

# Desafios da comunicação de estatísticas públicas para o fortalecimento da cidadania das minorias<sup>1</sup>

*Public statistics communication challenges for citizenship empowerment of minorities*

*Desafíos de la comunicación de las estadísticas públicas para fortalecer la ciudadanía de las minorías*

Adriana Gonçalves Saraiva<sup>2</sup>  
<http://dx.doi.org/10.5216/36116>

## Resumo

A partir da constatação da existência de Minorias invisíveis, que não são contempladas pelas estatísticas públicas produzidas pelo IBGE, esse artigo propõe uma reflexão acerca da Comunicação Pública das Estatísticas e Mídia. Utilizando perspectivas diversas para se compreender a produção das Estatísticas - científica, social e política – busca razões para a invisibilidade de grupos sociais. E aponta como consequência: o Estado não dispor de informações para auxiliar na definição de políticas públicas que auxiliem na melhora das condições de vida. O artigo traz resultados da análise documental sobre Comunicação pública no IBGE.

**Palavras-chave:** Comunicação Pública. Minorias. Estatísticas. Cidadania. Mídia.

## Abstract

From the finding of the existence of invisible minorities, which are not covered by the public statistics produced by IBGE, this article proposes a reflection on the public communication of statistics and media. Using diverse perspectives to understand the statistics production – scientific, social and political – look for reasons for the invisibility of social groups. And points out how consequences: the State does not have information to assist in the definition of public policies which help in the improvement of living conditions. The article brings results of documental analysis on public communication at IBGE.

**Keywords:** Communication. Minorities. Statistics. Citizenship. Media.

## Resumen

Desde el reconocimiento de la existencia de las minorías invisibles, que no están cubiertas por las estadísticas públicas producidas por IBGE, este artículo propone una reflexión sobre Comunicación Pública de Estadística y medios de comunicación. Utilizando diversas perspectivas para comprender la producción de estadísticas - científica, social y política - mira por razones de la invisibilidad de los grupos sociales. Y señala consecuencias: el Estado no tiene información para ayudar en la definición de las políticas públicas que ayudan en la mejora de las condiciones de vida. El artículo presenta los resultados del análisis documental de la comunicación pública en IBGE.

**Palabras clave:** Comunicación Pública. Minorías. Estadística. Ciudadanía. Medios de comunicación.

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GT2 - Comunicação Pública, Popular ou Alternativa, no V Encontro Nacional da ULEPICC-Br.

<sup>2</sup> Mestre em Comunicação e Cultura, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Laboratório de Estudos em Comunicação Comunitária (LECC). Assessora de imprensa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Brasil, Rio de Janeiro (RJ), Rio de Janeiro. E-mail: [saraiva.adri@gmail.com](mailto:saraiva.adri@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

*Qual cidade concentra o maior número de sem terra?*

*Quantos moradores de rua existem no Centro do Rio?*

*Existem ciganos em todas as regiões brasileiras?*

*Qual estado possui maior número de comunidades remanescentes de quilombos?*

As perguntas, na epígrafe acima, foram dirigidas à assessoria de imprensa do IBGE<sup>3</sup>, durante a divulgação dos resultados do Censo 2010, mas ficaram sem resposta porque, embora realize dezenas de pesquisas, o Instituto não possui informações sobre determinados grupos sociais ou étnicos. Quando o IBGE não produz dados sobre ciganos, moradores de rua, homossexuais ou comunidades remanescentes de quilombo, cria Minorias invisíveis para o Estado. Sem ter informações, os governos são incapazes de propor políticas públicas adequadas para esses grupos sociais. A ausência de informações públicas sobre essas Minorias resulta, também, em sua invisibilidade na Mídia e, conseqüentemente, na Sociedade.

É a partir da constatação da existência de Minorias invisíveis que se propõe, nesse artigo, a reflexão sobre o papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Mídia hegemônica no fortalecimento da Cidadania. Mais especificamente, pensar se o modelo de Comunicação Pública<sup>4</sup> de estatísticas do IBGE, que funciona de acordo com normas e políticas de comunicação do Instituto, contribui para a promoção da cidadania das minorias sociais, como está explicitado na missão institucional – “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.” Nesse sentido, inicialmente, serão apresentadas diferentes perspectivas a respeito da produção das Estatísticas: a científica (SENRA, 2006), a sociológica (STARR, 1992) e a filosófica (HACKING, 2001; FOUCAULT, 2012). E alguns resultados da análise documental que

<sup>3</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE constitui-se no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da Sociedade Civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal. O IBGE é uma entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para que suas atividades possam cobrir todo o território nacional, possui uma rede nacional de pesquisa e disseminação que integra 27 Unidades Estaduais (26 nas capitais dos estados e 1 no Distrito Federal); 27 Setores de Documentação e Disseminação de Informações (26 nas capitais e 1 no Distrito Federal) e 581 Agências de coleta de dados nos principais municípios, a partir de onde são captadas informações em todos os 5.665 municípios brasileiros. Desde 2005, a autora desse artigo é assessora de imprensa do IBGE, tendo trabalhado na divulgação para a Mídia das pesquisas do Instituto, entre elas o Censo Demográfico 2010.

<sup>4</sup> Nesse artigo, considera-se Comunicação Pública de Estatísticas todas as atividades de comunicação organizacional do IBGE, internas e externas. De acordo com DUARTE (2006), Comunicação Pública “diz respeito ao processo e ambiente de comunicação (informação e diálogo) envolvendo estado, Governo, Empresas, Partidos e a Sociedade civil na busca da formação e atendimento à vontade coletiva.”

integrou a pesquisa “Notícias sobre Minorias no Censo 2010: Comunicação de Estatísticas Públicas para o Fortalecimento da Cidadania”, realizada pela autora, no Mestrado em Comunicação e Cultura da UFRJ. Autores que pensam a Mídia a partir do pensamento crítico (COUTINHO, 1999, MORAES, 2013, RAMONET, 2013) ajudarão a elucidar até que ponto ela contribui para a cidadania das Minorias.

## 2 ESTATÍSTICAS: CIÊNCIA OU TECNOLOGIA PARA GOVERNAR?

A pretensa objetividade científica das Estatísticas públicas é criticada por alguns teóricos, entre eles Foucault (2012, p.296), que formula o pressuposto de que governo, população e economia política constituíram, desde o século XVIII, uma sólida associação. Para o filósofo, as Estatísticas são uma tecnologia que possibilita governar e disciplinar as pessoas. Sobre o tema, o pensador francês formula o conceito de governantabilidade, como “o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população.” Foucault (2012, p.288-293) lembra, ainda, que a teoria da arte de governar estava ligada, no século XVI, ao desenvolvimento das monarquias territoriais, e a um conjunto de análises e saberes sobre território e riquezas, que tomaram amplitude no século XVII, ganhando o nome de Estatísticas ou “ciência do Estado”. No entanto, nessa época, a arte de governar e a busca pela racionalidade do estado, aponta Foucault, oscilava entre dois modelos: o do soberano, demasiado “amplo, abstrato e rígido”, e o da família, demasiado “estreito, fraco e inconsistente”. O filósofo faz saber que a arte de governar, que terá nas Estatísticas uma das ferramentas principais, ganhou lugar definitivo apenas após a emergência das questões de população (como epidemias e imigrações) e a consciência de seus efeitos econômicos.

Essa estatística que funcionara até então no interior dos quadros administrativos e, portanto, do funcionamento da soberania, essa mesma estatística descobre e mostra, pouco a pouco, que a população tem suas regularidades próprias: seu número de mortes, seu número de doenças, suas regularidades de acidentes. (FOUCAULT, 2012, p.292)

Senra (2005) constrói sua pesquisa histórica sobre as Estatísticas brasileiras inspirado pelo pensamento de Foucault, evidenciando os saberes e os poderes produzidos em torno do campo. O autor esclarece que, ao transformar os coletivos sociais em números, as Estatísticas permitem a ação dos governos, por meio da formulação de políticas públicas, que podem ser de ação direta ou de simples sugestão à ação de outros agentes.

As estatísticas permitem que mundos distantes e ausentes se façam próximos e presentes e, por isso mesmo, configuram uma tecnologia de distância; uma vez conhecidos, os mundos tornam-se pensáveis e governáveis, donde as estatísticas configuram-se uma tecnologia de governo” (SENRA, 2008, p.412)

Senra, no entanto, afasta-se dos pressupostos de Foucault quando sustenta a produção estatística como ciência neutra em relação ao Estado. O autor ressalta que, desde a década de 1970, o IBGE transformou-se em uma instituição científica. Nesse sentido, argumenta que todo o processo de produção da Estatística pública é revelado em documentos metodológicos, onde é possível verificar “em que medida as instituições estatísticas conseguiram trabalhar com independência tecnocientífica, tendo amparo somente nas ciências e em modernos processos metodológicos, sem influência sociopolítica.” (2008, p.413). Segundo Senra, a influência sociopolítica na produção das estatísticas é aceitável e legítima somente quando a Sociedade manifesta demandas pela inserção de temas nas pesquisas do IBGE.

A perspectiva científica é apresentada, também, no site da Escola Nacional de Ciências Estatísticas-Ence<sup>5</sup> (<http://www.ence.ibge.gov.br/>), no qual as Estatísticas são mostradas como “um conjunto de técnicas e métodos de pesquisa e análise de dados que entre outros tópicos envolve o planejamento do experimento a ser realizado, a coleta qualificada dos dados, a inferência, o processamento, a análise e a disseminação das informações.”

Afastando-se do entendimento que as Estatísticas são tecnologia de poder, do pensamento Foucaultiano, e também da visão da atividade como ciência exata ou subcampo da Matemática, consolida-se a perspectiva apresentada pelas Ciências Sociais. No campo científico chamado de Sociologia das Estatísticas, fundado pelo canadense Paul STARR (1992), as Estatísticas deixam de ser um meio de análise para comprovar hipóteses científicas, transformando-se em objeto de pesquisa.

O sociólogo critica as classificações estatísticas pelo fato de reduzirem a complexidade social. Ou seja, dentre uma extensa gama de indivíduos, papéis ou grupos, apenas um pequeno número é aceito, segundo Starr, como categoria legítima nas Estatísticas oficiais. Starr destaca, ainda, que existem distinções sociais oficialmente reconhecidas e utilizadas, outras apenas permitidas e aquelas que são ignoradas ou mesmo suprimidas. Além disso, chama a atenção para problemas que as classificações oficiais acerca da realidade social

---

<sup>5</sup> A Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE é uma Instituição Federal de Ensino Superior que faz parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Foi fundada em 06 de março de 1953. A Escola promove atividades de pesquisa e, além de responsável pelas atividades de capacitação e treinamento de servidores do IBGE, atua em três níveis de ensino, oferecendo também cursos avulsos de atualização e extensão.

trazem como a supressão de características regionais, a limitação da diversidade de ocupações e certo descompasso entre as transformações sociais e as classificações, que não conseguiriam acompanhar a velocidade das mudanças.

As transformações sociais, políticas e tecnológicas, que se dão ao longo da história, são reveladas pelas classificações estatísticas oficiais. Nesse sentido, o sociólogo defende que as categorias estatísticas devem receber tanta atenção dos pesquisadores, nos dias de hoje, quanto os sistemas de classificação das sociedades pré-industriais receberam dos antropólogos.

Starr ressalta que as categorias aprovadas e adotadas pela lei e administração pública resultam de escolhas políticas, mas também do contexto histórico e da ação coletiva. No entanto, a maior parte dos estudos, segundo o autor, tenderia a ver as classificações como consequência de uma estrutura simbólica e social naturalizada, e não mediada pelo Estado e nem pela vontade política. Sua importância, destaca o autor, decorre do fato de que não pensamos e agimos a respeito dessas classificações e sim pensamos e agimos por meio delas. Outro ponto levantado por Starr diz respeito a uma adequação “forçada” da pessoa à classificação com o objetivo de obter benefícios do governo.

Se um estado destina benefícios para certas categorias, aqueles que gostariam de recebê-los tendem a adequar as concepções sobre si mesmos em relação às oficiais. De outro modo, se o estado taxa uma categoria em especial, aqueles que podem escapar também mudarão a representação sobre si mesmos. (STARR, 1992, p. 273, tradução nossa)

Em diversos pontos de sua obra, Starr enfatiza a importância de se refletir sobre a classificação oficial como uma escolha política, ao invés de expressão inconsciente de estruturas mentais e sociais, o que pode ser comprovado, segundo o autor, a partir da criação e extinção de categorias ao longo do tempo, alteração dos nomes, e a elevação e queda de certos grupos sociais, em torno dos quais a classificação origina diversos conflitos por igualdade e legitimidade.

O que está em jogo, na classificação oficial, como mencionei, não são simplesmente categorias de pensamento, mas modelos de coalisões e alianças políticas, de grupos sociais ou grupos de interesses em comum. Se por um lado, esses grupos podem procurar o reconhecimento de uma identidade comum, por outro lado, categorias oficiais podem reunir pessoas que nunca imaginaram estar na mesma categoria em um status administrativo comum. (STARR, 1992, p. 280, tradução nossa).

Adotando visão semelhante à de Starr, em relação às classificações, Hacking (2001)

traz para a filosofia da ciência a perspectiva histórica. O autor aponta que as disputas a respeito das classificações, nas chamadas Ciências da Natureza, antecedem ao que chamamos modernamente de ciência. Ainda na idade Média, nominalistas e realistas divergiam sobre a existência ou não de classes na natureza e se essas classes existiam na medida em que eram nomeadas. O autor argumenta:

[...] não existe nada no mundo além de entidades individuais. Classes, grupos, gêneros são ficções. No passado, essas produções eram consideradas um produto de uma mente humana individual. Nos dias de hoje, são considerados produto da Sociedade e da história humana. (HACKING, 2001, p.5, tradução nossa)

Hacking (2001) destaca que as estatísticas afetam tanto a forma como vemos nossa Sociedade, quanto a forma como vemos nossos vizinhos; Além disso, que as Estatísticas transformaram profundamente “o que desejamos fazer, quem tentamos ser, e o que pensamos sobre nós mesmos” (p.3, tradução nossa).

No IBGE, a interferência da Sociedade nas classificações estatísticas, objetivando a inclusão de novas categorias no rol de classificações oficiais ocorre durante a preparação do Censo. Antes de se definir o questionário, o IBGE promove audiências públicas em que os grupos têm a oportunidade de solicitar a inclusão de categorias. As solicitações são encaminhadas para um Conselho Consultivo, que tem o papel de decidir sobre a inclusão ou não desses pedidos na pesquisa censitária. Atender às demandas, no entanto, pode significar aumentar o tamanho do questionário da pesquisa, aumentar o tempo de coleta e, com isso, aumentar o custo do Censo. A autora desse artigo não tem informação sobre a inclusão efetiva dessas categorias solicitadas pelos grupos sociais.

## 2.1 A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA IBGE-ESTADO

A proximidade Estatísticas-Estado é evidenciada pela obrigatoriedade legal da prestação da informação estatística, na Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, que prevê multa de até dez vezes o salário-mínimo a quem se recusar a responder pesquisas públicas do IBGE, ou prestar informações falsas. A mesma lei garante que toda informação fornecida tem fins estatísticos e, também, o sigilo do informante. Em pesquisa informal, a autora desse artigo apurou que frente ao cidadão que se nega a dar a informação, o IBGE não recorre efetivamente à Lei, utilizada, apenas, como um fator de convencimento do cidadão que não quer prestar a informação.



A questão da independência e autonomia do IBGE é central para se pensar a relação Estatísticas e Estado. Para enfrentá-la, é necessário refletir sobre as condições envolvidas na produção das Estatísticas. Inicialmente, importa destacar que o IBGE é um órgão público, que tem seus recursos financeiros atrelados ao orçamento da União. Todos os anos, o IBGE envia uma previsão orçamentária para a realização das pesquisas, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), onde são realizadas adequações e cortes. Isso significa que todas as atividades desenvolvidas no IBGE, no sentido de aprimorar as Estatísticas, treinar os funcionários ou ampliar abrangência geográfica das pesquisas, ficam condicionadas a decisões do governo.

Essa dependência foi comprovada, recentemente, em nota do IBGE enviada à imprensa explicando que “o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) confirmou à Direção do IBGE que, em razão de contenção orçamentária para o ano de 2015, será impossível realizar a Contagem da População em 2016 - a despeito de a instituição estar preparada tecnicamente para a sua realização.” No passado, também devido a questões orçamentárias, o Censo demográfico previsto para 1990 somente pôde ser realizado em 1991.

Outro ponto relevante, é que o trabalho no IBGE é desempenhado, em grande parte, por servidores públicos federais e, no caso de paralisações ou greves por melhores salários, o órgão não tem autonomia para decidir sobre aumentos salariais, pois o tema fica a cargo da Secretaria de Recursos Humanos do MPO.

### **3 A POLÍTICA E NORMAS DE COMUNICAÇÃO DO IBGE**

A produção e Comunicação das Estatísticas do IBGE segue diretrizes definidas em um conjunto de políticas institucionais, planos e normas, que em linhas gerais, objetivam garantir a qualidade e utilidade das informações e o acesso o mais amplo possível aos resultados. A seguir, são apresentados alguns resultados da análise documental de nove documentos do IBGE (Quadro 1) que regeram, direta ou indiretamente, o processo de Comunicação das Estatísticas do Censo 2010, parte da pesquisa empírica da dissertação Notícias sobre Minorias no Censo 2010 – Comunicação de Estatísticas Públicas para o Fortalecimento da Cidadania, apresentada no Mestrado em Comunicação e Cultura, da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

No contexto internacional, a Comissão de Estatísticas das Nações Unidas (Unced), integrada por representantes de órgãos produtores de Estatísticas públicas de todo o mundo adotou, em 1994, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais, para garantir que os

sistemas estatísticos nacionais nesses países fossem capazes de produzir dados adequados e confiáveis, de acordo com padrões profissionais e científicos. Isso contribuiria para a uniformização das Estatísticas mundiais. O documento da ONU serviu de base para normas de produção e divulgação adotadas pelo IBGE, planos de trabalho e projetos institucionais ao longo da última década. O documento, revisado em 2013, possui dez princípios: 1º Relevância, imparcialidade e igualdade de acesso; 2º Padrões profissionais e éticos; 3º Responsabilidade e transparência; 4º Prevenção do mau uso dos dados; 5º Eficiência; 6º Confidencialidade; 7º Legislação; 8º Coordenação nacional; 9º Uso de padrões internacionais. 10º Cooperação internacional.

A uniformização mundial das classificações e procedimentos de produção e Comunicação de Estatísticas, levada a cargo pela ONU, pode ser útil para os fluxos de produtos e pessoas na economia globalizada, e para a Mídia hegemônica. Mas representar, por outro lado, ampliação no nível global da questão, por exemplo, das Minorias invisíveis, que não são representadas nas Estatísticas públicas. E, também, a replicação do modelo de Comunicação de Estatísticas voltado para os grandes veículos, sem considerar a mídia comunitária e a mídia contra-hegemônica.

Quadro 1 – Documentos do IBGE analisados

N.	TÍTULO DO DOCUMENTO
1	Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais (ONU/IBGE)
2	Código de Boas Práticas Estatísticas
3	Carta de Serviços ao Cidadão
4	Estatuto do IBGE
5	Planejamento Estratégico 2012-2015
6	Metodologia do Censo Demográfico 2010
7	Política de Comunicação Integrada
8	Plano de Comunicação do Censo 2010
9	Relatório de Atividades da Coordenação de Comunicação Social (CCS) - 2010

Fonte: dados da pesquisa

Com inspiração nos dez Princípios das Estatísticas da ONU, em 2013, o IBGE adotou o Código de Boas Práticas das Estatísticas, com recomendações em relação à produção Estatística, com o objetivo de “promover uma conduta profissional padronizada na aplicação



de melhores práticas Estatísticas, fundamentais para a credibilidade institucional e, portanto, para o reconhecimento e a confiança da Sociedade nas informações que a Instituição produz” (2013, p.6). Já o acesso do cidadão às informações do IBGE é previsto na Carta de Serviços ao Cidadão. Disponível no site, por exemplo, explicita que todo e qualquer cidadão pode solicitar informações ao Instituto, sem necessidade de apresentação de documentos ou outros requisitos, a partir de um dos canais a sua escolha: pelo endereço eletrônico [ibge@ibge.gov.br](mailto:ibge@ibge.gov.br), em que a resposta ao usuário é fornecida em um prazo médio de três dias, ou pelo *call center* 0800-721-8181, com tempo de espera de chamada de até 20 segundos, segundo o documento. Também é possível ser atendido, presencialmente, na Coordenação de Atendimento Integrado, localizada no bairro do Maracanã, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), bem como nos Setores de Disseminação de Informações em uma das 27 Unidades Estaduais do IBGE.

A produção de releases e o atendimento à Mídia, nacional e regional, é realizado por uma equipe de quatro assessores de imprensa e dois gerentes de Comunicação, na Sede do IBGE, no Rio de Janeiro. Nos Setores de Disseminação de Informações, nas Unidades Estaduais, é realizado atendimento da mídia regional.

Apesar de não aparecer explicitamente na missão institucional do IBGE – “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da realidade e ao exercício da Cidadania”– o tema Comunicação integra o Planejamento Estratégico 2012-2015 da instituição (IBGE, 2013). O documento, no item Compromisso com informantes e usuários, trata da necessidade de existirem ferramentas eficazes de Comunicação que viabilizem “a incorporação de uma cultura de excelência no relacionamento com informantes e usuários, de maneira a garantir que esses atores entendam o valor das informações que usam e prestam ao IBGE” (2013, p.24). O Planejamento também inclui a implementação da Política de Comunicação Integrada “de forma a manter transparente o relacionamento com os servidores e a Sociedade e contribuir decisivamente para a manutenção da imagem pública de qualidade e credibilidade do IBGE” (2013, p.26). Explicita, ainda, o papel da Comunicação para o cumprimento da missão institucional do IBGE, os itens:

**01.04.07.** Realizar, a cada dois anos, ao menos um curso de media training, presencial e/ou à distância, para servidores do IBGE, a partir de 2013;

**01.04.08.** Realizar ao menos uma divulgação estadual supervisionada in loco ou remotamente, com entrevista coletiva, a cada ano, a partir de 2013.

**01.04.09.** Realizar treinamento com o objetivo de preparar tanto os assessores de imprensa quanto os técnicos, tendo em vista aprimorar as divulgações para a mídia de produtos da área de geociências, até junho de 2013.

**01.04.10.** Treinar, a cada ano, pelo menos seis jornalistas para a compreensão, recuperação e utilização de informações Estatísticas e geocientíficas produzidas pelo IBGE, a partir de 2013 (2013, p.27).

Com o objetivo de institucionalizar as ações internas e externas de Comunicação, em 2012, foi constituído um Comitê de Política de Comunicação<sup>6</sup>, com representantes de todas as Diretorias do IBGE, que teve como tarefa desenhar a Política de Comunicação Integrada e um Plano de Ações. A política entrou em vigor, em 2013, após aprovada pelo Conselho Diretor e distribuída internamente para todos os empregados.

No item 4.1.1, por exemplo, a Política trata do comportamento da direção do IBGE: “Garantir a implantação, manutenção, ampliação e agilidade dos fluxos de Comunicação entre a instituição, os servidores e a Sociedade” (2013, p.12). O posicionamento da Mídia como o lugar indispensável para o fluxo de informação entre o IBGE e a Sociedade é explicitado no item 4.2.2 Comunicação externa, da Política, que prevê que “todo produto ou publicação com estudos e/ou pesquisas do IBGE deve ser divulgado através de comunicado para a mídia” (2013, p.13). Os valores da Política são ética, transparência, imparcialidade, excelência, agilidade e relevância da informação. O documento faz crer que a imparcialidade “é o direito de todos (governo e Sociedade) à informação pública de qualidade e de utilidade, com garantia de igualdade de acesso e sem nenhuma interferência no retrato produzido” (2013, p.8).

A análise do Plano de Comunicação do Censo 2010 mostrou que durante a divulgação dos resultados do Censo 2010, por exemplo, as estratégias de comunicação voltaram-se, preponderantemente, para a Mídia hegemônica, nacional e regional. Não houve, nesse sentido, participação frequente dos veículos contra-hegemônicos ou comunitários nas listagens de endereçamento de E-mails (mailing), no conjunto de notícias publicadas (clipping), nas entrevistas coletivas, nas reuniões de embargo e nos treinamentos oferecidos pelo IBGE.

A questão da igualdade de acesso pode ser discutida na prática do embargo das informações para a mídia, adotada pelo IBGE desde as divulgações do Censo 2000. Essa

---

<sup>6</sup> A autora desse artigo foi Secretária-Executiva do Comitê responsável por propor a Política de Comunicação do IBGE.

estratégia de Comunicação consiste em antecipar em 48 horas para os veículos de Comunicação o material sobre uma pesquisa, com o compromisso de os jornalistas só o divulgarem na data e horário estabelecidos pelo IBGE. Para pesquisas novas ou com muitos resultados, a Coordenação de Comunicação Social organiza uma reunião de embargo, com a presença dos pesquisadores responsáveis pela pesquisa, com o objetivo de explicar o material e tirar as dúvidas.

Na Política de Comunicação, a justificativa é que “Essa prática respeita as diretrizes e, no caso específico do IBGE, contribui fortemente para que a Instituição fortaleça sua credibilidade e amplie a disseminação de seus produtos. (2013, p.14)”. No entanto, o embargo, previsto legalmente, por meio da Portaria no 15, de 27 de janeiro de 2005, do MPO, possibilita que Mídia e Governo tenham informações Estatísticas antes de outras organizações da Sociedade e antes das organizações não-governamentais, dos movimentos sociais e do cidadão.

Sem dúvida, a prática representou mais espaço para a cobertura dos resultados de pesquisas do IBGE na Mídia e também melhor qualidade das matérias, já que durante o tempo do embargo, o repórter pode estudar o extenso material, tirar dúvidas e, no caso das TVs, organizar a produção da matéria no dia da divulgação. Os sites de Jornalismo em tempo real podem, também, produzir matérias que contenham, além dos dados, a interpretação das informações e entrevistas com outras fontes.

Ao receber as informações, com antecedência de 48 horas da data da divulgação, e participar da reunião com os pesquisadores, o jornalista produz matérias em maior quantidade e com melhor qualidade. A pesquisadora e ex-coordenadora de Comunicação Social do IBGE Silvia Maia destaca que a estratégia, que teve início no IBGE em 2000, trouxe alguns resultados muito positivos para a Instituição, como a promoção de uma relação de confiança entre pesquisadores e jornalistas; o aumento do número de matérias e cadernos especiais com os resultados estatísticos; o aumento do número de usuários à procura de informações veiculadas pela Mídia. Além disso, segundo a pesquisadora, o corpo técnico torna-se mais consciente da importância do seu trabalho. “Do ponto de vista dos jornalistas, o embargo, além de tornar o trabalho mais produtivo, é uma oportunidade de difundir conhecimentos e orientar a opinião pública, no sentido de promover o bem comum, elementos que definem o papel do jornalismo (MAIA, 2005, p.53).”

Há necessidade de ressaltar, porém, que a prática é realizada, no Rio de Janeiro e em São Paulo, para veículos da grande Mídia. Nas outras capitais do país, no entanto, onde o

provimento de informações pelo IBGE para a Sociedade é realizado por meio de uma rede nacional de disseminação, não há informações se o embargo é realizado. Outro ponto a ser considerado, é que integram a listagem de veículos que participam dessa prática a Mídia hegemônica e a Mídia do governo, na maioria dos casos, não havendo representantes de Mídia comunitária ou Mídia contra-hegemônica.

#### **4 MÍDIA HEGEMÔNICA E CIDADANIA DAS MINORIAS**

Refletindo-se a partir da perspectiva da teoria crítica, especificamente com base no pensamento de Gramsci (COUTINHO, 1999), a Mídia é um dos aparelhos privados de hegemonia, que tem como objetivo gerar o consenso social, que em outras palavras é a aceitação do poder hegemônico exercido pela classe social burguesa. Nesse sentido, a Mídia colabora para a manutenção da dominação burguesa e para o equilíbrio da relação Estado-Sociedade, por meio da direção política e ideológica.

Sobre essa ideia, formulada em meados do século passado, mas muito atual nos dias de hoje, Gramsci formulou um dos principais conceitos de sua obra – o de Estado Ampliado, como resultado da integração entre a Sociedade Política (Estado ou Estado-Coerção) e a Sociedade Civil. A Sociedade Política, formada pelo conjunto dos mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, que se dá por meio dos aparelhos de coerção, sob controle das burocracias executiva e policial-militar; a Sociedade Civil, integrada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais e a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de Comunicação de massa etc), (COUTINHO, C., 1999, p 127).

Desse modo, evidencia-se que as notícias sobre Minorias veiculadas na Mídia hegemônica não explicitariam as razões para a desigualdade econômica ou a vulnerabilidade das condições de vida das Minorias, ou seja, que tem como origem a concentração de poder econômico pela classe burguesa. Ao invés disso, as diferenças sociais seriam naturalizadas e descontextualizadas das determinantes históricas.

A hipótese do pesquisador marxista Eduardo Coutinho (2008), com base no pensamento Gramsciano, é a de que a Comunicação está associada às questões do Estado, das relações de poder e da hegemonia intelectual e moral de uma classe sobre o restante da Sociedade. Por essa razão, defende que é no terreno da Comunicação que se pode formar e transformar ideologias que agirão ética e politicamente na transformação da história.

Em última análise, todo o processo de hegemonia é, necessariamente, um processo comunicacional. Afinal, é pela interação semiótica, pela reelaboração e compartilhamento dos signos, que os sujeitos constroem suas identidades, organizam sua visão de mundo, representando a realidade a partir de uma perspectiva e de acordo com seus interesses, anseios e expectativas (COUTINHO, 2008, p.44).

Na Sociedade contemporânea, no entanto, o monopólio da Mídia hegemônica vem sendo alvo de críticas dos movimentos sociais de Minorias, que compreendem, por um lado, a dominação ideológica exercida pela classe burguesa por meio dela e, por outro, questionam se a Mídia ainda funciona para garantir os ideais de igualdade modernos.

Salienta-se que o modelo de Comunicação hegemônica não tem sido capaz de produzir conteúdo, seja informação ou entretenimento, que atenda à diversidade social ou cultural do país. Ao invés disso, são produzidos conteúdos que, muitas vezes, reproduzem preconceitos em relação à mulher, seja nas novelas ou na publicidade, aos idosos, aos negros e outras Minorias. Além disso, esse modelo caracteriza-se pela concentração econômica, por legislação antidemocrática e pela falta de investimentos em práticas diversas de Comunicação, uma vez que é organizado em torno dos interesses comerciais.

Por essas razões, e outras relacionadas às mudanças culturais trazidas pela tecnologia, a Mídia hegemônica tem sido pressionada pela perda de receitas de publicidade e enfrenta, ainda, no caso do Brasil, a possibilidade da criação de uma Lei que objetiva acabar com os monopólios e oligopólios da Comunicação no país. Semelhante à Lei de Medios, promulgada em 2009 na Argentina, e confirmada pela Suprema Corte daquele país em 2013, após quatro anos de batalhas judiciais, e que obrigou o Grupo Clarín, um dos maiores de Comunicação da América Latina, a reduzir sua participação no mercado de Mídia argentino.

Diversos autores, entre eles Lima (2011) e Moraes (2013), discorrem com propriedade sobre a necessidade da democratização da Mídia para se garantir a Cidadania. Recorrendo ao modelo clássico de Cidadania proposto do Marshall (1967), Lima defende que o direito à Comunicação perpassa as três dimensões da Cidadania: é um direito civil (liberdade individual de expressão); político (por meio do direito à informação); e social (por meio do direito a uma política pública garantidora do acesso do cidadão aos diferentes meios de Comunicação).

Moraes, por sua vez, defende a democratização das concessões de licenças de emissoras de rádio e TV para impedir a concentração midiática, como a do Grupo Globo, a ampliação de mecanismos democráticos de fiscalização dessas emissoras, concomitantemente

com o aumento de financiamentos ou patrocínios de veículos comunitários, populares e alternativos.

A crítica à mídia é decisiva, imperiosa e inadiável. Impossível sermos indiferentes a distorções por ela praticadas. Os principais órgãos de difusão dizem representar a vontade geral, apresentando-se à opinião pública como intérpretes do senso comum e guardiões da moralidade, quando, em verdade, espelham prioridades comerciais, intentos políticos e pretensões de poder de seus controladores, eles próprios integrantes de frações das classes dominantes. Esses desvios se chocam com interesses coletivos que deveriam ser o ponto central a ser preservado pelos atores participantes do campo jornalístico e dos processos informativos em particular, principalmente por veículos que detêm concessões públicas de canais de rádio e televisão (MORAES, 2013).

Nesse sentido, a grande Mídia torna-se um poder a serviço dos interesses privados, que perde credibilidade porque é cada vez mais dependente do poder político e, sobretudo, do poder econômico. E se distancia dos propósitos de fortalecimento da Cidadania das Minorias Sociais, colocando-se em campo oposto.

As notícias sobre Minorias no Censo 2010, por exemplo, foram retratos, mas também espelhos nos quais esses grupos se reconheceram. Tanto o conhecimento sobre si quanto o reconhecimento dos outros é o que constitui a minoria. Dessa perspectiva, elas serviram para despertar a identidade e o sentido de comunidade. Alguns movimentos sociais protetores de direitos de Minorias têm noção da importância dessa representação, seja nas Estatísticas do IBGE ou pela Mídia, por exemplo, o movimento LGBT, quando estimulou a participação de seus integrantes no Censo 2010, criando o slogan “IBGE: se você for LGBT, diga que é!”

É nesse contexto, que há o fortalecimento da cidadania das Minorias, que é defendida por PAIVA (2003), em uma das obras fundadoras da Comunicação comunitária no país, O espírito comum – comunidade, mídia e globalismo:

Cidadania e solidariedade transformaram-se em paradigmas que permitem imaginar uma ordem com objetivos diferentes da premissa econômica universalizante, esta mesma que pretende instaurar de maneira genérica a globalização. A proposta comunitária surge como nova possibilidade de socialização, com o propósito de fazer frente ao modelo econômico em que o número dos excluídos parece cada vez mais ampliado. (PAIVA, 2003, p.26)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao mesmo tempo em que as Estatísticas se configuram como tecnologia de governo para a administração da população e do território, como evidencia Foucault (2012), e discurso do poder hegemônico, também são necessárias nas reivindicações contra-hegemônicas, por



exemplo, nos movimentos sociais de Minorias. Se, por um lado, o discurso estatístico serve para justificar a realização, ou mesmo ausência, de investimentos públicos voltados às populações, por outro pode ser apropriado pelas Minorias no sentido de exigirem a igualdade de direitos em relação à maioria, nas questões relativas a trabalho e renda, educação, saúde, transporte e lazer.

Entende-se que para cumprir sua missão institucional e fazer valer os recursos públicos investidos, é necessário que o IBGE amplie as categorias pesquisadas, com o objetivo de incluir grupos sociais e comunidades que não são representadas pelas Estatísticas e, como consequência, acabam invisíveis para a Mídia e para a Sociedade. Tentando se evitar, desse modo, o que STARR (1992) chamou de redução da complexidade social. Pressupomos, nesse sentido, que o exercício da Cidadania está ligado à capacidade do IBGE representar e à possibilidade desses grupos serem representados pelas Estatísticas Públicas. A representação desses grupos sociais nas Estatísticas públicas contribuiria para o fortalecimento da cidadania e do sentido de comunidade.

Produzidas com recursos públicos, as Estatísticas deveriam ter sua utilização ampliada pela Sociedade, especialmente pelas Minorias, para o exercício da Cidadania. No entanto, utilizar as Estatísticas do IBGE passa pela necessidade de se colocar em funcionamento políticas de Comunicação que assegurem a compreensão e utilização das estatísticas públicas pelos diversos modelos de Mídia. Pois, como alerta Coutinho (2008), o processo de hegemonia e produção do consenso em relação ao sistema econômico é necessariamente um processo comunicacional, onde Estado e Mídia hegemônica atuam em conjunto para gerar consenso. Nesse sentido, é central a constatação de que o Estado democrático tem um triplo papel na construção de uma sociedade mais justa: a produção das Estatísticas sobre Minorias, a Comunicação pública dessas Estatísticas e a implementação das políticas públicas voltadas às Minorias.

Para fortalecer a Cidadania, a disseminação das Estatísticas públicas precisa ser transformada em Comunicação pública de Estatísticas, uma vez que esse conceito transforma o cidadão em protagonista de um processo de Comunicação circular e democrático. A Comunicação pública reforça valores que já integram a disseminação das informações Estatísticas no IBGE, como o interesse público. Mas aponta a necessidade de incluir nas rotinas de assessoria de imprensa do órgão a Mídia contra-hegemônica, a Mídia comunitária ou Mídia Cidadã. Poderia contribuir para o processo, substituir o argumento quantitativo de que a Mídia hegemônica atinge um público maior pela visão qualitativa, dando importância

aos veículos de movimentos sociais e comunitários, especialmente quando se trata de divulgar dados estatísticos desses grupos.

A Análise dos documentos relacionados à Comunicação pública no IBGE mostrou que alguns valores, como democratização do acesso à informação, não foram praticados por meio das estratégias de Comunicação, que privilegiaram os veículos hegemônicos, adotando o argumento de que estes atingem maior número de pessoas, ou seja, o argumento quantitativo. Nesse sentido, além do aprimoramento do sistema de indicadores sociais, para incluir minorias invisíveis e a representação mais ampla da Sociedade, são necessárias ações de Comunicação Pública de Estatísticas pautadas pela democratização da informação e igualdade de acesso. No IBGE, isso poderá se dar com a inclusão dos veículos comunitários e da Mídia contra-hegemônica em ações de Comunicação Pública voltadas para a cidadania.

Quem desatará o nó que existe na Comunicação das Estatísticas Públicas? De um lado, um volume enorme de dados públicos de toda natureza e abrangência temporal e espacial e do outro as Minorias, organizadas em Ongs, coletivos, movimentos sociais, associações de bairro, que necessitam das informações para buscar sua Cidadania.

Um modelo de comunicação das Estatísticas públicas poderia ser construído a partir de um esforço conjunto entre IBGE, ENCE, as Universidades, as Ongs e a Mídia, visando uma Sociedade onde as informações Estatísticas contribuam para a redução da desigualdade econômica, da vulnerabilidade social das Minorias e onde a Cidadania seja exercida de fato e não apenas de direito. Esse novo modelo de Comunicação de Estatísticas Públicas pode representar uma força contra-hegemônica no campo comunicacional.

## REFERÊNCIAS

- COUTINHO, E. G.; FREIRE FILHO, J.; PAIVA, R. (Orgs.). **Mídia e poder: ideologia, discurso e subjetividade**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
- COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DUARTE, J.; VERAS, L.(Org.) **Glossário de comunicação pública**. Brasília: Casa Musas, 2006.
- FOUCAULT, M. **Estratégia, poder-saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- HACKING, I. Inaugural lecture: chair of philosophy and history of scientific concepts at the collège de france, 16 January 2001. **Economy and Society**, v. 31. USA: Taylor & Francis, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Planejamento Estratégico do IBGE 2012-2015**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <

[http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/planejamento\\_estrategico\\_ibge\\_2012\\_2015.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/planejamento_estrategico_ibge_2012_2015.pdf)>. Acesso em: 18 Out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Política de Comunicação Integrada. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <  
[http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/politica\\_de\\_comunicacao.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/politica_de_comunicacao.pdf)>. Acesso em: 18 Out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Código de Boas Práticas de Estatísticas do IBGE. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <  
[http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/codigo\\_boas\\_praticas.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/codigo_boas_praticas.shtm)>. Acesso em: 18 Out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Metodologia do Censo Demográfico 2010. Série Relatórios Metodológicos, vol. 41. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <  
[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/metodologia/metodologia\\_censo\\_dem\\_2010.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/metodologia/metodologia_censo_dem_2010.pdf)>. Acesso em: 18 Out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Revista IBGE**, n. 0, out/nov./dez 2011. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Estatuto da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 2003. Disponível em: <  
<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/estatuto.shtm>>. Acesso em: 18 Out. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Relatório de Atividades da Coordenação de Comunicação Social. Rio de Janeiro, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Plano de Ações de Comunicação para o Censo 2010. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Disponível em: < <http://www.ence.ibge.gov.br/index.php/sobre-estatistica/o-que-e-estatistica>>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.

LIMA, V. A. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

MAIA, S. **A notícia da estatística: a divulgação das estatísticas do IBGE na visão dos jornalistas**. 2005. 128f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais)-Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), Rio de Janeiro, 2005.

MORAES, D. Jornalismo e diversidade. **America Latina en Movimiento**. Equador: Agencia Latinoamericana de Informacion, maio, 2013. Disponível em <  
<http://www.alainet.org/de/node/76121>>. Acesso em 17 de julho de 2014.

PAIVA, R. (Org.). **O retorno da comunidade: os novos caminhos do social**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

RAMONET, I. Meios de comunicação: um poder a serviço de interesses privados? In: DE MORAES, Dênis (org.). **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2013.

SENRA, N. Informação estatística como objeto de estudo (uma primeira tentativa de formalização). **DataGramaZero**: Revista de Ciência da Informação, v.6, n.4 ago., 2005. Disponível em: <[http://dgz.org.br/ago05/Art\\_04.htm](http://dgz.org.br/ago05/Art_04.htm)>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

SENRA, N. **História das estatísticas brasileiras**: estatísticas desejadas (C.1822-C.1889). Rio de Janeiro: IBGE, 2002. v. 1.

SENRA, N. Pesquisa histórica das estatísticas: temas e fontes. **Hist. Ciênc. Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, 2008.

STARR, P. Social categories and claims in the liberal state. **Social Research**, v. 59, n. 2, p. 263-295, 1992. Disponível em <[http://www.princeton.edu/~starr/articles/articles90-92/Starr\\_Social\\_Categories\\_and\\_Claims.pdf](http://www.princeton.edu/~starr/articles/articles90-92/Starr_Social_Categories_and_Claims.pdf)>. Acesso em 15 de julho 2013.