd et al. *Ética*. Rio de Janeiro: UAPÊ/SEAF, 1997.

- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas, subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- PETTY, Willian (1662) & QUESNAY, François (1758). *Petty & Quesnay*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Coleção “Os Economistas”.
- PIGOU, A. C. (1924). *La Economía del bien-estar*. Madrid: M. Aguilar, 1946.
- PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, IBGE. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: PNUD, 1998.
- PNUD. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*. Anuais: 1996-2004. Disponível em <<http://www.pnud.org.br>>).
- POCHMANN, et al.. *Atlas da exclusão social*. v. 2. São Paulo: Cortez, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Atlas da exclusão social*. v. 3. São Paulo: Cortez, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Atlas da exclusão social*. v. 4. São Paulo: Cortez, 2004.
- POCHMANN, Marcio & AMORIN, Ricardo. *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2003.
- RAFFESTIN, Claude (1980). *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RAWLS, John, (1971). *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ROBERT, Kurz. *Um sonho de liberdade*. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 16 de janeiro de 2005. Caderno Mais, p. 8.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil, afinal de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- RODRIGUES, Marcus Vinícius de Carvalho. *Qualidade de vida no trabalho*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2001.
- ROLNIK, Rachel (1997). *A cidade e a lei, legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 2003.
- ROSAVALLON, Pierre (1979). *O liberalismo econômico: história da idéia de mercado*. São Paulo, Bauru: EDUSC, 2002.
- SACHS, Wolfgang et al. *DICIONÁRIO DO DESENVOLVIMENTO*. Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 1999.
- SACK, Robert. *The Real and the good*. U.S.A.: Routledge, 2003.
- SALAMA, Pierre & Demestreau, Blandine. *Economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo, In: HELLER, Agnes et al. *A Crise do paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon, 1999.
- SANTOS, Douglas. *A reinvenção do espaço*. São Paulo: UNESP, 2002.



- SANTOS, Milton (1996). *A Natureza do Espaço*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- \_\_\_\_\_. (1978 a). *Por uma Geografia nova*. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- \_\_\_\_\_. (1978 b). *Pobreza Urbana*. 2ª. ed. São Paulo: HUCITEC, 1979.
- SCHRADER, Achim. *Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais*. Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS, 2002.
- SELDON, Arthur & Pennance, F.G. *DICIONÁRIO DE ECONOMIA*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1983.
- SEN, Amartya (1987). *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das letras, 2002.
- \_\_\_\_\_. (1992 b). *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- \_\_\_\_\_. (1989). O desenvolvimento como expansão de capacidades. In: *REVISTA LUA NOVA*. n. 28/29, 1993, p. 313- 334.
- \_\_\_\_\_. Comportamento econômico e sentimentos morais, In: *REVISTA LUA NOVA*. nº 25, 1992 a., p.103-130.
- \_\_\_\_\_. *On economic inequality, the Radcliffe Lectures delivered in the University of Warwick in 1972*. Oxford: Clarendon, 1973.
- SHELDON, Eleoanor Bernet & MOORE, Wilbert. E. *Indicators of social change: concepts and measurements*. New York: Russel Sage Foundation, 1968.
- SHCWARTZMAN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004.
- SLIWIANY, Regina Maria. *Estatística social, como medir qualidade de vida*. Curitiba: Araucária Cultural, 1987.
- SMITH, Adam (1759). *Teoria dos Sentimentos Morais*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- \_\_\_\_\_. (1776). *A riqueza das nações*. vol. I e II. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SMITH, Adam; RICARDO, David. *Adam Smith, Ricardo*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Coleção “Os pensadores”.
- SMITH, David M. *Moral Geographies*. Edinburgh: Edinburgh University, 2000.
- SORRE, Max (1952) organizado por MEGALE, Januário Francisco. São Paulo: Ática, 1984.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO et al. (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.
- STRATHERN, Paul(2002). *Uma breve história da economia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

- VALADE, Bernard (1992). Mudança social. In: BOUDON, Raymond *et al.* *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável, o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (Org.). *A Nova Geografia da Fome e da Pobreza*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.
- VERGARA, Francisco (1992). *Introdução aos fundamentos filosóficos do liberalismo*. São Paulo: Nobel, 1995.
- VINOD, Thomas et al. *A Qualidade do Crescimento*. São Paulo: UNESP, 2002.
- WALRAS, Leon (1877). *Walras. Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Coleção “Os Economistas”.
- WEBER (1896). Max. As causas sociais do declínio da cultura antiga. p. 37-57. In: COHN, Gabriel. *Weber*. 7ª ed. São Paulo: Ática, 2004. Coleção “Grandes Cientistas Sociais”.
- WETTSTEIN, German. *Subdesenvolvimento e Geografia*. São Paulo: Contexto, 1992.
- WHITE, Stephen. *Razão, justiça e modernidade, a obra recente de Jurgen Habermas*. São Paulo: Ícone, 1995.