

Perspectivas críticas sobre a constituição e utilização dos indicadores sociais na modernidade

Pietro Gibertini ¹

Resumo:

Este artigo apresenta uma reflexão a respeito do nascimento e emancipação dos indicadores sociais no fazer político moderno, procurando compreender as vertentes filosóficas e epistemológicas que alicerçam sua constituição enquanto ferramentas políticas e refletir sobre quais seriam os pontos negativos que a utilização imprudente dos mesmos pode ocasionar. Para isso, realiza-se uma revisão bibliográfica e histórica de artigos e documentos que iluminam as pontuações propostas e se constrói novos caminhos que possam ajudar no futuro aprofundamento do debate sobre conceitualização e utilização destes indicadores nas políticas públicas contemporâneas.

Palavras-chave: Indicadores Sociais; Políticas Públicas; Modernidade.

¹ Mestrando pelo programa Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (ICHSA/FCA/UNICAMP) e membro do Laboratório de Economia e Gestão (LEG/FCA). Email: pietrogibertinii@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3951-2487>.

Introdução:

Ao acessarmos o Manual de Indicadores do Plano Plurianual, lei constitucional e documento norteador de gestão junto às diretrizes, objetivos e as metas da Administração Pública Federal para com as despesas de capital e outras delas decorrentes, não tarda a encontramos uma definição para indicadores:

(...) os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito dos quais o Estado decide por uma ação ou omissão. (BRASIL, 2020, p. 04)

É de extrema relevância tomar conhecimento disto pois, para além das reflexões e conhecimentos trabalhados pela disciplina acadêmica ou pelo arcabouço técnico-científico da área em questão, o entendimento sobre como os gestores públicos absorvem e colocam em prática estes conhecimentos é o que de fato nos ajudará a compreender e mensurar os impactos sociais das políticas que eles desenvolvem. Para além da definição do que se escolhe ou não atuar, é na conversão do conhecimento para a ação que o fazer político impacta a sociedade.

Na realização dessa escolha e na conversão das prioridades norteadoras da gestão em políticas, os indicadores se apresentam então como ferramentas que ajudam na melhor e mais aprofundada compreensão da realidade onde esta estrutura governamental está inserida. Se continuarmos seguindo as definições apresentadas pela atual gestão federal a respeito do tópico no documento mencionado, veremos a definição destes indicadores como auxiliares na tradução mensurável ou descritível de um ou mais aspectos da dita realidade social com qual se pretende lidar; seja quantitativa ou qualitativamente (BRASIL, 2020).

Indicadores servem então como uma lanterna que não só ilumina, mas também dimensiona a realidade que poderia ou não estar sob a atenção de políticas que procuram lhe impactar de maneira positiva e emancipadora; consolidando-se como ferramenta de extrema importância (ou até mesmo sedimentar) da gestão pública contemporânea.

Porém, assim como o fazer político, a criação e utilização dos indicadores não é imparcial ou objetivamente destacada dos valores morais e sociais daqueles que os põem em prática. Como Feyerabend sabiamente explicitou, a "análise mais profunda mostra que a ciência não conhece 'fatos nus', pois os fatos de que tomamos conhecimento já são vistos sob certo ângulo, sendo, em consequência, essencialmente ideativos" (FEYERABEND, 2011, p.20). Isto não é só reconhecido como também é eximamente abordado em diversos estudos na área de Políticas Públicas, como os que dizem a respeito da discricionariedade do servidor (LIMA; ASCENZI, 2013) ou a influência das Deep Core Beliefs (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Tendo-se contextualizado isto e considerando a administração pública uma área científica, compreender sua conceitualização acaba por implicar na igualmente relevante compreensão de quais frames filosóficos, políticos, sociais e geograficamente localizados fundamentaram sua incorporação. Só assim tomaremos dimensão do impacto de sua utilização no desenvolvimento e aplicação de políticas públicas de maneira a contornar ou ao menos reconhecer suas falhas e limitações metodológicas intrínsecas.

É nesse intuito que este artigo propõe a realização de uma recapitulação histórica e bibliográfica da origem e emancipação dos indicadores sociais na intenção de compreender justamente quais as principais vertentes filosóficas e epistemológicas que alicerçaram seu nascimento e a fim de que se realize reflexões críticas sobre a utilização dos mesmos na

modernidade, no intuito de melhor compreender os desafios contemporâneos que permeiam sua utilização junto a políticas públicas sociais.

Vale ainda ressaltar que intenção não é a de diminuir ou relativizar a importância destes mesmos indicadores no fazer político; mas sim de elucidar proposições que muitas vezes se mascararam frente a utilização mecânica e positivista destes, impedindo uma reflexão aprofundada dos mesmos como objetos de estudo científico e impossibilitando seu aperfeiçoamento frente às problemáticas empíricas e contemporâneas da área.

Criação e emancipação dos Indicadores Sociais:

A criação dos Indicadores Sociais diz respeito à confluência de dois principais fatores: a consolidação disciplinar dos estudos sobre políticas públicas e o contexto sócio-político estadunidense frente aos conflitos globais que se desenvolveram em meados da década de 60. Ambos serão brevemente destrinchados a fim de que se formalize, conceitualmente, o cenário de evolução destes indicadores e como os mesmos acabaram por integrar parte constituinte do fazer político na contemporaneidade.

Souza (2006) contextualiza o surgimento do campo de políticas públicas como sendo um complemento aos estudos europeus que dizem respeito à análise do Estado e das Instituições que o compõem. A autora complementa sua explanação citando que este maior aprofundamento sobre o "produto" do que sobre a "entidade" vem de uma manifestação acadêmica estadunidense da tentativa de melhor compreensão, justamente, daquela instituição que se denomina por excelência como sendo a fundamental desenvolvedora destas políticas públicas: o governo.

Estes estudos se acentuaram principalmente após o período da Guerra Fria, momento onde se observou a polarização das principais representações políticas e nacionais na coalizão de dois principais blocos hegemônicos que disputaram a então desejada influência social, política e ideológica do mundo após a recém findada segunda guerra mundial: bloco capitalista, representado pelos Estados Unidos da América (EUA) e bloco comunista, representado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A concretização destes dois blocos acabou por levar os demais países envolvidos direta ou indiretamente no conflito a necessidade de posicionamento junto a um dos mesmos; movimentações estas que, exclusas ressalvas pontuais, constituíram um mundo que pôde ser ordenado entre um Ocidente capitalista e um Oriente comunista.

Dentro do primeiro bloco, vemos o desenvolvimento de um modelo que, por suas novas especificidades e configurações, acabou se destacando dos modelos capitalistas anteriormente instituídos e consolidou facetas que ditaram a estruturação econômica e social dos países que acabaram por lhe aplicar em sua formatação da estrutura social (SANTAGADA, 2007); dentre estas características, podemos citar a mensuração do grau de civilização de países industrializados do Norte Ocidental com base na produção e acumulação industrial que desenvolviam.

Porém, ainda que estes países já industrializados tenham definido esta maneira como a de se mensurar o desenvolvimento de sua civilização, os mesmos apresentavam grande dificuldade em elucidar o porquê do avanço no acúmulo capital derivado do modelo de produção capitalista não conseguir diminuir as diferenças sociais e de seguridade encontradas de modo tão intrínseco em suas populações. Estatísticas e indicadores como os de população, mortalidade e comércio se encontravam, portanto, insuficientes para uma efetiva e realista mensuração das necessidades sociais e administrativas que o Estado tinha de desenvolver junto

a seus cidadãos; realidade esta que só se aprofundou e consolidou a partir do final do século XIX (JANNUZZI, 2021).

É por isto que veremos os então representantes do bloco capitalista acabando por buscar na valorização da tecnocracia uma resposta às consequências inerentes ao dito conflito e da então ascensão dos estudos Keynesianistas sob a administração do Estado junto aos chamados Estados de Bem-estar Social (Welfare State); modelo que visava a junção de um padrão de altos ganhos de produtividade junto ao crescimento do salário real (SANTAGADA, 2007) e grandes sistemas de proteção social relativos a intervenções políticas na economia e na distribuição das oportunidades e seguridades socioeconômicas (FLEURY; OUVÉRY, 2012) - principalmente após a Grande Depressão de 1929 (COUTINHO, 2006).

Esta valorização da tecnocracia se deu de maneira clara nos Estados Unidos da América, onde foi possível ver, como ressalta Kellner (2001, p.35), uma apropriação de discursos europeus na criação de teorias críticas que discursavam a respeito de raça, classe, etnia e que acabaram por fortalecer conflitos sociais e movimentos político para além daqueles anteriormente vistos na história da nação, como por exemplo a mobilização populacional contra o conflito do Vietnã (1955) e organizações como as do Voting Rights Act (1965), dentro dos Movimentos Sociais pelos Direitos Civis.

Assim como sinaliza o IBGE (2020) em sua leitura sobre a institucionalização dos indicadores sociais, este país passava por turbulências que desestabilizaram o período com tensões que não iriam se fazer compreendidos pelo governo, analistas e acadêmicos por meio da mera utilização de indicadores de primeira geração como ferramentas para o monitoramento de suas dinâmicas sociais: seria necessário o desenvolvimento de mecanismos que elucidassem saídas para além de indicadores com viés economicista.

É por isso mesmo que veremos o país solicitar a seus sociólogos a compreensão destas diversas novas dinâmicas, agora, sob um olhar funcionalista dos indicadores (SANTAGADA, 2007) e orientados sempre na proposição resolutiva dos conflitos e da utilização de ações governamentais na estabilização de cenários que são inertes à participação estatal. Não à toa, vemos a primeira referência na esfera pública do que viria a ser chamado indicadores sociais sendo proferida no mesmo ano em que se publicou o livro considerado signatário da póstuma proliferação da terminologia mundo afora - respectivamente o relato do pesquisador Daniel Bell sobre uma “contabilidade social” e de um sistema de “cômputos sociais” realizado no relatório da National Commission on Technology and the American Economy (capítulo IX) e o livro Social Indicators escrito por Raymond A. Bauer; ambos no ano de 1966.

Com isso, a então proliferação da área de políticas públicas como estudo acadêmico se apresentava como um posicionamento de seus "pais fundadores", os pesquisadores H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2006), sob a necessidade de melhor compreensão, por parte dos Estados Unidos da América, de sua estrutura sociopolítica e em resposta a sua realidade de ascensão ao então posto de “líder da ordem mundial”, após o destronamento de países que vieram a ocupar o mesmo em períodos anteriores (MIGNOLO, 2009). Os indicadores sociais não se distanciaram disso, se consolidando como uma ferramenta complementar a esta área em ascensão pela possibilidade de melhor codificação e mensuração de realidades não antes compassáveis de compreensão.

Esta explicação, muitas vezes deixada de lado frente à análise e utilização dos mesmos nos países europeus na mesma época, leva a compreensão de que a emancipação e repercussão desta área como estudo científico ocorreu pela mobilização do mais recente representante dos países ditos "Primeiro Mundo" sob a necessidade de posicionamento e compreensão dos problemas criados por seus próprios conflitos e a consolidação da resposta a estes conflitos

como sendo a fórmula ideal para que outros países, estes de "Segundo e Terceiro Mundo", se posicionem e compreendam seus próprios desenvolvimentos políticos e governamentais.

A reflexão crítica que diz respeito à concepção desta disciplina e dos indicadores sociais como sendo uma resposta estadunidense à problemas estadunidenses e pensada por estadunidenses, portanto, acabou por ficar em segundo plano frente a grande mobilização internacional de replicar os estudos desta dessa nova ferramenta em suas respectivas regiões e administrações estatais.

Não é como se a democratização e internacionalização destes indicadores tenha sido errônea ou equivocada - instituições multilaterais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Divisão de Estatística das Nações Unidas muito bem fizeram quando empreenderam esforços conceituais e metodológicos para a real mensuração do dito bem-estar social e no desenvolvimento de indicadores sintéticos de igual aplicação ao redor do mundo. A não mobilização destes órgãos e instituições levaria, neste caso, ao desenvolvimento desigual das políticas sociais uma vez que o conhecimento emancipado nestes estudos acabaria por ficar restrito ao uso de países que já muito haviam avançado na resolução de questões que dizem respeito a seu crescimento e desenvolvimento econômico, infraestrutura urbana e consolidação de direitos sociais.

O que deve ser questionado, porém, é o impacto do isomorfismo de políticas e indicadores quando deslocados dos ambientes que lhes emanciparam sem suas respectivas revisões e recontextualizações; ou a rápida disseminação destas ferramentas sem a clara elucidação de suas limitações técnicas e suas origem metodológicas, seja para técnicos e profissionais ou para a população e as mídias, que as utilizam como forma de reivindicação e accountability.

É a partir destas proposições que se desenvolve a linha argumentativa encontrada abaixo e cria-se terreno para que se possa refletir os efeitos da utilização destes indicadores, em larga escala, na constituição de políticas junto à modernidade.

Racionalismo, positivismo e Indicadores sintéticos: fundamentações iniciais

Dentro do que foi apresentado, dois principais pontos merecem nosso destaque: a ativação do Estado promulgada por sua falta de compreensão e capacidade de atuação junto à modernidade e a movimentação governamental no intuito de construir um arcabouço técnico que possibilitasse a melhor resolução das demandas que se apresentavam não antes mensuráveis.

Ambos movimentos tomam como base a instrumentalização humana frente a necessidade de melhor compreensão e posicionamento (entendido aqui também como controle) junto às complexas conjunturas que afetam direta ou indiretamente sua organização social. Constrói-se, portanto, um cenário que manifesta a necessidade de ação do Estado sob uma instabilidade ocasionada pela impossibilidade do mesmo em agir junto aquilo que não consegue dimensionar ou entender.

Essa impossibilidade de posicionamento ou atuação sobre algo incompreensível faz com que o avanço científico que sedimentou a modernidade, naquele momento, se encontre incapacitado de agir sobre a mesma e acabe por invocar o mesmo espírito racionalista moderno que deslocou Deus de seu status de fiador do conhecimento e realocou o homem e a razão ao mesmo (Mignolo, 2016). Essa postulação possibilita movimentações que, como pondera Mayos

(2005), se concentram em “codificar a realidade através das matemáticas para dominá-la tecnicamente e obter utilidade da mesma”, produzindo um movimento que a reduz em mero instrumento do objeto e leva a redução de toda qualidade em quantidade.

É nesta transcrição, que Jannuzzi (2014) delimita sendo o sair do "complexo e inatingível para o simples e "modelizado"", que veremos a pressão junto aos sociólogos norte-americanos para o desenvolvimento de indicadores funcionalistas na tentativa de controle e manipulação de uma ordem social operável, tangibilizando a análise da conjuntura sob a forma de um indicador correlacionado que possibilita sua síntese. Esta seria a proposição perfeita para que o “ego” ferido da modernidade, representado aqui pelo Estado, apresentasse uma resposta à altura do desafio que foi impelido e pudesse superar sua incapacidade de ação anteriormente representada pela mobilização técnica e acadêmica do governo estadunidense no início da década de 60.

Estas manifestações representam um positivismo intrínseco - e muitas vezes implícito - frente à criação e utilização dos indicadores sociais que, como muito bem pontua Gonçal (2005) ao se utilizar de uma passagem da "Dialética do Esclarecimento" de Horkheimer e Adorno, substitui o conceito pela fórmula e a causa pela regra e pela probabilidade. É por meio disso que se pode fazer entender, inclusive, a manifestada renúncia dos homens aos sentidos e a elevação da matematização a sua enésima potência.

Com isto, não é mais necessária a plena compreensão, por parte dos burocratas que constituem o fazer político, de quais e como as mazelas afetam a população sob uma perspectiva individual e o entendimento das diferentes realidades e subjetividades que se manifestam no cidadão enquanto pessoa única. Um macro-indicador, capaz de ser mensurado e normatizado para mais de uma pessoa ao mesmo tempo - para não se dizer milhares - é muito mais eficaz e eficiente que a junção de alguns muitos burocratas à nível de rua na compreensão da realidade de uma amostra populacional em específico.

Assim, em um movimento tanto quanto paradoxal, os mesmos indicadores sociais que podem ser utilizados na melhor compreensão da realidade ao tangibilizar complexidades antes pouco ou nada mensuráveis devido suas dimensões também distanciam cada vez mais o fazer político destas mesmas ao tornarem “mensuráveis” e “entendíveis” diversas realidades através de um número sintético e analisável através da tela de um computador. Essa otimização da ansiada objetividade do investigador leva a desvalorização do contexto sócio-cultural e a constituição de um saber único e validamente positivado pelo empirismo de sua condição estatística, possibilitando a supervalorificação e o superdimensionamento destes indicadores caso não sejam utilizados de maneira correta.

Este fenômeno acabou sendo não apenas invisibilizado, como também potencializado pela criação dos chamados indicadores sintéticos - indicadores estes em grande parte responsáveis pelo sucesso de disseminação e midiaticização internacional dos indicadores sociais realizada pelas organizações internacionais multilaterais citadas anteriormente

Estes indicadores, desenvolvidos a fim de se contornar as defasagens identificadas nos chamados Indicadores de Primeira Geração, apresentam a junção de outros dois ou mais a fim de possibilitar a parametrização e mensuração de realidades sociais complexas que não poderiam antes ser mensuradas pelo uso de um mero indicador simples (bruto) ou com alto viés economicista. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com base no enfoque de capacidades e titularidades de Amartya Sen e promulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) acabou por se consolidar como o mais famoso deles.

Este último ponto se dá pelo fato do mesmo viabilizar um grande progresso representado na ressignificação do conceito de “desenvolvimento” retratado pelo indicador, que se distancia das perspectivas de capital humano que transformavam as pessoas em meios-fim do processo produtivo e possibilita a conceitualização das mesmas como participantes ativos e fundamentais na concretização deste processo, e não apenas passíveis ao mesmo como era anteriormente retratado (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004).

Estes fatores, alinhados ao baixo número de dimensões em sua composição, simplicidade de entendimento, transparência, alto grau de comunicação para com o público que lhe tem acesso e alto grau da mensurabilidade de seus indicadores componentes por parte dos Estados consolidaram o mesmo como um sucesso automático; seja na sua disseminação junto ao fazer político, seja em sua utilização pela mídia, organizações do terceiro setor e stakeholders interessados em influenciar o processo administrativo público.

Essa disseminação, porém, não era símbolo de superação das problemáticas anteriormente citadas: o encanto para com as possibilidades destes novos indicadores na mensuração da realidade e criação de políticas públicas ao redor do mundo acabou superando em velocidade a compreensão de suas limitações metodológicas, fazendo com que fossem mascaradas as externalidades negativas e falhas operacionais frente sua emancipação global.

Este processo possibilitou a normatização e replicação em alta escala das defasagens inerentes à utilização dos mesmos e das ainda mais recentes, proporcionadas agora por modelos mais novos e ainda mais utilizados, como os próprios indicadores sintéticos.

O primeiro ponto a ser levantado a respeito dessas limitações é uma reflexão sobre o fenômeno denominado reificação do indicador - seja ele social ou não. Sendo a reificação a substituição do todo pelo fim, a subversão do processo no resultado, aqui ele se manifesta como sendo o processo onde ocorre a substituição do conceito pela medida (JANNUZZI, 2002). Isso acaba por fazer com que o limite intrínseco a qualquer indicador acabe por ser ultrapassado e transforme o mesmo na significação exata ou idealmente irreparável do conceito que por ele buscava ser indicado; processo facilmente identificado quando levamos em conta temas abstratos e de alta complexidade como questões voltadas à qualidade de vida, desenvolvimento social e a mensuração da “felicidade”.

Utilizemos o citado IDH para exemplificar este processo: sendo ele utilizado de modo a substituir a análise sobre a questão do desenvolvimento, e não como ferramenta de emancipação e aprofundamento desta mesma (como é previsto no processo de reificação), vemos um dos seus efeitos iniciais, o deslocamento do debate para além das óticas economicistas, falhar antes que pudesse se concretizar. Uma vez o mesmo sendo signatário do que seria o desenvolvimento social, a mensuração na melhora de vida em países, estados e municípios tende a se resumir na variação e efetivação apenas deste indicador. Seu ideal expansivo, que promove a emancipação da terminologia para além das conceitualizações anteriormente expostas, é enclausurado justamente pelo processo anteriormente referenciado por Mayos (2005): a redução de toda qualidade em quantidade.

É por meio disto que vemos a proliferação midiática destes indicadores tomar o caminho contrário ao que se objetivava inicialmente: a comunicação se prontifica sim com maior facilidade e em níveis de transparência não antes idealizados, mas o debate em torno da desigualdade é substituído pela mensuração e variação do indicador a ela referente. Vemos, com isto, a pauta do desenvolvimento ser introduzida e democratizada a um público muito maior; mas também reduzida e ressignificada apenas às três áreas componentes do IDH - renda, educação e saúde.

Ainda que possa ser considerado um avanço quando tomada a noção de que educação e saúde sequer eram mencionados no debate sobre desenvolvimento uma vez que a mensuração do desempenho e crescimento econômico se apresentavam suficientes para a constituição lógica da análise social pouco antes desse período, é importante ressaltar que as bases iniciais da disseminação de um conteúdo são as que, a curto e médio prazo, vão constituir as principais ressonâncias que o mesmo tenderá a apresentar em seu curto período de vida frente a massificação da informação.

Bauman (2011) ressalta a sociedade pós-moderna como um ambiente que envolve seus membros na condição de consumidores; o que faz da propagação de informações e conhecimento uma ferramenta a serviço da disseminação do novo, da rapidez e da produtividade. Aqui, os indicadores servem para pontuar, destacar e enfatizar na mesma velocidade em que são destituídos de seu impacto pela manutenção de uma crescente fluidez.

Tendo-se em mente a alta circulação e o baixo nível reflexivo, a disseminação do potencial emancipador dos indicadores sintéticos acaba se limitando a um mero simulacro intensificador da reificação dos mesmos: a reprodução de comentários e análises que são cópias sem original, completamente dispersas e sem embasamento sobre qualquer formação social anterior (JAMESON, 1995).

Isso possibilita a aplicação destes indicadores sob a fachada de um “verniz técnico”, ferramentas utilizadas como mecanismos de desinformação que reproduzem, ao contrário do que se espera, análises rasas e destituídas de reflexões contundentes sobre o tema proposto.

Outro ponto, utilizando-se ainda do IDH como exemplo, diz respeito à própria formulação do mesmo enquanto indicador sintético: a aglutinação de indicadores com diferentes unidades de medida e diferentes intervalo de variação ocasionam externalidades que complexificam a mensuração e escondem realidades inerentes ao campo que se pretende mensurar.

A adaptação desses intervalos em medidas adimensionais de uma igual magnitude (de 0 a 1) faz com que o IDH acabe por medir com mais sensibilidade indicadores com maior suscetibilidade a conjunturas socioeconômicas e decisões políticas, como o PIB per capita; fazendo com que o indicador fique menos sensível à mensuração dos impactos de políticas públicas ou ações específicas a segmentos pertencentes às outras duas áreas que compõem sua mensuração; retirando assim a comensurabilidade de suas variações (JANNUZZI, 2022).

Além disto, deve-se ponderar a escolha destas áreas em específico para a mensuração do desenvolvimento, onde por mais que existam razões estatísticas (equitabilidade de mensuração e padronização) e facilidade de mensuração, acaba-se por desqualificar áreas tão quão relevantes para a mensuração ou estruturação do conceito de desenvolvimento; ainda mais quando se objetifica a aferição e replicação deste conceito a nível global. Meio ambiente, urbanização, assistência social, igualdade, equidade e concentração de renda são alguns exemplos a serem citados de indicadores tão ou mais importantes que aqueles mensurados pelo indicador apontado.

Podemos fazer ponderações também a respeito da arbitrariedade da média aritmética operacionalizada pelo indicador, uma vez que sintetiza efeitos com grandezas e naturezas imensamente diferentes sem uma devida conversão ou parametrização eficiente; a execução do próprio ato de sintetização, uma vez que há poucos marcos metodológicos ou vestígios teóricos que sustentem a eficiência de mensuração deste processo; a junção de índices que contabilizam indicadores de diferentes níveis e processos dentro do fazer político em um mesmo indicador,

como ocorre recorrentemente com os índices de estoque e índices de fluxo; dentre outros diversos outros pontos igualmente relevantes (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004).

Colonialismo e utilização contemporânea dos Indicadores sociais:

A intrínseca conceitualização racional-positivista continuou constituindo base destes indicadores sociais e em muito definiram o norteamento dado aos mesmos em âmbito internacional a partir das décadas seguintes. Isto porque, uma vez criados e já consolidados na realidade política de seus países de origem, sua fase seguinte foi a de disseminação junto a nações que ainda não haviam tido a oportunidade de desenvolvê-los - disseminação esta realizada principalmente pelas organizações internacionais multilaterais citadas anteriormente. Este novo momento ficou conhecido como o Movimento dos Indicadores Sociais, característico dos anos 70 e 80 e fundamental na concretização dos mesmos como ferramentas sedimentares ao fazer político moderno.

Dentro deste mesmo, vemos a mobilização internacional, seguindo o exemplo do Social Indicators (BAUER, 1966) nos EUA, de países na movimentações pela realização de compêndios estatísticos e na criação ou replicação de indicadores sob a tutela destes órgãos que balizaram a estruturação e utilização destes indicadores mundo afora.

A América-Latina não ficou para trás e o Brasil virou um dos grandes exemplos de mobilização em prol não somente da criação e utilização destes indicadores no fazer político, mas também da institucionalização da estatística pública. Isto levou ao desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de agências estaduais e municipais e suas respectivas integrações à ministérios e secretarias e consolidou o Brasil como um exemplo de unificação e desenvolvimento de políticas com alto grau de participação estatística e empírica (JANUZZI, 2002).

Porém, ainda que que ocorrido gigantescos avanços estatísticos que possibilitasse a criação de bases metodológicas e matemáticas precisas para o design e criação de novos indicadores cada vez mais complexos, a urgência de se apresentar respostas imediatas frente à criticidade das mazelas agora melhor dimensionadas ultrapassou em velocidade o aprendizado sobre as limitações e defasagens destes indicadores. Por conta disto, o maior investimento e utilização destes indicadores não respaldou, inicialmente, na criação e no desenvolvimento dos mesmos sob uma perspectiva brasileira; mas sim em uma recontextualização e aplicação dos já consolidados e perpetuados em outras nações dentro do país.

Isto acabou por ocasionar um alto grau de replicação e amorfização de indicadores nestas mesmas instituições e possibilitou simplificações ou transposições da ferramenta sob sua utilidade ou sob a real situação nacional que se pretendia mensurar. Nesta medida, além de se restringir a efetividade do indicador e levar a uma unidimensionalidade falaciosa da realidade, também se viabiliza que todo e qualquer insumo empírico referente a produção de políticas públicas sirva, cientificamente, de dados a serem processados pelos laboratórios dos países de Primeiro Mundo, conforme Mignolo (2009) discorre.

Isto se consolida um problema a partir do momento que as políticas que usarem destes indicadores, a exemplo o IDH, estarão mensurando a definição padronizada de desenvolvimento segundo a ótica e a agenda das instituições que as criaram, e não necessariamente segundo as definições e necessidades nacionais e regionalizadas do Brasil em si. A não reflexão a respeito de sua composição ou a falta de reconhecimento das particularidades regionais concernentes a culturalidades localizadas transforma o indicador

numa ferramenta de ocultação das disparidades e de sobrepujação das necessidades locais sob um ideal de progresso mercantilizado pelas nações desenvolvidas.

A utilização de indicadores com metodologias sintéticas e de replicação global podem, de fato, gerar um maior grau de transparência e mensurabilidade entre a realidade de um ou mais países e permitem um maior alinhamento no desenvolvimento de políticas públicas e na consolidação de acordos entre instituições e países para a provisão de bens, insumos e planos financeiros para o desenvolvimento social e econômico de países do Segundo e Terceiro Mundo (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004). Porém, é muito fácil para estes ditos países de Primeiro Mundo não só se postularem como observadores destacados e impessoalmente posicionados, conforme as delimitações positivistas observadas anteriormente, como também ditar quais medidas de mensurabilidade devem ou não fazer parte das métricas de mensuração de indicadores que deverão ser replicados nestes países de “hierarquização inferior” (MIGNOLO, 2009).

Deste modo, eles não só utilizam da hubris do "ponto-zero" e seu privilégio epistêmico (MIGNOLO, 2016) para definir qual o conceito de desenvolvimento, progresso e modernização que os outros países devem seguir, como também criam os mecanismos de mensuração desta dita postulação utilizando-se de indicadores sintéticos como o exemplificado para justificar e posicionar a hierarquização do mundo nestas ditas colocações - é a narrativa do fazer científico moderno balizada pela mais explícita instituição da colonialidade.

Não questionar a epistême eurocentrista, estadunidense e a metodologia científica utilizada na conceitualização destes indicadores em análises municipais é postular que uma aglutinação de indicadores de três dimensões sociais e disciplinares diferentes que compõem o indicador referenciado sirva de mensuração do desenvolvimento social, de maneira parcial e sem diferenciação operacional, entre o município de Campinas e um núcleo indígena amazonense.

É nesta desvalorização do contexto sócio-cultural e na sub-culturificação viabilizada pelo superdimensionamento do índice para replicação global que se justifica, em análises municipais e estaduais, a aparição de bolsões de pobreza que continuam intactos aos avanços de políticas públicas desenvolvidas por estes indicadores: os mesmos não serão capazes de visualizá-los uma vez que não são desenvolvidos para as necessidades regionais e específicas daquela região, mas sim pelas necessidades gerais e padronizadas à uma avaliação massificada deste cenário junto a diversos outros. Desta maneira, apenas se reforça que culturas não adeptas aos conceitos de humanidade, modernidade e sociedade renascentistas são, na verdade, sub-humanas, subdesenvolvidas e em pouco ou nada sociais (MIGNOLO, 2009). A diferença é que, agora, eles possuem uma maneira de fazer os próprios países mensurarem isso, realizando apenas a observação e apropriação de dados científicos de modo indireto e destacado.

São estes posicionamentos, destacados do reconhecimento das especificidades regionais e culturais e impulsionados por uma padronização produtificadora, que possibilitam a utilização dos indicadores sociais pelos governos expressamente neoliberais sob a fachada de eficiência e efetividade e desvinculadas de qualquer manifestação "politizadora" ou parcial que as políticas públicas podem manifestar; os transformando em ferramentas utilizadas a favor de discursos respaldados por ideais mercadológicos que substituem a participação social e as mobilizações progressistas pela emancipação de ideias assistencialistas e do retrocesso ao olhar explicitamente economicista do fazer social.

É dentro dessa lógica que Walter Bartl (et al. 2019) destaca a chamada "Governança por Números", característica deste ideário e que transforma o mundo social definindo expectativas através de seus princípios metodológicos, bem como de seus processos de produção social e

tecnológica. Este tipo de governança, assim como acentua Mignolo (2016, p.08), transforma as imagens e análises promulgadas por estes indicadores a serviço de “realidades representadas no domínio do conhecimento”, sendo este último uma ferramenta poderosa usada “tanto para controlar a autoridade quanto para ser transferida como mercadoria”.

Esta linha pode ser muito bem visualizada na década de 1980, onde a crise do Estado intervencionista relativa à crescente das crises econômicas e fiscais a partir do final da década de 1960 (SANTAGADA, 2007) pavimentou espaço para que ideais neoliberais de austeridade fiscal e enxugamento do aparato estatal ganhassem notoriedade, impactando diretamente não só o investimento e o desenvolvimento de indicadores sociais, mas também a relevância sociopolítica que os mesmos haviam consolidado até o momento.

É neste mesmo movimento, facilmente replicado ao Brasil pós-golpe de 2016, que encontramos um processo similar e pertinentemente abordado por Byung-Chul Han em "A sociedade da Transparência" (2019), quando o mesmo diz respeito ao abismo infernal (Holle) do igual. Nele, a massa positiva de dados e informações não leva a tomada de decisões mais assertivas ou possuem o mínimo de carga comunicativa, encolhendo-se assim a capacidade de juízo ou valoração negativa. Esse mecanismo de positivação é o que possibilita uma pós-política apartidária e desprovida de ideologias, representada pelo autor como o partido dos piratas, proveniente de uma sociedade do espetáculo desculturalizada; mas hiperativa, produtiva e comunicativa.

Neste processo, a circulação midiática dos indicadores sociais se encontra destituída de qualquer valor negativo representativo da verdade e à serviço destes partidos piratas sem ideologia. Dessa maneira, estas ferramentas que antes eram utilizadas pelo seu poder elucidativo e norteador, hoje são niveladas junto à coerção pela transparência, uniformizadas junto a qualquer outro tipo de informação expositiva.

Este mecanismo, unido às ressalvas de Bauman anteriormente expostas, são o arcabouço necessário para que se consolide o fenômeno chamado por Jannuzzi (2019) de "mídiatização dos indicadores sociais"; articulação esta que acaba vinculando estes indicadores à uma multiplicidade de diagnósticos e debates superficiais, de baixa pluralidade, generalistas e até mesmo deslegitimadoras das próprias políticas e programas que as originam, intensificando a reificação e estimulando a reprodução de simulacros que geram o máximo de impacto com mínimo de profundidade.

Mignolo (2009) contrapõe estas explicações constatando que, para deslocar-se epistemologicamente desta matriz colonial de pensamento (MCP) e das externalidades dela provenientes deve-se implementar um posicionamento questionador a respeito da realização da ciência e desenvolvê-la não a partir do que a disciplina detentora da reflexão considera como avanço; mas sim do que a necessidade local ou cultural se prontifica a solicitar. Assim, se fomenta uma não aceitação da produção científica sobre os moldes já consolidados do Primeiro Mundo.

Porém, o ato decolonizador não vem da reflexão ou escrita decolonial, e sim da atitude decolonial proferida pelo postulante. Sendo políticas públicas a mobilização de ações governamentais para a resolução de mazelas sociais consideradas relevantes ou prioritárias na agenda estatal (SOUZA, 2006), elas só passarão a ser, de fato, decolonizantes, no momento em que se questionarem da utilização de indicadores que busquem identificar a modernização e o desenvolvimento de suas regiões sob os moldes de países que consideram já ter alcançado o grau "necessário" destes mesmos, definindo e postulando agora qual grau deve ser o dos outros. Se justifica, neste movimento, o questionamento da aceitabilidade mercadológica que estes indicadores dispõem, justamente, por terem sido criados pelas mesmas instituições que

postularam os conceitos de desenvolvimento e modernidade conforme seus respectivos privilégios epistêmicos.

Deve-se promover um esforço inexorável no pleno entendimento e superação da estrutura de administração e controle coercitivo da matriz não para que se diga qual o problema relativo àquela região ou população em específico; mas sim que interaja e pergunte a ela, realizando a construção de um fazer político integrativo e democrático no qual os problemas são enunciados por aqueles que são atingidos por eles.

É necessário, tendo-se em vista o exposto, reconhecer que hoje, no Brasil, muito foi desenvolvido em via de se concretizar esta proposição e de modo a não apenas replicarmos os indicadores criados e emancipados por outros países; se produzindo em altas quantidades e qualidade análises descentralizadas e novas metodologias para a real compreensão da realidade social do país em seus mínimos detalhes. Muito disso está vinculado à forte institucionalização do ensino superior público e balizado na contínua consolidação de instituições estatísticas frente a produção e especialização técnica regionalizada, que consolidaram a utilização de indicadores na constituição de documentos orçamentários e jurídicos dentro das três esferas de gestão, como os Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); a realização de Censos demográficos e agropecuários periódicos e a já consagrada Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e PNAD contínua.

É válido ressaltar também que é no contraponto destes movimentos negativos que deve-se buscar a continuidade dos estudos e o aprofundamento das relações entre os indicadores sociais e as políticas públicas ao redor do mundo; ainda mais em tempos onde a accountability e a transparência se consolidam como pontos fundamentais no fazer político. Dito isso, a concepção e utilização de indicadores em modelos de governanças interativas (SANDERSON, 2002), nas chamadas "boa governança por evidência" (PARKHURST, 2017) e na constituição das Redes de políticas Públicas (Policy Network Analysis) (RHODES, 2006) que se apresentam novos arranjos que integram estas ferramentas para além dos modelos de configuração anteriormente propostos e de maneira a enfrentar a utilização positivada e midiaticizada dos mesmos contemporaneamente.

Estes são sinais positivos de movimentações proativas na utilização e revitalização dos mesmos em cenários aversivos e até mesmo controversos. É justamente pela intensificação do afrente que se possibilita a formalização de movimentos defensores e uma crescente dos estudos emancipadores para a revitalização dos conceitos e da tratativa apresentada aos mesmos.

Conclusão:

As complexidades da realidade social fazem com que, no avançar da ciência moderna, sejam desenvolvidas ferramentas que facilitem nossa atuação para com as problemáticas que avançam sobre nossas estruturas sociais. Ainda sim, essas ferramentas apresentam falhas que, caso não sejam iluminadas, podem não só esconder como também acentuar o impacto negativo daquilo que se pretende mitigar.

À luz desta realidade, devemos sempre procurar aprofundar os estudos de maneira a avançarmos no entendimento e conscientização das possibilidades e limites intrínsecos a estas ferramentas e de modo a não as utilizarmos como utensílios de controle ou sobrepujação das reais necessidades identificadas em nossa múltipla estrutura cultural.

O abandono do avanço nos estudos a respeito deste tema seria, neste caso, não apenas o aceite do status quo que pretende se atuar em cima como também uma maneira de realizar a

eterna manutenção dos mecanismos que o possibilita. Neste caso, devemos considerar as interações dinâmicas e o ciclo de transformação da realidade como uma resposta ao pensamento positivista marcado pelas certezas e utilizar as ferramentas que temos a nosso dispor não de modo a pavimentar a manipulação, mas sim o entendimento e a atuação conjunta a esta realidade complexa.

Apenas assim poderemos avançar junto a correta utilização e emancipação desses marcos que foram (e continuam sendo) basilares para nossa vivência na modernidade e para a constituição da ciência dentro da mesma.

Referências:

BARLT, Walter, et al. "Governing by Numbers - Key Indicators and the Politics of Expectations. An Introduction." *Historical Social Research*, vol. 2, no. 44, 2019, pp. 7-43. https://www.researchgate.net/publication/331895098_Governing_by_Numbers_-_Key_Indicators_and_the_Politics_of_Expectations. Acessado em: 11 Junho 2022.

BAUER, Raymond A. "Social Indicators and sample surveys." 1966. AAPOR, <https://www.aapor.org/getattachment/About-Us/History/Presidential-Addresses/Public-Opin-Q-1966-BAUER-339-52.pdf.aspx>. Acessado em: 01 Novembro 2021.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro, ZAHAR, 2001. Docs.Google, <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxkYWxpZ2VvYmibGlvdGVjYXxneDo2NjI3NWl4MDg1MTAxNDI4>. Acessado em: 01 Julho 2022.

FEYERABEND, Paul. *Contra o Método*. 1 ed., Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1977. Disponível em: <https://soife.files.wordpress.com/2009/06/paul-feyerabend-contra-o-metodo.pdf>. Acesso em: 28 Junho 2022.

Fleury, Sonia, and Assis M. Ouverney. "Health Policy: A social policy." *Health Policies and Systems in Brazil*, vol. 1, no. 2, 2012, pp. 1-42. Accessed: 27 October 2021.

HAN, Byung Chul. *Sociedade da Transparência*. Quarta edição ed., Rio de Janeiro, Vozes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, editor. *Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, IBGE, 2020. Disponível em: [biblioteca.ibge.gov.br, https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf). Acessado em: 27 Junho 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: [biblioteca.ibge.gov.br, https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf). Acessado em: 02 Julho 2022.

JAMESON, Fredric. *As Marcas do visível*. Graal, 1995.

JANNUZZI, Paulo M. "Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais." *RAP*, vol. 36, no. 1, 2002, pp. 51-72. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Descentraliza%C3%A7%C3%A3o/Jannuzzi_2012.pdf. Acesso em 02 Julho 2022

JANNUZZI, Paulo M. “Estatísticas e Políticas Públicas orientadas por evidências no Brasil: o caso das Políticas de Desenvolvimento Social nos anos 2000.” *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 64, no. 1, 2019, pp. 37-54. Disponível em: <https://rbg.ibge.gov.br/index.php/rbg/article/view/2096>. Acessado em: 02 Julho 2022.

JANNUZZI, Paulo M. *Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública*. 2 edição ed., Florianópolis, Universidade de Santa Catarina, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336567787_Indicadores_Socioeconomicos_na_Gestao_Publica. Acessado em: 02 Julho 2022.

JANNUZZI, Paulo M., and José S. Guimarães. “Indicadores Sintéticos no processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas: limites e legitimidades.” *XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237311802_INDICADORES_SINTETICOS_NO_PROCESSO_DE_FORMULACAO_E_AVALIACAO_DE_POLITICAS_PUBLICAS_LIMITES_E_LEGITIMIDADES. Acessado em: 16 Julho 2022.

KELLNER, Douglas. *A cultura da mídia: estudos culturais : identidade e política entre o moderno e o pós-moderno*. Traduzido por Ivone Castilho Benedetti, EDUSC, 2001.

LIMA, Luciana Leite, e Luciano D'Ascenzi. “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.” *Revista de sociologia e política*, vol. V.21, no. No. 48, 2013, pp. 101-110. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?lang=pt#>. Acessado em: 20 Julho 2022.

MAYOS, Gonçal. “De la «muerte de Dios» a la «revancha de Dios»: política, cultura, terrorismo...” *Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i el canvi socials*, vol. 6, 2018. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/CLIVATGE2018.6.5>. Acessado em: 12 Julho 2022.

MAYOS, Gonçal. “Modernidad y Racionalidad: Razón geométrica versus Razón dialéctica.” *Convivium*, no. 28, 2005, pp. 47-72. Disponível em: http://www.ub.edu/histofilosofia/gmayos_old/PDF/RacionalidadModernidad.pdf. Acessado em: 12 Julho 2022.

MIGNOLO, Walter D. “Epistemic Disobedience, Independent Thought and De-Colonial Freedom.” *Theory, Culture & Society*, vol. 26, no. 7-8, 2009, pp. 1-23. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263276409349275>. Acesso em 28 de Junho de 2022.

MIGNOLO, Walter D. “Colonialidade: O lado mais escuro da modernidade* * Introdução de The darker side of western modernity: global futures, decolonial options” (Mignolo, 2011), traduzido por Marco Oliveira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2017, v. 32, n. 94, e329402. Disponível em: <<https://doi.org/10.17666/329402/2017>>. Epub 22 Jun 2017. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.17666/329402/2017>. Acesso em 01 de Julho de 2022

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Manual de Indicadores do Plano Pluri Anual 2020 - 2023*. Junho 2020.

ROJAS, Pedro R. “El Positivismo y el Racionalismo no han muerto.” *Educere*, vol. 14, no. 48, 2010, pp.63-71. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35616720007>. Acessado em: 11 Junho 2022.

SANTAGADA, Salvatore. “Indicadores sociais: Uma primeira abordagem social e histórica.” *Pensamento Plural*, vol. 1, no. 1, 2007, pp. 113 - 142. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/issue/view/288>. Acessado em: 26 Junho 2022.

SILVINO, Alexandre M. “Epistemologia Positivista: Qual a Sua Influência Hoje?” *Psicologia, Ciência e Profissão*, vol. 2, no. 27, 2007, pp. 276-289. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/JBzfcggXPYhTq9TFgbB6JpH/?lang=pt#:~:text=Ainda%20que%20a%20epistemologia%20contempor%C3%A2nea,do%20conhecimento%20em%20ci%C3%A2ncias%20sociais>. Acessado em: 09 Julho 2022.

Souza, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n. 16 , pp. 20-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Epub 07 Jan 2008. ISSN 1807-0337. Acessado em 20 Junho 2022 <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

WEIBLE, Christopher M., and Paul A. Sabatier. “A Guide to the Advocacy Coalition Framework.” *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, 2007, pp. 123-136.