

# SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL (SIPS)

I Edição



**Organizador**  
Fabio Schiavinatto

**ipea** 47  
anos  
Por um Brasil Desenvolvido

# SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL (SIPS)

I Edição



**Organizador**  
Fabio Schiavinatto

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Geová Parente Farias

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto**

Marcos Antonio Macedo Cintra

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Vanessa Petrelli Corrêa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto**

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Fabio de Sá e Silva

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL (SIPS)

I Edição



**Organizador**  
Fabio Schiavinatto

**ipea**  
Brasília, 2011

---

Sistema de indicadores de percepção social (SIPS) /  
Organizador: Fábio Schiavinatto. - 1ª Ed. –  
Brasília : Ipea, 2011.  
254 p. : gráfs., mapas, tabs.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-124-3

1. Pesquisa Social. 2. Indicadores Sociais. 3.  
Políticas Públicas. 4. Brasil. I. Schiavinatto, Fábio.  
II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 361.250981

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
-------------------------	----------

## **CAPÍTULO 1**

SIPS JUSTIÇA

OPINIÃO PÚBLICA, PESQUISA APLICADA E REFORMA DA JUSTIÇA:

CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS, POLÍTICOS E ANALÍTICOS.....	17
---	----

Fabio de Sá e Silva

## **CAPÍTULO 2**

SIPS SEGURANÇA PÚBLICA

CONFIANÇA E PERCEÇÃO SOCIAL DAS POLÍCIAS.....	43
---	----

Almir de Oliveira Junior

## **CAPÍTULO 3**

SIPS SERVIÇOS PARA MULHERES E DE CUIDADO DE CRIANÇAS

IGUALDADE DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	59
---	----

Maria Aparecida Azevedo Abreu

Natália de Oliveira Fontoura

## **CAPÍTULO 4**

SIPS SAÚDE

PERCEÇÃO SOCIAL SOBRE A SAÚDE NO BRASIL.....	79
--	----

Sérgio Francisco Piola

Luciana Mendes Santos Servo

Edvaldo Batista de Sá

Leila Posenato Garcia

Andrea Barreto de Paiva

Maria Elizabeth Diniz Barros

## **CAPÍTULO 5**

SIPS EDUCAÇÃO

PERCEÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA SOBRE

A EDUCAÇÃO EM 2010 .....	105
--------------------------	-----

Eduardo Luiz Zen

Jorge Abrahão de Castro

Paulo Corbucci

## **CAPÍTULO 6**

SIPS CULTURA

PERCEPÇÕES E CULTURA ..... 123

Ana Luiza Machado de Codes

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Herton Ellery Araújo

## **CAPÍTULO 7**

SIPS MOBILIDADE URBANA

PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO EM 2010..... 147

Ernesto Pereira Galindo

João Antônio Lima

Mariana Lara

Daniel Prado

## **CAPÍTULO 8**

SIPS BANCOS

INCLUSÃO FINANCEIRA E BANCARIZAÇÃO NO BRASIL ..... 181

Fabio Schiavinatto

Flávia de Holanda Schmidt

## **CAPÍTULO 9**

SIPS TRABALHO E RENDA: TRABALHADORES OCUPADOS E DESOCUPADOS

ANÁLISE DA PERCEPÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES

OCUPADOS E DESOCUPADOS SOBRE TRABALHO

E RENDA NO BRASIL .....211

Sandro Pereira Silva

## **CAPÍTULO 10**

SIPS TRABALHO E RENDA: INATIVIDADE NO BRASIL

INATIVIDADE E MERCADO DE TRABALHO:

NOVAS EVIDÊNCIAS PARA O DEBATE .....231

André Gambier Campos

Bruno Marcus Amorim

Sandro Pereira da Silva

**CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 253**

## APRESENTAÇÃO

Este livro traz a análise de alguns dos principais resultados obtidos pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) em sua edição de 2010. Concebido pelo Ipea, o projeto SIPS tem como objetivo principal implementar um sistema de indicadores sociais que se mostrem de grande utilidade para o Estado e a sociedade, possibilitando verificar, por exemplo, como a população avalia os serviços de utilidade pública disponíveis e seu grau de importância. Com isso, o SIPS pretende fornecer ao Estado subsídios para atuar de maneira mais efetiva no atendimento das demandas dos cidadãos.

A metodologia utilizada pelo SIPS permite acompanhar no tempo e no espaço a percepção da população em relação aos serviços de utilidade pública; criar indicadores que reflitam a percepção da população em relação aos serviços públicos; produzir, periodicamente, relatórios e análises que ajudem o governo em suas decisões; disponibilizar à sociedade dados e análises sobre sua percepção em relação aos serviços públicos; e tornar acessível metodologias inovadoras de avaliação de políticas públicas.

Para o Ipea, o SIPS representa o acesso a novas fontes de dados primários, metodologias e ferramentas que contribuem para o aprimoramento de seus estudos e de suas pesquisas voltados para formulação e avaliação de políticas públicas. Além do mais, permite a observação da diversidade existente entre as diferentes áreas geográficas do Brasil, facilitando a análise e a avaliação de políticas públicas regionais e a identificação de diferenças de comportamento e percepção entre os cidadãos por critério de domicílio, gênero, idade, escolaridade, renda, entre outros.

A presente publicação sistematiza as pesquisas de percepção realizadas ao longo de 2010, feitas a partir da realização de entrevistas em todas as unidades da Federação, e aborda os seguintes temas: justiça, segurança pública, serviços para mulheres e de cuidado de crianças, saúde, educação, cultura, mobilidade urbana, bancos e trabalho e renda. Ela é parte de um projeto de execução continuada, cuja próxima edição sairá em 2012, incluindo novos temas e novas abordagens, além dos já tratados aqui.

Por fim, o trabalho do SIPS envolve equipes de técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea das diversas diretorias da instituição, além de contar com a participação de gestores de outros órgãos governamentais, ligados aos vários temas integrantes das pesquisas. Desse modo, o Ipea cumpre mais uma vez sua missão de produzir, disseminar e articular conhecimento, fornecendo elementos para proposição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas brasileiras.

Marcio Pochmann  
**Presidente do Ipea**



## INTRODUÇÃO

O Ipea, desde sua criação, tem exercido importante papel no desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio da participação na elaboração de planos estratégicos para o desenvolvimento nacional e na formulação e avaliação das políticas públicas.

Inicialmente, o Ipea atuou mais vinculado à definição de políticas e planos e ao planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional. Prova disso, foi seu envolvimento nos trabalhos destinados a subsidiar o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico 1967-1976. Embora o plano não tenha sido implementado, seus estudos geraram resultados importantes, como a elaboração de diagnósticos inéditos sobre a economia nacional.

A relevância desses resultados acabou por servir de base para a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) 1967-1970, que tinha como prioridades áreas estratégicas: agricultura, energia elétrica, petróleo, transportes e comunicações.

O Ipea, ainda fortemente engajado nas questões de planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional, teve importante participação na confecção do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em 1973. Porém, os anos seguintes foram de enfraquecimento do instituto neste campo de atuação, muito em parte como consequência do esvaziamento das funções de planejamento no próprio país, levando-o assim a uma gradativa migração para o campo da pesquisa.

Reestruturado para exercer com a mesma competência e relevância sua nova missão – *“Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro”* –, o Ipea passou então a produzir estudos e pesquisas em diversas áreas do conhecimento tanto de caráter econômico como social, visando subsidiar as políticas governamentais no que tange à definição de planos e estratégias de desenvolvimento econômico com justiça social.

Serviram, ao longo desse tempo, como subsídios para a elaboração de seus estudos e pesquisas, bancos de dados primários produzidos por outros órgãos públicos – em sua maioria – e privados, nacionais e internacionais. No entanto, em 2008, quando foi estabelecida na instituição a iniciativa de implementar ciclos de planejamento estratégico, surgiu a ideia, com a intenção de complementaridade, de o instituto passar a realizar pesquisas primárias, a fim de se tornar também fonte produtora de dados primários e, logicamente, com abordagem distinta da adotada pelas suas fontes parceiras.

Desse contexto, a partir de 2009, surgem alguns indicadores elaborados, analisados e disseminados pelo Ipea ao Estado e à sociedade brasileira. Utilizando metodologias específicas para cada um, a instituição passou a divulgar periodicamente o *Sensor Econômico*, o *Indicador de Produção Industrial Mensal*, o *Índice de Qualidade do Desenvolvimento*, o *Monitor Internacional*, o *Índice de Expectativa das Famílias* e, por fim, o objeto deste livro, o *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)*.

O SIPS nasceu, dessa forma, com o objetivo de se tornar um sistema de indicadores de percepção social que seja capaz de fornecer ao próprio Ipea, para o aprimoramento de seus estudos e suas pesquisas, um banco de dados primários confiável e com abordagem complementar aos dados hoje disponíveis nas instituições parceiras. Serve também ao Estado como dado – no caso do acesso direto ao banco de dados – ou informação – no caso de consulta direta a estudos e pesquisas produzidos pelo Ipea – para subsidiar análises e decisões sobre formulação, implementação e avaliação de suas políticas públicas. Ainda informa a sociedade, fornecendo-lhe condições para melhor conhecer e avaliar os resultados alcançados pelas políticas públicas vigentes e com isso propiciar-lhe a construção de argumentos mais consistentes para efetuar suas demandas.

Concatenando tudo isso, se considerarmos que as instituições produtoras de dados, parceiras do Ipea, já realizam pesquisas acerca da existência de serviços e do atendimento efetivo à população, ter a informação adicional de como a população percebe esses serviços, ou mesmo uma área da atuação do Estado, pode ser um elemento fundamental para a efetivação das políticas públicas. Neste sentido, sabemos que políticas públicas formuladas pelo Estado muitas vezes, embora bem formuladas, e até eficazes, na medida em que atendem o público pretendido, não contribuem para que o cidadão tenha a sensação de ser efetivamente bem atendido. Esta percepção, difícil de medir, em várias situações pode ser a causa do insucesso da atuação do Estado e somente pode ser captada por pesquisas com as características do SIPS. As informações obtidas neste sistema, portanto, em caráter sempre complementar com aquelas já produzidas por outras instituições de pesquisa, são de enorme valia para que o Estado alcance, além do bom atendimento aos cidadãos, seu bem-estar, por meio da sensação de que podem ter expectativas positivas em relação à atuação dos entes estatais.

### Metodologia

O SIPS foi formulado como pesquisa quantitativa do tipo *survey*. A técnica amostral utilizada para a confecção da pesquisa pode ser denominada como “amostragem por cotas”, visando assim à representatividade e à operacionalidade.

### Margem de erro

A técnica de amostragem por cotas consistiu em dimensionar o tamanho da amostra, de modo a garantir a margem de erro geral – nível nacional – de 1,86%, considerando um nível de confiança de 95%, com  $p = 0,5$ , dada a heterogeneidade das regiões brasileiras. A margem de erro máxima por região é 5% e  $p = 0,7$ , mantendo-se o mesmo nível de confiança. A fim de isolar o erro amostral proveniente das variáveis que se acredita terem grande variabilidade, as seguintes variáveis foram controladas: idade, sexo, escolaridade, renda, unidade da Federação (UF), região metropolitana (RM e não RM) e porte do município. O controle foi realizado por meio das cotas, de forma que se manteve a composição da população na distribuição percentual daquelas variáveis. Mantendo-se essa composição, a variabilidade da amostra nesses quesitos é igual à da população. Esse controle possibilita maximizar as estimativas e se obter margem de erro de 5%, com nível de confiança de 95%, para os níveis de Brasil e grandes regiões.

### Acesso ao entrevistado

As entrevistas são realizadas com pessoas físicas nas residências, de modo a obter as informações diretamente das famílias, segundo seu local de moradia.

### Distribuição e dimensionamento da amostra

Inicialmente, foi calculado o número de entrevistas necessário de forma a garantir um nível mínimo de confiança de 5% para cada região do território nacional (tabela 1), mantendo-se também a proporcionalidade existente. Em seguida, a amostra de cada região foi dividida proporcionalmente entre os respectivos estados. Por sua vez, as amostras estaduais foram dicotomizadas entre metropolitana e não metropolitana. A partir daí, os municípios que compõem a amostra final foram selecionados, contemplando-se municípios autorrepresentativos, médios e pequenos. Na seleção, procurou-se representar cada estado espacialmente, ao mesmo tempo que se buscou garantir operacionalidade das rotas.

TABELA 1  
Distribuição da amostra por região brasileira

Região	População geral	População (%)	Amostra total geral	Erro (%)
Centro-Oeste	13.219.840	7	320	5,0
Nordeste	51.507.545	28	670	3,5
Norte	14.573.815	8	330	4,9
Sudeste	77.857.758	42	1.050	2,8
Sul	26.729.883	15	400	4,5
<b>Total</b>	<b>183.888.841</b>	<b>100</b>	<b>2.770</b>	<b>1,90</b>

Fonte: População, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008/IBGE, Amostra/Erro.  
Elaboração: Ipea.

TABELA 2  
Distribuição da amostra na região Centro-Oeste

Região	UF	População geral	População (%)	Amostra total geral	Amostra (%)
Centro-Oeste	DF	2.455.903	19	60	19
	GO	5.644.460	43	135	42
	MS	2.265.021	17	55	17
	MT	2.854.456	22	70	22
<b>Total</b>		<b>13.219.840</b>	<b>100</b>	<b>320</b>	<b>100</b>

Fonte: População, PNAD 2008/IBGE, Amostra/Erro.  
Elaboração: Ipea.

TABELA 3  
Distribuição da amostra na região Nordeste

Região	UF	População geral	População (%)	Amostra total geral	Amostra (%)
Nordeste	AL	3.014.979	6	40	6
	BA	14.079.966	27	180	27
	CE	8.183.880	16	105	16
	MA	6.117.996	12	80	12
	PB	3.640.538	7	50	7
	PE	8.487.072	16	110	16
	PI	3.029.916	6	40	6
	RN	3.014.228	6	40	6
	SE	1.938.970	4	25	4
<b>Total</b>		<b>51.507.545</b>	<b>100</b>	<b>670</b>	<b>100</b>

Fonte: População, PNAD 2008/IBGE, Amostra/Erro.  
Elaboração: Ipea.

TABELA 4  
Distribuição da amostra na região Norte

Região	UF	População geral	População (%)	Amostra total geral	Amostra (%)
Norte	AC	653.620	4	20	6
	AM	3.167.668	22	65	20
	AP	585.073	4	20	6
	PA	7.070.867	49	140	42
	RO	1.454.237	10	35	11
	RR	394.192	3	15	5
	TO	1.248.158	9	35	11
<b>Total</b>		<b>14.573.815</b>	<b>100</b>	<b>330</b>	<b>100</b>

Fonte: População, PNAD 2008/IBGE, Amostra/Erro.  
Elaboração: Ipea.

TABELA 5  
Distribuição da amostra na região Sudeste

Região	UF	População geral	População (%)	Amostra total geral	Amostra (%)
Sudeste	ES	3.351.327	4	45	4
	MG	19.261.816	25	260	25
	RJ	15.406.488	20	210	20
	SP	39.838.127	51	535	51
<b>Total</b>		<b>77.857.758</b>	<b>100</b>	<b>1.050</b>	<b>100</b>

Fonte: População, PNAD 2008/IBGE, Amostra/Erro.  
Elaboração: Ipea.

TABELA 6  
Distribuição da amostra na região Sul

Região	UF	População geral	População (%)	Amostra total geral	Amostra (%)
Sul	PR	10.279.545	38	150	38
	RS	10.582.324	40	160	40
	SC	5.868.014	22	90	23
<b>Total</b>		<b>26.729.883</b>	<b>100</b>	<b>400</b>	<b>100</b>

Fonte: População, PNAD 2008/IBGE, Amostra/Erro.  
Elaboração: Ipea.

## Execução

A pesquisa foi realizada em três ondas, as quais contemplaram, cada uma, três temas distintos investigados. A primeira onda foi composta pelos temas *justiça, segurança pública e cultura* e foi feita entre os dias 17 e 31 de maio de 2010, com total de 2.888 entrevistas, em 151 municípios brasileiros. A segunda onda foi realizada em 148 municípios, com 2.786 entrevistas, no período entre 4 e 22 de agosto de 2010, e tratou dos temas *serviços para mulheres e de cuidado de crianças, mobilidade urbana e bancos*. Por fim, a terceira onda pesquisou os temas *saúde, educação e trabalho e renda* e foi realizada entre os dias 5 e 19 de novembro de 2010, contando com 2.773 entrevistas feitas em 148 municípios.

Os questionários eram compostos por nove questões de identificação e classificação socioeconômica e demográfica (variáveis de controle) dos entrevistados e um número variável de questões trabalhadas especificamente pelos temas integrantes da pesquisa.

As entrevistas foram presenciais e realizadas nas moradias das famílias dos setores censitários sorteados. Estavam habilitados a respondê-la qualquer membro da família que fosse maior de 18 anos e se enquadrasse nas cotas predeterminadas. As respostas tiveram como base a percepção pessoal do entrevistado, e não do conjunto da família.

Os primeiros resultados começaram a ser divulgados a partir de novembro de 2010, na forma de comunicados do Ipea, e estão disponíveis para consulta no sítio da instituição. Para cada um dos temas pesquisados foi elaborado ao menos um comunicado, cuja abordagem era de caráter descritivo. Neste segundo momento, as análises têm caráter mais conceitual e estão apresentadas em capítulos específicos.

O capítulo 1 aborda o sistema de justiça – o complexo formado por magistratura, Ministério Público, advocacia, Defensoria Pública e polícia judiciária. Depois de apresentar dados acerca da avaliação e da experiência da população brasileira em relação a esse complexo, explorando dimensões como o acesso, a qualidade e a rapidez, o tratamento igualitário de todos os cidadãos, a justiça das decisões, a honestidade e a punição da corrupção interna, a imparcialidade e o custo, o texto retoma antigos debates sobre a reforma da justiça e estabelece intersecção entre opinião pública, pesquisa aplicada e políticas para o setor.

O capítulo 2 aborda o tema da segurança pública e nele são analisadas percepções da população sobre as polícias. Tendo como referência as respostas obtidas na pesquisa SIPS, são apontados fatores que influenciam as percepções e a confiança da população nas instituições policiais.

No capítulo 3, são discutidos os serviços de combate e prevenção da violência contra a mulher e os serviços de transporte de crianças relacionados à atividade escolar. O desempenho do Estado, por meio das políticas públicas implementadas voltadas à questão da violência contra a mulher, é avaliado de acordo com a percepção da população sobre seus efeitos. Outro ponto analisado diz respeito à oferta de transporte público escolar, que tem impacto importante, ao menos nas regiões urbanas, sobre o cuidado das crianças cujo papel está majoritariamente associado às mulheres mães.

O tema da saúde é analisado no capítulo 4, em que são investigadas questões como a percepção das famílias acerca do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre os planos da saúde. São analisados, entre outros, aspectos como o acesso aos serviços de assistência prestados pelo SUS e as melhorias consideradas prioritárias para esses serviços.

O capítulo 5 é dedicado ao tema da educação pública de forma geral e em especial a alguns programas específicos que objetivam diminuir a evasão escolar, qualificar o aprendizado e aprimorar a gestão escolar. São avaliados os Programas da Merenda Escolar, do Livro Didático e dos Conselhos Escolares. O ensino superior também é focado por meio da opinião da população acerca do Programa Universidade para Todos.

A cultura é o tema analisado no capítulo 6, sob a ótica das dinâmicas e dos contextos sociais urbanos, considerados fatores importantes para seu entendimento. Desta forma, quatro elementos foram destacados: a percepção social sobre a

organização urbana para a prática cultural; as disposições culturais para o uso do tempo; as percepções a respeito da oferta cultural; e a frequência da prática cultural.

O capítulo 7 aborda o tema da mobilidade urbana, consolidando os resultados mais relevantes já divulgados anteriormente pelo Ipea – janeiro e maio de 2011. Nele, são identificados os meios de transporte e os tipos de integração mais utilizados pela população e também aspectos como a sensação de segurança em sua utilização, a sinalização, a frequência dos congestionamentos enfrentados, a qualidade do transporte público, o acesso e as fontes de informação e algumas características sobre o deslocamento a pé e de bicicleta.

No capítulo 8, é a vez de os bancos serem analisados, considerando a atividade como concessão do Estado para a atuação da iniciativa privada concorrentemente à própria atuação pública e sob sua regulação. O estudo dividiu-se em duas partes: a primeira analisa a exclusão bancária – quantificação, caracterização socioeconômica e demográfica desses excluídos, barreiras à inclusão no sistema e seus anseios –, enquanto a segunda tratou de avaliar a percepção da população sobre a relação estabelecida com as instituições bancárias, inclusive o acesso, a qualidade dos serviços prestados e a segurança na realização das operações. A própria função dos bancos é investigada segundo a compreensão da população.

Trabalho e renda completam a pesquisa SIPS em sua edição de 2010. A riqueza dos dados coletados propiciou a elaboração de dois capítulos, sendo o primeiro, capítulo 9, dedicado à análise da parcela integrante da população economicamente ativa – trabalhadores declarados como ocupados e desocupados. Neste contexto, foram analisadas questões relativas aos direitos trabalhistas e às condições de trabalho e exigências e dificuldades para o acesso ao trabalho remunerado no país, sempre do ponto de vista da percepção social dos entrevistados.

O segundo enfoque dado ao tema do trabalho e renda, discutido no capítulo 10, analisou a questão da inatividade no país. A preocupação do estudo neste quesito recaiu na identificação dos grupos de pessoas que se encontravam no período de realização da pesquisa na condição de inativos, mas que mantinham a disposição de se (re)inserirem no mercado de trabalho, conforme suas características socioeconômicas e demográficas.

Na edição de 2011 do SIPS está prevista a participação de temas como assistência social, mobilidade urbana, defesa nacional, tempo no trabalho, educação, valores sociais, saúde, saneamento básico e comunicação e mídia.

Fabio Schiavinatto  
**Organizador**



SIPS JUSTIÇA

**OPINIÃO PÚBLICA, PESQUISA APLICADA E REFORMA DA JUSTIÇA: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS, POLÍTICOS E ANALÍTICOS**

Fabio de Sá e Silva\*

**1 INTRODUÇÃO**

Entre os vários aspectos da ação do Estado em sociedades democráticas, a administração da Justiça é um dos que tem recebido maior nível de atenção (SANTOS, 1987, 2007). Ao longo dos últimos anos, inúmeros estudos acadêmicos, artigos e reportagens de mídia, manifestações de intelectuais e formadores de opinião, investimentos de órgãos governamentais e organismos internacionais e até mesmo iniciativas populares têm gravitado em torno da Justiça.

Embora existam vários motivos para isso, dois merecem destaque quando se trata de retornar ao tema segundo a percepção dos cidadãos e não, por exemplo, de investidores ou organismos multilaterais. Por um lado, há que se ter em mente que o acesso à Justiça estatal não significa apenas o acesso a um conjunto de bens e serviços públicos específicos – a defesa técnica no processo ou a prestação jurisdicional propriamente dita –, mas sim, ao menos em tese, o acesso *aos meios pelos quais outros direitos podem se tornar efetivos* (CAPELLETTI; GARTH, 1978, 1988). Essa característica potencialmente democratizante da atuação dos órgãos da Justiça estatal adquire especial importância em países como o Brasil, nos quais, conforme observam alguns autores, os cidadãos vêm crescentemente tomando

(...) consciência de que os processos de mudança constitucional lhes deram direitos significativos – direitos sociais e econômicos – [e,] por isso, vêem no direito e nos tribunais um instrumento importante para fazer reivindicar os seus direitos e as suas justas aspirações a serem incluídos no contrato social. (SANTOS, 2007, p. 29).

Por outro lado, tem-se ainda que a boa e equânime oferta de Justiça pelo Estado produz efeitos que transcendem a realidade específica dos indivíduos e grupos que com ela interagem: na longa duração das comunidades políticas, a

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa e chefe de gabinete da Presidência do Ipea.

atuação da Justiça ajuda a consolidar um sentido coletivo de cidadania – ou seja, de pertencimento a uma experiência social compartilhada, na qual todos são iguais em respeito e consideração (SÁ E SILVA, 2010).<sup>1</sup>

Resulta daí que as reflexões sobre a organização e o funcionamento da Justiça estatal não podem ficar adstritas aos tradicionais elementos da eficácia, eficiência e efetividade, mas devem também incorporar a necessária preocupação com a construção da legitimidade de suas instituições e práticas. Nesse contexto, a coleta e análise de dados de opinião pública sobre esse setor fornecem elementos cruciais para a sua reforma e modernização e, num sentido mais geral, a melhoria das políticas públicas e o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Este texto se situa nessa possível intersecção entre *opinião pública, pesquisa aplicada e reforma da Justiça*, tendo como pano de fundo os dados e relatórios produzidos em relação a esse item do Sistema de Indicadores de Percepção Social do Ipea. A seção 2, logo a seguir, sistematiza os achados mais descritivos da pesquisa, segundo os quais: *i*) a população brasileira apresenta uma avaliação bastante crítica da Justiça, revelada tanto por uma *nota* geral abaixo do ponto médio da escala, quanto por avaliações de dimensões específicas – em quesitos de rapidez, facilidade no acesso, custo, qualidade e Justiça das decisões, honestidade e punição da corrupção interna e imparcialidade, com o tratamento igualitário de todos os cidadãos; e *ii*) essa percepção é, em princípio, *generalizada* na população e tende a ser *mais intensa junto aos que já foram autores de ação na Justiça*.

A seção 3 recupera alguns esforços analíticos mais sofisticados levados a efeito a partir dos dados coletados. Esses esforços permitiram apreender o impacto de avaliações específicas sobre a nota geral, bem como analisar os hábitos dos respondentes em relação à Justiça. Resulta daí que: *i*) a *qualidade da Justiça* – capacidade de produzir decisões boas, que ajudem a resolver os casos de maneira justa – é tão impactante quanto a *rapidez*; e *ii*) nem todos os conflitos têm a mesma possibilidade de serem levados à Justiça pelos cidadãos, e a percepção negativa em relação a alguns aspectos do funcionamento da Justiça pode estar desencorajando alguns atores a buscá-la, quando dela necessitam. Ambos esses achados convidam a novas reflexões sobre por onde atuar na reforma da Justiça.

A seção 4, por fim, aponta para os limites desses dados e das análises, reclamando por novas linhas de pesquisa que integrem opinião pública, atributos sociodemográficos e atitudes em relação à Justiça, com vistas a compor um mosaico mais completo sobre cidadãos e Justiça.

---

1. As referências à oferta de justiça *pelo Estado* ou à *justiça estatal* visam apenas demarcar com maior precisão o campo de análise deste texto, tendo em vista a copiosa literatura sociojurídica que documenta outras formas de se produzir *justiça*, as quais vão desde a mediação comunitária até os sistemas de solução de controvérsias previstos no direito internacional e operados por organizações fora do Estado.

## 2 A IMAGEM PÚBLICA DA JUSTIÇA: PERCEPÇÃO CRÍTICA, GENERALIZADA NA POPULAÇÃO E MAIS FORTE JUNTO A AUTORES DE AÇÕES NA JUSTIÇA

### 2.1 Percepção geral: a nota dos cidadãos para a Justiça

Em consonância com o que se observa em outras investigações do gênero (AMB/IPESPE, 2008; IBOPE/INTELIGÊNCIA, 2009; CUNHA, 2010), os entrevistados desta pesquisa apresentam uma avaliação geral bastante crítica da Justiça.<sup>2</sup> A média apurada em pergunta que solicitava a atribuição de nota de *zero a dez* à Justiça soma 4,55 (tabela 1), estando, portanto, abaixo do ponto médio da escala adotada na pesquisa.<sup>3</sup>

TABELA 1  
Avaliação geral da Justiça pelos cidadãos

De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?	4,55
---	------

Fonte: Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín. = 0 e Máx. = 10.

### 2.2 Percepção por dimensões: rapidez, honestidade e imparcialidade como aspectos da Justiça que, na visão dos cidadãos, apresentam o quadro mais crítico

Na tentativa de distinguir entre os vários aspectos que informam a percepção geral dos entrevistados, a pesquisa solicitou a avaliação de dimensões específicas que a literatura sugere serem relevantes na formação de juízos sociais sobre a Justiça. São elas: *i*) a *rapidez* na decisão dos casos; *ii*) a facilidade no *acesso*; *iii*) o baixo *custo*, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos; *iv*) a capacidade de produzir *decisões boas*, que ajudem a resolver os casos de forma *justa*; *v*) a *honestidade* dos integrantes da Justiça e a capacidade desta em *punir os que se envolvem em casos de corrupção*; e *vi*) a *imparcialidade* da Justiça, decorrente de sua capacidade de tratar ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, *todos de maneira igual*.

Da análise dos dados, verifica-se que a dimensão da *honestidade* dos integrantes da Justiça, incluindo a capacidade desta de *punir os que se envolvem em*

2. A pesquisa AMB/Ipespe teve por objetivo analisar a confiança dos brasileiros nas instituições. Entre os seus entrevistados, 56% disseram confiar no *Poder Judiciário/Justiça*, 37% disseram não confiar e 7% não sabiam dizer ou não responderam à questão. A pesquisa Ibope/Inteligência, de mesmo objetivo, verificou que, embora a maioria da população confie na justiça (16% disseram ter *muita confiança* e 45% disseram ter *alguma confiança*), ainda é notável o índice de pessoas que dizem não ter *quase nenhuma confiança* (20%) e *nenhuma confiança* (18%). Por fim, o Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJ/Brasil) da Direito GV, apurado no 2º trimestre de 2010, registra um subíndice de percepção, o que mais importa para esta análise, de 3,3 (Max.=10).

3. A margem de erro da nota média na amostra nacional é de 0,2 (na escala de 0-10), para um intervalo de confiança de 95% e supondo variância máxima. Pode-se afirmar, então, que a média populacional pertence ao intervalo 4,35-4,75 com 95% de confiança. As margens de erro nas regiões são as seguintes: SE-0,32; S-0,5; N-0,39; NE-0,53; CO-0,55. Essas margens foram calculadas com base na amostra reduzida utilizada na análise multivariada.

*casos de corrupção* é a que apresenta a *pior avaliação* (tabela 2), com as dimensões da *imparcialidade* no tratamento dos cidadãos e da *rapidez* na decisão dos casos. As médias apuradas para essas dimensões foram de 1,17 para a primeira e 1,18 para as demais, em uma escala de zero a quatro, sem que a diferença de 0,01 seja estatisticamente significativa.<sup>4</sup> Seguem-se então as dimensões de *custo* e *facilidade no acesso*, cujas médias de 1,45 e 1,48, respectivamente, diferem significativamente entre si e em relação às demais, de um ponto de vista estatístico. Mais bem avaliada, embora com média ainda inferior ao ponto médio da escala (1,60), vem a dimensão da capacidade de produção de *boas decisões* e de resolução dos conflitos de forma justa.

TABELA 2

### Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo dimensões específicas

**Vou mencionar algumas coisas que as pessoas geralmente esperam encontrar na Justiça e gostaria que o(a) senhor(a) dissesse como a Justiça brasileira está em cada uma delas**

	Média nacional (N = 2.689) Mín. = 0, Máx. = 4
Decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa	1,60
Facilidade no acesso	1,48
Baixo custo, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos	1,45
Imparcialidade, tratando ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual	1,18
Rapidez na decisão dos casos	1,18
Honestidade dos seus integrantes e punição dos que se envolvem em casos de corrupção	1,17

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Muito mal = 0, mal = 1, regular = 2, bem = 3 e muito bem = 4.

### 2.3 Percepção por segmentos: a investigação como especial gargalo na avaliação dos cidadãos

Além das questões indicadas no item anterior, a pesquisa incluiu uma questão na qual os entrevistados eram solicitados a dizer *como [avaliavam] o trabalho de [juízes, promotores de Justiça, defensores públicos, advogados, Polícia Civil e Polícia Federal]: se muito mal, mal, regular, bem ou muito bem.*

Dois eram os objetivos subjacentes a essa questão: de um lado, captar diferenças eventualmente associadas à percepção de aspectos mais concretos do cotidiano

4. As significâncias estatísticas das diferenças observadas na nota média foram testadas por meio de regressão linear multivariada, incluindo-se controles para região, renda, escolaridade, etnia, sexo e idade.

da Justiça, quais sejam: a produção de decisões, a fiscalização da lei, a defesa de direitos e a investigação de condutas tidas como crime, elemento fundamental à boa administração da Justiça penal. De outro lado, indicar aos entrevistados que a noção de Justiça com a qual se trabalhava era a de um *sistema*, que não se resume ao Judiciário nem à figura dos juízes.

Os resultados da coleta de dados, traduzidos em escala de 0 a 4, estão dispostos na tabela 3, a seguir.

**TABELA 3**  
**Como você avalia o trabalho de cada um dos atores abaixo no funcionamento da Justiça no Brasil?**

Ator	Média nacional
Polícia Federal	2,20
Promotor	2,20
Juiz	2,14
Defensor Público	2,04
Advogado	1,96
Polícia Civil	1,81

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Muito mal = 0, mal = 1, regular = 2, bem = 3 e muito bem = 4. O menor número de respostas válidas foi de 2.722. Para o nível de confiança de 95%, a margem de erro é de 0,04. Todas as diferenças são estatisticamente significativas pelo menos no nível de 5%.

Da análise dos dados, percebe-se que nenhum segmento foi bem avaliado, em média. O segmento mais bem avaliado, a Polícia Federal, tem média de 2,20, pouco superior ao ponto médio da escala. Esse desempenho não deixa de soar intuitivo, tendo em vista o alto grau de exposição, geralmente com conotação positiva, de que desfrutaram as operações da Polícia Federal na mídia no passado recente.

Ao mesmo tempo, percebe-se que o segmento com a média mais baixa – a única rigorosamente abaixo de 2,00 – também está ligada à investigação: trata-se da Polícia Civil, o que pode indicar, entre os cidadãos, especial desconfiança em relação à efetividade da investigação de crimes, cuja competência é da Polícia Judiciária dos estados e do Distrito Federal.

#### **2.4 Não importa o corte (I): a constância da crítica ante atributos sociodemográficos**

Adotando-se um recorte espacial e, a partir daí, conduzindo uma análise da percepção social da Justiça por *regiões geográficas*, verifica-se que a média encontrada anteriormente apresenta algumas variações (tabela 4).

TABELA 4  
Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo a região geográfica

Região	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Sudeste	4,07
Sul	4,26
Nordeste	4,70
Norte	5,27
Centro-Oeste	5,30

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín. = 0 e Máx. = 10.

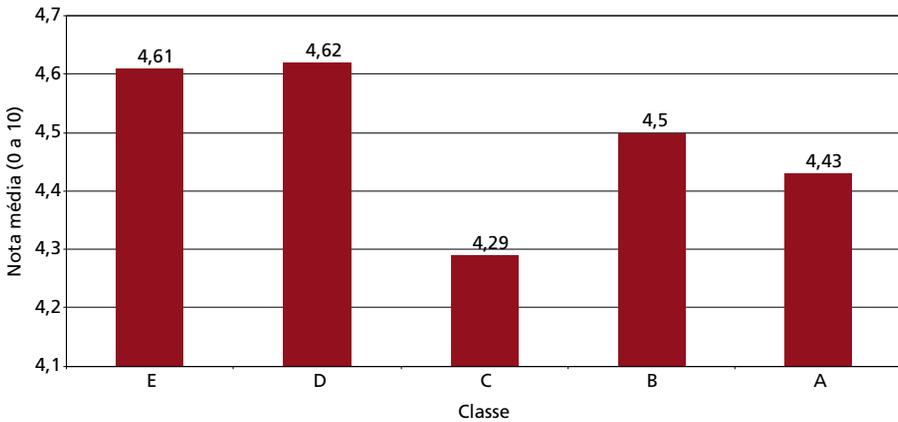
As médias das regiões *Norte* e *Centro-Oeste* são maiores que as das demais, de um ponto de vista estatístico, mesmo quando se controla por renda, escolaridade, raça/etnia, sexo e idade. Já entre as demais regiões, as diferenças encontradas não exibem significância estatística. Assim, embora a nota média do Norte seja quase 0,7 pontos maior que a do Sudeste, essa diferença não pode ser seguramente generalizada para toda a população dessas regiões, na presença dos controles. Portanto, *não se pode dizer com segurança que a Justiça seja mais bem avaliada no Norte que no Sudeste, mas pode-se dizer que ela é mais bem avaliada no Norte e no Centro-Oeste que no resto do país.* Fica como tarefa para estudos futuros explicar as razões dessas diferenças.

A incorporação de variáveis sociodemográficas relativas a: *i)* renda; *ii)* escolaridade; *iii)* sexo; *iv)* raça/etnia; e *v)* idade mostra variações importantes, mas nem todas estatisticamente significativas ou comuns a todas as regiões. Com isso, mais uma vez, verifica-se que pode haver medida importante de variação *regional* na organização da Justiça brasileira, a qual pode estar produzindo efeitos desiguais na percepção que *determinados grupos sociais, situados em determinados locais*, têm sobre ela.

No tocante ao item *renda*, observa-se que, na amostra nacional, as classes D e E dão notas *um pouco mais altas* para a Justiça (médias de 4,61 para quem tem renda familiar mensal até dois salários mínimos e 4,62 para quem tem renda familiar mensal entre dois e cinco salários mínimos). A classe C (com renda familiar mensal entre cinco e dez salários mínimos) é a que traz a pior avaliação, com média de 4,29. Seguem-se então as classes B (renda familiar mensal entre dez e 20 salários mínimos) e A (renda familiar mensal acima de 20 salários mínimos), ocupando posição intermediária em relação às demais, com notas médias na casa dos 4,50 e 4,43, respectivamente (gráfico 1 e tabela 1A, do anexo 1).

GRÁFICO 1

Nota média para a Justiça, segundo classe (renda)



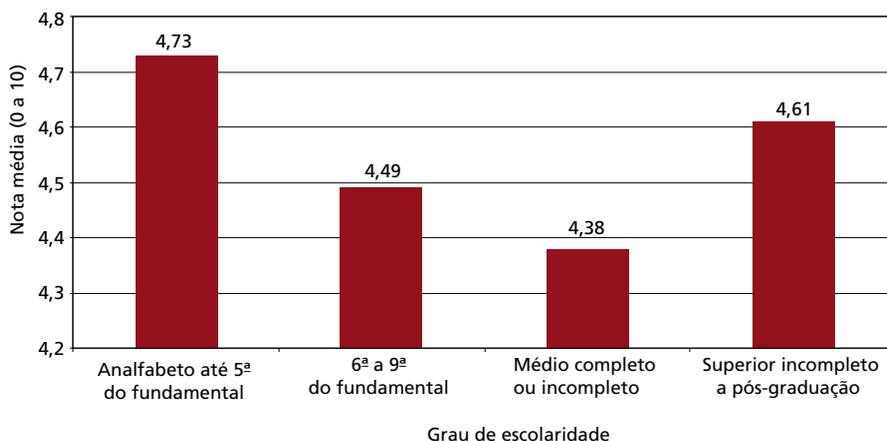
Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Na escala da 0 a 10, no entanto, essas diferenças mostram-se bem pequenas para uma afirmação categórica relacionando faixas de renda e avaliação da Justiça. E, quando controladas por região, escolaridade, sexo, idade e raça/etnia, essas diferenças acabam por perder a significância estatística, não comportando generalização segura para toda a população brasileira.

No tocante ao item *escolaridade*, a amostra nacional apresenta um comportamento semelhante ao observado na *renda*. Respondentes que se declaram analfabetos ou que estudaram até a 5ª série do ensino fundamental (antiga 4ª série do 1º grau) dão nota substancialmente *mais alta* para a Justiça (média de 4,73). Já os que declaram ter cursado da 6ª à 9ª série do ensino fundamental (antigas 5ª a 8ª séries do 1º grau), bem como os que iniciaram e eventualmente completaram o ensino médio (antigo colegial), possuem as avaliações menos generosas, com médias de 4,49 e 4,38, respectivamente. Por fim, aparecem os que se situam entre superior incompleto e pós-graduação, ocupando posição intermediária em relação às demais, com nota média na casa de 4,61 (gráfico 2 e tabela 2A, do anexo 1).

GRÁFICO 2

## Nota média para a Justiça, segundo a escolaridade



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Na escala da 0 a 10, no entanto, essas diferenças mostram-se bem pequenas para uma afirmação categórica relacionando faixas de renda e avaliação da Justiça. E, quando controladas por região, renda, sexo, idade e raça/etnia, no entanto, essas diferenças mais uma vez não se mostram estatisticamente significativas, não comportando generalização segura para toda a população brasileira.

No tocante ao item *raça ou etnia*, a amostra nacional traz um quadro um pouco distinto. Respondentes que se declaram pardos ou morenos têm avaliação bem maior que os demais (média de 4,76, contra 4,44 dos brancos, 4,36 dos amarelos e 4,25 dos pretos ou negros), não havendo diferença estatisticamente significativa entre as demais raças/etnias (tabela 5).

TABELA 5

## Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo a raça/etnia

Raça/etnia	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Branca	4,44
Preta/negra	4,25
Amarela	4,36
Parda/morena	4,76

Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín.= 0 e Máx.= 10. Indígenas figuraram em número muito pequeno na amostra para que pudessem ser incluídos na análise.

A diferença entre os pardos e os demais prova ser estatisticamente significativa, inclusive quando a amostra é controlada por região, renda, escolaridade, sexo e idade. Entretanto, refazendo-se a análise por região sob a presença dos controles, nota-se que aquela diferença persiste *apenas na amostra da região Sudeste*. Assim, a relação aparentemente nacional observada entre *raça ou etnia* parda e percepção geral mais favorável da Justiça – reitere-se, pequena em uma escala de 0 a 10 – só pode ser seguramente afirmada nessa região.

Com relação à variável *sexo*, nota-se que a nota média atribuída pelas mulheres é um pouco maior que a dos homens (4,65 para as primeiras, contra 4,43 para os segundos), segundo se vê na tabela 5. Essa diferença – igualmente pequena, em uma escala de 0 a 10 – apresenta significância estatística mesmo quando controlada por região, renda, escolaridade, *raça/etnia* e idade.

TABELA 6  
Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo o sexo

Sexo	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Masculino	4,43
Feminino	4,65

Fonte: SIPS/Ipea.

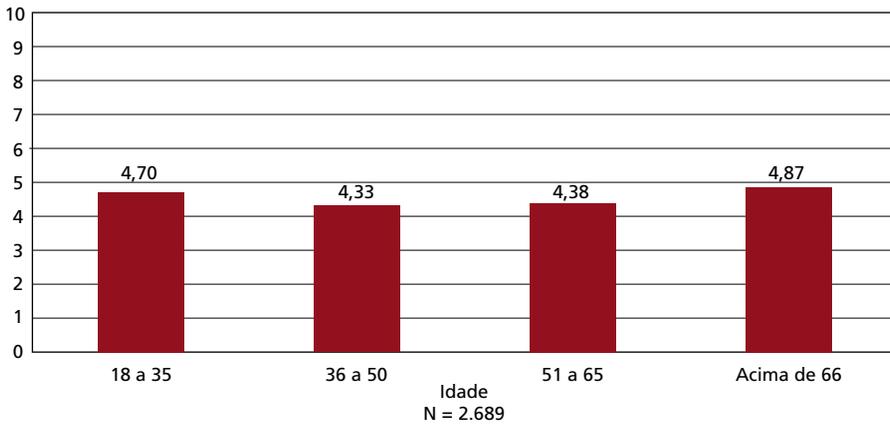
Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín. = 0 e Máx. = 10.

No entanto, refazendo-se a análise por região, nota-se que a diferença encontrada subsiste apenas nas regiões *Sudeste e Norte*. Nas demais amostras e na presença dos controles não há diferenças estatisticamente significativas entre os sexos. Assim, a relação aparentemente nacional observada entre sexo feminino e percepção mais favorável da Justiça só pode ser seguramente afirmada nessas regiões.

Com relação à variável *idade*, a percepção geral dos cidadãos sobre a Justiça tem comportamento que mais uma vez faz lembrar o observado na análise das variáveis *renda e escolaridade*. A nota média atribuída pelos respondentes para a Justiça é maior entre os mais novos (entre 18 e 35 anos, média de 4,70) e os mais velhos (acima de 66 anos, média de 4,87), em ambos os casos com diferenças estatisticamente significativas em relação aos demais estratos. Já os adultos (tanto na faixa de 36 a 50 anos, quanto na faixa de 51 a 65 anos) atribuem nota média bem mais baixa, na casa dos 4,33 e 4,38, respectivamente (gráfico 3 e tabela 3A, do anexo 1).

GRÁFICO 3  
Nota média para a Justiça, segundo a idade



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

No entanto, são diferenças pequenas, em uma escala de 0 a 10. E, refazendo-se a análise por região, nota-se que tais diferenças persistem *apenas na amostra da região Sudeste*. Nas demais amostras e na presença dos controles, não há diferenças estatisticamente significativas entre as faixas etárias. Assim, a relação aparentemente nacional observada entre os dois extremos etários e a percepção mais favorável da Justiça só pode ser seguramente afirmada nessa região.

Nota-se, portanto, que quando apuradas em função de recortes sociodemográficos, as diferenças entre as notas médias atribuídas pelos cidadãos à Justiça nunca chegam a estabelecer grandes clivagens no país – por exemplo, entre ricos e pobres ou pretos e brancos –, como a intuição sociológica faria sugerir. Ao contrário, *a percepção relativamente negativa da Justiça pode ser tida, em princípio, como generalizada na população brasileira*.

### 2.5 Não importa o corte (II): a constância da avaliação das dimensões ao longo dos atributos sociodemográficos

Diante dos achados anteriores, considerou-se importante examinar se, a despeito da relativa constância na *nota geral*, haveria variação na avaliação *das dimensões específicas da Justiça* – rapidez; facilidade no acesso; custo; qualidade e Justiça das decisões; honestidade e punição da corrupção interna; e imparcialidade, com o tratamento igualitário de todos os cidadãos – em função de atributos sociodemográficos. Os achados daí extraídos, no entanto, confirmam aquelas conclusões.

TABELA 7  
Dimensões da Justiça e atributos sociodemográficos

Atributos	Avaliação da Justiça em relação a						
	Rapidez	Acesso	Custo	Decisões justas	Honestidade	Imparcialidade	
Região	Sul	1,15	1,48	1,55	1,58	1,21	1,20
	Sudeste	1,05	1,38	1,35	1,53	1,04	1,11
	Centro-Oeste	1,27	1,65	1,51	1,63	1,24	1,22
	Nordeste	1,27	1,47	1,49	1,69	1,33	1,31
	Norte	1,40	1,66	1,49	1,65	1,23	1,09
Sexo	Masculino	1,17	1,51	1,46	1,62	1,17	1,19
	Feminino	1,20	1,46	1,43	1,59	1,18	1,18
Escolaridade	Analfabeto a 5ª do fundamental	1,32	1,53	1,50	1,66	1,28	1,30
	6ª a 9ª do fundamental	1,20	1,49	1,44	1,58	1,17	1,15
	Médio completo ou incompleto	1,11	1,42	1,43	1,56	1,13	1,08
	Superior incompleto a pós-graduação	1,01	1,50	1,40	1,62	1,08	1,20
Raça/etnia	Branca	1,17	1,51	1,46	1,60	1,18	1,20
	Preta/negra	1,16	1,39	1,32	1,54	1,21	1,21
	Amarela	1,30	1,53	1,53	1,76	1,21	1,21
	Parda/morena	1,20	1,46	1,45	1,60	1,16	1,15
Renda	Até dois salários	1,26	1,46	1,48	1,68	1,27	1,22
	De dois a cinco salários	1,20	1,51	1,46	1,58	1,16	1,18
	De cinco a dez salários	1,07	1,41	1,34	1,53	1,05	1,14
	De dez a 20 salários	1,15	1,61	1,50	1,56	1,18	1,16
	Mais de 20 salários	1,96	1,50	1,41	1,53	1,14	1,15
Idade	18 a 24 anos	1,18	1,54	1,45	1,63	1,23	1,18
	25 a 34 anos	1,19	1,51	1,51	1,62	1,12	1,16
	35 a 44 anos	1,15	1,44	1,44	1,60	1,16	1,11
	45 a 54 anos	1,14	1,42	1,40	1,57	1,13	1,14
	55 a 64 anos	1,26	1,51	1,46	1,62	1,24	1,31
	65 anos ou mais	1,34	1,53	1,45	1,63	1,39	1,41
<b>Média nacional</b>	<b>1,19</b>	<b>1,48</b>	<b>1,45</b>	<b>1,60</b>	<b>1,18</b>	<b>1,18</b>	

Fonte: SIPS/lpea.

Elaboração do autor.

Obs.: Muito mal = 0, mal = 1, regular = 2, bem = 3 e muito bem = 4.

A tabela 7 apresenta a avaliação média das dimensões da Justiça segmentada pelos atributos sociodemográficos tradicionalmente considerados – região, sexo, escolaridade, raça/etnia, renda e idade. As células em destaque dão conta das maiores distâncias, para cima e para baixo, em relação à média nacional.

Em uma análise preliminar, observa-se, por exemplo, que não há dimensão na qual a variação de um determinado atributo sociodemográfico faça a avaliação saltar um degrau na escala original, seja para cima, seja para baixo, em relação aos valores da média. Para exemplificar com um caso extremo: a média nacional para *rapidez* é 1,19. Com relação à variável *renda*, o menor valor em relação dessa média, de 1,07, é encontrado entre os que recebem de cinco a dez salários mínimos; enquanto o maior valor, de 1,96, é encontrado em meio aos que recebem mais de 20 salários mínimos. Ambos os extremos estão, no entanto, na faixa do *mal*: nem o maior valor foi suficiente para alcançar a faixa do *regular*, nem o menor valor chega a ocupar a faixa do *muito mal*.

Procedendo-se à análise de regressão linear multivariada, na qual os efeitos das variáveis sociodemográficas e da experiência prévia com a Justiça na condição de autor são levados em consideração *simultaneamente*, tem-se que nenhuma das variáveis em questão produz impacto máximo de sequer 0,5 unidade (na escala de 0 a 4) sobre qualquer uma das dimensões.

Assim, esses achados confirmam a conclusão de que a população brasileira apresenta uma avaliação bastante crítica e generalizada sobre a Justiça, tanto no seu sentido mais amplo, como observado na atribuição de *nota média*, quanto em um sentido mais específico, associado a cada uma das dimensões que a literatura considera relevantes.

## 2.6 Um diferencial relevante: a condição de autor

Por fim, cuidou-se de agregar o efeito que a *experiência no trato com a Justiça* possivelmente provoca na forma pela qual os cidadãos brasileiros a percebem, com base na distinção entre três segmentos: aqueles que têm ou já tiveram casos tramitando na Justiça na condição de *autores*; aqueles que têm ou já tiveram casos tramitando na Justiça na condição de *réus*; e aqueles que não têm e nunca tiveram casos tramitando na Justiça.

TABELA 8  
Avaliação geral da Justiça pelos cidadãos, segundo experiência

Você já teve ou tem algum caso tramitando na Justiça?	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Sim, como autor	3,79
Sim, como réu	4,43
Não	4,86

Fonte: SIPS/lpea.

Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.696), Mín.= 0 e Máx.= 10. Respondentes que afirmaram já ter tido casos tramitando na Justiça como *autores* e *réus* não foram contabilizados.

Considerando-se a nota geral e a amostra nacional, verifica-se que os autores de ações na Justiça (média = 3,79) fazem, em média, uma avaliação pior da Justiça que os réus (média = 4,43) e que os que nunca tiveram experiência na Justiça (média = 4,96). Essas diferenças são significativas mesmo quando se controla por região, renda, escolaridade, raça/etnia, sexo e idade. Em outras palavras, se, em geral, a avaliação da Justiça é bastante negativa para a população brasileira, ela parece ser pior entre os que a buscaram ativamente para ver direitos efetivados ou conflitos resolvidos (tabela 8).

### 3 ALÉM DE ESCALAS E RECORTES: DIMENSÕES COM MAIOR IMPACTO E HÁBITOS DE JUSTICIABILIDADE ENTRE OS RESPONDENTES DA PESQUISA

Trabalhados a partir de técnicas analíticas mais sofisticadas, os dados coletados permitiram a abertura de novas frentes de compreensão da relação entre os cidadãos e a Justiça. Verificou-se, assim, que dimensões específicas mais “pesam” na composição da nota geral e quais os problemas que efetivamente levam as pessoas a procurar a Justiça, o que, em alguma medida, pode estar condicionado pela maneira como eles a enxergam.

#### 3.1 O que pesa na percepção: efeito da avaliação das dimensões específicas da Justiça sobre a nota geral

Outra forma de se compreender a percepção dos cidadãos sobre a Justiça consiste em examinar a relação entre a avaliação que eles fazem de cada uma daquelas dimensões específicas antes mencionadas e a nota geral que atribuem para o setor. Isso pode ser feito em duas etapas. Em primeiro lugar, pode-se verificar se a melhora na avaliação de cada dimensão tem relação positiva e estatisticamente significativa com a melhora na nota geral. Em segundo lugar, pode-se buscar estimar *em que medida a substancial melhora na avaliação de cada dimensão específica da Justiça traz impactos positivos na nota geral que os respondentes atribuem a esta.*

Segundo se observa pelas tabelas de 4A a 9A do anexo 1, a relação entre a percepção de cada dimensão e a percepção geral é sempre positiva, ou seja, a nota média aumenta conforme melhora a percepção acerca das dimensões específicas.<sup>5</sup>

Um esforço adicional pode ser orientado para *quantificar* o impacto que essas dimensões específicas produzem sobre a nota geral. Nesse sentido, conforme síntese da tabela 7, é possível observar que as dimensões de *rapidez na decisão dos casos* e produção de *decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa* são

---

5. Apenas no caso da dimensão específica da *imparcialidade*, que envolve um questionamento sobre se a justiça trata *ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual*, essa relação positiva não apresenta significância estatística na presença de controles por região, renda, escolaridade, sexo, raça/etnia e idade. Em outras palavras, não se pode dizer que, no conjunto da população brasileira, a melhora na avaliação da *imparcialidade* vem acompanhada de uma melhora na avaliação geral da justiça.

as que têm maior impacto. Melhorando-se a percepção sobre essas dimensões de 0 ( *muito mal* ) para 4 ( *muito bem* ), aumenta-se (em média) a nota geral em 2,5 e 2,0, respectivamente. Assim,  *os dados parecem indicar que, para a avaliação geral que o conjunto da população brasileira faz da Justiça, tão importante quanto o rápido trâmite dos processos é a produção de resultados que ajudem na resolução dos conflitos e afirmem um sentido de Justiça nos casos concretos. Facilidade no acesso e honestidade dos integrantes da Justiça, com a punição dos que se envolvem em casos de corrupção são as que têm o segundo maior impacto, de 1,0 (em média). O custo envolvido na defesa de direitos é o que tem menor impacto, de 0,6 (em média).<sup>6</sup>*

TABELA 9

**Medida de impacto na avaliação de cada dimensão específica da Justiça sobre a nota geral**

Dimensão	Medida do impacto, quando a avaliação salta de 0 (muito mal) para 4 (muito bem)
Rapidez na decisão dos casos	+ 2,50
Decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa	+ 2,00
Facilidade no acesso	+ 1,00
Honestidade dos seus integrantes e punição dos que se envolvem em casos de corrupção	+ 1,00
Baixo custo, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos	+ 0,60
Imparcialidade, tratando ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual	Não é estatisticamente significativo

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Dada a já verificada importância da variável espacial, porém, cuidou-se de refazer a análise segundo as amostras de cada região. Com isso, observou-se mais uma vez uma incidência territorialmente desigual da relação entre a avaliação das dimensões específicas e a avaliação geral da Justiça. O quadro 1, enfim, sintetiza os achados sobre a medida de impacto da avaliação de cada dimensão específica da Justiça sobre a nota geral, permitindo um comparativo entre as diversas regiões geográficas.

QUADRO 1

**Medida de impacto da avaliação de cada dimensão específica da Justiça sobre a nota geral para todas as regiões**

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Rapidez na decisão dos casos					
Decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa					
Facilidade no acesso					

(Continua)

6. A *imparcialidade*, como se assinalou, não mostrou impactos estatisticamente significativos no âmbito da amostra.

(Continuação)

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Honestidade dos seus integrantes e punição dos que se envolvem em casos de corrupção					
Baixo custo, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos					
Imparcialidade, tratando ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual					

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

 Sem impacto estatisticamente significativo Com médio impacto Com alto impacto

### 3.2 Entre percepção e usos da Justiça: novas questões para discussão

Um último tema merecedor de destaque é o dos hábitos de justiciabilidade vigentes entre os brasileiros. Em particular, o que se buscou examinar entre os respondentes da pesquisa é se a procura pela Justiça para a resolução de conflitos ou a realização de direitos está associada a atributos sociodemográficos ou a tipos de problemas enfrentados.

De maneira geral, os tipos de problemas mais sérios relatados pelos entrevistados foram (tabela 10):

TABELA 10

#### Frequência de problemas reportados pelos entrevistados

Vou mencionar alguns tipos de problemas que as pessoas costumam enfrentar e gostaria que você me dissesse, entre esses, qual foi o mais sério que já enfrentou	
Problemas	%
Família	24,86
Vizinhança	11,71
Relações de trabalho	15,43
Pessoas com as quais fez negócio	6,46
Empresas com as quais fez negócio	8,11
Crime e violência	10,74
Cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco	2,51
Previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais	8,57
Trânsito	6,17
Imóvel ou terra	2,91
Criança e adolescente	1,26
Violência de agentes do Estado	1,09
Problemas com repartições ou empresas públicas	0,17
<b>Total (N = 1.750)</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

A análise de regressão multivariada<sup>7</sup> demonstrou que, controlando-se pelos demais fatores sociodemográficos, conforme anexo 2, a *probabilidade de os respondentes buscarem a Justiça* é maior nos casos criminais e menor nos casos envolvendo: *empresas com as quais fez negócio, cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco, vizinhança, pessoas com as quais já fez negócios, ou previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais*. A tabela 11 indica a magnitude dessa redução de probabilidade em relação a casos da categoria *família*, tomada como referência.

TABELA 11  
Probabilidades relativas de busca da Justiça por tipo de problema

Quem você procurou em primeiro lugar para resolver esse problema? Resposta: Justiça estatal <sup>1</sup>		
	Variáveis	Impacto
Tipos de problemas mais graves enfrentados	Família	—
	Vizinhança	-26,6**
	Relações de trabalho	-6,5
	Pessoas com as quais fez negócio	-25,8**
	Empresas com as quais fez negócio	-36,7**
	Crime e violência	10,1**
	Cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco	-33,4**
	Previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais	-20,5**
	Trânsito	-7,2
	Imóvel ou terra	-4,6
	Criança e adolescente	-16,2
	Violência de agentes do Estado	-6,4
	Problemas com repartições ou empresas públicas	-4,1

Fonte: SIPS/lpea.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Em coerência com pressupostos teóricos e metodológicos da pesquisa, duas decisões foram tomadas nesta análise. Primeiro, utilizar a expressão *Justiça estatal* para precisar melhor o campo da pesquisa, tendo em vista a copiosa literatura sociojurídica que documenta outras formas de se produzir Justiça, as quais vão desde a mediação comunitária até os sistemas de solução de controvérsias previstos no direito internacional e operados por organizações fora do Estado. Depois, agregar as respostas correspondentes aos vários segmentos do sistema de Justiça, quais sejam: Judiciário, Ministério Público, advogados, defensores públicos e Polícia Judiciária. A ideia é que todas essas autoridades representam canais oficiais para a resolução de conflitos e a realização de direitos.

Obs.: Impacto = mudança na probabilidade de buscar a Justiça, medida em pontos percentuais. (—) = categoria de referência para cálculo das mudanças na probabilidade. N = 1.701. Mudanças na probabilidade estatisticamente significativas aos níveis de 10% e 5% estão acompanhadas, respectivamente, dos sinais \* e \*\*.

Há muito se sabe que a Justiça nem sempre é acionada pelos cidadãos para resolver todos os conflitos.<sup>8</sup> Estes achados fazem emergir questões importantes

7. O modelo estimado foi o Logit.

8. Ver, nesse sentido, a ideia de uma *pirâmide de litigiosidade*, defendida por SANTOS *et al.* (1996).

para a reflexão sobre como esse fenômeno ocorre no caso brasileiro. O que leva os entrevistados a qualificarem determinadas situações como *problemas graves* e outras não? Não seria a educação em direitos uma medida necessária para ampliar a consciência de violação em casos como de relações de trabalho ou contratos, os quais apresentam números modestos para uma sociedade que se torna cada vez mais complexa, como a brasileira?

Da mesma forma, é possível perguntar: porque alguns tipos de problema são mais conducentes à Justiça que outros? O que explica que, diante de algumas situações típicas, os cidadãos sistematicamente não recorram à Justiça? Questões de mera conveniência pessoal, como é natural ocorrer em uma briga de vizinhos, ou desconfiança acerca da capacidade do sistema de Justiça de conhecer, processar e decidir os conflitos? Infelizmente, os dados apenas levantam essas questões, convidando futuras investigações que cruzem mais diretamente a *percepção* e as *atitudes* dos cidadãos em relação à Justiça.

Evidência que dialoga de maneira ainda muito lateral com essas indagações resulta do cruzamento entre *i)* experiência no trato com a Justiça; *ii)* avaliação das dimensões específicas; e *iii)* *nota geral* da Justiça atribuída pelos respondentes. Controlando-se a amostra por região, renda, escolaridade, raça/etnia, sexo e idade, percebe-se que *a melhoria na percepção da dimensão custo tem impacto positivo entre os que são ou já foram autores de demandas com trâmite na Justiça e os que nunca tiveram demandas com trâmite na Justiça, mas não têm impacto entre os réus* (quadro 2). Esse achado é até que bem intuitivo, pois os autores provavelmente tiveram de arcar de fato com custos e os que nunca tiveram demandas tramitando na Justiça, em tese, podem ter encontrado nos custos um impeditivo para isso.

#### QUADRO 2

##### **Dimensões impactantes na nota geral, de acordo com a experiência do respondente na Justiça (presença ou ausência)**

	Custo	Acesso	Imparcialidade
Autor	X		
Réu		X	X
Sem experiência	X	X	X

Fonte: SIPS/lpea.  
Elaboração do autor.

Já as dimensões *facilidade no acesso e imparcialidade não têm impacto entre os autores, mas têm impacto positivo entre os réus e os sem experiência* (quadro 2). Em outras palavras, tem-se que a melhora na percepção acerca da *facilidade do acesso* e da *imparcialidade* da Justiça afeta positiva e significativamente a nota que réus e *sem experiência* atribuem a esta. Assim, a condição de *sem experiência* pode

decorrer exatamente dos obstáculos materiais ou simbólicos (no caso da desconfiança de que a Justiça vá lhes tratar em condições de igualdade com os demais) que estes encontram para o acesso.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises sobre a percepção social da Justiça no Brasil produzidas no âmbito do projeto *Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)*, do *Ipea*, mostraram ao menos três direções nas quais pesquisas de opinião pública podem oferecer importantes subsídios a processos de reforma e modernização nesse setor.

A primeira está associada à *imagem pública* das instituições da Justiça. Nesse aspecto, quer pela *nota média* atribuída à Justiça pelos respondentes da pesquisa (4,55 em uma escala de 0 a 10), quer pela avaliação que estes fazem sobre dimensões e segmentos específicos da Justiça – na qual se destaca um juízo mais negativo em relação às dimensões *rapidez, imparcialidade e honestidade* e ao componente da investigação policial –, foi possível verificar que essa imagem é relativamente frágil entre os cidadãos e, mais que isso, que a reversão desse quadro exigirá mais que o puro e simples aumento de sua produtividade.

A segunda está associada à relativa constância daquela avaliação entre diferentes estratos da sociedade brasileira. Assim é que, quando se esmiúça a *nota média* e as avaliações das dimensões específicas em função de variáveis sociodemográficas (região, raça/etnia, sexo, escolaridade e renda), bem como da experiência prévia dos respondentes no trato com a Justiça (como autor, réu ou sem experiência), percebe-se que a relativa fragilidade na imagem pública da Justiça é, em princípio, *generalizada* na população e *tende a ser mais negativa entre os que buscaram a Justiça ativamente para a resolução de conflitos ou a realização de direitos*.

A terceira, por fim, está associada à identificação de novas áreas ou questões prioritárias, tanto para estudos quanto para a formulação de políticas públicas. Exemplos disso foram: *i*) a emergência da *qualidade da Justiça* (operacionalizada na pesquisa como *capacidade de produzir decisões boas, que ajudem a decidir os conflitos de forma justa*) como tema quase tão impactante quanto a *rapidez* na melhora da percepção da área pelos entrevistados;<sup>9</sup> *ii*) a avaliação extremamente negativa da Justiça brasileira no que tange à *honestidade* dos seus integrantes e à

---

9. Esse tipo de achado abre a oportunidade para que temas que sempre foram tidos por fundamentais na construção de uma nova política pública para a oferta da justiça – como o recrutamento e a formação de magistrados, a busca por mais proximidade entre as instituições e os cidadãos, ou a informalização e, no limite, desprofissionalização da atividade jurisdicional – retornem à agenda pública, hoje dominada por preocupações com a aceleração dos procedimentos e a melhoria na alocação de recursos.

sua capacidade de *punir os que se envolvem em corrupção*;<sup>10</sup> e *iii*) a identificação, ainda que preliminar, de conflitos com mais ou menos probabilidade de serem encaminhados à Justiça.<sup>11</sup>

Nesse sentido, é preciso levar em conta que todos os resultados do SIPS se situam no plano da *percepção*, devendo ser complementados por pesquisas quantitativas ou qualitativas que *triangulem* percepções sociais, realidade da Justiça<sup>12</sup> e atitudes dos cidadãos em relação à Justiça. Apenas assim será possível formar um quadro interpretativo mais sólido sobre como os cidadãos se relacionam com o sistema de Justiça. O mesmo vale para o questionamento sobre os sentidos da reforma e da modernização da Justiça, que emerge imediatamente de um projeto como o SIPS. Melhorar a percepção sobre *corrupção e impunidade* e promover a qualidade na oferta da Justiça são dois desafios nítidos na análise dos dados antes apresentados. Mas entender as condições e possibilidades de fazê-los requer esforços distintos de pesquisa, mais voltados a entender a política da Justiça – atores, interesses e ambientes institucionais nos quais os caminhos da Justiça são desenhados.<sup>13</sup>

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Discriminação racial e Justiça criminal em São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 43, p. 45-63, 1995.

ALMEIDA, F. N. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e política da Justiça no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS (IPESPE). **Barômetro de confiança nas instituições brasileiras**, 2008. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisa/barometro.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

10. Por exemplo: não seria a hora de se cogitar a ampliação dos poderes disciplinares de órgãos de controle da justiça, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)? Da mesma forma: a *aposentadoria compulsória* deve continuar sendo a *pena* máxima, em sede administrativa, a juízes que participam de irregularidades?

11. Por exemplo: em que medida esse padrão de litigiosidade é também conformado por desconhecimento de direitos ou descrença nas instituições?

12. Por exemplo: a *imparcialidade* da justiça foi muito mal avaliada. Mas há mesmo viés da justiça contra certos grupos? Pode-se verificar, por exemplo, que sentenças criminais são mais duras contra determinados grupos? Ou, ainda, que certos aspectos do funcionamento da justiça tornam-na hostil a certos grupos? Algumas evidências indicam que sim (ADORNO, 1995; SÁ E SILVA, 2010), mas é preciso estabelecer sempre essa tensão entre percepção e realidade.

13. O mesmo vale para o questionamento sobre os sentidos da reforma e da modernização da justiça, que emerge imediatamente de um projeto como o SIPS. Melhorar a percepção sobre *corrupção e impunidade* e promover a qualidade na oferta da Justiça são dois desafios nítidos na análise dos dados antes apresentados. Mas entender as condições e possibilidades de fazê-los requer esforços distintos de pesquisa, mais voltados a entender a política da justiça – atores, interesses e ambientes institucionais nos quais os caminhos da justiça são desenhados. Uma iniciativa exemplar nesse sentido é de Almeida (2010).

CAPELLETTI, M.; GARTH, B. Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective. **Buffalo Law Review**, v. 27, n. 2, p. 181, 1978.

\_\_\_\_\_. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Safe, 1988.

CUNHA, L. G. **Relatório ICJBrasil**. 1ª Onda, ano 2, 2010. 2ª trimestre. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/6878>>. Acesso em: 29 jul. 2010.

IBOPE/INTELIGÊNCIA. **Pesquisa de opinião pública sobre confiança em instituições – Brasil**: Job979. 2009. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09\\_11\\_26\\_ibope\\_inteligencia\\_ics.pdf](http://www.ibope.com.br/inteligencia/downloads/2009/09_11_26_ibope_inteligencia_ics.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2010.

SÁ E SILVA, F. É possível, mas agora não. A democratização da Justiça no cotidiano dos advogados populares. *In*: SÁ E SILVA, F. ; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v. 2. Estado, Instituições e Democracia: Democracia.

SANTOS, B. Introdução à sociologia da administração da Justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 21, p. 11-37, 1987.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, B. *et al.* **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**: o caso português. Porto: Afrontamento, 1996.

**ANEXO 1****TABELAS ADICIONAIS, COM NOTAS MÉDIAS DA JUSTIÇA EM FUNÇÃO DE ATRIBUTOS SOCIODEMOGRÁFICOS E DE AVALIAÇÕES DAS DIMENSÕES ESPECÍFICAS.****TABELA 1A****Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo a renda**

Renda	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Até dois SM (até R\$ 1.020,00)	4,61
Mais de dois a cinco SM (de R\$ 1.020,00 a R\$ 2.250,00)	4,62
Mais de cinco a dez SM (de R\$ 2.250,00 a R\$ 5.100,00)	4,29
Mais de dez a 20 SM (de R\$ 5.100,00 a R\$ 10.200,00)	4,50
Acima de 20 SM (acima de R\$ 10.200,00)	4,43

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín. = 0 e Máx. = 10.

**TABELA 2A****Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo a escolaridade**

Escolaridade	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Analfabeto até 4ª série do 1º grau (Primário)	4,73
Da 5ª até a 8ª série do 1º grau (Ginásial)	4,49
2º grau completo ou incompleto (Colegial)	4,38
Superior incompleto ou pós-graduação	4,61

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín. = 0 e Máx. = 10.

**TABELA 3A****Avaliação da Justiça pelos cidadãos, segundo a idade**

Idade	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
18 a 35	4,70
36 a 50	4,33
51 a 65	4,38
Acima de 66	4,87

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Média nacional (N = 2.689), Mín. = 0 e Máx. = 10.

**TABELA 4A**  
**Efeito da avaliação sobre a rapidez na decisão dos casos sobre a nota geral**

Rapidez na decisão dos casos	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Muito mal	3,06
Mal	4,30
Regular	5,57
Bem	7,05
Muito bem	7,29

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: N = 2.689, Mín. = 0 e Máx. = 10.

**TABELA 5A**  
**Efeito da avaliação sobre a facilidade no acesso sobre a nota geral**

Facilidade no acesso	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Muito mal	2,81
Mal	4,03
Regular	5,13
Bem	6,35
Muito bem	6,36

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: N = 2.689, Mín. = 0 e Máx. = 10.

**TABELA 6A**  
**Efeito da avaliação sobre o custo sobre a nota geral**

Baixo custo, para que todos os cidadãos possam defender os seus direitos	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Muito mal	3,04
Mal	4,08
Regular	5,20
Bem	6,09
Muito bem	5,86

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: N = 2.689, Mín. = 0 e Máx. = 10.

TABELA 7A

**Efeito da avaliação sobre a *qualidade* e a *Justiça* das decisões da Justiça sobre a nota geral**

Decisões boas, que ajudem a resolver os casos de forma justa	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Muito mal	2,51
Mal	3,90
Regular	4,98
Bem	6,41
Muito bem	6,20

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: N = 2.689, Mín. = 0 e Máx. = 10.

TABELA 8A

**Efeito da avaliação sobre a *honestidade dos integrantes da Justiça* e a *capacidade desta de punir os que se envolvem em corrupção*, sobre a nota geral**

Honestidade dos seus integrantes e punição dos que se envolvem em casos de corrupção	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Muito mal	3,31
Mal	4,51
Regular	5,28
Bem	6,52
Muito bem	6,33

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: N = 2.689. Mín. = 0, Máx. = 10.

TABELA 9A

**Efeito da avaliação sobre a *imparcialidade* e da *Justiça* e de sua capacidade de *tratar a todos de maneira igual*, sobre a nota geral**

Imparcialidade, tratando ricos e pobres, pretos e brancos, homens e mulheres, enfim, todos de maneira igual	De zero a dez, que nota você daria para a Justiça brasileira?
Muito mal	3,59
Mal	4,44
Regular	5,14
Bem	6,06
Muito bem	6,74

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: N = 2.689, Mín. = 0 e Máx. = 10.

## ANEXO 2

**IMPACTO DE VARIÁVEIS SOCIODEMOGRÁFICAS NA PROCURA PELA JUSTIÇA ESTATAL PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS, CONTROLANDO-SE PELOS TIPOS DE PROBLEMAS GRAVES ENFRENTADOS PELOS RESPONDENTES – CONFORME TRATADO NA TABELA 11**

TABELA 10A

**Probabilidades relativas de busca da Justiça por variáveis sociodemográficas, controlando-se por tipo de problema**

Quem você procurou em primeiro lugar para resolver esse problema? Resposta: Justiça estatal <sup>1</sup>		
	Variáveis	Impacto
Região	Sul	—
	Sudeste	-3,4
	Centro-Oeste	-15,7**
	Nordeste	-5,1
	Norte	-24,1**
Sexo	Masculino	—
	Feminino	5,6**
Escolaridade	Analfabeto a 5º do fundamental	—
	6º a 9º do fundamental	6,6*
	Médio completo ou incompleto	-1,6
	Superior incompleto a pós-graduação	0,8
Raça/etnia	Branca	—
	Preta/negra	1,4
	Amarela	-15,9**
	Parda/morena	-2,2
Renda	Até dois salários	—
	De dois a cinco salários	1,3
	De cinco a dez salários	3,9
	De dez a 20 salários	9,7*
	Mais de 20 salários	13,7*

(Continua)

(Continuação)

Quem você procurou em primeiro lugar para resolver esse problema? Resposta: Justiça estatal <sup>1</sup>		
	Variáveis	Impacto
Idade	18 a 24 anos	—
	25 a 34 anos	12,7**
	35 a 44 anos	15,7**
	45 a 54 anos	22,9**
	55 a 64 anos	17,3**
	65 anos ou mais	23,3**

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Em coerência com pressupostos teóricos e metodológicos da pesquisa, duas decisões foram tomadas nesta análise.Primeiro, utilizar a expressão *Justiça estatal* para precisar melhor o campo da pesquisa, tendo em vista a copiosa literatura sociojurídica que documenta outras formas de se produzir Justiça, as quais vão desde a mediação comunitária até os sistemas de solução de controvérsias previstos no direito internacional e operados por organizações fora do Estado.

Depois, agregar as respostas correspondentes aos vários segmentos do sistema de Justiça, quais sejam: Judiciário, Ministério Público, advogados, defensores públicos e Polícia Judiciária. A ideia é que todas essas autoridades representam canais oficiais para a resolução de conflitos e a realização de direitos.

Obs.: Impacto: mudança na probabilidade de buscar a Justiça, medida em pontos percentuais. (—): categoria de referência para cálculo das mudanças na probabilidade. N = 1.701. Mudanças na probabilidade estatisticamente significativas aos níveis de 10% e 5% estão acompanhadas, respectivamente, dos sinais \* e \*\*.



## CAPÍTULO 2

### SIPS SEGURANÇA PÚBLICA

### CONFIANÇA E PERCEPÇÃO SOCIAL DAS POLÍCIAS\*

Almir de Oliveira Junior\*

#### 1 OBJETIVO

Este trabalho objetiva a análise de dados coletados pelo Ipea no primeiro semestre de 2010, em pesquisa realizada para o projeto Sistema de Indicadores de Percepções Sociais do Serviço Público (SIPS). Foram aplicados 2.888 questionários, distribuídos de forma representativa para todas as regiões geográficas do país, com 22 perguntas sobre os temas da segurança pública e da percepção sobre as polícias. Além de fornecerem informações referentes ao seu perfil socio-demográfico e a sua sensação de insegurança, os entrevistados expressaram seu grau de confiança nas polícias e emitiram opiniões sobre os serviços policiais, respondendo a cinco baterias de perguntas. Em primeiro lugar, expuseram o grau de medo em relação a serem vítimas dos seguintes eventos: assassinato, assalto à mão armada, arrombamento da residência e agressão física. Em segundo lugar, responderam sobre seu grau de confiança nas instituições policiais e também nas guardas municipais.<sup>1</sup> Em terceiro, avaliaram vários itens ligados às polícias e aos serviços que prestam. Por fim, com perguntas direcionadas apenas aos entrevistados que já passaram por alguma experiência de contato com a polícia, foi feita uma avaliação dos serviços prestados e foram coletadas informações sobre possíveis problemas ocorridos na interação com os agentes policiais. Com base em alguns desses dados, se buscará compreender os fatores que influenciam as percepções e a confiança em relação às polícias.

---

\* Contribuíram com críticas e sugestões às primeiras versões deste trabalho, os pesquisadores do Ipea: Acir Almeida, Luseni Aquino e Daniel Cerqueira. Agradecimentos também a Renato Sérgio de Lima, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, e a Rodrigo Alisson Fernandes, do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Outra versão deste mesmo estudo será publicada na *Revista Brasileira de Segurança Pública* n. 9.

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Apenas nas cidades em que foram instituídas guardas municipais. Por não serem polícias, os dados levantados sobre as guardas municipais não foram considerados neste estudo.

## 2 JUSTIFICATIVA

A análise de políticas públicas e de serviços públicos envolve muito mais do que o mero monitoramento burocrático de gastos. É fundamental buscar compreender as várias consequências das atividades dos agentes estatais, com o objetivo de gerar subsídios para o aprimoramento das decisões e planejamento dos governos e seus gestores. Em uma sociedade democrática, que supõe o controle social dos serviços públicos, a opinião pública se torna um importante elemento desse processo de avaliação. Nesse sentido, a realização e a análise de pesquisas de opinião sobre a atuação policial é relevante na medida em que podem ser utilizadas como *proxy* do desempenho de policiais e de seus serviços, da qualidade de sua interação com as comunidades, bem como ajudar os gestores a ordenarem prioridades, a partir das avaliações dos programas de policiamento. Cidadãos insatisfeitos com a polícia são menos tendenciosos a contatá-la ou fornecer informações sobre atividades criminosas. Percepções negativas da polícia contribuem para a redução da eficiência da própria atuação policial, o que eventualmente pode contribuir para o aumento das taxas de crimes. Como pesquisas demonstram que o medo do crime também tem o efeito de piorar as avaliações sobre as polícias, é razoável se pensar, então, na existência de um ciclo vicioso a ser quebrado: altas taxas de criminalidade alimentam e são alimentadas pela desconfiança em relação às polícias (SHIRLEY, 1997; BROWN; BENEDICT, 2002).

As polícias também precisam lidar com a avaliação da população pelo fato de serem compostas por servidores públicos, que obrigatoriamente precisam estar preocupados com a percepção da sociedade sobre a qualidade de seus serviços. As pesquisas que captam as percepções em relação à polícia podem inclusive ser instrumentos valiosos para aprimorar o relacionamento com a sociedade, aumentando a *accountability*<sup>2</sup> da organização, motivando a criação de programas e políticas com maior suporte público (TYLER, 2004).

## 3 BREVE REVISÃO DA LITERATURA

Pesquisas sobre a percepção social das organizações policiais são recentes no Brasil, apesar de já existir certa tradição nesse campo em outros países, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos (IVKOVIC, 2008). O tema tem recebido atenção crescente de pesquisadores nas últimas duas décadas. Inicialmente, muitos dos esforços de pesquisa foram direcionados a variação das atitudes dos cidadãos em relação à polícia entre diferentes grupos sociais. Com o tempo, a preocupação em determinar quais variáveis seriam teoricamente relevantes para explicar essas atitudes ganhou terreno nas discussões. Trata-se de um assunto complexo, uma vez que as polícias não são entidades isoladas. Como são partes integrantes da sociedade, um grande número de fatores sociais pode estar ligado à forma como os cidadãos veem as polícias.

---

2. O termo *accountability* pode ser compreendido como a capacidade objetiva de se prestar contas daquilo que se faz.

O tema da percepção social está estritamente relacionado ao da confiança nas instituições (MOISÉS, 2005). A confiança é o elo entre os cidadãos e as instituições que devem representar o interesse público, intensificando tanto a legitimidade quanto a efetividade dos governos democráticos (MISHLER; ROSE, 2001; MOISÉS, 2005). Na condição de depositária das reivindicações permanentes do Estado em monopolizar a força física, a polícia é uma das principais responsáveis pelo primado da lei, uma das dimensões que integram uma democracia de qualidade. Na América Latina, o tema da falta de confiança na polícia aparece como um dos corolários da transição democrática, que teria sido incapaz de criar polícias respeitosas dos direitos dos cidadãos (LOPES, 2010).

Segundo revisores da literatura sobre o tema, há basicamente duas perspectivas voltadas para explicar a origem da confiança nas instituições (MISHLER; ROSE, 2001; TYLER, 2001). De um lado, tem-se um conjunto de estudos que trabalham com a hipótese de que a confiança é produzida de maneira *exógena* ao sistema político ou da esfera do Estado, a partir de crenças prévias, enraizadas em normas informais, passadas aos indivíduos nos processos básicos de socialização, que gerariam uma espécie de “cultura” de confiança interpessoal.<sup>3</sup> Haveria maior tendência dos indivíduos em expressarem confiança nas instituições, de uma forma geral nas sociedades, ou nos grupos com forte tradição de comportamento cooperativo. Por outro lado, existe um conjunto de estudos que definem o processo de construção de confiança nas instituições como um processo eminentemente *endógeno*, ou seja, a partir da percepção de que as instituições realmente atuam de modo adequado às expectativas e às necessidades dos indivíduos. Dessa forma, a confiança seria a *consequência* do desempenho institucional (ou da percepção sobre tal desempenho), em vez de sua causa (LARSEN; BLAIR, 2009; LOPES, 2010).<sup>4</sup>

Contudo, há grande ceticismo em relação à conexão supostamente existente entre confiança interpessoal e confiança em instituições. Alguns estudos revelam indícios de que a confiança é uma resposta dos indivíduos à forma que percebem e avaliam o desempenho das instituições, argumento que é reforçado pela evidência empírica do peso do contato com policiais como variável preditiva das atitudes em relação às polícias (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005; IVKOVIC, 2008). Além do mais, se a “confiança interpessoal” é entendida como sendo o fator explicativo das percepções a respeito de uma instituição pública, há pouco ou nada que os gestores possam fazer para promover maior aproximação da população com os órgãos sob sua administração, pois se trata de uma variável exógena ao aparato de implementação da política pública.

3. Ideia próxima à de “capital social”, da forma utilizada por Putnam (2000). Sobre o conceito de “confiança interpessoal” e sua aplicação no contexto político da América Latina, ver o artigo de Rennó (2001).

4. Em muitos trabalhos essas perspectivas são denominadas de “culturalistas” e “institucionalistas”. Aqui essa terminologia é rejeitada. As expressões “culturalismo” e “institucionalismo” evocam uma amalgama de teorias das ciências sociais, de modo que confundem mais do que elucidam a discussão sobre os conceitos em jogo para explicar as percepções geradas pelos indivíduos a respeito das instituições.

É importante, portanto, diferenciar medidas de confiança e medidas de avaliação de desempenho. A confiança nas instituições é resultado das percepções dos cidadãos quanto à sua eficácia e adequação às funções para as quais são idealizadas. Por sua vez, a polícia depende, entre outros elementos, da confiança dos cidadãos para um desempenho mais eficiente de suas funções. Precisa construir parcerias com os cidadãos para prevenção da criminalidade, pois atividades de policiamento são incrementadas quando há cooperação por parte das comunidades (BAYLEY; SKOLNICK, 2001).

Também se deve chamar atenção para a distinção conceitual entre *percepções específicas* e *percepções difusas* em relação à polícia. Quando cidadãos se referem a episódios em que foram atendidos por policiais, avaliando a qualidade dos serviços ou emitindo impressões que tiveram sobre a situação, estão dando opiniões específicas sobre o comportamento de membros de uma determinada corporação policial. Essas *percepções específicas* podem modificar opiniões mais gerais que portavam a respeito das instituições policiais, que, por sua vez, correspondem às *percepções difusas* sobre a polícia.<sup>5</sup> Esses dois níveis de julgamento não podem ser confundidos, dada a importância de se estudar como interagem entre si. Saber o peso relativo desses dois tipos de opinião permite dizer o que está na base da imagem construída sobre a polícia: as informações gerais ou difusas, dadas principalmente pela mídia, ou os contatos com policiais. Isso possui relevância óbvia para as políticas de relações públicas e para as estratégias de interação das organizações policiais com a população (WHITE; MENKE, 1982; FRANK; SMITH; NOVAK, 2005).

Instituições avaliadas como tendo bom desempenho geram confiança. Nem a tradição cultural, nem mesmo o desempenho que as instituições tinham no passado, se constituiriam como fatores determinantes da confiança (MISHLER; ROSE, 2001). Isso não equivale a simplesmente negar a existência dos fatores culturais. É razoável pensar que, à medida que as instituições mantêm, no decorrer do tempo, a característica de atender às expectativas dos indivíduos, a socialização venha a reforçar os efeitos positivos do desempenho institucional satisfatório. Inclusive, isso se traduziria em um problema para as democracias recentes. A população apresenta muita desconfiança quanto às instituições do antigo regime, principalmente as polícias, ao mesmo tempo em que as organizações, em fase de estruturação, ainda não são capazes de atender adequadamente às expectativas geradas a partir do período de transição, como, por exemplo, aquelas referentes ao respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais.

---

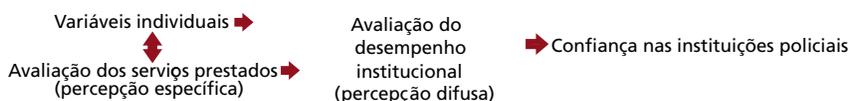
5. Também é razoável pensar na hipótese contrária, ou seja, que a percepção sobre determinado atendimento realizado por um policial (a percepção específica) pode ser influenciada por crenças gerais a respeito da polícia, anteriores a qualquer interação direta com policiais (a percepção difusa). Contudo, sabe-se que a tendência do senso comum é ser de caráter indutivo, em vez de dedutivo.

#### 4 UM MODELO PARA ENTENDER AS PERCEPÇÕES EM RELAÇÃO À POLÍCIA

Este trabalho assume os pressupostos básicos indicados pela literatura: *i*) as percepções específicas são de natureza distinta das percepções gerais ou difusas; e *ii*) deve-se diferenciar conceitualmente a avaliação do desempenho das instituições do grau de confiança nelas depositado. A partir desses pressupostos básicos, é possível configurar uma figura para entender melhor como se organizam as atitudes da população em relação às instituições policiais, levando em conta que a confiança varia de acordo com a avaliação dos indivíduos quanto ao desempenho das polícias, influenciados pelo lugar que ocupam na estrutura social e pela experiência prévia de contato com serviços policiais:

FIGURA 1

##### Percepções sobre a polícia, de acordo com a revisão da literatura



Fonte: SIPS/lpea.  
Elaboração do autor.

A construção da percepção seria, portanto, fortemente determinada pelas informações que um indivíduo adquiriu durante sua vida sobre a polícia e pelas experiências concretas pelas quais passou com essa instituição, de modo que a avaliação sobre a atuação policial é elemento determinante da confiança (LOPES, 2010). Já a maneira pela qual os indivíduos processam as informações e as experiências anteriores, de modo a emitir tal avaliação, é provavelmente mediada pela sua posição na estrutura social, marcada por diferenças de gênero, cor, etnia, idade, nível socioeconômico e região de moradia (FRANK, SMITH; NOVAK, 2005).

#### 5 SELEÇÃO DE VARIÁVEIS

Em primeiro lugar, serão especificadas as variáveis individuais que, no modelo adotado, serão tratadas como fatores independentes. São dados que identificam situação do indivíduo na estrutura social:

TABELA 1

##### Variáveis de perfil sociodemográfico dos entrevistados

Variável	18 a 24 anos	25 a 34 anos	35 a 44 anos	45 a 54 anos	Mais de 54 anos	Total
Idade	516	670	588	492	622	<b>2.888</b>
	(17,9%)	(23,2%)	(20,4%)	(17,0%)	(21,5%)	<b>(100%)</b>
Variável	Branca	Preta/negra	Amarela	Parda	Indígena	Total
Cor/raça	1.313	293	104	1.156	13	<b>2.879</b>
	(45,6%)	(10,2%)	(3,6%)	(40,2%)	(0,5%)	<b>(100%)</b>

(Continua)

(Continuação)

Variável	Até 4ª série	5ª até a 8ª série	2ª grau	Superior	Total
Escolaridade	895 (31,0%)	768 (26,6%)	849 (29,4%)	376 (13,0%)	<b>2.888</b> <b>(100%)</b>
Variável	Até dois SMs	Dois a cinco SMs	Cinco a dez SMs	Acima de dez SMs	Total
Renda familiar	1.025 (35,5%)	1.073 (37,2%)	489 (16,9%)	301 (10,4%)	<b>2.888</b> <b>(100%)</b>
Variável	Feminino	Masculino	Total		
Sexo	1.552 (53,7%)	1.336 (46,3%)	<b>2.888</b> <b>(100%)</b>		

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração do autor.

Essas variáveis podem, supostamente, ser capazes de influenciar a visão a respeito das organizações policiais. São elementos de controle, que podem interferir tanto na forma em que se dão as interações específicas com as polícias (abordagens e atendimentos policiais), quanto em avaliações gerais dessas instituições. Por exemplo, algumas pesquisas indicam que o grau de satisfação com as polícias é maior entre entrevistados de menor escolaridade (FRANK; SMITH; NOVAK, 2005) e também que jovens e pessoas não brancas tendem a ver as polícias de forma mais negativa (BROWN; BENEDICT, 2002).

Em segundo lugar, têm-se as variáveis referentes à avaliação do desempenho policial. Os entrevistados responderam a sete questões que servem para estimar em que medida consideram que as polícias têm cumprido sua missão institucional de forma eficiente, transparente e justa.

TABELA 2

**Variáveis de avaliação do desempenho institucional das polícias<sup>1</sup>**

Variável: a polícia	Concorda plenamente	Concorda	Discorda	Discorda plenamente	Total
Atende a emergências via telefone de forma rápida	209 (7,5%)	855 (30,8%)	1.409 (50,7%)	306 (11,0%)	<b>2.779</b> <b>(100%)</b>
Registra queixas e denúncias de forma eficiente	176 (6,5%)	1.134 (41,8%)	1.207 (44,5%)	198 (7,3%)	<b>2.715</b> <b>(100%)</b>
Realiza investigações de forma rápida e eficiente	113 (4,2%)	720 (26,5%)	1.598 (58,8%)	286 (10,5%)	<b>2.717</b> <b>(100%)</b>
Aborda as pessoas de forma respeitosa	116 (4,2%)	815 (29,3%)	1.510 (54,2%)	343 (12,3%)	<b>2.784</b> <b>(100%)</b>
É competente	145 (5,2%)	1.110 (39,5%)	1.319 (46,9%)	238 (8,5%)	<b>2.812</b> <b>(100%)</b>

(Continua)

(Continuação)

Variável: a polícia	Concorda plenamente	Concorda	Discorda	Discorda plenamente	Total
Respeita os direitos do cidadão	123 (4,4%)	909 (32,4%)	1.476 (52,7%)	294 (10,5%)	<b>2.802</b> <b>(100%)</b>
Não é preconceituosa	132 (4,8%)	825 (30,0%)	1.280 (46,5%)	517 (18,8%)	<b>2.754</b> <b>(100%)</b>

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Não se indicou aos entrevistados uma organização policial específica para que respondessem a essas questões. O objetivo foi estimar um quadro geral sobre como os cidadãos avaliam a atuação das polícias, sem exigir que tivessem um conhecimento claro quanto às distinções de tarefas entre as Polícias Militar, Civil e Federal. Trata-se, portanto, de uma avaliação bem difusa

De acordo com a tabela anterior, os entrevistados tendem a fazer uma avaliação negativa do trabalho policial. Diante de sete afirmações positivas referentes às instituições policiais, a soma das partes que assinalam *discordar* e *discordar plenamente* sempre corresponde à maioria das respostas. Em seu conjunto, essas respostas podem ser consideradas como uma medida de percepção do desempenho institucional das polícias, uma vez que dizem respeito não somente à atuação técnica dos policiais, mas também à adequação das polícias ao seu papel institucional: se aborda as pessoas de forma respeitosa, se respeita os direitos dos cidadãos e se os policiais agem de forma preconceituosa. Acredita-se que essas avaliações de ordem geral possuem relação com avaliações específicas, referentes a episódios de atendimentos realizados pela polícia. Esse é o terceiro tipo de variável, apresentado na tabela 3, a seguir.

TABELA 3  
Avaliação do atendimento prestado por policiais

	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Total
Avaliação do atendimento que foi oferecido pela polícia	143 (9,9%)	487 (33,6%)	427 (29,5%)	166 (11,5%)	226 (15,6%)	<b>1.449</b> <b>(100%)</b>

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração do autor.

Entre os 1.449 entrevistados que receberam algum tipo de atendimento policial (por meio de uma chamada de emergência, ou ida à delegacia), que correspondem a 50,3% do total da amostra, a maioria avaliou o atendimento de regular a ótimo (72,9%).

Em quarto lugar, o grau de confiança nas instituições policiais termina por preencher o ciclo de análise, o que permitirá testar as hipóteses relacionadas ao modelo adotado:

TABELA 4  
Nível de confiança nas instituições policiais

	Confia muito	Confia	Confia pouco	Não confia	Total
Polícia Militar	120 (4,2%)	721 (25,1%)	1.238 (43,0%)	797 (27,7%)	<b>2.876</b> <b>(100%)</b>
Polícia Civil	114 (4,0%)	747 (26,1%)	1.260 (44,0%)	742 (25,9%)	<b>2.863</b> <b>(100%)</b>
Polícia Federal	359 (13,0%)	995 (35,9%)	932 (33,6%)	486 (17,5%)	<b>2.772</b> <b>(100%)</b>

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração do autor.

Em síntese, o objetivo proposto é, por meio de uma análise de regressão multivariada utilizando o Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), estimar o efeito de fatores individuais e de avaliação de serviços prestados por policiais sobre a percepção do desempenho institucional da polícia e, conseqüentemente, sobre o grau de confiança nela depositado. Dessa forma, a operacionalização do modelo especificado na seção 4 deve ser capaz de identificar o que fundamenta as expectativas dos entrevistados em relação às instituições policiais. As hipóteses são:

1. A percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial é influenciada por características individuais.
2. A percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial é influenciada pela experiência anterior de contato com serviços policiais.
3. A percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial é o principal fator relacionado ao grau de confiança nas instituições policiais. Para testá-la, deve-se estimar o efeito da avaliação geral realizada sobre o desempenho das polícias e verificar se são mais relevantes que o efeito dos dois outros tipos de variáveis explicativas presentes no modelo: as variáveis de controle (perfil sociodemográfico) e de avaliação da experiência anterior com policiais.

Foi criado um índice para medir a percepção sobre a competência e a qualidade do trabalho policial, a partir do seguinte procedimento: na escala das variáveis apresentadas na tabela 2, atribui-se o valor zero, à categoria *discorda plenamente*, o valor 1, à categoria *discorda*, o valor 2 à categoria *concorda* e o valor 3 à categoria *concorda totalmente*. O pressuposto é que o respondente que discordou

totalmente de uma afirmação como “a polícia é competente” pode ser considerado como atribuidor de uma nota mínima ao quesito competência da polícia, ao passo que alguém que tenha concordado totalmente com a mesma afirmação emite uma nota máxima em relação ao item. Ao somar as escalas, assim redefinidas, obteve-se um índice que passou a ser designado de *Avaliação do desempenho institucional*, com valores que variam de zero a 21 e distribuição de frequência próxima à normal. Os casos com *missing values*, isto é, aqueles em que o entrevistado declarou não saber opinar ou simplesmente não respondeu a uma ou mais questões utilizadas para construção do índice, foram desconsiderados. Esse critério foi adotado pelo seguinte motivo: convencionou-se que, uma vez que a pesquisa é de percepção, o fato de não opinar indica principalmente falta de informação por parte do entrevistado e, portanto, a impossibilidade de se realizar um julgamento a respeito da polícia no quesito. Esse índice será a variável dependente nas regressões utilizadas para o teste das hipóteses (1) e (2). *Na primeira regressão*, as variáveis de perfil sociodemográfico dos entrevistados (tabela 1) serão tomadas como preditores do índice. *Em uma segunda regressão*, a avaliação do atendimento prestado por policiais (tabela 3) também será incluída como variável independente. Isso possibilitará comparar os efeitos relativos desses fatores na determinação da avaliação do desempenho institucional das polícias. De forma complementar, *em uma terceira regressão*, a relação das variáveis de perfil sociodemográfico com a avaliação do atendimento prestado por policiais também será testada. Isso permitirá melhor compreensão da relação entre esses elementos fundamentais de constituição da percepção social sobre a instituição policial.

Para concluir o teste de hipóteses relacionadas ao modelo de análise, foi criada uma variável binária de confiança nas polícias. Como pode ser observado na tabela 4, existe uma escala de acordo com a qual os respondentes assinalaram seu nível de confiança nas Polícias Militar, Civil e Federal. Essa escala foi recodificada de modo que às respostas *não confia* e *confia pouco* foi atribuído o valor zero (o pressuposto é que *confiar pouco* indica, na verdade, falta de confiança). Ao mesmo tempo, as respostas *confia* e *confia muito* foram consideradas simplesmente como indicadores de confiança nas instituições policiais, assumindo valor um. Somadas as três variáveis específicas – cada uma referente a uma organização policial distinta –, obteve-se um índice de confiança composto, com variação entre zero e três. Posteriormente, para se obter a variável binária, o valor três – que indica os casos nos quais o respondente afirmou confiar em todas as polícias que foram objeto da enquête – foi recodificado como um, tendo sido assumido como o indicador de confiança nas instituições policiais. Os valores de zero a dois foram todos transformados em zeros. Por um lado, essa operação reduziu a dimensionalidade das variáveis referentes à confiança nas instituições policiais. Por outro lado, permitiu que, de forma consistente, fossem identificados apenas os respondentes que afirmaram confiar em todas as polícias

citadas – Federal, Civil e Militar. O objetivo foi separar quem declarou, de forma conclusiva, confiar na polícia, daqueles que não o fizeram ou que expressaram desconfiança. Com essa adaptação se apresentará *uma quarta regressão*, logística, tendo a confiança como variável dependente das variáveis individuais e de percepção do contato anterior com a polícia. Ao final, no intuito de verificar o que é sugerido pela literatura, ou seja, se realmente a avaliação do desempenho institucional se mostra como principal fator explicativo da confiança nas polícias, essa variável será acrescentada na lista das independentes em um *quinto modelo* de regressão, completando a análise proposta.

## 6 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL EXPLICADA POR CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS E PELA EXPERIÊNCIA ANTERIOR COM A POLÍCIA

Nos dois primeiros modelos de regressão múltipla, o índice criado para percepção do desempenho institucional das polícias foi tomado como variável dependente. Na primeira regressão, as variáveis sociodemográficas são os fatores independentes. Na segunda regressão, a percepção sobre a experiência anterior com os serviços prestados por policiais é acrescentada como fator de impacto sobre o desempenho institucional. Esses são os coeficientes.

TABELA 5  
**Avaliação do desempenho institucional explicada por variáveis sociodemográficas e pelo contato anterior com serviços policiais – coeficientes de regressão linear**

Variáveis	Coeficientes modelo 1	Coeficientes modelo 2
	R <sup>2</sup> ajustado = 0,042 N = 2.451	R <sup>2</sup> ajustado = 0,131 N = 2.451
(Constante)	9,240	9,427
Idade	-,124	-,047
Idade ao quadrado	,000 **	,000 *
Homem	,110	,141
Escolaridade: ginásial	-,463 *	-,359 *
Escolaridade: colegial (2º grau)	-,878 **	-,715 **
Escolaridade: nível universitário	-,905 **	-,749 *
Não branco	-,228	-,167
Renda familiar mensal	,013	,044
Opinião específica positiva		,820 **
Opinião específica negativa		-1,952

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração do autor.

Obs.: Variável dependente: avaliação desempenho institucional.

Valor de referência para variável escolaridade: *nível primário (até 4ª série do 1º grau)*.

Notas: \* Impactos significativos no nível de 5%.

\*\* Impactos significativos no nível de 1%.

De acordo com os resultados da regressão anterior, as variáveis sociodemográficas mostraram-se pouco relevantes para explicar a percepção sobre o desempenho das polícias. O  $R^2$  ajustado foi muito baixo (0,042), o que mostra que a variância da avaliação do desempenho está pouco relacionada a essas variáveis individuais. Apenas a idade ao quadrado e a escolaridade possuem efeito estatisticamente significativo. Quanto à escolaridade, cada grau acrescentado (ginasial, médio ou superior) representa um impacto negativo na pontuação dada pelo entrevistado em relação ao desempenho institucional das polícias. Esse impacto é de aproximadamente meio ponto, no caso do entrevistado ter uma escolaridade acima da 4ª série primária, mas sem ter alcançado o ensino secundário. Para os indivíduos com nível médio ou superior, o impacto da escolaridade aproxima-se de 1 ponto negativo no índice.

No segundo modelo de regressão múltipla, além das variáveis sociodemográficas, também se adota a percepção sobre a experiência anterior com o atendimento realizado por policiais como fator explicativo. Comparando os valores do  $R^2$  ajustados, pode-se constatar que o acréscimo da experiência anterior de contato com serviços policiais como variável independente melhora o ajuste do modelo.

Os coeficientes para as opiniões específicas sobre a polícia, uma vez firmadas em atendimento efetivamente prestado ao entrevistado, vão ao encontro de um ponto fundamental, presente na literatura e com importantes consequências em termos de política pública (FRANK, SMITH; NOVAK, 2005; IVKOVIC, 2008). Mesmo que uma série de fatores provavelmente tenha influência sobre a imagem difusa criada sobre as polícias, como a mídia, por exemplo, a interação dos policiais com os cidadãos faz diferença. O respondente que precisou acionar a polícia anteriormente e avaliou o atendimento de forma positiva acrescenta, em média, 82 décimos no índice de avaliação geral das polícias. Isso corresponde a uma diferença de quase três pontos para quem fez essa avaliação específica de forma negativa (1,95 pontos abaixo da média).

## **7 VARIÁVEIS SOCIODEMOGRÁFICAS E PERCEPÇÃO EM RELAÇÃO AO CONTATO ANTERIOR COM SERVIÇOS POLICIAIS**

A regressão logística com as estimativas descritas a seguir serve para entender melhor essa importante variável, que é a percepção sobre contatos específicos com a polícia. Não se tem nenhum controle, no escopo deste estudo, da verdadeira qualidade dos serviços prestados aos cidadãos que responderam à enquete realizada. No entanto, como relatado na revisão da bibliografia sobre o tema, certas características individuais são passíveis de influenciar o julgamento realizado a respeito de eventuais interações ocorridas com policiais, senão até mesmo a natureza dessas interações, tornando-as mais ou menos tensas e conflitivas.

TABELA 6  
**Percepção sobre o contato anterior com serviços policiais e variáveis sociodemográficas – coeficientes de regressão logística**

Variáveis	Coeficientes modelo 3	
	Pseudo R <sup>2</sup> = 0,023 N = 1.215 Freq. var. dependente = 497	Exp(B)
Idade (desagregada)	-,008	,992
Idade ao quadrado	,000	1,000
Homem	-,083	,920
Escolaridade: ginásial	-,081	,922
Escolaridade: colegial (2º grau)	-,274	,760
Escolaridade: nível universitário	-,102	,903
Não branco	-,244*	,784
Renda familiar mensal	,005	1,005
(Constante)	-,104	,901

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração do autor.

Nota: \* Impacto significativo no nível de 5%.

Obs.: Variável dependente: avaliação específica positiva.

Valor de referência para variável escolaridade: *nível primário (até 4ª série do 1º grau)*.

O N é reduzido, uma vez que abrange apenas os entrevistados que passaram por experiência anterior com serviços prestados por policiais.

Apenas a cor da pele apresentou relação com a satisfação referente aos serviços prestados pela polícia. De acordo com os expoentes dos betas apresentados, Exp(B), a razão de chance de se fazer uma boa avaliação do atendimento realizado por policiais diminui em aproximadamente 22% quando a cor do entrevistado não é branca. Porém, não é possível controlar esse resultado pela qualidade de atendimento prestado pelos policiais. Essa é uma limitação da pesquisa. Não há como saber se os entrevistados que não são brancos avaliam pior o atendimento policial devido, por exemplo, a um tratamento efetivamente diferenciado que é dispensado ao público com essas características. Contudo, essa relação estatística toca em um ponto relevante sobre a atuação policial, pois pode ser resultado de “filtragem racial” no *modus operandi* de fazer policiamento (BARROS, 2008).

## 8 FATORES DE IMPACTO SOBRE A CONFIANÇA NAS POLÍCIAS

Os dois últimos modelos de regressão visam identificar as variáveis relacionadas a uma atitude geral de confiança nas instituições policiais.

TABELA 7

**Confiança nas polícias explicada por variáveis sociodemográficas, pela percepção sobre o contato anterior com serviços policiais e pela avaliação do desempenho das instituições policiais – coeficientes de regressão logística**

Variáveis	Coefficientes modelo 4	Exp(B)	Coefficientes modelo 5	Exp(B)
	Pseudo R <sup>2</sup> = 0,080 N = 2.741 Freq. var. dependente = 660		Pseudo R <sup>2</sup> = 0,272 N = 2.100 Freq. var. dependente = 387	
Idade (desagregada)	,097	1,102	,117	1,124
Idade ao quadrado	,000	1,000	,000	1,000
Homem	,132	1,141	,095	1,100
Escolaridade: ginásial	-,124	,884	,052	1,054
Escolaridade: colegial (2º grau)	-,284 *	,753	,027	1,027
Escolaridade: nível universitário	,062	1,063	,201	1,222
Não branco	-,053	,949	-,023	,977
Renda familiar mensal	,073	1,076	,083	1,087
Opinião específica positiva	,284 **	1,328	,094	1,098
Opinião específica negativa	-,963 **	,382	-,481 **	,618
Avaliação desempenho institucional			,316 **	1,372
Constant	-1,507	,222	-4,867	,008

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração do autor.

Notas: \* Impactos significativos no nível de 5%.

\*\* Impactos significativos no nível de 1%.

Obs.: Variável dependente: confiança nas instituições policiais.

Valor de referência para variável escolaridade: *nível primário (até 4ª série do 1º grau)*.

Os resultados anteriores confirmam a expectativa criada pela revisão da literatura sobre o tema da percepção social sobre as polícias. A confiança nas instituições policiais é, em boa medida, explicada pela avaliação do desempenho das polícias. Esse é o fator de maior impacto, uma vez que, de acordo com os resultados do quinto modelo de regressão, há um aumento de 37 % na razão de chance de se confiar nas instituições policiais a cada ponto que se soma na avaliação do desempenho – que tem variação de zero a 21. E a avaliação difusa do desempenho não é o único elemento explicativo do grau de confiança nas polícias. A variável referente à percepção quanto ao contato anterior com os serviços policiais, quando o atendimento foi mal avaliado, tem efeito negativo sobre a confiança, com uma diminuição de 38,2% na razão de chance de se confiar nas polícias. Ou seja, não somente a percepção geral do desempenho das instituições policiais influencia o grau de confiança, mas também a percepção sobre o desempenho de policiais em situações específicas.

A análise realizada com o auxílio dessas regressões permite reestruturar o modelo de interpretação sobre a maneira das percepções em relação à polícia se organizar, desenhado a partir da revisão da literatura. Desse modo, passa-se a ter a seguinte figura, que leva em consideração os coeficientes que estimam a relação entre todas as variáveis estudadas.

FIGURA 2

### Percepções sobre a polícia, de acordo com os resultados da pesquisa



Fonte: SIPS/lpea.  
Elaboração do autor.

A avaliação geral sobre as atividades desempenhadas pelos policiais é influenciada, de forma negativa, pela idade e pelo grau de escolaridade dos entrevistados. A avaliação do serviço efetivamente prestado em situações específicas tende a ser mais baixa quando o entrevistado não é branco. Apesar do dado não ser conclusivo, pois a pesquisa não é capaz de apontar o fator causal em jogo, trabalhos anteriores indicam tensão rotineira nas interações entre policiais e indivíduos pardos e negros, principalmente pobres (BARROS, 2008; SILVA, 2011). Por sua vez, ambos os tipos de percepção, geral e específica, influenciam diretamente a confiança depositada nas instituições policiais.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os testes realizados, a confiança nas polícias não depende simplesmente de fatores “imponderáveis”, alheios a uma avaliação dos indivíduos sobre o trabalho realizado pelos profissionais e gestores de segurança pública. Pelo contrário, este estudo confirma que a confiança nas instituições policiais é principalmente o resultado das percepções quanto à sua eficiência e adequação às funções para as quais são idealizadas (LARSEN; BLAIR, 2009; LOPES, 2010).

Os entrevistados têm a tendência de confiar nas polícias quando avaliam o seu desempenho de forma positiva e a não confiar quando a avaliação é negativa – ponto que fica evidente no caso das apreciações negativas em relação aos atendimentos realizados pelas polícias. O julgamento em relação ao trabalho da polícia, seja construído a partir de uma opinião geral seja a partir da percepção a respeito de um atendimento específico, se sobrepõe à posição dos indivíduos na estrutura social para explicar o grau de confiança nas instituições policiais.

As regressões também permitem constatar a existência de certas variáveis que influenciam em alguma medida as opiniões sobre o desempenho das polícias: (1) os mais jovens tendem a avaliar pior o desempenho do trabalho policial; (2) em média, os mais escolarizados tem uma visão mais negativa do desempenho das polícias; e (3) os que não são brancos demonstram uma menor satisfação com o atendimento que lhes foi prestado por policiais. Em que pese ao fato de se tratarem de relações que, provavelmente, envolvam fatores que não podem ser diretamente manipulados pelos gestores e profissionais da área, tais conclusões indicam claramente uma estratégia de ação. Ou seja, apontam para a importância da adoção de programas que aprimorem a interação e a comunicação com determinados públicos que são atendidos pelos serviços de segurança pública, notadamente os jovens, os pardos e os negros, além das camadas mais escolarizadas da população. Isso é relevante do ponto de vista das próprias polícias, uma vez que os resultados mostram que melhorar a percepção sobre os serviços prestados pela polícia tem impacto direto sobre o nível de confiança depositado nas instituições policiais.

## REFERÊNCIAS

- BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. **Nova polícia**: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas. São Paulo: EDUSP, 2001.
- BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 2, n. 3, p. 134-155, jul./ago. 2008.
- BROWN, B.; BENEDICT, W. R. Perceptions of the police: past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications. **Policing: An International Journal of Police Strategies and Management**, v. 25, n. 3, p. 543-580, 2002.
- FRANK, J.; SMITH, B.; NOVAK, K. Exploring the basis of citizens attitudes toward the police. **Police Quarterly**, v. 8, n. 2, p. 206-228, June 2005.
- IVKOVIC, S. K. A comparative study of public support for the police. **International Criminal Justice Review**, v. 18, n. 4, p. 406-434, Dec. 2008.
- LARSEN, J. E.; BLAIR, J. P. The importance of police performance as a determinant of satisfaction with the police. **American Journal of Economics and Business Administration**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2009.
- LOPES, C. S. Por que os brasileiros desconfiam da polícia? Uma análise das causas da desconfiança na instituição policial. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 7., 2010, Recife, ago. 2010. Mimeografado.
- MISHLER, W.; ROSE, R. What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. **Comparative Political Studies**, v. 34, n. 1, p. 30-62, Feb. 2001.

\_\_\_\_\_. What are the consequences of political trust? A test of cultural and institutional theories in Russia. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 9, p. 1050-1078, Nov. 2005.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.

PAES-MACHADO, E.; NORONHA, C. V. Policing the brazilian poor: resistance to and acceptance of police brutality in urban popular classes (Salvador, Brazil). **International Criminal Justice Review**, v. 12, 2002.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RENNÓ, L. Confiança interpessoal e comportamento político: microfundamentos da teoria social do capital social na América Latina, **Opinião Pública**, v. 7, n. 1, 2001.

SHIRLEY, R. W. Atitudes com relação à polícia em uma favela do Sul do Brasil. **Tempo Social**, v. 1, n. 9, 1997.

SILVA, J. C. Manutenção da ordem pública e garantia dos direitos individuais: o desafio da polícia em sociedades democráticas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 5, n. 8, p. 78-87, fev./mar. 2011.

TYLER, T. R. Public trust and confidence in legal authorities: what do majority and minority group members want from the law and legal institutions? **Behavioral Sciences and the Law**, n. 19, 2001.

\_\_\_\_\_. Enhancing Police legitimacy. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 593, 2004.

WHITE, M.; MENKE, B. On assessing the mood of public toward the police: some conceptual issues. **Journal of Criminal Justice**, v. 10, 1982.

SIPS SERVIÇOS PARA MULHERES E DE CUIDADO DE CRIANÇAS  
**IGUALDADE DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Maria Aparecida Azevedo Abreu\*  
Natália de Oliveira Fontoura\*\*

**1 INTRODUÇÃO**

A promoção de igualdade de gênero por meio de políticas públicas se dá de diversas formas cujos resultados muitas vezes são difíceis de mensurar. Como, por exemplo, medir a percepção dos usuários de uma educação voltada para a igualdade de gênero? Por outro lado, políticas públicas destinadas especificamente às mulheres dizem respeito somente a elas, ou podem ser consideradas políticas promotoras da igualdade de gênero? Ou ainda: se o objeto é a igualdade de gênero, não há necessidade de que haja foco sobre políticas que interfiram na organização da vida familiar, em que a desigualdade entre homens e mulheres venha sendo sempre persistente?<sup>1</sup> Esse conjunto de perguntas evidencia a transversalidade do tema igualdade de gênero na formulação de políticas públicas e formou o pano de fundo para a elaboração das questões aplicadas no Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) destinadas ao tema da igualdade de gênero.

Diante disso, foram escolhidos dois grandes temas para a elaboração da pesquisa no âmbito do SIPS: serviços de combate e prevenção da violência contra as mulheres e serviços de transporte de crianças relacionados à sua atividade escolar. Como se tratava de serviços ou destinados especificamente para as mulheres – no caso do atendimento das vítimas de violência – ou que, de alguma forma, impactam no cuidado das crianças, a bateria de questões foi intitulada *Serviços para mulheres e de cuidado de crianças*.

Em relação ao tema da violência, foi examinada a percepção da população acerca do papel que o Estado vem desempenhando diante de um problema social da mais extrema relevância, a violência contra as mulheres, e que inclusive foi tratado como prioridade pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, por meio

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Coordenadora de Igualdade e Gênero, da Disoc/Ipea.

1. A esse respeito, ver em Ipea (2010b) as análises sobre a divisão do trabalho doméstico, a partir dos dados da PNAD 2009.

do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.<sup>2</sup> Quanto aos serviços de transporte público escolar, procurou-se perceber uma possível demanda pela oferta desses serviços nas regiões urbanas, pois, embora estejam atrelados à atividade escolar, possuem significativo impacto sobre o cuidado das crianças que comumente é em sua maior parte atribuído às mulheres mães.

Com isso, pode-se dizer que, mais do que serviços, o objeto cuja percepção foi medida nesta bateria de questões foram as próprias políticas públicas voltadas para estes dois temas, cujos serviços são apenas parte de uma estrutura maior e de uma concepção mais ampla de atuação do Estado e também de como este compartilha as suas responsabilidades com a família e, no interior desta, com os indivíduos de acordo com o papel que nela ocupam, muitas vezes determinado pelo seu sexo.

## 2 COMBATE E PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES

Entre 15 e 76 por cento de mulheres são atingidas pela violência física e/ou sexual ao longo de suas vidas, de acordo com os dados disponíveis. A maior parte dessa violência é praticada nas relações íntimas, com muitas mulheres (variando entre 9 e 70 por cento) indicando seus maridos ou companheiros como o perpetrante.<sup>3</sup>

A citação anterior, extraída da página do sítio eletrônico da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), ilustra bem que a violência contra as mulheres é um fenômeno bastante disseminado e cuja investigação interessa aos mais diversos países. Apenas para exemplificar, em setembro de 2010, o Barômetro Europeu (*European Barometer*) divulgou uma vasta pesquisa, com cerca de 26 mil entrevistados nos diversos países do continente, em que eram investigadas diferentes percepções sobre as variadas dimensões da violência contra a mulher.<sup>4</sup>

No âmbito da violência contra a mulher, a citação também indica que é no mundo doméstico que tal fenômeno se dá de forma mais frequente, o que faz realçar os matizes de gênero dessa modalidade de violência e reforçar a ideia de que, à medida que se repete em muitos contextos privados, levanta a questão do limite entre a esfera privada e a pública e, nesse sentido, de quais fronteiras devem limitar a ação das políticas públicas, como o debate feminista já apontou, principalmente nos anos 1980 e 1990 (BENHABIB, 1998; FRASER, 1989; YOUNG, 1990). De acordo com esse debate, e enunciando de forma bastante simplificada, não deveria haver limites para a ação do Estado, pois a organização da vida doméstica (privada) é determinante para a organização diferenciada do espaço público para homens e mulheres.

2. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres foi objeto de análise específica no periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 19.

3. Disponível em: <<http://www.endvawnow.org/en/articles/299-fast-facts-statistics-on-violence-against-women-and-girls-.html>>.

4. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_344\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_344_en.pdf)>.

A violência doméstica talvez seja a expressão exacerbada da insuficiente autonomia das mulheres em várias situações, seja por motivações financeiras, envolvimento emocional e afetivo, ou, ainda, pelas próprias convenções de gênero, que atribuem papéis definidos socialmente para homens e mulheres os quais, embora cada vez mais assumam identidades múltiplas (BUTLER, 2004), ainda se inserem em uma ordem social e familiar persistentemente patriarcal. Essas convenções expressam a desigualdade de poder que marca o próprio conceito de gênero, fazendo com que o considerado “feminino” seja frequentemente desvalorizado em relação ao considerado “masculino”.

A referência à estrutura marcadamente patriarcal da sociedade “contribui para a visualização das estruturas de dominação econômica, política, social e ideológica, forças geradoras e propulsoras da violência conjugal” (GAVILANES; AGUIAR, 2010, p. 106). Além disso, a definição dos papéis de provedor para o homem e cuidadora para a mulher, típicos dessa forma de estruturação social, é fator de intensificação de conflitos conjugais, de acordo com Dantas-Berger e Giffin (2005), pois quanto mais maridos e esposas cobram de seu cônjuge tais papéis tradicionais, mais tensão e brigas emergem em seu relacionamento. Essa intensificação do conflito se dá de forma mais incisiva para as mulheres, pois as transformações verificadas ao longo dos últimos anos deslocaram – mais para elas, do que para eles – os papéis de cada um dos sexos na sociedade.

Em relação ao tema da violência, embora as mulheres sejam as destinatárias dos serviços específicos de proteção à mulher, as perguntas foram endereçadas a todos os entrevistados, homens e mulheres, de forma a captar a percepção em relação à estrutura estatal – por meio de leis e órgãos de proteção – existente para a prevenção e o combate da violência contra a mulher. Nesse sentido, a concepção de serviço e de política pública adotada foi bastante ampla, para além da divisão clássica de Lowi (1964), entre as arenas regulatória, distributiva e redistributiva, de modo a abranger qual o papel do Estado diante do problema social da violência doméstica contra a mulher e também o tipo de ações que ele deve empreender para enfrentar esse mesmo problema.

A primeira pergunta, de caráter bastante geral, foi a seguinte: Você acha que a violência doméstica<sup>5</sup> é:

1. Um grande problema na nossa sociedade.
2. Um problema só de algumas mulheres.
3. Não é um problema.

---

5. A violência doméstica, de modo geral, não se restringe à violência contra a mulher, podendo ser realizada contra homens, principalmente na relação entre pais e filhos. No entanto, para os fins desta pesquisa, a utilização da expressão “violência doméstica” praticamente como sinônimo de “violência contra a mulher nas relações conjugais e familiares” faz sentido, pois é compartilhado o entendimento, pela sociedade, de que a violência doméstica contra a mulher apresenta uma dimensão tão relevante que a parte, nesse caso, coincide com o todo.

Esta questão, embora não tenha como objeto diretamente a percepção sobre serviços ou sobre uma política pública específica, foi formulada porque poderia ajudar na interpretação dessa mesma percepção sobre os serviços e a legislação (estrutura estatal) com o foco na violência contra as mulheres. Ela diz respeito à visão que o entrevistado tem sobre o papel do Estado em relação à violência doméstica. Por exemplo, se houvesse um grande número de pessoas que acreditassem que a violência doméstica não é um problema ou é um problema somente de algumas mulheres, provavelmente, a interpretação sobre a Lei Maria da Penha, ou sobre os serviços de atendimento à mulher, estaria prejudicada, pois os entrevistados simplesmente não veriam a necessidade e a utilidade desses mecanismos estatais de combate à violência doméstica.<sup>6</sup>

Nesta questão, foram estes os resultados obtidos:

**TABELA 1**  
**Percepção sobre a violência doméstica geral e por sexo**  
(Em %)

A violência doméstica é	Total	Homens	Mulheres
Um grande problema da nossa sociedade	<b>81,9</b>	81,7	82,1
É um problema só de algumas mulheres	<b>14,9</b>	14,0	15,6
Não é um problema	<b>1,7</b>	1,8	1,5
Não sabe/não respondeu	<b>1,5</b>	2,5	0,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração das autoras.

Os dados da tabela mostram que 81,9% da população, entre homens e mulheres, consideram a violência um grande problema da sociedade; 14,9% consideram que se trata de um problema apenas de algumas mulheres; e apenas 1,7% consideraram que a violência doméstica não é um problema. Os dados da tabela também apontam que não há grandes diferenças entre a opinião dos homens e a das mulheres: 81,7% dos homens e 82,1% das mulheres consideraram a violência um grande problema da nossa sociedade.

6. Outra forma de fazer essa questão, envolvendo inclusive a percepção sobre a aceitabilidade da violência doméstica contra a mulher, foi apresentada no EuroBarometer da seguinte forma:

Em sua opinião, a violência doméstica contra a mulher é:

1. Aceitável em todas as circunstâncias.
2. Aceitável em certas circunstâncias.
3. Inaceitável, mas nem sempre deveria ser punível por lei.
4. Inaceitável e deveria sempre ser punível por lei.

Entre as regiões, há diferenças a serem apontadas: na região Sul, 77,8% das pessoas opinaram que a violência doméstica é um grande problema da nossa sociedade, enquanto no Nordeste, 86% das pessoas têm essa opinião.

Os resultados obtidos esta pergunta indicam que a população se encontra bastante sensível ao problema e que temos caminhado na direção de afastar o pernicioso ditado popular de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. Por outro lado, essa predominância de escolha pela mesma opção poderia indicar uma tendência do conjunto de pessoas entrevistado a responder aquilo que é considerado “socialmente desejável”. No entanto, as respostas às demais perguntas parecem indicar que as obtidas nesta questão foram consistentes e confiáveis.<sup>7</sup>

Estes resultados, em harmonia com um conjunto de pesquisas que vêm sendo divulgadas, representam um avanço no que diz respeito à percepção social da vitimização das mulheres, na medida em que afasta a culpabilização exclusiva da vítima, muito frequente em julgamentos morais relativos aos crimes contra a mulher, (MORAES; SORJ, 2009), e coloca tal violência como um problema de toda a sociedade, fundamentado nas relações entre homem e mulher, em geral, e não somente em uma relação ou conduta específica.

Nesse sentido, foram aplicadas três questões que diziam respeito à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – conhecida como Lei Maria da Penha –, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Uma vez que ela é elemento importante da política nacional de enfrentamento à violência, verificar o tipo de percepção que a sociedade tem dessa lei pode contribuir para identificar possíveis obstáculos ou catalisadores para o atingimento dos objetivos da política.

A primeira pergunta aplicada foi: *Você conhece a Lei Maria da Penha?* – lei que define as punições e encaminhamentos para as situações em que a mulher sofre algum tipo de violência de seu companheiro. O quadro de respostas obtidas pode ser assim apresentado.

---

7. Consistência e confiabilidade são atributos das questões que estão estritamente relacionados. A consistência diz respeito à correspondência entre aquilo que o entrevistado entendeu da pergunta e aquilo que o entrevistador esperava que fosse entendido, ou seja, se houve compartilhamento de significados entre o entrevistador e o entrevistado por meio das palavras utilizadas na pergunta; a confiabilidade diz respeito à expectativa de que, repetidas n vezes a mesma pergunta em situações equivalentes, os resultados obtidos sejam semelhantes, ou seja, não haja “volubilidade” das respostas. Essas duas características possibilitam a comparabilidade dos resultados de uma pesquisa como esta no tempo (historicamente) e no espaço (geograficamente) (FOWLER JR., 1995).

TABELA 2  
**Conhecimento sobre a Lei Maria da Penha geral e por sexo**  
 (Em %)

Você conhece a Lei Maria da Penha?	Total	Homens	Mulheres
Sim	<b>75,7</b>	75,6	75,9
Não	<b>4,5</b>	4,5	4,6
Já ouvi falar	<b>19,6</b>	19,6	19,4
Não sabe/não respondeu	<b>0,1</b>	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.  
 Elaboração das autoras.

De acordo com a tabela 2, mais de 95% dos entrevistados conheciam ou já tinham ouvido falar da Lei Maria da Penha, sem que tenha havido variações em decorrência da região ou da escolaridade, nem mesmo do sexo do entrevistado, o que revela ao menos um bom ponto de partida na informação sobre os mecanismos estatais de combate à violência doméstica contra as mulheres. Nesse aspecto, deve-se destacar que os números apresentam um avanço em relação à pesquisa realizada em 2009, pelo instituto Ibope, em parceria com o Instituto Avon e outras instituições. Naquela pesquisa, ao ser feita a pergunta: *Você conhece, ainda que de ouvir falar, a Lei Maria da Penha?* 78% dos entrevistados afirmaram que sim.<sup>8</sup>

Se muitos já ao menos ouviram falar da lei, quase a mesma porcentagem (76,6%) acredita que a lei pode contribuir, ao menos um pouco, para a diminuição da violência contra as mulheres. Feita a pergunta: *Você acha que a Lei Maria da Penha pode evitar ou diminuir a violência contra as mulheres?* Foram obtidos os seguintes resultados:

TABELA 3  
**Percepção sobre os efeitos da Lei Maria da Penha geral e por sexo**  
 (Em %)

Você acha que a Lei Maria da Penha pode evitar ou diminuir a violência contra as mulheres?	Total	Homens	Mulheres
Sim, muito	<b>42,6</b>	44,3	41,1
Sim, um pouco	<b>36,0</b>	35,5	36,5
Não	<b>18,2</b>	17,3	19,0
Não sabe/não respondeu	<b>3,2</b>	2,9	3,5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.  
 Elaboração das autoras.

8. Para acessar o relatório dessa pesquisa, ver o link: <[http://200.130.7.5/spmu/docs/pesquisa\\_AVON\\_violencia\\_domestica\\_2009.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/pesquisa_AVON_violencia_domestica_2009.pdf)>. Vale apontar que nesse relatório já era indicado "um expressivo aumento do conhecimento da Lei Maria da Penha de 2008 para 2009", de 68% para 78%. Nesse aspecto, vale ainda destacar que a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) lançou, em 6 de agosto de 2009, o Prêmio Boas Práticas na Aplicação, Divulgação ou Implementação da Lei Maria da Penha.

Na tabela 3, percebe-se que há algum otimismo em relação aos efeitos da Lei Maria da Penha: 78,6% consideram que a lei pode evitar em muito (42,6%) ou ao menos um pouco (36%) a violência contra as mulheres.

Além dessas questões mais gerais sobre a lei, foi aplicada uma questão específica sobre tema bastante polêmico que diz respeito à iniciativa da ação penal correspondente aos crimes enquadrados nos termos da lei. A aprovação da Lei Maria da Penha, foi comemorada e tinha como um dos objetivos resolver um problema decorrente da aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Juizados Especiais, que, entre outras questões, condicionava os crimes de lesões corporais leves, mesmo que cometidos no âmbito das relações domésticas, à representação da vítima. Essa sistemática, no âmbito das relações sociais que caracterizam um ambiente de violência doméstica, prejudicava bastante a vítima das agressões, normalmente a mulher, que, além de sofrer o dano, deveria ter, em primeiro lugar, a dimensão da agressão sofrida e, ainda, a coragem de denunciar o agressor e suportar todo o risco dessa ação. Por conta disso, a Lei Maria da Penha estabeleceu, entre outras medidas, em seu Art. 41, que “aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”.

Entretanto, tal mudança não produziu todo o efeito esperado em razão de sucessivas decisões judiciais que reiteram a interpretação de que as lesões corporais leves sofridas no ambiente doméstico, para que sejam levadas a julgamento, dependem de representação da vítima. Essa interpretação se deve à redação do Art. 16 da Lei Maria da Penha, o qual estabelece que “Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei [...]”. Tal interpretação foi reafirmada em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento do Recurso Especial nº 1.097.042/DF, realizado em 24 de fevereiro de 2010, interpretou: “A ação penal nos crimes de lesão corporal leve cometidos em detrimento da mulher, no âmbito doméstico e familiar, é pública condicionada à representação da vítima”.

Essa interpretação, diante do processo histórico que levou à aprovação da Lei Maria da Penha, representou um retrocesso e demandou muito trabalho das instituições defensoras dos direitos da mulher em estabelecer estratégias de diálogo com o Judiciário, especialmente de primeira instância, para que mudasse o entendimento, respeitando a vocação histórica dessa lei. A Secretaria de Políticas para as Mulheres chegou a estabelecer parcerias com Ministérios Públicos para que a Lei Maria da Penha tivesse sua interpretação adequada.

Diante desse contexto, foi feita a seguinte pergunta: *Quando ocorre um assassinato, o crime é investigado mesmo se a família da vítima não prestar queixa.*<sup>9</sup> *Se a mulher sofre agressão do companheiro, você acha que deve haver uma investigação, mesmo que ela não queira?*

1. Sim.
2. Não, porque esse é um problema particular do casal e o Estado não deve se envolver.
3. Não, porque a vontade da mulher deve ser respeitada.
4. Não, porque esse não é um crime tão grave assim.

TABELA 4  
Percepção sobre o tipo de ação penal nos crimes de violência contra a mulher geral e por sexo  
(Em %)

Se a mulher sofre agressão, você acha que deve haver investigação, mesmo que ela não queira?	Total	Homens	Mulheres
Sim	91,0	90,6	91,4
Não, porque esse é um problema particular do casal e o Estado não deve se envolver	4,3	5,0	3,8
Não, porque a vontade da mulher deve ser respeitada	3,5	3,3	3,7
Não, porque esse não é um crime tão grave assim	0,2	0,1	0,1
Não sabe/não respondeu	1,0	1,0	1,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração das autoras.

Os dados mostram que a imensa maioria (91%) da população é a favor, nos casos em que a mulher sofre agressão de seu companheiro, de que haja investigação, mesmo que ela não apresente ou “retire a queixa”. Apenas 4,3% dos entrevistados responderam que nesses casos a investigação não deve prosseguir porque esse é um problema particular do casal; 3,5% responderam que não, porque a vontade da mulher deve ser respeitada; e 0,2% consideraram que a investigação não deveria prosseguir porque esse “não é um crime tão grave assim”. Mesmo considerando as diversas regiões e escolaridades dos entrevistados, não houve diferenças substantivas.

Digno de relevância também é o fato de que homens e mulheres tiveram opinião muito parecida nesse caso, sendo a questão vista como relevante e grave por toda a sociedade, reforçando, mais uma vez, que o problema da violência contra as mulheres não diz respeito somente a elas, mas à sociedade como um todo.

9. A expressão “prestar queixa” não faz parte do vocabulário técnico de direito processual penal. O termo correto é “apresentar representação” ou “oferecer representação”. No entanto, a expressão é de largo uso popular e, para que a pergunta fosse amplamente compreendida pelos entrevistados, optou-se por ela.

Não se pretende com a apresentação desses resultados buscar a defesa de que tal opinião pública deva orientar a decisão dos tribunais. No entanto, essa opinião ajuda a iluminar um dos propósitos da lei que foi o de justamente, em uma questão candente da vida social, tornar a ação pública incondicionada e não mais partir de uma ideia de “respeito à vontade da vítima”, como se essa vontade fosse constituída de forma absolutamente autônoma das relações de gênero em que a vítima e o agressor estão inseridas. Nesse sentido, vale lembrar que, em uma relação de dominação, a eficácia é verificada justamente na intensidade com que o dominado incorpora a visão e o discurso do dominador. Ora, em uma relação violenta, é comum que a vítima não perceba sua própria condição e acredite que é correto sofrer aquele tipo de agressão (BOURDIEU, 2009). Ademais, como a violência doméstica se dá no âmbito de uma relação íntima, que muitas vezes ainda envolve questões atinentes à guarda e manutenção dos filhos, repartição de patrimônio, para além das questões de foro íntimo relacionadas à preservação da relação, as mulheres se veem muitas vezes em situação de grande dificuldade para manter a ação penal contra seus companheiros e são comumente desestimuladas a fazê-lo. Esse fenômeno contribui para a perpetuação de relações de violência e para a revitimização dessas mulheres.

Essa especificidade das relações que possibilitam e produzem a violência doméstica contra as mulheres foi reconhecida e compreendida pelo Judiciário brasileiro de forma definitiva. No dia 24 de março de 2011, o plenário do Supremo Tribunal Federal declarou,<sup>10</sup> por unanimidade, a constitucionalidade do Art. 41 da Lei da Maria da Penha, afastando a aplicação do Art. 89 da Lei nº 9.099/1995, quanto aos crimes de violência doméstica familiar praticados contra a mulher, tornando possível a aplicação dos institutos despenalizadores nela previstos, como a suspensão condicional do processo.

E é justamente porque a relação entre homem e mulher diz respeito a uma forma de dominação e de violência específica, que há a necessidade de atendimentos especiais às vítimas. Diante disso, foram idealizados os serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência, objeto de perguntas específicas no questionário aplicado no SIPS.

A primeira delas foi: *Você conhece alguma mulher que já usou algum serviço de atendimento à mulher?* A esta pergunta, foram dadas as seguintes respostas:

---

10. No julgamento do *Habeas Corpus* (HC) 106212. O julgamento dessa ação teve tanta relevância que foi assistido pela ministra Iriny Lopes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral>>.

TABELA 5  
**Conhecimento sobre o uso de serviços de atendimento contra mulher**  
 (Em %)

Você conhece alguma mulher que já usou algum serviço de atendimento à mulher?	Total	Homens	Mulheres
Sim	30,8	28,8	32,6
Não	69	71,1	67,1
Não sabe/não respondeu	0,2	0,1	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.  
 Elaboração das autoras.

Como se vê pelos dados apresentados, apenas pouco mais de 30% afirmaram conhecer alguma mulher que tenha usado algum serviço de atendimento desse tipo, sendo que 32,6% das mulheres tinham esse conhecimento, enquanto 28,8% dos homens afirmaram tê-lo. Nesse aspecto, se combinarmos estes dados com a percepção geral de que a violência é um problema de toda a sociedade e com o conhecimento da Lei Maria da Penha, pode-se dizer que as mulheres ainda procuram pouco os serviços de atendimento ou falam pouco sobre essa procura, mesmo para outras mulheres. Ou que a disponibilidade desses serviços ainda é muito restrita. A região Sul apresenta a menor porcentagem de pessoas que conhecem alguém que utilizou os serviços (24,1%) e a região Norte é onde há o maior número de pessoas com conhecimento de alguém que utilizou algum serviço (38,2%). Em relação à escolaridade, 22% das pessoas que estudaram até a 4ª série do 1º grau conheciam alguém que utilizou serviços de atendimento à mulher, enquanto nas demais faixas de escolaridade, cerca de 34% conheciam alguém.

De forma complementar a essa pergunta, questionou-se qual o serviço utilizado. O(a) entrevistado(a) deveria responder, de forma espontânea, qual serviço foi utilizado na situação sobre a qual ouviu falar. Nesse caso, 42% dos entrevistados aos quais se aplicava a pergunta (e 12,9% do total de entrevistados) responderam *Delegacia de Mulheres* e 18,6% (5,7% do total de entrevistados), *Delegacia/Polícia Civil*. Os demais responderam outros serviços, ou simplesmente se referiram à Lei Maria da Penha, à realização de boletim de ocorrência etc. Isso indica que as delegacias de atendimento às mulheres têm sido o serviço mais procurado para atendimento da mulher vítima de violência ou, pelo menos, é o mais lembrado pelos respondentes de uma pesquisa, talvez por ser o serviço mais antigo, mais conhecido e mais disseminado pelo território nacional. Também sugere a associação entre o tema e a segurança pública. Cabe lembrar, no entanto, que as delegacias de mulheres ainda cobrem uma parte muito pequena do território. Em 2009, de acordo com dados compilados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, eram somente 408 delegacias especializadas no país, sendo que a maioria se encontra na região Sudeste.

A violência doméstica contra a mulher no Brasil tem sido tema de diversas pesquisas aplicadas por diversos institutos, como aquela realizada pela parceria Ethos/Ibope, já noticiada anteriormente. O DataSenado também divulgou, neste ano de 2011, uma pesquisa, composta por cerca de 30 questões sobre esse tema, que apresentou resultados semelhantes aos encontrados nas questões realizadas no âmbito do SIPS. Naquela pesquisa, especificamente sobre a proteção legal às mulheres em relação à violência doméstica e familiar, e sobre a Lei Maria da Penha, foi feita a pergunta *Você acha que as leis brasileiras protegem as mulheres contra a violência doméstica e familiar?*: 19% dos entrevistados afirmaram que *sim*, 48% responderam *em parte*, 31% afirmaram que *não* e 2% afirmaram que *não sabem* ou *não responderam*. Quanto a *Depois da Lei Maria da Penha a proteção da mulher está*: 60% responderam que está melhor, 29% opinaram que a proteção continuava igual, 8% afirmaram estar pior e 3% não souberam ou não responderam.

Como se vê, há uma recepção positiva da Lei Maria da Penha, que se expressou em diversas pesquisas, em relação às quais o SIPS teve o diferencial de realizar a questão específica acerca do ponto de maior controvérsia da lei naquele momento, que era a interpretação judicial da ação penal respectiva aos crimes nela previstos.

### 3 SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR

Além do tema da violência doméstica contra as mulheres, foram incluídas na mesma bateria de questões do SIPS perguntas sobre serviços de transporte escolar. Trata-se de serviços destinados a crianças e adolescentes, mas que costumam ter impacto direto sobre a vida das mulheres, já que estas ainda são as principais responsáveis pelo trabalho doméstico e pelo trabalho de cuidado, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho ou de sua posição na família.<sup>11</sup> Essa responsabilidade inclui, entre outras tarefas, a garantia de que o filho vá à escola, atividade realizada, muitas vezes, em horários que coincidem com o trabalho remunerado da mulher. Portanto, a existência ou não de serviços públicos de atendimento a crianças, sua disponibilidade e possibilidades de acesso, seus horários de funcionamento etc. impactam as possibilidades abertas às mulheres brasileiras no que se refere à inserção no mercado de trabalho, à formação e capacitação profissional, ao lazer, aos cuidados com a própria saúde etc. Essa relação não precisaria ser tão direta caso houvesse maior compartilhamento de tarefas entre mulheres e homens, uma cultura de paternidade ativa e responsável, convenções sociais mais igualitárias acerca do que é feminino e feminilidade, masculino e masculinidade e acerca das responsabilidades e atribuições de homens e mulheres na sociedade.

---

11. Ver Ipea (2010a, 2010b) e Fontoura e Gonzalez (2009, p. 21-26).

Diante do quadro atual no nosso país, resta, portanto, a adoção de políticas públicas voltadas à promoção dessas mudanças culturais, ao incentivo ao compartilhamento do trabalho doméstico não remunerado, à valorização social desse tipo de trabalho como responsabilidade de todos e de todas, do Estado, das empresas e das famílias. Isso inclui políticas públicas voltadas para o cuidado de crianças, adolescentes, idosos, enfermos, pessoas com deficiência e pessoas com algum tipo de dependência temporária ou permanente.

No âmbito dessa pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social, do Ipea, a ênfase se deu sobre os serviços de transporte escolar.

Do total de pessoas com filho(s) de idade entre 4 e 14 anos, 74,2% responderam que o(s) filho(s) frequentava(m) escola pública. A esse conjunto de pessoas, foram colocadas as questões acerca do deslocamento para a escola. De um total de 625 entrevistados, quase 70% afirmaram que as crianças vão para escola acompanhadas. Em seguida, foi feita a seguinte pergunta: *Como o seu (ua) filho (a) vai para escola?*

1. A pé
2. De carro
3. De bicicleta
4. De ônibus
5. Outro meio de transporte. Qual?

Em relação à opção “outro”, várias foram as respostas: van, perua, Kombi particular, perua da prefeitura etc. A tabela 6, a seguir, apresenta os dados referentes ao meio de transporte, com os agrupamentos realizados na opção “outros”, em relação às respostas que se referiam a transportes escolares privados.

**TABELA 6**  
**Distribuição percentual das pessoas de 4 a 14 anos que frequentam escola pública segundo meio de transporte utilizado para ir à escola**

Meio de transporte	%
A pé	65,4
Ônibus	13,0
Carro	9,4
Bicicleta	6,4
Transporte escolar privado	3,2
Outros	2,6
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração das autoras.

Na opção “outros”, estão incluídas as formas residuais de transporte escolar público. A predominância da ida a pé para a escola pode indicar, em um primeiro momento, que a maior parte das crianças frequenta estabelecimento de ensino próximo de casa. Contudo, pode sugerir também que muitas crianças despendam muito tempo no trajeto entre a casa e a escola, ou que o deslocamento afete em alguma medida a vida dos pais, pois, apesar de grande parte ir a pé, 83,4% dos respondentes afirmaram que, caso houvesse transporte escolar público e gratuito para o filho, utilizariam este serviço, como se pode ver na tabela 7.

TABELA 7  
Percepção sobre potencial utilização de serviço de transporte escolar gratuito

Se houvesse transporte escolar público gratuito para seu filho, você utilizaria?	%
Sim	83,4
Não, porque não necessito	12,8
Não, porque não confiaria nesse tipo de serviço	3,5
Não sabe/não respondeu	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/lpea.  
Elaboração das autoras.

O transporte escolar é considerado parte suplementar do dever do Estado de oferecer educação pública, nos termos do Art. 4, VIII da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). De acordo com a mesma lei, os estados devem assumir o transporte dos alunos da rede estadual (Art. 10, VII) e os municípios, da rede municipal (Art. 11, VI). As despesas com transporte escolar são consideradas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212 da Constituição Federal e Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), o que significa que são incluídas no cômputo de gastos para o efeito da verificação do cumprimento da vinculação institucional de 25% dos recursos de impostos com educação.

No âmbito federal, existe a política de transporte público somente para as zonas rurais. Atualmente, encontram-se em vigor o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)<sup>12</sup> e o Programa Caminho da Escola.<sup>13</sup> O primeiro consiste na transferência de recursos financeiros da União para estados e municípios, em caráter suplementar, para custear o oferecimento de transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em áreas rurais. O Caminho da Escola tem como objetivo renovar a frota de veículos

12. Instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e ampliado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

13. Disciplinado pelo Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009.

escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes, a padronização dos veículos de transporte escolar, a redução dos preços dos veículos e o aumento da transparência nessas aquisições.

O mérito desses programas, que se expandiram muito nos últimos anos, está em contribuir para o acesso e a permanência na escola dos estudantes das zonas rurais, que ainda apresentam taxas de frequência escolar inferiores às das áreas urbanas. O pano de fundo do desenho das políticas públicas federais de transporte escolar é a promoção do acesso das crianças à escola, sem dúvida a responsabilidade primordial do sistema público de educação. No entanto, toda a responsabilidade pelo acesso à educação poderia ser compartilhada entre o Estado e as famílias, e, nessa responsabilidade, está incluído o transporte que dá o acesso à escola tanto no ambiente urbano quanto no rural. Nas regiões urbanas, ainda que o acesso à escola esteja garantido pelo sistema de transporte público em geral, esse transporte não pode se dar, para as crianças menores, sem o acompanhamento dos pais e sem que eles tenham de comprometer parte importante do seu tempo para esse cuidado.<sup>14</sup>

Em relação ao transporte escolar para os alunos da educação infantil, os dados para 2009 são os seguintes:

TABELA 8

**Número de matrículas dos alunos da educação infantil residentes em áreas rural e urbana, que utilizam transporte escolar oferecido pelo poder público estadual e municipal, por localização da escola e dependência administrativa – 2009**

Escolas	Total de alunos	Área rural			Área urbana			Total que utiliza transporte escolar	
		Matrículas	Utilizam transporte escolar		Matrículas	Utilizam transporte escolar		Nº	%
			Nº	%		Nº	%		
Federal	<b>2.454</b>	162	0	0	2.292	0	0	<b>0</b>	
Estadual	<b>76.971</b>	9.270	2.725	29	67.701	2.989	4	<b>5.714</b>	<b>7</b>
Municipal	<b>4.909.091</b>	876.263	208.044	24	4.032.828	328.237	8	<b>536.281</b>	<b>11</b>
Privada	<b>1.774.115</b>	19.073	1.028	5	1.755.042	12.227	1	<b>13.255</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>6.762.631</b>	<b>904.768</b>	<b>211.797</b>	<b>23</b>	<b>5.857.863</b>	<b>343.453</b>	<b>6</b>	<b>555.250</b>	<b>8</b>

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2009 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).  
Elaboração das autoras.

14. Muitos municípios utilizam mecanismos de descontos para estudantes no acesso ao transporte escolar – conhecidos como passes escolares, que podem significar muitas vezes a gratuidade do transporte –, mas não oferecem o transporte público escolar para as áreas urbanas. Nesse aspecto, é necessário ressaltar ainda que o transporte de crianças requer veículos especiais, o que muitas vezes torna de grande complexidade a implementação de tal política, fazendo com que os municípios deixem de implementá-la.

Na tabela 8 é importante esclarecer que “área rural” e “área urbana” são referenciais para a residência dos estudantes. É possível que haja estudantes residentes em área rural que estudem em escolas urbanas e estudantes residentes em área urbana que estudem em escolas rurais. Como se pode ver, pelos dados apresentados, o transporte escolar, no ensino infantil, é predominantemente oferecido pelos municípios e destinado aos alunos da zona rural. No ensino fundamental, a predominância da oferta para a zona rural se repete:

TABELA 9

**Número de matrículas dos alunos do ensino fundamental residentes em áreas rural e urbana, que utilizam transporte escolar oferecido pelo poder público estadual e municipal, por localização das escolas e dependência administrativa – 2009**

Escolas	Total de alunos	Área rural			Área urbana			Total que utiliza transporte escolar	
		Matrículas	Utilizam transporte escolar		Matrículas	Utilizam transporte escolar		Nº	%
			Nº	%		Nº	%		
Federal	<b>25.005</b>	95	0	0	24.910	0	0	–	
Estadual	<b>10.572.496</b>	550.137	2.725	0	10.022.359	2.979	0	<b>5.704</b>	<b>0</b>
Municipal	<b>17.329.638</b>	4.350.741	208.044	5	12.978.897	328.237	3	<b>536.281</b>	<b>3</b>
Privada	<b>3.778.389</b>	30.057	1.028	3	3.748.332	12.227	0	<b>13.255</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>31.705.528</b>	<b>4.931.030</b>	<b>211.797</b>	<b>4</b>	<b>26.774.498</b>	<b>343.443</b>	<b>1</b>	<b>555.240</b>	<b>2</b>

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 2009 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).  
Elaboração das autoras.

Com essa perspectiva em vista, faz-se necessário refletir sobre as necessidades das famílias residentes nas áreas urbanas e o papel do Estado na oferta de serviços destinados a crianças e adolescentes. Como dito, o fundamento para a oferta de transporte escolar é a garantia do acesso dos alunos à rede educacional. Se esse acesso estiver garantido pelo transporte público em geral, parece não haver prioridade para a existência de um transporte público especificamente escolar. No entanto, além da necessidade de ofertar creches, pré-escolas e escolas – preocupação recorrente nos debates sobre igualdade entre homens e mulheres no acesso ao mercado de trabalho –, é preciso rever os conceitos hoje presentes de que a forma como as crianças se dirigem à escola e retornam para casa não passa de questão a ser gerenciada no âmbito privado. A que se deve esse pressuposto? Cabe refletir que o trabalho de levar e buscar os filhos na escola pode se tornar um grande impedimento ou um importante limite à inserção de pais e mães – e especialmente destas, como apontado anteriormente – no mercado de trabalho ou em outras atividades. Se pensarmos em homens e mulheres que trabalham em locais distantes de suas residências, realidade muito comum em nossas cidades, mais uma vez tem-se uma questão a ser resolvida e que não deve ser objeto somente de arranjos privados, se considerarmos que os trabalhos de cuidado com as pessoas que mais

precisam devem ser de responsabilidade não somente das famílias, mas também das empresas e do Estado.<sup>15</sup>

Dessa forma, pode-se sugerir que seria conveniente a formulação de políticas públicas federais para que se estabeleçam metas e diretrizes na implantação do serviço de transporte escolar público pelos municípios e estados também em relação às áreas urbanas, visando garantir às crianças e aos adolescentes transportados sua segurança. Tais políticas federais contribuiriam para reforçar o papel estatal na reprodução social, incentivar a participação de mulheres no mercado de trabalho e reduzir a sobrecarga de trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares.

#### 4 CONTRIBUIÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As questões realizadas no âmbito do SIPS para a área de igualdade de gênero, embora tenham se limitado a dois temas, ofereceram informações importantes para duas políticas públicas, uma delas com implementação já bastante avançada, que é a de combate à violência contra a mulher, e outra ainda a ser mais ou (re) estruturada em âmbito federal, que é a do transporte público escolar.

##### 4.1 A violência contra a mulher

A violência doméstica contra a mulher é, ao lado das políticas voltadas para a inserção da mulher no mercado de trabalho, um dos eixos de atuação do Estado para a promoção da autonomia das mulheres (FRIEDMAN, 2003), pressuposto necessário para o alcance da almejada igualdade de gênero.<sup>16</sup>

Um dos principais elementos da política federal de combate à violência contra a mulher é a Lei Maria da Penha, que vinha tendo sua eficácia limitada pela interpretação do Judiciário. Nesse aspecto, cabe aqui fazer uma pequena digressão sobre o papel que o Judiciário assume na implementação de políticas públicas.

Em nota explicativa utilizada no sítio da Câmara Federal dos Deputados, são sintetizados o escopo e o alcance da Lei Maria da Penha. Segundo essa nota, a referida lei “triplicou a pena para agressões domésticas, acabou com as penas pecuniárias (aquelas em que o réu é condenado a pagar cestas básicas ou multas) e trouxe uma série de medidas para proteger a mulher agredida, como a determinação da saída do agressor de casa. A Lei Maria da Penha recebeu esse nome em homenagem à Maria da Penha Fernandes, mulher que sobreviveu a duas tentativas de homicídio pelo ex-marido”.<sup>17</sup>

15. Ver OIT (2009).

16. A percepção sobre as políticas voltadas para a inserção da mulher no mercado de trabalho – dada a sua transversalidade nessa área mais ampla, que é a do próprio mercado de trabalho – será analisada junto com os resultados da bateria de questões daquela área.

17. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/193461-SEMINARIO-DISCUTIRA-PARTICIPACAO-DAS-MULHERES-NA-POLITICA.html>>.

Desde a sua aprovação, a Lei Maria da Penha foi alvo de várias decisões judiciais que restringiram a sua força e alcance. Isso nos chama atenção para algumas dificuldades que se enfrentam na implementação de uma política pública. Normalmente, o Poder Executivo é visto como o protagonista na formulação e implementação de políticas públicas. O Legislativo assume um papel importante quando essas são concretizadas por meio de lei, como a Lei Maria da Penha, objeto de intensos debates sociais e parlamentares, antes que se chegasse ao texto finalmente aprovado. O Judiciário, muitas vezes, é visto como o fiel guardião dos cidadãos, aquele que “determina” que o Executivo cumpra e execute as suas políticas. No entanto, em diversos casos, como este do combate à violência contra as mulheres, o Judiciário tem cumprido um papel bastante conservador, não somente desconsiderando as condições históricas e sociais que fundamentaram a elaboração e a aprovação de uma lei, como considerando agora somente a mais estrita e limitada interpretação jurídica, optando pelo entendimento, de fundamentação bastante controversa, que menos protege o grupo vulnerável para o qual se volta a mesma lei.<sup>18</sup>

Com essa interpretação, os dados de pesquisas e estatísticas oficiais sobre a realidade vivenciada por mulheres em situação de violência no Brasil, que evidenciam sua condição de vulnerabilidade e sujeição, pareciam ser ignorados. Pesquisa recente aponta que cinco mulheres são agredidas a cada dois minutos no país,<sup>19</sup> devendo ser lembrado que a situação de violência contra a mulher é fato que afeta não somente a própria vítima – comprometendo o exercício de seus plenos direitos inclusive em outras esferas, como a do mercado de trabalho –, mas também crianças e outros familiares que têm de viver em um ambiente de dominação.

Os resultados obtidos nesta pesquisa ajudam a compreender a correção do entendimento do STF na decisão mencionada anteriormente, na medida em que reforça o sentido e o alcance políticos e sociais originais da Lei Maria da Penha, que foram finalmente reconhecidos e declarados no Judiciário.

## 4.2 Os serviços de transporte escolar

O transporte escolar, oferecido com maior frequência pelos municípios, varia de acordo com as realidades municipais. No entanto, as respostas dadas às questões formuladas indicam uma demanda que é comum ao território nacional: não há, de um modo geral, considerando principalmente as áreas urbanas, onde vive a

---

18. Esse papel desempenhado pelo Judiciário em uma política pública importante, que contou com um intenso debate social, remete à questão se juízes, que têm sua investidura por concurso e não por eleição, poderiam ter tamanho poder de intervenção nas políticas públicas. Sobre o papel do judiciário na política e nas políticas públicas há extensa bibliografia, com destaque para: Arantes (1999), Vianna *et al.* (1999) e Maciel e Koerner (2002).

19. De acordo com pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo e pelo Serviço Social do Comércio (SESC) e divulgada amplamente pela imprensa no dia 21 de fevereiro deste ano.

maioria da população, transporte escolar público para a educação básica; se houvesse, mães e pais o utilizariam para o transporte de seus filhos à escola.

A demanda por transporte escolar público é normalmente apresentada por moradores de zonas rurais que têm muita dificuldade de acesso à escola mais próxima. O transporte escolar público urbano é comumente oferecido por meio da concessão de descontos na tarifa da rede de transporte público de cada município. O novo Plano Nacional de Educação, que deverá orientar as políticas educacionais da próxima década (2011-2010), atualmente em discussão no Congresso Nacional, estabelece metas relativas ao transporte escolar somente para os estudantes da área rural.

Dessa forma, o questionário apresentado e suas respostas não contribuíram exatamente para a análise da percepção sobre uma política pública existente, mas sim sobre a sua ausência. Há justificativas para a implementação de forma mais ampla desse tipo de serviço em razão de um desejável compartilhamento das responsabilidades pela educação e pelo cuidado dos filhos entre o Estado e as famílias. Os resultados da pesquisa indicaram que, se houvesse uma maior oferta do serviço de transporte escolar público, as famílias o utilizariam. Há que se pensar, portanto, na formulação de políticas públicas federais para a ampliação desse serviço na esfera municipal. Os resultados aqui apresentados indicam, sem dúvida, a necessidade de inclusão de mais um tópico na agenda de políticas públicas da educação e de igualdade de gênero: o transporte escolar público a todos os alunos da rede pública matriculados nos ensinos infantil e fundamental.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. B. Judiciário e Política no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 54, p. 27-41, 1999.
- BENHABIB, S. Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas. **Feminism, the Public and the Private**. Oxford: Oxford UP; Landes: Ed. Joan B, p. 65-99, 1998.
- BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BUTLER, J. **Undoing gender**. New York: Routledge, 2004.
- DANTAS-BERGER, S. M.; GIFFIN, K. A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, set. 2005.
- FONTOURA, N.; GONZALEZ, R. Aumento da participação de mulheres no mercado de trabalho: mudança ou reprodução da desigualdade? **Boletim Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 41, p. 21-26, nov. 2009.

FOWLER JR., F. J. **Improving Survey Questions**. London: Sage Publications, 1995.

FRASER, N. **Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

FRIEDMAN, M. **Autonomy, gender, politics**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GAVILANES, H.; AGUIAR, N. Patriarcado e gênero na análise sociológica do fenômeno da violência conjugal/gênero. *In*: SOUZA, M. F. (Org.). **Desigualdade de Gênero no Brasil: novas idéias e práticas antigas**. Belo Horizonte: Argumentum, 2010. p. 91-109.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE); INSTITUTO AVON. **Percepções e reações da sociedade sobre a violência contra a mulher**, 2009. Disponível em: <[http://200.130.7.5/spmu/docs/pesquisa\\_AVON\\_violencia\\_domestica\\_2009.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/pesquisa_AVON_violencia_domestica_2009.pdf)>.

IPEA. **Comunicado n. 40**, mar. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Comunicado n. 65**, nov. 2010b.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. **World Politics**, Baltimore, v. 16, n. 4, p. 677-715, July 1964.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. **Lua Nova**, n. 57, p. 113-132, 2002.

MORAES, A. F.; SORJ, B. Os paradoxos dos direitos das mulheres no Brasil. *In*: MORAES, A. F.; SORJ, B. **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2009. p. 10-22.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho e família: rumo a novas formas de conciliação com corresponsabilidade social**. Brasília, 2009.

SENADO FEDERAL. **Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Pesquisa de opinião pública nacional. 2011. Disponível em: <<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/images/stories/PDF/violencia/datasenadopes-qvcm2011.pdf>>.

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 1999.

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton UP, 1990.



## CAPÍTULO 4

### SIPS SAÚDE

## PERCEPÇÃO SOCIAL SOBRE A SAÚDE NO BRASIL

Sérgio Francisco Piola\*  
Luciana Mendes Santos Servo\*\*  
Edvaldo Batista de Sá\*\*\*  
Leila Posenato Garcia\*\*  
Andrea Barreto de Paiva\*\*\*  
Maria Elizabeth Diniz Barros\*\*\*\*

### 1 APRESENTAÇÃO

Em pouco mais de 20 anos de existência, o Sistema Único de Saúde (SUS) ampliou o acesso à assistência à saúde para grande parte da população brasileira, antes excluída ou dependente da ação de instituições assistenciais e filantrópicas (IPEA, 2009). Em 2010, foram realizados 721 milhões de atendimentos ambulatoriais<sup>1</sup> e 11,2 milhões de procedimentos de média e alta complexidade e internações (BRASIL, 2011a). Além disso, por meio da atuação da vigilância em saúde, o Brasil tem obtido importantes resultados no controle de doenças e agravos à saúde. Destacam-se as experiências bem-sucedidas da eliminação do sarampo, da campanha de vacinação contra a influenza A H1N1 e do tratamento do HIV/AIDS.

Apesar de todos esses avanços, observa-se, também, que o SUS apresenta dificuldades para garantir acesso oportuno e de qualidade para toda a população brasileira. Essas dificuldades estão relacionadas, entre outros fatores, ao subfinanciamento desse sistema, a problemas de gestão e à relação entre o SUS e o sistema privado de saúde, que, muitas vezes, concorrem por recursos humanos, financeiros e físicos.

Os avanços e as dificuldades são percebidos pela população brasileira. A percepção das pessoas é mediada por inúmeros fatores, entre eles, sua própria experiência na utilização dos serviços, a experiência de outros membros da famí-

---

\* Pesquisador sênior no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Disoc/Ipea.

\*\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Disoc/Ipea.

\*\*\*\* Consultora da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e colaboradora da Disoc/Ipea.

1. Aproximadamente 3,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais foram realizados durante esses atendimentos.

lia ou da comunidade, sua visão sobre como deveria ser o atendimento prestado pelos profissionais de saúde e a formação de uma opinião geral a partir daquilo que é divulgado nos meios de comunicação. Assim, a percepção das pessoas sobre o SUS agrega questões relacionadas à experiência pessoal, às expectativas de atendimento e às informações recebidas mediante diferentes meios de comunicação.

Este trabalho concentra-se na análise dos dados da percepção sobre o sistema de saúde brasileiro, obtidos a partir do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), pesquisa conduzida pelo Ipea, no ano de 2010. Nesse processo, foram pesquisadas diversas áreas com o objetivo de se ter uma visão geral da percepção sobre bens e serviços de saúde, quer fosse de usuários, quer fosse de não usuários desses bens e serviços.

O presente capítulo é composto por cinco seções, incluindo esta apresentação. Na seção seguinte, é realizada uma descrição da metodologia e das informações constantes do SIPS da área de saúde. Na terceira seção, são apresentados os resultados. A quarta seção busca qualificar um dos problemas que mais aparecem na percepção dos entrevistados sobre o sistema público de saúde: a falta de médicos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2 METODOLOGIA E INFORMAÇÕES SOBRE O SIPS DA SAÚDE

A terceira rodada do SIPS incluiu o questionário da área da saúde. Os dados foram coletados no período de 3 a 19 de novembro de 2010. As entrevistas foram realizadas nos domicílios dos entrevistados.

O questionário foi aplicado a uma amostra de 2.773 pessoas residentes em domicílios particulares permanentes. A amostragem considerou a distribuição dos domicílios em cotas para Brasil e regiões e as variáveis de controle validadas posteriormente: sexo, faixa etária, faixas de renda e escolaridade. Os parâmetros básicos para definição dessas distribuições foram derivados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada, em 2008, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A pesquisa da área da saúde teve por objetivo principal avaliar a percepção dos entrevistados sobre serviços prestados pelo SUS e incluiu perguntas sobre planos e seguros privados de saúde. O questionário contou com 24 perguntas objetivas, organizadas em três blocos, que contemplaram os seguintes temas:

- Percepção sobre cinco tipos de serviços prestados pelo SUS: atendimento em centros e/ou postos de saúde, atendimento realizado durante visita domiciliar por membro da Equipe de Saúde da Família (ESF),<sup>2</sup>

---

2. A equipe básica é composta por no mínimo: médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem (ou técnico de enfermagem) e agentes comunitários de saúde.

atendimento por médico especialista,<sup>3</sup> atendimento de urgência e emergência e distribuição gratuita de medicamentos.

- Avaliação geral sobre o SUS.
- Avaliação dos serviços oferecidos por planos e seguros de saúde.

Com relação à estratégia de Saúde da Família, os entrevistados que tiveram seu domicílio visitado por algum membro da ESF nos últimos 12 meses foram solicitados a avaliar o atendimento prestado. Os entrevistados que haviam utilizado ou acompanhado alguém de sua família, nos últimos 12 meses, em algum dos outros quatro serviços do SUS pesquisados também foram solicitados a avaliar o atendimento recebido. Todos os entrevistados, inclusive aqueles que não haviam utilizado, nem acompanhado alguém na utilização de serviços do SUS, foram perguntados sobre qual medida prioritária sugeririam para melhorar o serviço em questão.

Todos os entrevistados responderam à pergunta sobre avaliação geral do SUS e às perguntas sobre problemas e pontos positivos deste sistema.

Os entrevistados que relataram ser beneficiários de planos ou seguros de saúde foram perguntados, também, sobre quais os dois principais problemas dos planos ou seguros de saúde e sobre a principal razão para ter plano ou seguro. Aqueles que haviam utilizado ou acompanhado alguém da família em serviços ofertados pelo plano ou pelo seguro foram solicitados a avaliar o atendimento recebido.

Dessa forma, deve ficar claro que o SIPS aborda a percepção sobre os serviços de saúde a partir da visão de todos os entrevistados ou daqueles que utilizaram ou acompanharam alguém na utilização dos serviços.<sup>4</sup> Salienta-se que, devido à amostragem não ter sido aleatória e, também, devido ao fato de as perguntas sobre a avaliação de serviços específicos terem sido feitas apenas aos entrevistados

---

3. Para captar a percepção sobre o atendimento por médico especialista, foi fornecida a seguinte explicação para os entrevistados: "O médico especialista é aquele que fez um curso de especialização além da clínica geral ou saúde da família. São exemplos de médicos especialistas: cardiologista, que é o médico que trata doenças do coração e de pressão; oncologista, que trata o câncer; ginecologista, oftalmologista, pediatra, neurologista, ortopedista, psiquiatra, hematologista, dentre outros". Essa percepção refere-se ao atendimento em consultas médicas especializadas, incluindo o processo de marcação da consulta.

4. Os resultados desta pesquisa não são comparáveis àqueles obtidos por meio do suplemento de *Acesso e Utilização de Serviços de Saúde* da PNAD/IBGE de 2008, visto que há importantes diferenças metodológicas entre essas duas pesquisas domiciliares. O SIPS é feito a partir de uma amostragem por cotas, com avaliação da percepção dos entrevistados, com controle para aqueles que, nos últimos 12 meses, utilizaram ou acompanharam alguém que utilizou os serviços mencionados. A amostra da PNAD é probabilística, as perguntas são direcionadas para quem utilizou os serviços nas duas semanas anteriores à realização da pesquisa (14 dias que antecederam a realização da entrevista). Há, também, diferenças entre as perguntas dessas pesquisas.

que haviam relatado que utilizaram ou acompanharam alguém de sua família na utilização dos mesmos serviços, os resultados apresentados não podem ser interpretados como a percepção da população brasileira. Os resultados apresentados referem-se exclusivamente à percepção das pessoas que foram entrevistadas.

Os dados obtidos na pesquisa sobre a percepção dos entrevistados sobre o sistema de saúde brasileiro serão descritos a seguir.

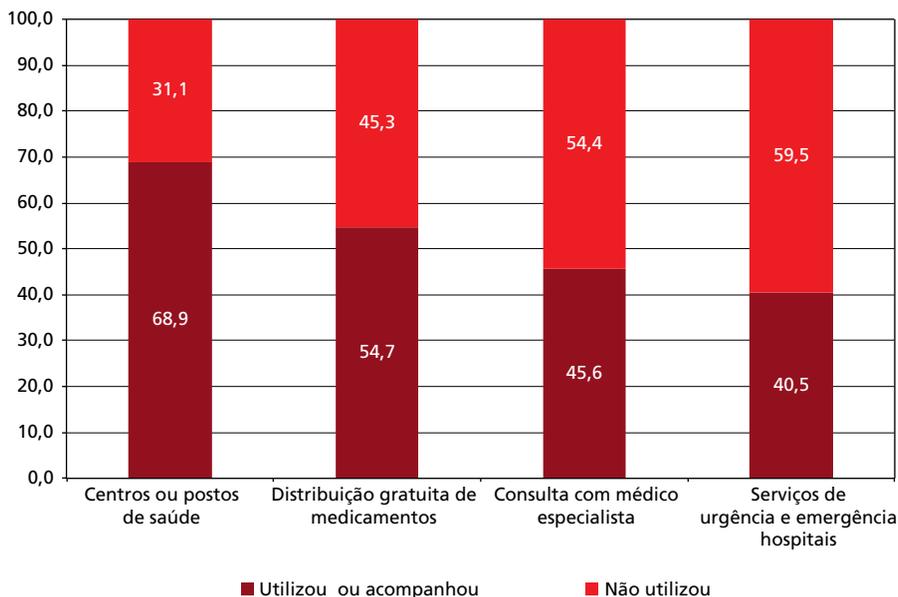
### **3 RESULTADOS**

#### **3.1 Avaliação dos atendimentos recebidos: o atendimento pela Saúde da Família é o serviço mais bem avaliado**

A proporção dos entrevistados que utilizou ou acompanhou alguém que utilizou serviços do SUS, nos 12 meses anteriores à entrevista, variou de acordo com os serviços (gráfico 1). A maior proporção esteve relacionada àqueles que utilizaram ou acompanharam alguém de sua família em atendimentos prestados em postos e/ou centros de saúde (68,9%). Em termos de experiência de utilização nos últimos 12 meses, esta apresenta a maior proporção, seguida pelos serviços de distribuição gratuita de medicamentos (54,7%), de médicos especialistas (45,6%), de urgência e emergência (40,5%). Com relação à Saúde da Família, a pergunta foi dirigida aos entrevistados cujo domicílio tinha sido visitado nos últimos 12 meses. Cabe destacar que a proporção de entrevistados cujo domicílio havia sido visitado por algum membro da ESF foi de cerca de 32%.

GRÁFICO 1

Proporção de pessoas que utilizaram serviços de saúde do SUS segundo tipo de serviço pesquisado<sup>1</sup> – Brasil, 2010  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista. No caso da Saúde da Família, refere-se aos entrevistados cujo domicílio estava cadastrado e foi visitado por Equipe de Saúde da Família.

Para os entrevistados que relataram ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado pelo menos um dos serviços do SUS pesquisados no SIPS, foi solicitada uma avaliação de como costuma ser o atendimento prestado para o serviço específico (gráfico 2).<sup>5</sup>

Entre os serviços prestados pelo SUS que foram pesquisados pelo SIPS, o atendimento pela Saúde da Família foi aquele que obteve a maior proporção de opiniões positivas entre os entrevistados.

No Brasil, 80,7% dos entrevistados que tiveram seu domicílio visitado por algum membro da Equipe de Saúde da Família opinaram que o atendimento prestado é  *muito bom*  ou  *bom* . Apenas 5,7% dos entrevistados opinaram que esse atendimento é  *ruim*  ou  *muito ruim* .

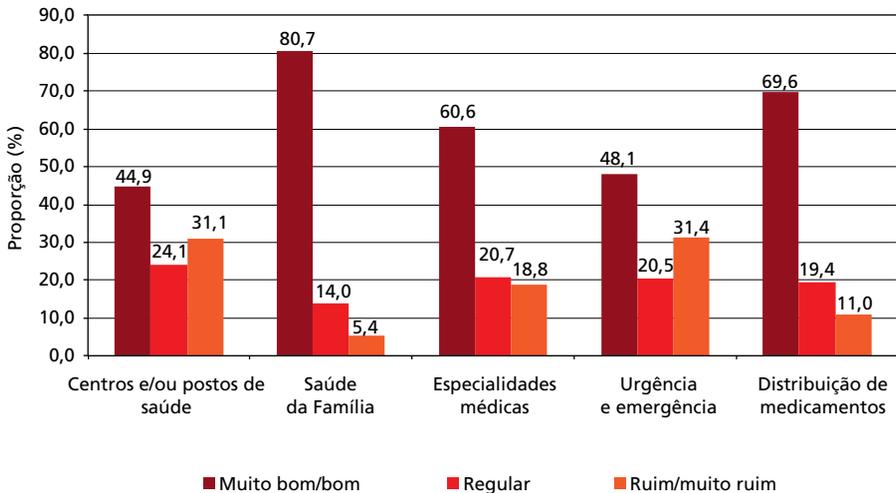
5. As categorias de resposta foram:  *muito bom* ,  *bom* ,  *regular* ,  *ruim*  e  *muito ruim* . Para a apresentação dos resultados, as categorias de resposta  *muito bom*  e  *bom*  foram agrupadas, da mesma maneira que as categorias  *ruim*  e  *muito ruim* .

A distribuição gratuita de medicamentos no SUS foi qualificada como  *muito boa*  ou  *boa*  por 69,6% dos entrevistados e como  *ruim*  ou  *muito ruim*  por 11% destes. O atendimento por médico especialista no SUS foi o terceiro serviço com maior proporção de opiniões positivas: 60,6% dos entrevistados que utilizaram ou acompanharam alguém que utilizou opinaram que esse serviço é  *muito bom*  ou  *bom* , enquanto 18,8% o consideraram  *ruim*  ou  *muito ruim* .

GRÁFICO 2

**Proporção das opiniões dos entrevistados<sup>1</sup> a respeito da qualidade dos serviços públicos de saúde prestados pelo SUS segundo tipo de serviço pesquisado – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Considerando apenas os entrevistados que referiram ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS, nos 12 meses anteriores à entrevista. No caso da Saúde da Família, refere-se aos entrevistados cujo domicílio estava cadastrado e foi visitado por Equipe de Saúde da Família.

O atendimento prestado em centros e/ou postos de saúde e o atendimento de urgência ou emergência foram os serviços com as menores proporções de qualificações positivas. O atendimento em centros e postos de saúde recebeu a menor proporção de qualificações como  *muito bom*  ou  *bom*  (44,9%) e a maior proporção de qualificações como  *ruim*  ou  *muito ruim*  (31,1%), entre os serviços pesquisados. Entre os entrevistados que utilizaram ou acompanharam alguém de sua família em um atendimento de urgência ou emergência, 48,1% consideraram que atendimento é  *muito bom*  ou  *bom*  e 31,4% qualificaram o atendimento como  *ruim*  ou  *muito ruim* .

A ordem dos serviços pesquisados pelo SIPS segundo a proporção de opiniões positivas ( *muito bons*  ou  *bons* ) e negativas ( *ruins*  ou  *muito ruins* ) é bastante similar entre as diferentes regiões brasileiras, conforme se observa nas tabelas 1 e 2.

O atendimento por membro da ESF foi o serviço pesquisado que teve a maior proporção de opiniões positivas entre os entrevistados no Brasil e nas regiões, exceto no Centro-Oeste. Nessa região, o serviço mais bem avaliado é a distribuição gratuita de medicamentos: 81,3% dos entrevistados avaliaram esse serviço como  *muito bom*  ou  *bom*  e 75,6% dos entrevistados opinaram que o atendimento da Saúde da Família é  *muito bom*  ou  *bom* .

TABELA 1

**Serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) avaliados como  *muito bons*  ou  *bons*  pelos entrevistados,<sup>1</sup> segundo região e proporção da avaliação recebida – Brasil, 2010**  
(Em %)

Muito bom/bom	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
1ª	<b>Saúde da Família (80,7)</b>	Saúde da Família (85,2)	Saúde da Família (81,1)	Distribuição de medicamentos (81,3)	Saúde da Família (81,1)	Saúde da Família (71,2)
2ª	<b>Distribuição de medicamentos (69,6)</b>	Distribuição de medicamentos (70,6)	Distribuição de medicamentos (71,0)	Saúde da Família (75,6)	Distribuição de medicamentos (62,5)	Distribuição de medicamentos (62,3)
3ª	<b>Médicos especialistas (60,6)</b>	Médicos especialistas (56,4)	Médicos especialistas (65,9)	Médicos especialistas (71,5)	Médicos especialistas (50,2)	Médicos especialistas (55,6)
4ª	<b>Urgência e emergência (48,1)</b>	Urgência e emergência (47,7)	Urgência e emergência (52,8)	Urgência e emergência (47,7)	Urgência e emergência (45,0)	Centros e/ou postos de saúde (39,6)
5ª	<b>Centros e/ou postos de saúde (44,9)</b>	Centros e/ou postos de saúde (46,2)	Centros e/ou postos de saúde (48,4)	Centros e/ou postos de saúde (47,0)	Centros e/ou postos de saúde (39,3)	Urgência e emergência (38,1)

Fonte: SIPS/lpea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Considerando apenas os entrevistados que referiram ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista. No caso da Saúde da Família, refere-se aos entrevistados cujo domicílio estava cadastrado e foi visitado por Equipe de Saúde da Família.

Entre os serviços pesquisados, aquele que recebeu menor proporção de avaliações  *muito boas*  ou  *boas*  foi o atendimento em centros ou postos de saúde. À exceção da região Norte, onde a proporção de avaliações positivas foi 38,1% para o atendimento de urgência e emergência e 39,6% para o atendimento em centros ou postos de saúde.

O atendimento de urgência e emergência recebeu a maior proporção de avaliações como  *ruim*  ou  *muito ruim*  no Brasil (31,4%) e nas regiões Sul (34,4%), Centro-Oeste (34,9%) e Nordeste (36,1%). Nas regiões Sudeste e Norte, o serviço pesquisado que recebeu a maior proporção de avaliações negativas foi aquele prestado nos centros e/ou postos de saúde. Nessas regiões, as proporções foram 28,3% e 42,2%, respectivamente.

TABELA 2  
**Serviços prestados pelo SUS avaliados como ruins ou muito ruins pelos entrevistados,<sup>1</sup> segundo região e proporção da avaliação recebida – Brasil, 2010**  
 (Em %)

Ruim/muito ruim	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
1ª	<b>Urgência e emergência (31,4)</b>	Urgência e emergência (34,4)	Centros e/ou postos de saúde (28,3)	Urgência e emergência (34,9)	Urgência e emergência (36,1)	Centros e/ou postos de saúde (42,2)
2ª	<b>Centros e/ou postos de saúde (31,1)</b>	Centros e/ou postos de saúde (27,7)	Urgência e emergência (25,9)	Centros e/ou postos de saúde (29,1)	Centros e/ou postos de saúde (33,6)	Urgência e emergência (36,1)
3ª	<b>Médicos especialistas (18,8)</b>	Médicos especialistas (26,5)	Médicos especialistas (14,4)	Médicos especialistas (16,9)	Médicos especialistas (20,7)	Médicos especialistas (19,9)
4ª	<b>Distribuição de medicamentos (11,0)</b>	Distribuição de medicamentos (14,0)	Distribuição de medicamentos (10,9)	Distribuição de medicamentos (4,0)	Distribuição de medicamentos (11,7)	Saúde da Família (13,6)
5ª	<b>Saúde da Família (5,4)</b>	Saúde da Família (7,1)	Saúde da Família (5,8)	Saúde da Família (3,9)	Saúde da Família (2,6)	Distribuição de medicamentos (12,6)

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Considerando apenas os entrevistados que referiram ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista. No caso da Saúde da Família, refere-se aos entrevistados cujo domicílio estava cadastrado e foi visitado por Equipe de Saúde da Família.

O serviço com menor proporção de avaliações negativas foi o atendimento prestado por membro da ESF. A exceção foi a região Norte, onde 12,6% dos entrevistados opinaram que a distribuição gratuita de medicamento no SUS é *ruim* ou *muito ruim* e 13,6% fizeram essa avaliação a respeito do atendimento dos profissionais da Saúde da Família.

### 3.2 Avaliação geral: os serviços públicos de saúde prestados pelo SUS são mais bem avaliados pelos entrevistados que tiveram experiência com esses serviços

Na opinião de 28,9% dos entrevistados no Brasil, os serviços públicos de saúde prestados pelo SUS são *muito bons* ou *bons*. Proporção semelhante dos entrevistados (28,5%) opinou que esses serviços são *ruins* ou *muito ruins*, enquanto 42,6% os consideraram *regulares*.<sup>6</sup> Contudo, observa-se que existem diferenças quando se compara a percepção sobre os serviços públicos de saúde prestados pelo SUS, de maneira geral, entre os entrevistados que relataram ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família na utilização de pelo menos um dos serviços pesquisados e aqueles que declararam não ter utilizado serviços do

6. Para a avaliação geral dos serviços públicos de saúde prestados pelo SUS, as categorias de resposta foram: *muito bom*, *bom*, *regular*, *ruim* e *muito ruim*. Para a apresentação dos resultados, as categorias de resposta *muito bom* e *bom* foram agrupadas, da mesma maneira que as categorias *ruim* e *muito ruim*.

SUS. Entre os primeiros, ou seja, aqueles que tiveram alguma experiência com os serviços do SUS nos últimos 12 meses, a proporção de opiniões de que os serviços são  *muito bons* ou  *bons* foi maior (30,4%) do que entre os segundos (19,2%). Por outro lado, a proporção de opiniões de que os serviços prestados pelos SUS são  *ruins* ou  *muito ruins* foi maior entre os entrevistados que não tiveram experiência com algum dos serviços pesquisados (34,3%), em comparação com aqueles que tiveram (27,6%). Não obstante, em ambos os grupos predominam as avaliações dos serviços como  *regulares* (gráfico 3).

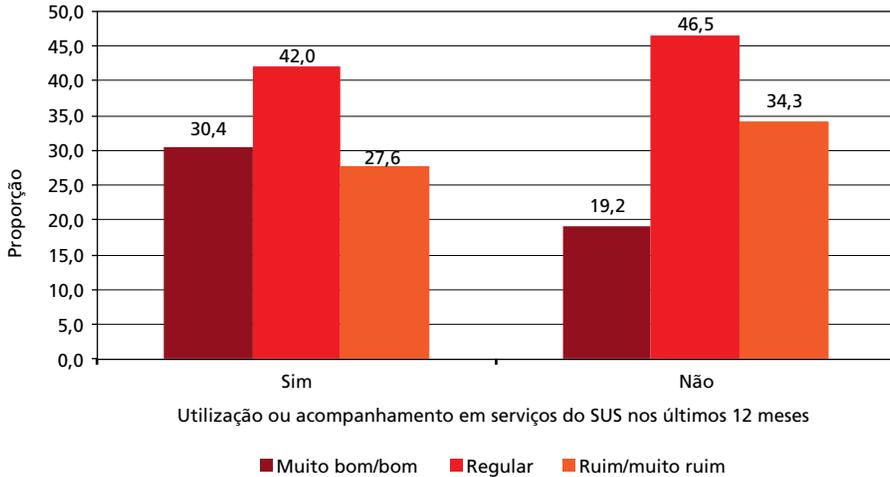
Chama a atenção o fato de que as proporções das avaliações como  *muito bom* ou  *bom* para todos os serviços pesquisados, de maneira isolada, foram mais elevadas do que a proporção desse mesmo tipo de avaliação a respeito dos serviços públicos de saúde prestados pelo SUS, de maneira geral, para o Brasil e todas as regiões. Um dos fatores que contribuem para explicar esse achado é que a avaliação dos serviços específicos foi realizada apenas pelos entrevistados que haviam utilizado ou acompanhado algum familiar na utilização do serviço em questão. Isso é corroborado pela observação de que a proporção de avaliações positivas dos serviços públicos de saúde prestados pelo SUS foi maior entre os entrevistados que haviam utilizado um dos serviços pesquisados ou acompanhado algum familiar na utilização desses serviços, pelo menos uma vez nos últimos 12 meses. Essa comparação continua válida quando se analisa a avaliação feita por quem tem ou teve plano de saúde e utilizou ou não utilizou os serviços do SUS. Ou seja, parece que as pessoas que utilizam os serviços prestados pelo SUS têm uma percepção melhor a seu respeito do que aquelas que não os utilizam.

Além disso, esses resultados podem estar captando o fato de que, na avaliação específica sobre o serviço público de saúde, o entrevistado é convidado a refletir sobre a sua própria experiência na utilização deste serviço, enquanto na avaliação geral, o peso de informações oriundas das mais variadas fontes, como a mídia, tende a ser maior na construção da percepção do indivíduo.

Por outro lado, as proporções de avaliações como  *ruim* ou  *muito ruim* para todos os serviços pesquisados foram menores do que a proporção desse mesmo tipo de avaliação para a percepção geral sobre os serviços públicos de saúde prestados pelo SUS, para o Brasil e todas as regiões. Da mesma maneira, a avaliação dos serviços prestados pelo SUS é melhor entre aqueles que utilizam esses serviços, do que entre aqueles que não os utilizam.

GRÁFICO 3

**Proporção das opiniões dos entrevistados a respeito da qualidade geral dos serviços públicos de saúde prestados pelo SUS, segundo a utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado pelo menos um dos serviços do SUS pesquisados nos 12 meses anteriores à entrevista.

Os serviços públicos de saúde prestados pelo SUS foram avaliados de maneira semelhante por homens e mulheres. Na opinião de 29,7% dos homens e de 28,2% das mulheres, esses serviços são  *muito bons* ou  *bons*.

A opinião dos entrevistados a respeito da qualidade dos serviços públicos de saúde prestados pelo SUS pode, ainda, estar relacionada à percepção que as pessoas têm a respeito de seu estado de saúde. Os serviços prestados pelo SUS foram qualificados como  *muito bons* ou  *bons* por 29,1% dos entrevistados que avaliaram seu estado de saúde como positivo. Entre aqueles que fizeram avaliação negativa de seu estado de saúde, este percentual foi um pouco menor, correspondeu a 25,2%. Por outro lado, os serviços foram qualificados como  *ruins* ou  *muito ruins* por 28,1% dos entrevistados que avaliaram seu estado de saúde como positivo e por 37,1% daqueles que avaliaram seu estado de saúde como negativo.

### **3.3 Aumentar o número de médicos é a principal melhoria sugerida pelos entrevistados para a maioria dos serviços de saúde pesquisados**

Perguntou-se aos entrevistados sobre a melhoria prioritária para quatro dos cinco serviços de saúde do SUS utilizados, a saber:  *i*) atendimento em postos e centros de saúde;  *ii*) atendimento por médicos especialistas;  *iii*) serviço de urgência e

emergência; e *iv*) distribuição gratuita de medicamentos. Para os três primeiros serviços, aumentar o número de médicos foi a principal melhoria sugerida. Para o atendimento em postos e centros de saúde, quase metade dos entrevistados (46,9%) sugeriu que o número de médicos fosse aumentado. Para o atendimento por médicos especialistas, 37,3% dos entrevistados fizeram essa mesma sugestão, percentual semelhante ao de entrevistados que sugeriram aumento do número de médicos para o serviço de urgência e emergência (33%).

Para os três serviços citados, as melhorias sugeridas em segundo lugar pelos entrevistados referem-se à redução do tempo de espera, em duas dimensões. Para os postos e centros de saúde, 15,5% dos entrevistados responderam que, para melhorar o serviço, o tempo de espera entre a marcação e a realização da consulta deveria diminuir. A mesma sugestão foi feita por 34% dos entrevistados quando questionados em relação ao atendimento por médico especialista. Em relação aos serviços de urgência e emergência, cabe lembrar que não há marcação de consultas. Ou seja, nesse caso, não existe a dimensão de tempo de espera entre marcação e realização da consulta. Assim, nesse tipo de serviço, a melhoria mais citada em segundo lugar foi a diminuição do tempo de espera para ser atendido, referida por 32% dos entrevistados. A diminuição na demora em ser atendido no dia da consulta, tanto para os serviços de postos e centros de saúde como para atendimento por médico especialista, foi uma melhoria sugerida por 5,4% e 8,1% dos entrevistados, respectivamente.

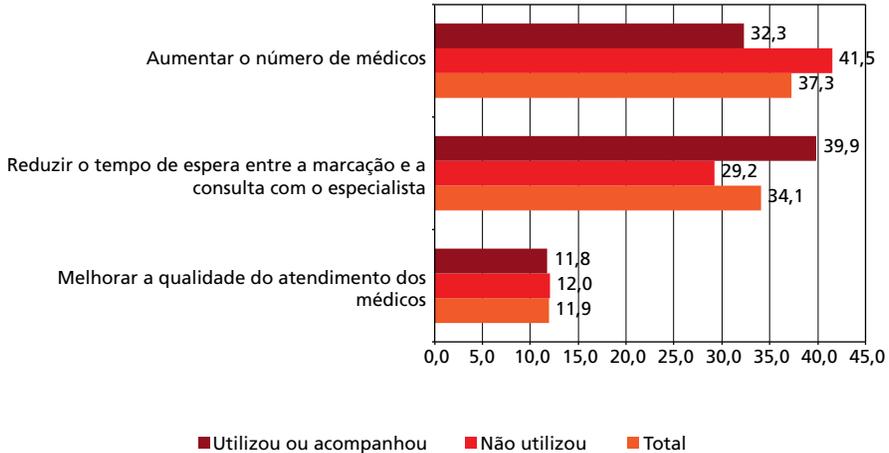
Por sua natureza, o serviço de distribuição de medicamentos é um pouco diferente dos demais. Quando questionados sobre esse serviço, 44,3% dos entrevistados indicaram que para melhorá-lo a lista de medicamentos disponibilizados gratuitamente para a população deveria ser aumentada. Para 34,3% dos entrevistados o problema da falta de medicamentos deveria ser minimizado. Diminuir a demora em ser atendido na retirada do medicamento representou a sugestão de 6,2% dos entrevistados.

Foram encontradas diferenças nas proporções das principais melhorias sugeridas para o atendimento por médicos especialistas do SUS e para os serviços de urgência e emergência, entre os entrevistados que utilizaram e não utilizaram os serviços. Entre os entrevistados que utilizaram serviços de médicos especialistas, 39,9% afirmaram que, para melhorá-lo, o tempo de espera entre a marcação e a realização da consulta deveria ser reduzido, seguido de 32,3% que disseram que a quantidade de médicos deveria ser aumentada. Em relação aos entrevistados que não utilizaram o serviço, 41,5% disseram que o número de médicos deveria ser aumentado e 29,2% disseram que o tempo de espera entre marcação e realização da consulta deveria ser reduzido (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Proporção das principais melhorias sugeridas para os serviços de médicos especialistas do SUS, segundo utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

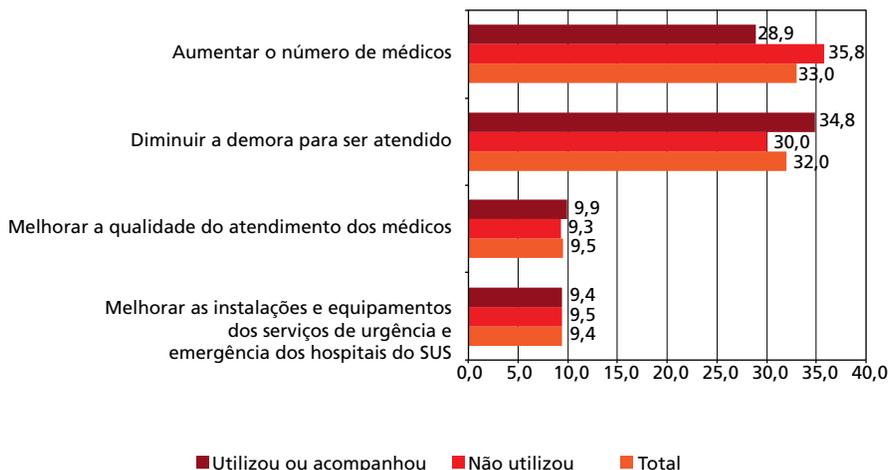
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista.

Na análise dos serviços de urgência e emergência, a ordem das melhorias sugeridas pelos entrevistados também se apresenta de forma diferente entre quem utilizou ou não o serviço. Do total de entrevistados que utilizaram ou acompanharam alguém na utilização desse serviço, 34,8% disseram que, para melhorá-lo, a demora para ser atendido deveria ser diminuída, enquanto 28,9% disseram que a quantidade de médicos deveria ser aumentada. Entretanto, entre aqueles que não utilizaram os serviços de urgência e emergência, a ordem de prioridade das sugestões apresenta-se invertida em relação à situação precedente: 35,8% disseram que deveria ser aumentado o contingente de médicos e 30% disseram que deveria diminuir a espera para ser atendido (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Proporção das principais melhorias sugeridas para os serviços de urgência e emergência do SUS, segundo utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

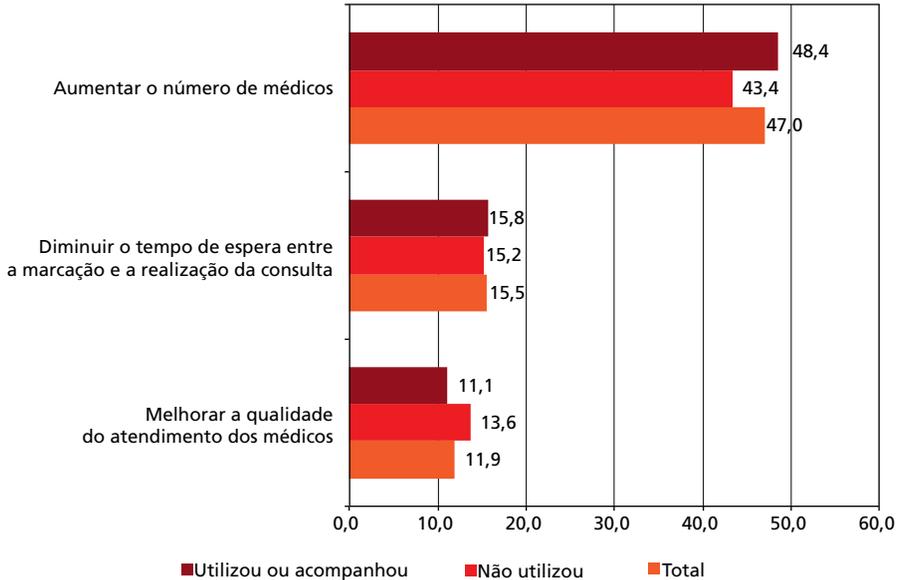
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista.

Em relação aos serviços prestados por postos e/ou centros de saúde, as principais sugestões para melhoria foram, nesta ordem, aumentar o número de médicos; diminuir a demora para ser atendido; e melhorar a qualidade do atendimento dos médicos. A ordem das sugestões não se altera independentemente de o entrevistado ter utilizado ou não ter utilizado o serviço nos últimos 12 meses (gráfico 6).

GRÁFICO 6

**Proporção das principais melhorias sugeridas para os serviços prestados por postos e/ou centros de saúde do SUS, segundo utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

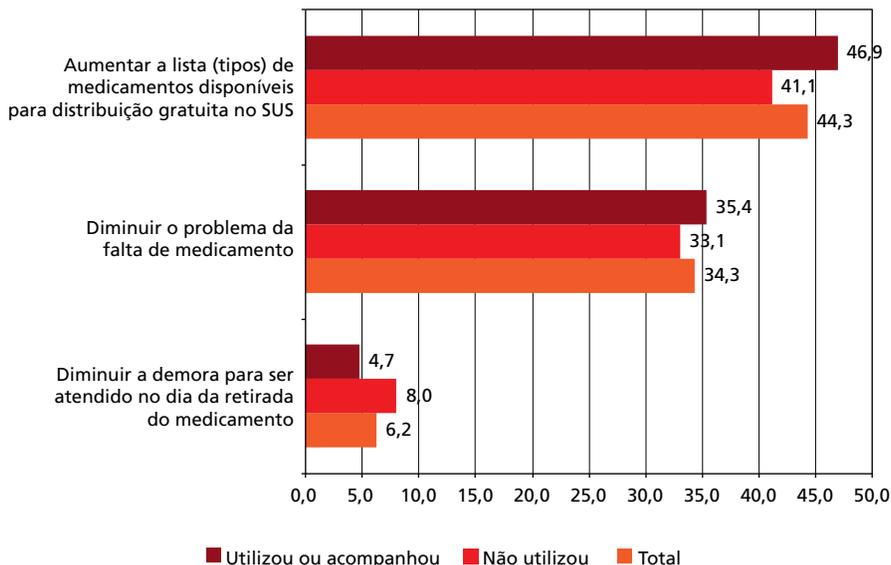
Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista.

Na distribuição gratuita de medicamentos, as três sugestões de melhorias com maior proporção de citações pelos entrevistados foram, nesta ordem, aumentar a lista (tipos) de medicamentos disponíveis para distribuição gratuita; diminuir o problema da falta de medicamentos; e diminuir a demora para atendimento no dia de sua retirada. Também, nesse caso, a ordem das sugestões segundo proporção de citações independe de o entrevistado ter utilizado ou não o serviço nos últimos 12 meses (gráfico 7).

GRÁFICO 7

**Proporção das principais melhorias sugeridas para os serviços distribuição gratuita de medicamentos no SUS, segundo utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado estes serviços do SUS nos 12 meses anteriores à entrevista.

### 3.4 Problemas e pontos positivos do SUS

#### 3.4.1 Falta de médicos e demora no atendimento foram os problemas mais mencionados

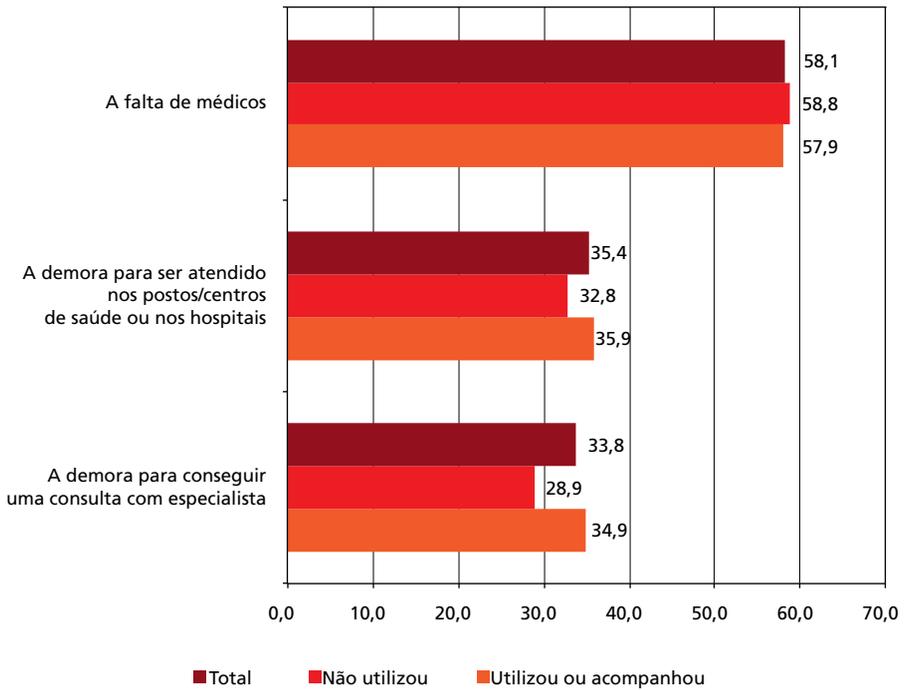
Os entrevistados indicaram, a partir de alternativas predefinidas, quais os dois principais problemas e os dois principais pontos positivos do SUS. Para o total dos entrevistados, a falta de médicos foi a alternativa com maior proporção de indicações, correspondendo a 58,1% das respostas (gráfico 8). Problemas relativos ao tempo de espera para conseguir acesso a determinados serviços apareceram em proporções próximas de citação pelos entrevistados: a demora para atendimento nos postos/centros de saúde ou nos hospitais (35,4%) e a demora para conseguir uma consulta com especialistas (33,8%).

Quando consideramos a percepção dos entrevistados que utilizaram ou acompanharam alguém que utilizou algum dos serviços de saúde pesquisados e comparamos com aqueles que não utilizaram, a falta de médicos continuou sendo declarada como principal problema.

GRÁFICO 8

**Principais problemas do SUS, segundo utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado pelo menos um dos serviços do SUS pesquisados nos 12 meses anteriores à entrevista.

Ressalta-se que as respostas não foram espontâneas, mas sim determinadas pelas alternativas oferecidas aos entrevistados. Assim, não se pode afirmar que a falta de médicos é o principal problema do SUS detectado pelos entrevistados, mas o principal problema indicado pelos entrevistados, entre aqueles que foram elencados como alternativas de resposta.

3.4.2 Acesso gratuito aos serviços, atendimento sem preconceito (distinção) e distribuição gratuita de medicamentos são, na ordem, considerados os principais pontos positivos do SUS

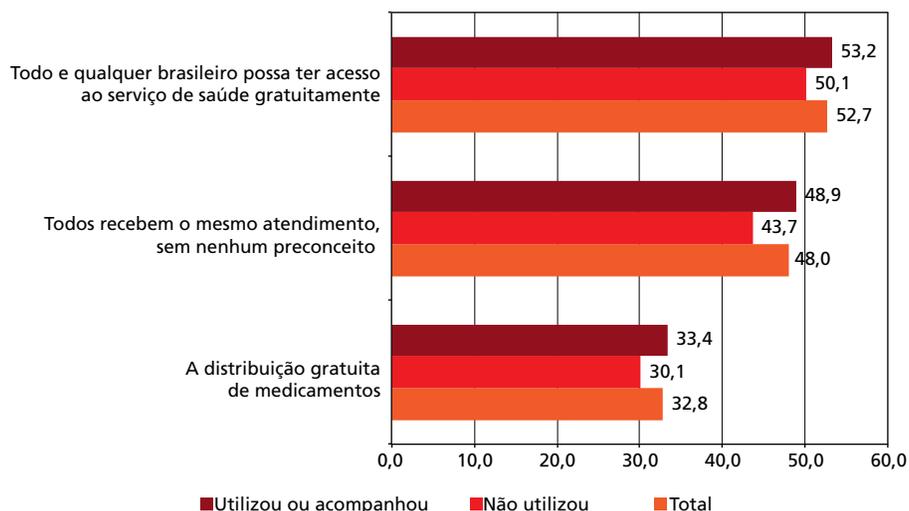
O principal ponto positivo do SUS, de acordo com a percepção dos entrevistados, é o acesso gratuito aos serviços de saúde prestados pelo Sistema (52,7%), seguido, nesta ordem, pelo atendimento universal (48%) e pela distribuição gratuita de medicamentos (32,8%). A percepção dos entrevistados que utilizaram ou acompanharam alguém que utilizou algum serviço dos SUS nos últimos 12 meses quando comparada àquela

dos entrevistados que não utilizaram nenhum dos serviços pesquisados não apresenta diferenças quanto aos principais pontos positivos do SUS (gráfico 9).

GRÁFICO 9

**Principais pontos positivos do SUS, segundo utilização<sup>1</sup> – Brasil, 2010**

(Em %)



Fontes: SIPS/Ipea (2010) e Brasil (2010).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Para análise dos resultados, o termo utilização refere-se aos entrevistados que responderam ter utilizado ou acompanhado alguém de sua família que tenha utilizado pelo menos um dos serviços do SUS pesquisados nos 12 meses anteriores à entrevista.

Da mesma forma que foi feita a ressalva para os principais problemas do SUS, os principais pontos positivos foram indicados entre aqueles elencados como alternativas de resposta aos entrevistados.

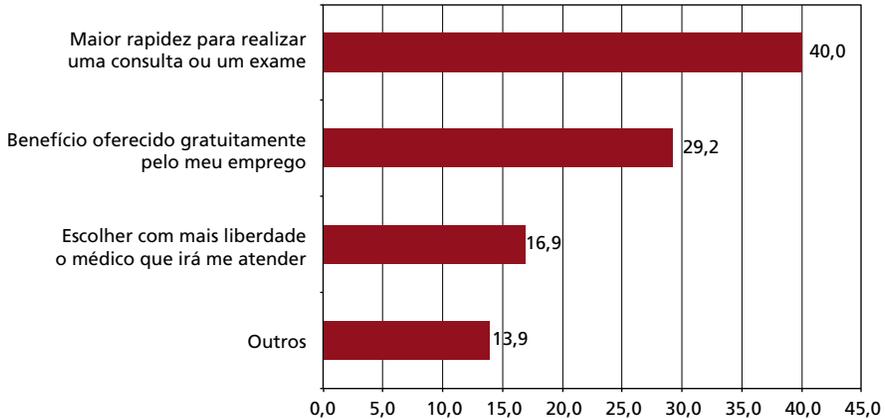
**3.5 Principal razão para ter plano de saúde é a maior rapidez no atendimento**

Quando a análise passa a considerar a adesão a plano de saúde, entre os entrevistados que têm ou tiveram plano de saúde, as principais razões citadas por eles para aderirem ao segmento da saúde suplementar foram: maior rapidez para realizar consulta ou exame (40%); ser um benefício fornecido gratuitamente pelo empregador (29,2%); e maior liberdade para escolha do médico que irá realizar o atendimento (16,9%).

GRÁFICO 10

**Proporção das razões para ter plano ou seguro de saúde<sup>1</sup> – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

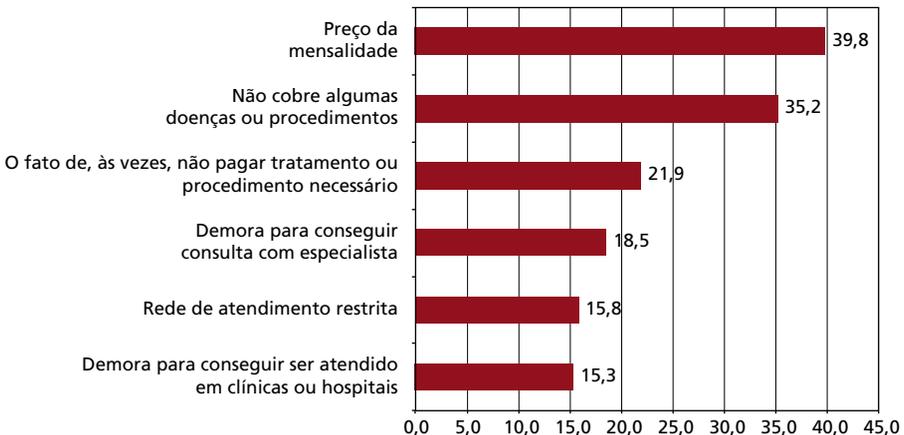
Nota: <sup>1</sup> Considerando apenas os entrevistados que relataram que têm ou tiveram plano de saúde.

Na percepção dos entrevistados que têm ou tiveram plano de saúde, o principal problema desse segmento é o preço da mensalidade dos planos/seguros de saúde (39,8%). Essa avaliação é seguida pela indicação do problema *algumas doenças ou procedimentos não são cobertos pelo plano* (35,7%).

GRÁFICO 11

**Principais problemas dos planos ou seguros de saúde<sup>1</sup> – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Considerando apenas os entrevistados que relataram que têm ou tiveram plano de saúde.

#### 4 HÁ FALTA DE MÉDICOS NO BRASIL?

Nesta pesquisa de percepção, mais da metade dos entrevistados apontou como principal problema do SUS a falta de médicos. Assim, caberia uma pergunta: há escassez de médicos no Brasil?

A Rede Interagencial de Informações para Saúde (RIPSA), em sua publicação *Indicadores e Dados Básicos para a Saúde* (IDB), inclui anualmente o indicador *proporção de médicos por mil habitantes*. Em 2009, havia no país, em média, 1,84 médico por mil habitantes. Apesar de não haver parâmetros internacionais para esse indicador, em geral, considera-se que deveria haver pelo menos um médico para cada mil habitantes. Assim, em princípio, analisando essa média nacional, não haveria falta de médicos no país. Contudo, observam-se grandes diferenças regionais, com o Sudeste apresentando 2,37 médicos por mil habitantes e o Norte 1,00 médico por mil habitantes. Ademais, dentro de cada região, há grandes diferenças entre as unidades da Federação. Na região Nordeste, Pernambuco tinha 1,41, ao passo que o Maranhão tinha 0,64 médico por mil habitantes.

TABELA 3  
Médicos por mil habitantes – Brasil e regiões, 2009

Região	Médicos
<b>Brasil</b>	<b>1,84</b>
Norte	1,00
Nordeste	1,12
Sudeste	2,37
Sul	2,10
Centro-Oeste	1,96

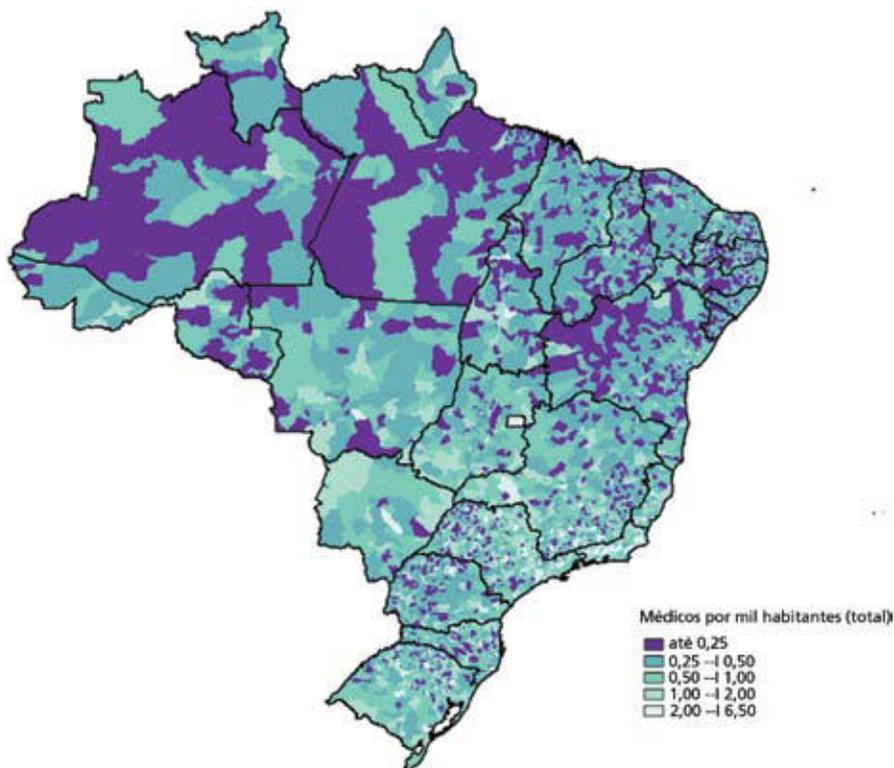
Fontes: Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa), Indicadores e Dados Básicos para a Saúde no Brasil (IDB) – 2010 e Indicador E.1.

Elaboração dos autores.

Os dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do Ministério da Saúde mostram uma grande concentração de profissionais médicos na região Centro-Sul e no litoral do país.<sup>7</sup> Há municípios sem médicos e um grande número deles com menos de um médico por mil habitantes.

7. Todos os prestadores de saúde que atuam no Brasil devem preencher o CNES. Entre as informações prestadas pelos estabelecimentos de saúde, devem constar os dados dos profissionais a ela vinculados. No caso de profissionais que não tem vínculo, com nenhum estabelecimento de saúde, esses devem preencher diretamente o CNES. Em 2007, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) tornou obrigatório o cadastramento para prestadores que atuam junto ao segmento de planos e seguros de saúde. Esse Cadastro tem avançado em sua cobertura, mas ainda parece apresentar limitações, entre outros motivos, por causa da dificuldade de controlar o cadastramento de profissionais não vinculados ao SUS ou a estabelecimentos de saúde que atendem saúde suplementar. Dessa forma, ainda que seja um importante instrumento para a gestão do sistema brasileiro de saúde, as análises feitas a partir desse Cadastro exigem cautela e um maior aprofundamento.

MAPA 1  
Médicos por mil habitantes – 2009

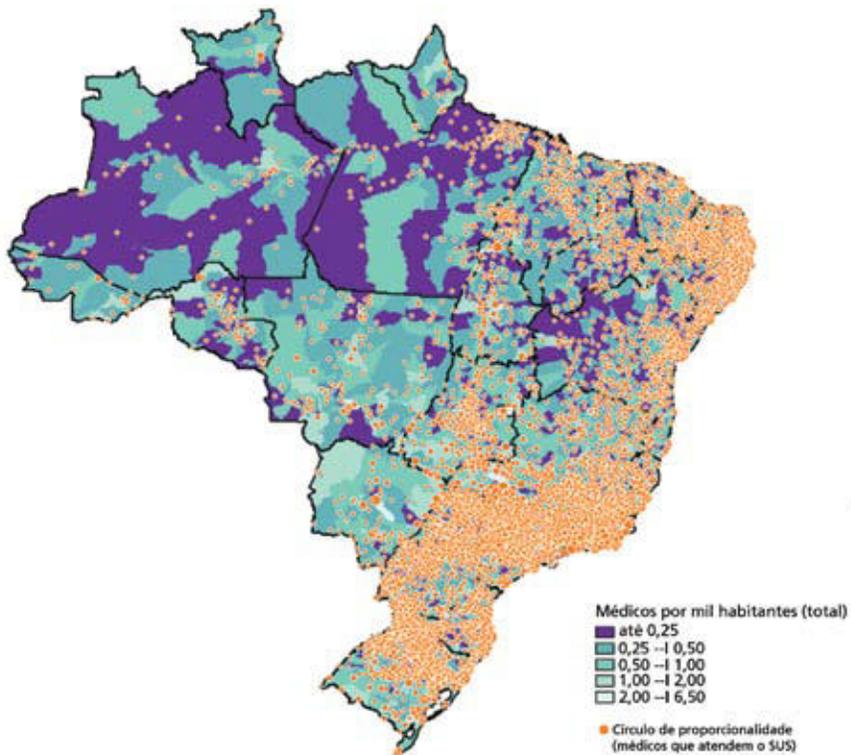


Fonte: CNES/MS. Tabnet Recursos Humanos. Profissionais (médicos) – média de janeiro a dezembro de 2009.  
Elaboração dos autores.

Ao se comparar os mapas 2 e 3 é possível observar uma maior proporção de médicos que atendem pelo SUS e que esses se encontram em mais municípios.

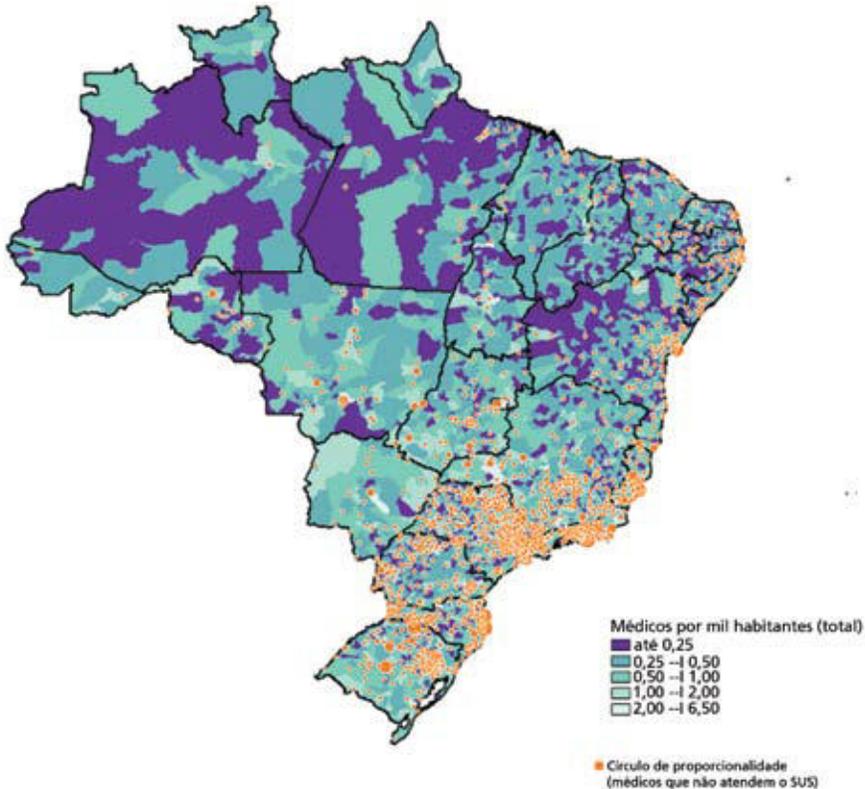
MAPA 2

Médicos por mil habitantes, considerando a proporção dos que atendem pelo SUS



Fonte: CNES/MS. Tabnet Recursos Humanos. Profissionais (médicos) – média de janeiro a dezembro de 2009. Elaboração dos autores.

## MAPA 3

**Médicos por mil habitantes, considerando a proporção dos que não atendem pelo SUS – 2009**

Fonte: CNES/MS. Tabnet Recursos Humanos. Profissionais (médicos) – média de janeiro a dezembro de 2009.  
Elaboração dos autores.

Ainda que sejam observados avanços do sistema público na criação de postos de trabalho em vários municípios do país (IBGE, 2010), há dificuldades para fixar profissionais em determinadas regiões e em municípios de menor porte populacional. Campos, Machado e Girardi (2009) referindo-se aos municípios de pequeno porte, em geral, e aos municípios da região Amazônica, em particular, afirmam que:

(...) esses municípios acabam apresentando menor aptidão para o provimento e fixação de profissionais de saúde. Além destas dificuldades, os municípios muitas vezes sofrem com o fenômeno da concorrência extremamente danosa entre eles para a contratação de médicos, em especial, aumentando em muito os custos do sistema de saúde, posto que eleva, sobremaneira, a remuneração desses profissionais em função de verdadeiras ‘bolsas de profissionais’ na oferta de salários atrativos, tornando-os cada vez maiores e de difícil cumprimento, principalmente para os pequenos municípios. (CAMPOS, MACHADO, GIRARDI, 2009, p. 19).

Além disso, nos municípios de maior porte, nem todos os profissionais atendem pelo SUS ou dedicam-se exclusivamente a esse tipo de atendimento.<sup>8</sup> Na maioria das vezes, há um compartilhamento do tempo do médico entre o sistema público, os atendimentos financiados por planos e seguros de saúde e o atendimento ao segmento da população que pode pagar diretamente esses profissionais.<sup>9</sup>

Essas desigualdades no número de médicos atendendo nas diferentes regiões do país ou no tempo do médico dedicado ao sistema público podem levar a que esses profissionais nem sempre estejam disponíveis para a população quando essa busca atendimento pelo SUS.

### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: MAIOR FACILIDADE E QUALIDADE NO ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE É O QUE POPULAÇÃO ESPERA**

Os resultados do SIPS da área da saúde revelaram as expectativas dos entrevistados, expressas nesta pesquisa por meio de sua percepção acerca do SUS e dos planos de saúde. Além disso, forneceram indicações importantes de melhorias prioritárias para a política de assistência à saúde, do ponto de vista desse grupo populacional.

Para os serviços de assistência à saúde prestados pelo SUS, o aumento do número de médicos foi a melhoria indicada com maior frequência, seguida pela redução do tempo para marcar consultas ou para ser atendido. Isso é consistente com os principais problemas indicados: falta de médicos e demora para atendimento. Esses achados sugerem que a população almeja um acesso mais fácil, rápido e oportuno aos serviços. Para os planos de saúde, os principais problemas apontados foram o preço e as limitações de cobertura.

Acesso oportuno (no tempo e no lugar adequados) tem uma conceituação clara para os gestores e profissionais de saúde,<sup>10</sup> que, não necessariamente, é a mesma incorporada pela população em geral ao expressar sua percepção. De qualquer forma, a prioridade atribuída ao aumento do número de médicos e à redução do tempo de espera pode indicar que essas sugestões são faces da mesma moeda. O aumento do número de médicos pode ser entendido por esse grupo populacional como uma solução para os problemas que vivencia, quando, na busca de serviços no SUS, ele demora a ser atendido ou tem que chegar muito cedo ao local para conseguir marcar uma consulta ou utilizar

8. Em 2009, no município de São Paulo, em torno de 28 mil médicos estavam cadastrados no CNES (média de janeiro a dezembro), sendo que 18 mil atendiam e 10 mil não atendiam pelo SUS. A análise das informações do CNES para capitais brasileiras mostrou que, naquele período, em torno de 20% dos profissionais médicos informaram não atender pelo SUS.

9. São várias as explicações para essas diferenças e esses comportamentos, entre elas, as formas de contratação precárias, a oferta privada de serviços, a valorização da prática médica especializada (MACIEL FILHO, 2007), mas elas não serão objeto de análise neste artigo.

10. Ver, entre outros, Ipea (2009).

outro tipo de serviço de saúde. Em quais locais a população vai buscar o primeiro atendimento? Em geral, em centros ou postos de saúde e nos pronto-atendimentos de hospitais, que, nesta pesquisa, os entrevistados podem estar embutindo em sua compreensão de que sejam serviços de urgência e emergência. Eles podem perguntar: Por que demora tanto?

Quando conseguem ser atendidos nessas “portas de entrada”<sup>11</sup> do sistema de saúde, se, adicionalmente, necessitam de consulta com médico especialista, em geral não saem dali com a consulta marcada, mas com um encaminhamento para realizar essa marcação. Novamente outra espera. Uma resposta possível: faltam médicos.

Ao elencarem a maior rapidez para realizar consultas ou exames como uma das principais razões para terem um plano ou seguro, também os beneficiários destes podem ter apresentado outro importante indício da percepção dos entrevistados sobre a necessidade de melhorar o acesso aos serviços do SUS.

Contudo, os entrevistados avaliaram bem os serviços relacionados a atendimentos em que o acesso é previamente agendado ou rotineiro, como as consultas marcadas com médicos especialistas, a distribuição gratuita de medicamentos e o atendimento da Saúde da Família. Nesses casos, a percepção da qualidade (ou satisfatoriedade) do atendimento é mais positiva e o problema parece ser o de obter acesso ao atendimento em um período de tempo considerado razoável, ou ao medicamento necessário.

Ademais, a avaliação geral do SUS por aqueles que tiveram uma experiência de utilização dos serviços é bem mais positiva do que a percepção expressa por aqueles que não utilizaram.

Os avanços proporcionados pela criação e implantação do SUS estão sendo percebidos pelos entrevistados como valores sociais relevantes, quer mediados por sua experiência na utilização dos serviços, quer mediados por outros fatores. Isso pode ser intuído pelas respostas sobre os dois principais pontos positivos do sistema: a gratuidade e o fato de que todos recebem o mesmo atendimento, sem preconceitos de qualquer natureza. Mesmo considerando que estudos têm revelado a existência de discriminação no sistema de saúde (LEAL; GAMA; CUNHA, 2005), o fato de os entrevistados incluírem essa resposta como um dos dois principais pontos positivos do sistema sugere que a igualdade no atendimento é um valor a ser trabalhado e pode indicar o entendimento de que esse direito só pode ser efetivado por meio do sistema público universal e gratuito.

---

11. No atual modelo de saúde brasileira, a porta de entrada preferencial do sistema é atenção primária de saúde, prestada nos centros, postos ou em unidades básicas de saúde, por médicos vinculados ou não à Saúde da Família. Assim, utilizamos o termo entre aspas porque incluímos os pronto-atendimentos de hospitais, locais aos quais, muitas vezes, a população, até mesmo em função do tipo de necessidade de atenção, dirige-se na expectativa de um atendimento mais rápido e adequado.

O objetivo da pesquisa foi tão somente fazer um levantamento da percepção dos entrevistados sobre o SUS, especialmente a respeito de alguns serviços. Ela não tinha intenção de analisar, de forma mais abrangente, e exaustiva, se efetivamente o acesso aos serviços no SUS é ou não oportuno, se é ou não resolutivo. Contudo, a informação sobre a percepção dos entrevistados, com as devidas mediações e considerando as limitações deste tipo de pesquisa, pode ajudar os gestores a discutir que respostas precisam ser dadas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, mar. 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Cadastro nacional de estabelecimento de saúde**. Brasília. Disponível em: <<http://cnes.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2011b.

CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H.; GIRARDI, S. N. A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. **Divulg. Saúde Debate**, v. 44, p. 13-24, maio 2009.

IBGE. **Assistência Médico-Sanitária 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, Ipea, v. 17, n. 17, 2009. Vinte Anos da Constituição Federal.

LEAL, M. C.; GAMA, S. G. N.; CUNHA, C. B. Desigualdades raciais, sociodemográficas e na assistência ao pré-natal e ao parto, 1999-2001. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 39, n. 1, jan. 2005.

MACIEL FILHO, R. **Estratégias para a distribuição e fixação de médicos em sistemas nacionais de saúde: o caso brasileiro**. Tese (Doutorado) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.



SIPS EDUCAÇÃO

**PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA SOBRE A EDUCAÇÃO EM 2010**

Eduardo Luiz Zen\*  
Jorge Abrahão de Castro\*\*  
Paulo Corbucci\*

**1 APRESENTAÇÃO**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desenvolveu o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) com o objetivo de captar a opinião e a avaliação da população brasileira sobre políticas e serviços públicos em diversas áreas, como saúde, cultura, trabalho, justiça, segurança pública, mobilidade urbana, entre outras.

Este texto se destina a mostrar os resultados do SIPS para a área de educação. Em 2010, buscou-se captar a percepção da população em relação à educação pública de forma geral e a opinião sobre algumas ações públicas de educação, entendidas como importantes para uma educação de qualidade, são elas: os Conselhos Escolares, o Programa do Livro Didático e o Programa da Merenda Escolar. As três ações específicas são consideradas fundamentais para a garantia de permanência das crianças na escola, qualificação do aprendizado e apoio à gestão escolar. Em relação ao ensino superior, o SIPS 2010 captou a opinião da população sobre o Programa Universidade para Todos, o ProUni.

A construção de indicadores de percepção da população sobre as políticas e os serviços públicos é uma forma útil aos gestores governamentais, no sentido de buscar o aprimoramento das ações do Estado, especialmente na fase de monitoramento de políticas em implementação, a fim de proporcionar maior eficácia e eficiência aos investimentos públicos.

No caso específico da educação foi aplicado um questionário com 21 questões objetivas, para 2.773 pessoas nas suas residências, em todo o Brasil, no período de 3 a 19 de novembro de 2010. A amostra foi definida por cotas, tendo

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Diretor da Disoc/Ipea.

como parâmetro a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Todos os entrevistados foram perguntados sobre a qualidade da educação pública no Brasil, independentemente de frequentarem escola ou serem responsáveis por alunos. Já as questões específicas sobre os programas da Merenda Escolar, do Livro Didático e dos Conselhos Escolares se limitaram a captar a opinião de quem se declarou conhecedor do programa específico, seja como pai, mãe ou responsável pelo aluno; servidor de escola beneficiada; ou conhecedor do programa por outro meio. No caso do ProUni, as perguntas também se limitaram a quem se declarou conhecedor do programa, seja como bolsista; parente ou conhecido de quem é bolsista; ou ainda, conhecedor do ProUni por outro meio.

Apesar de o questionário aplicado ter solicitado a forma de conhecimento do programa específico estudado, a metodologia da amostra não permite fazer inferências por estes subgrupos, já que buscou captar a opinião da população como um todo, representativa de cada região do território nacional, além de diferenças de escolaridade, sexo, etnia, estado civil e renda. Razão pela qual, a análise feita neste texto não levará em conta a opinião isolada de grupos a partir de diferentes formas de conhecimento dos programas e sim, a opinião dos respondentes.

## 2 A POPULAÇÃO BRASILEIRA PERCEBE QUE A EDUCAÇÃO PÚBLICA MELHOROU

Sistemas de avaliação do ensino têm apontado uma evolução positiva na qualidade da educação no Brasil. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), divulgado a cada dois anos pelo Ministério da Educação (MEC), tem mostrado uma melhoria na qualidade da educação nos níveis de ensino avaliados. Em uma escala de zero a dez, o IDEB de 2007 a 2009 evoluiu de 4,2 para 4,6 relativo nos anos iniciais do ensino fundamental; de 3,8 para 4,0 nos anos finais do ensino fundamental; e de 3,5 para 3,6 no ensino médio. O IDEB mede basicamente aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática.

Outro estudo divulgado recentemente que apresentou evolução positiva foi o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Apesar de a pontuação do Brasil ainda estar bem abaixo da média dos países pesquisados,<sup>1</sup> o relatório 2009 do Pisa mostrou que o Brasil foi um dos que mais evoluíram ao longo da última década. Em 2000, o Brasil tinha 368 pontos no Pisa e, em 2009, chegou a 401, uma diferença positiva de 33 pontos. Entre os países avaliados, essa evolução só foi superada no mesmo período pela diferença apresentada na pontuação do Chile, equivalente a 37 pontos; e por Luxemburgo, com 38 pontos. Os resultados do Pisa são medidos a partir da aplicação de provas de leitura, matemática e ciências aos alunos.

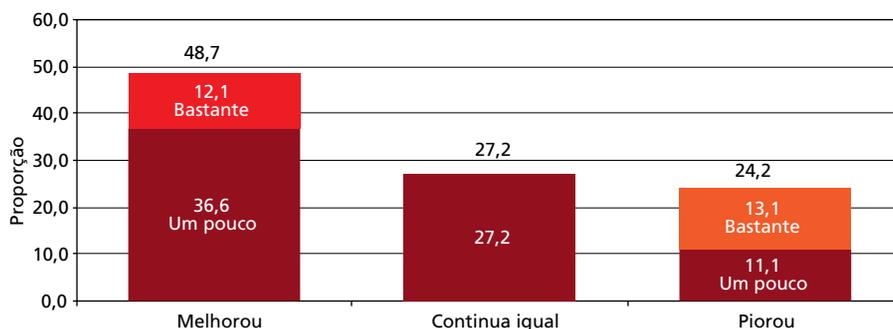
---

1. A pontuação de 2009 do Pisa coloca o Brasil na 53ª posição no *ranking*, em uma avaliação para 65 países.

Os resultados do SIPS sobre a educação pública no Brasil parecem acompanhar a evolução dos índices do IDEB e do Pisa. De modo geral, a percepção de 48,7% dos entrevistados é que a educação pública melhorou. Para 27,2%, não houve mudanças e 24,2% acreditam que a educação pública piorou. Sendo que apenas 12,1% acham que melhorou bastante, por outro lado, aqueles que acham que piorou bastante são também apenas 13,1% (gráfico 1).<sup>2</sup>

GRÁFICO 1

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública – Brasil, 2010**  
(Em %)



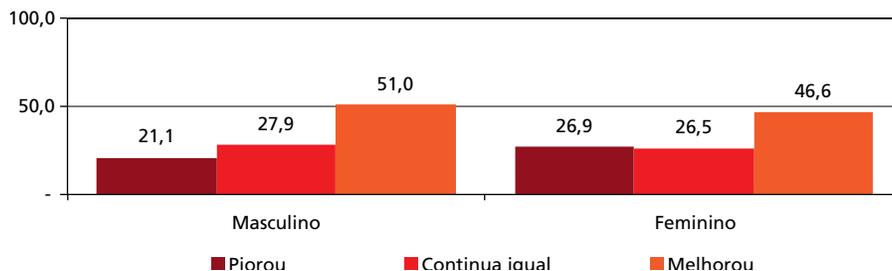
Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Na análise pelos recortes analíticos propostos na pesquisa, foram identificadas diferenças significativas. Ao considerar o *sexo* dos entrevistados, a pesquisa revelou que as mulheres são mais críticas que os homens, com respeito a sua percepção da situação da educação pública (gráfico 2).

2. As proporções utilizadas em todos os gráficos deste comunicado referem-se somente aos que responderam a questão específica. Os demais dados descritos no texto e não representados por meio de gráficos, consideram na proporção calculada as alternativas NS e NR.

GRÁFICO 2

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública, segundo sexo – Brasil, 2010**  
(Em %)

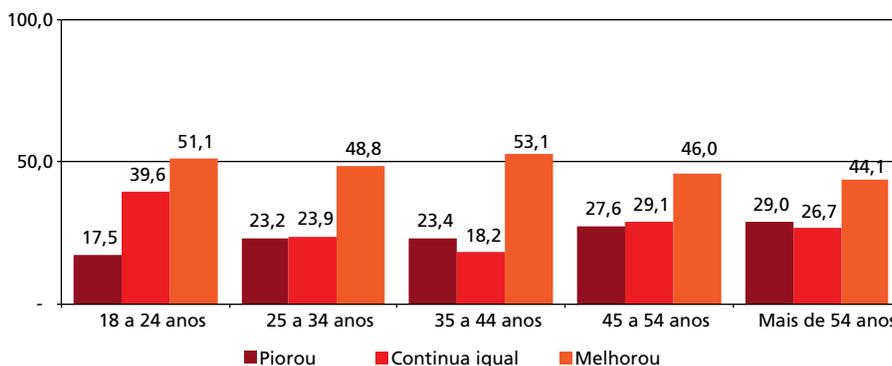


Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Em relação à *faixa etária* dos entrevistados, os mais velhos foram os que apresentaram a menor proporção de respostas positivas, ou seja, que a educação melhorou (44,1%). Para aqueles na faixa de 35 a 44 anos, as avaliações positivas alcançaram 53,1%. Por outro lado, os jovens de 18 a 24 anos se revelaram como o grupo com a menor proporção de respostas negativas (piorou), apenas 17,5%, ao passo que na faixa de 55 anos ou mais, a taxa ficou em 11,5 p.p. acima desta (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública, segundo faixa etária – Brasil, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

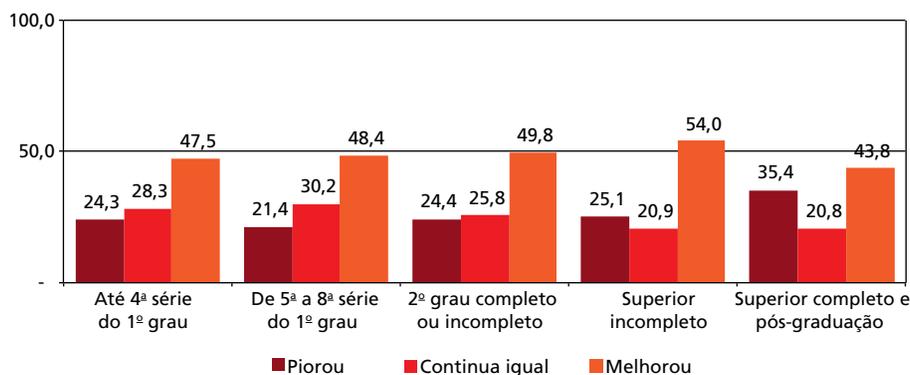
As avaliações mais positivas por parte de jovens podem estar associadas à ampliação do acesso à educação básica, ocorrida nas últimas duas décadas, assim como à ampliação do acesso à educação superior por meio de programas, tais como o ProUni e à implementação de ações afirmativas, a exemplo das cotas para ingresso na educação superior.

A percepção dos entrevistados, quando desagregada pelo nível de *escolaridade*, também revelou diferenças significativas, principalmente em relação às respostas negativas. Neste caso, verifica-se que 35,4% dos respondentes com nível superior completo ou pós-graduação afirmaram que a educação havia piorado, contra somente 21,4% daqueles com escolaridade de 5ª a 8ª série. Por outro lado, 54% dos entrevistados com curso superior incompleto consideraram que a educação teria melhorado, mas somente 43,8% dos que tinham nível superior ou pós-graduação compartilharam deste entendimento (gráfico 4).

GRÁFICO 4

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública, segundo níveis de escolaridade – Brasil, 2010**

(Em %)



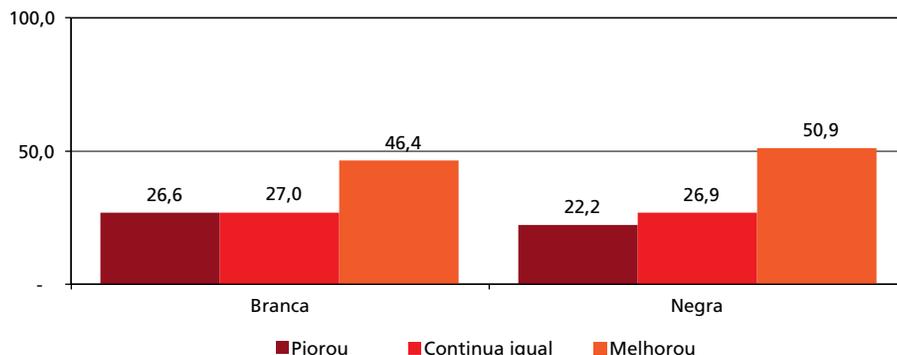
Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Com relação ao quesito *cor ou raça* dos entrevistados, constataram-se avaliações mais favoráveis entre pretos e pardos, quando comparadas aos brancos. Isto foi verificado tanto na proporção de respostas negativas (piorou), quanto nas respostas positivas. No primeiro caso, 50,9% dos entrevistados pretos e pardos consideraram que a educação havia melhorado, enquanto essa avaliação foi feita por 46,4% dos entrevistados que se autodeclararam brancos (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública, segundo cor ou raça – Brasil, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

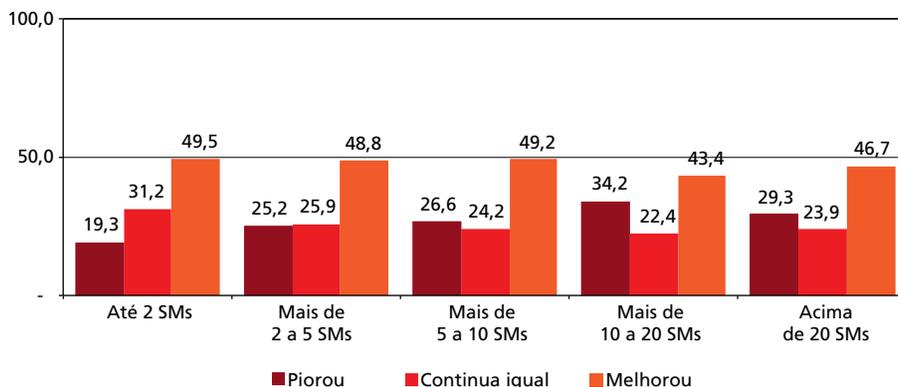
Elaboração dos autores.

Obs.: Foram excluídos da análise os entrevistados que declararam sua cor ou raça como amarela e como indígena, visto que o número de respondentes foi muito pequeno (abaixo de 40 entrevistados).

Quando a análise considera o nível de renda dos entrevistados, observam-se diferenças nas respostas, especialmente entre as de conotação negativa. O gráfico 6 mostra que apenas 19,3% dos entrevistados com renda de até dois SMs consideraram que a educação havia piorado, enquanto isso tal entendimento foi compartilhado por cerca de 1/3 (34,2%) dos integrantes do grupo com renda acima de dez SMs a 20 SMs. Este mesmo segmento foi o mais crítico e por isso mesmo apresentou também a menor proporção de avaliações positivas (43,4%).

GRÁFICO 6

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública, segundo níveis de renda – Brasil, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

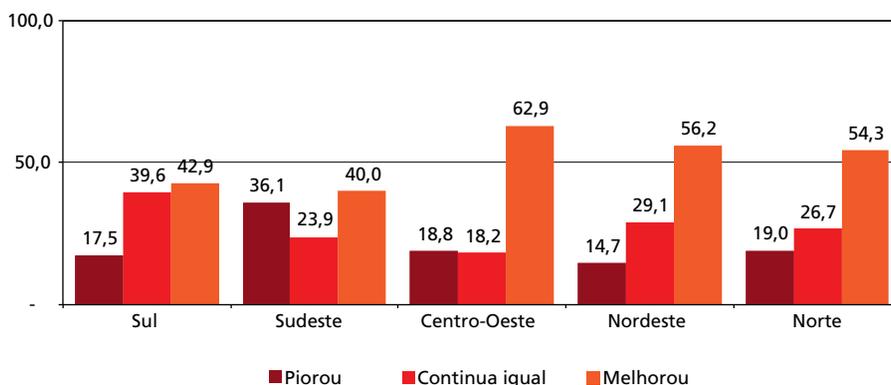
Os grupos de menor renda e escolaridade, assim como pretos e pardos evidenciaram percepções mais favoráveis em relação à situação da educação pública, visto que tiveram menores proporções de respostas negativas e maiores incidências de respostas positivas. É possível que tais percepções, assim como a opinião dos mais jovens, também estejam relacionadas com a ampliação do acesso à educação formal, que resultou em significativa redução das desigualdades educacionais.

### 3 REGIÕES SUDESTE E SUL VEEM MENORES MELHORIAS NA EDUCAÇÃO

Ao desagregarem-se os dados pelas grandes *regiões brasileiras*, verifica-se que o maior índice de percepção positiva foi registrado no Centro-Oeste, enquanto o menor coube ao Sudeste, conforme mostra o gráfico 7.

GRÁFICO 7

**Proporção da opinião dos entrevistados sobre a educação pública, segundo regiões – 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Chama-se atenção para a elevada proporção de respondentes que afirmaram ter piorado a educação na região Sudeste, 36,1%. A opinião de que a educação melhorou mais no Centro-Oeste, no Nordeste e no Norte, e menos no Sul e no Sudeste, pode ser uma evidência de que foram ampliados os investimentos nas três primeiras regiões, haja vista que justamente nestas regiões se encontram os piores indicadores educacionais do país.

A percepção da população é corroborada em parte, pelos números do IDEB que apontam justamente as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte como as que mais tiveram evolução positiva em relação à educação. Até por partirem de um patamar mais baixo, a evolução percentual nesse indicador foi maior. De 2005 a 2009, a média de evolução do IDEB relativo aos primeiros anos do ensino fundamental foi de 26% nos estados do Centro-Oeste, 37% nos estados do Nordeste e

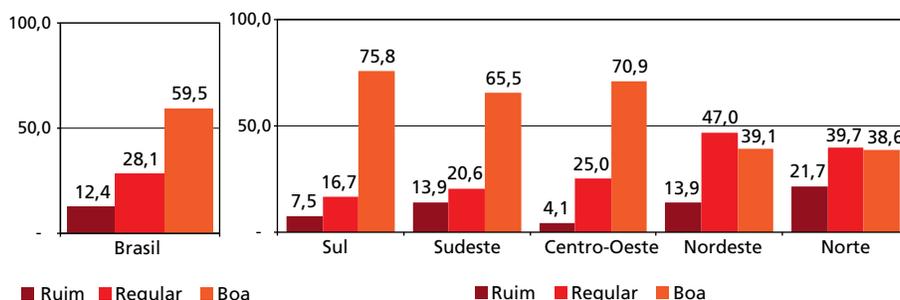
22% nos estados do Norte. Já no Sul, a média de evolução percentual do IDEB foi de apenas 15% e no Sudeste de 19%.

#### 4 ENTREVISTADOS DO NORTE E DO NORDESTE RECLAMAM DA QUALIDADE E DA QUANTIDADE DOS ALIMENTOS SERVIDOS NA MERENDA ESCOLAR

Os dados que apresentam maior relevância na análise, na percepção da população,<sup>3</sup> sobre a merenda escolar são aqueles relativos à qualidade e à quantidade dos alimentos servidos aos alunos. De modo geral, a qualidade das refeições foi avaliada positivamente (como boa ou muito boa) por 59,5% dos respondentes. Em torno de 28,1%, acham a qualidade dos alimentos regular e 12,4% consideraram ruim ou muito ruim. Apesar da avaliação positiva, há diferenças significativas de avaliação se consideradas as grandes regiões brasileiras, conforme mostra o gráfico 8.

GRÁFICO 8

**Proporção das opiniões dos entrevistados a respeito da qualidade dos alimentos servidos na merenda escolar – Brasil e regiões, 2010**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Os dados revelam que a avaliação da população do Sul, do Centro-Oeste e do Sudeste sobre a qualidade da merenda escolar servida aos alunos está acima da média nacional, com percepção de qualidade boa atingindo respectivamente 75,8%, 70,9% e 65,5%. Já no Norte e no Nordeste a percepção da população sobre a qualidade dos alimentos é bem mais negativa, com índice respectivo de avaliação positiva de apenas 39,1% e 38,6%. No Norte e no Nordeste a resposta mais significativa foi a que considerou apenas regular a qualidade da merenda, opinião de 39,7% e 47% dos respondentes, respectivamente. Chama atenção a quantidade de respondentes que avaliaram como ruim a qualidade da merenda servida aos alunos no Norte do Brasil, 21,7% dos respondentes nesta região.

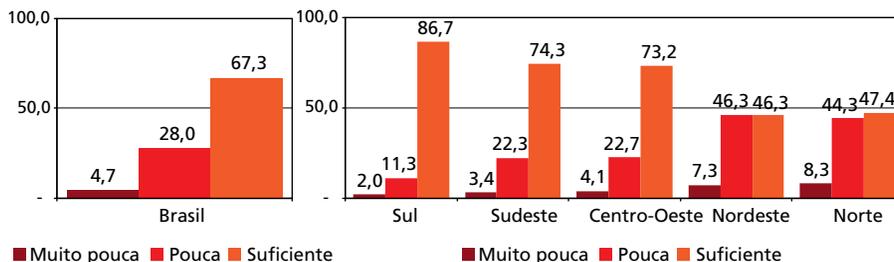
3. Em torno de 58% do total de entrevistados afirmaram conhecer o Programa de Merenda Escolar e responderam as questões a ele relacionadas.

Os entrevistados também foram questionados sobre a quantidade de alimentos oferecida e, novamente, observam-se diferentes percepções de acordo com as regiões do Brasil, conforme o gráfico 9.

GRÁFICO 9

**Proporção das opiniões dos entrevistados quanto à quantidade dos alimentos servidos na merenda escolar – Brasil e regiões, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

No Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, a maioria absoluta dos respondentes avaliou como suficiente a quantidade de alimentos servida na merenda escolar. Já no Norte e no Nordeste, este índice foi de apenas 47,4% e 46,3%, respectivamente. Já os que consideram pouca a quantidade de alimentos servida aos alunos somaram 11,3% no Sul do Brasil, 22,3% no Sudeste e 22,7% no Centro-Oeste. No Norte e no Nordeste este índice é bem maior, com mais de 50% dos respondentes com a percepção que a quantidade de alimentos servida nas escolas é pouca ou muito pouca.

Outra questão avaliada em relação à merenda escolar foi a percepção da população quanto ao efeito do programa no rendimento escolar dos alunos. Em geral, o Programa da Merenda Escolar não teve avaliação tão satisfatória, pois menos de 43% reconheceram que o efeito do programa pode ser considerado bom ou muito bom, enquanto aproximadamente 17% consideraram ruim para o rendimento dos alunos.

Quando se analisam as respostas segundo as categorias selecionadas, verifica-se maior discrepância entre homens e mulheres. Enquanto 46% das mulheres atribuíram conceito bom, os homens somaram pouco menos de 38%. Por sua vez, a avaliação é mais positiva entre os entrevistados com escolaridade até 8ª série (44,5%), do que entre os de nível superior ou pós-graduação (38%). Tendência ainda mais acentuada foi delineada em função da renda do respondente. Enquanto 46% das pessoas com renda de até dois SMs consideraram que o programa tem efeito bom ou muito bom sobre o rendimento do aluno, apenas

34% dos respondentes na faixa acima de 20 SMs tiveram percepção semelhante. As diferenças observadas nas variáveis renda e escolaridade parecem indicar que os grupos com maior carência e dificuldades sociais dão mais importância ao papel da merenda escolar no desempenho dos alunos, se comparados aos grupos sociais de maior poder aquisitivo e escolaridade.

Com relação ao futuro do Programa da Merenda Escolar, é inequívoca a predominância do entendimento de que ele deva ser ampliado, uma vez que 66% dos respondentes optaram por esta alternativa. Outros 32% entendem que o referido programa deveria ser mantido.

### **5 PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO É BEM AVALIADO PELOS ENTREVISTADOS QUE DIZEM CONHECÊ-LO**

Na última década, o Brasil alcançou a universalização do atendimento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para os alunos matriculados nas escolas públicas de ensino fundamental e de ensino médio do país. Até 2002, só os alunos do ensino fundamental recebiam os livros didáticos, a partir de então, o programa foi ampliado gradativamente, passando a atender também aos alunos do ensino médio. Em 2008, chegou aos alfabetizandos do Programa Brasil Alfabetizado, com a criação do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e, a partir de 2009, está em implantação o PNLD-EJA que visa atender todos os alunos da educação de jovens e adultos.

Esses recentes avanços parecem se refletir na percepção dos entrevistados<sup>4</sup> que dizem conhecer o Programa do Livro Didático, com predominância absoluta de percepções positivas em relação aos itens avaliados. O SIPS perguntou a percepção da população sobre a quantidade de livros didáticos distribuídos, o estado de conservação dos exemplares, os conteúdos e métodos utilizados e a qualidade da encadernação e da impressão gráfica. Os resultados estão no gráfico 10.

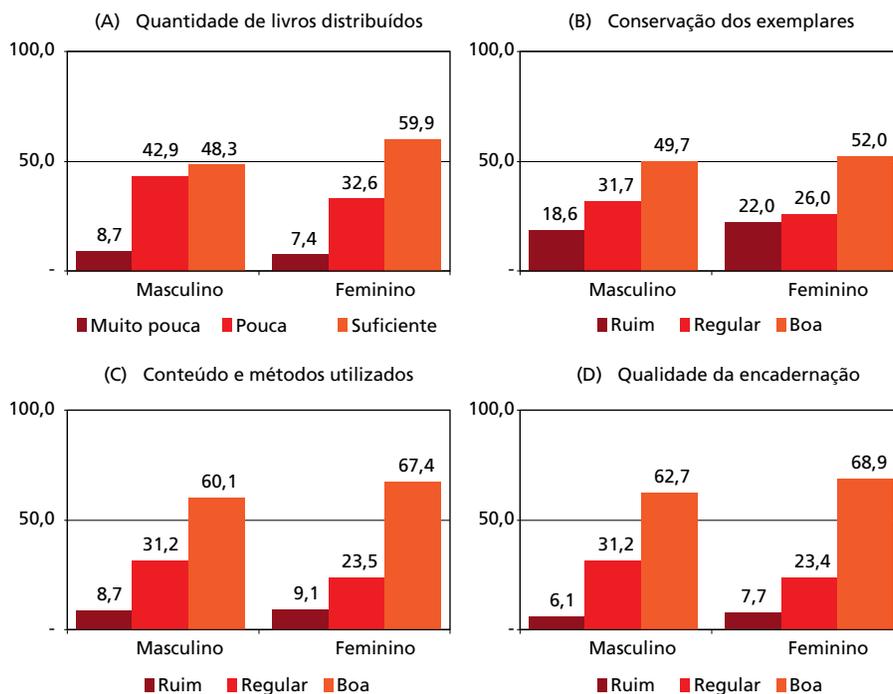
---

4. Em torno de 68% do total de entrevistados afirmaram não conhecer o Programa do Livro Didático. Neste grupo, destacam-se as pessoas que tem até a 4ª série do ensino fundamental e as pessoas com 55 anos ou mais. Em ambas as categorias, mais de 80% responderam que não conhecem o programa.

## GRÁFICO 10

Proporção das opiniões dos entrevistados quanto à quantidade (A), à conservação (B), aos conteúdos (C) e à qualidade da encadernação e da impressão gráfica (D) dos livros didáticos, segundo sexo – Brasil, 2010

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Todas as questões tiveram predominância de percepções positivas sobre os itens pesquisados. Apenas na pergunta sobre a quantidade de livros distribuídos, houve um número expressivo, cerca de 45%, considerou pouco ou muito pouco, sendo que os homens são mais críticos. Na questão sobre o estado de conservação dos exemplares, também foram expressivas respostas que consideraram apenas regular (31,7%, homens) e ruim (22%, mulheres).

Além das questões anteriores, também foi perguntado sobre o futuro do programa. Neste caso, cerca de 64% opinaram que ele deveria ser ampliado, enquanto outros 34% responderam que deveria ser mantido. Somente em relação à variável idade houve discrepância significativa entre a primeira e a última faixa etária. No primeiro caso, 75% afirmaram que o programa deveria ser ampliado, contra apenas 46% do grupo de 55 anos ou mais.

## 6 MAIORIA DOS ENTREVISTADOS DESCONHECE EXISTÊNCIA DOS CONSELHOS ESCOLARES

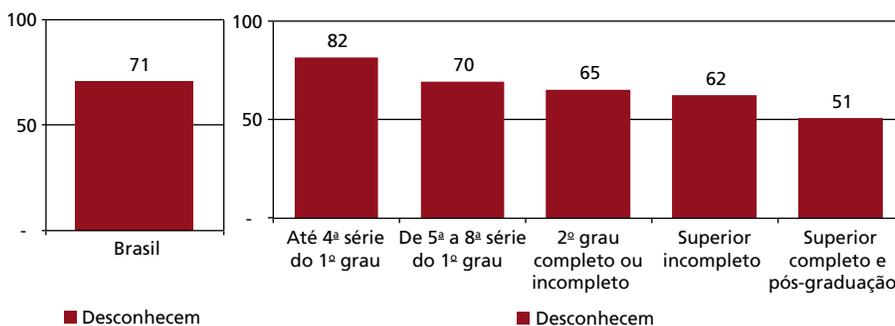
Os conselhos escolares são constituídos por representantes de pais, estudantes, professores, demais servidores da escola e membros da comunidade local. Cabe ao órgão acompanhar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola. A implantação de conselhos escolares é uma das metas do Plano Nacional de Educação e visa cumprir a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes de Base da Educação que preconizam uma gestão democrática do ensino. Seu perfeito funcionamento é visto como importante para assegurar a qualidade do ensino, já que os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) têm mostrado um desempenho médio melhor dos alunos matriculados em escolas que contam com conselhos escolares, em relação a alunos matriculados em escolas sem conselhos.

Apesar de sua importância, o SIPS revelou que 71% da população brasileira desconhecem a existência dos conselhos escolares. O desconhecimento é maior entre pessoas de 55 anos ou mais e entre aqueles com escolaridade até a 4ª série do ensino fundamental. Em ambos os casos, acima de 80%. Em seguida, aparecem os respondentes com renda de até dois SMs, com 76% do total. O gráfico 11 mostra os índices segundo a escolaridade dos entrevistados da pesquisa.

GRÁFICO 11

**Proporção da população que desconhecem a existência de conselhos escolares, segundo níveis de escolaridade – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

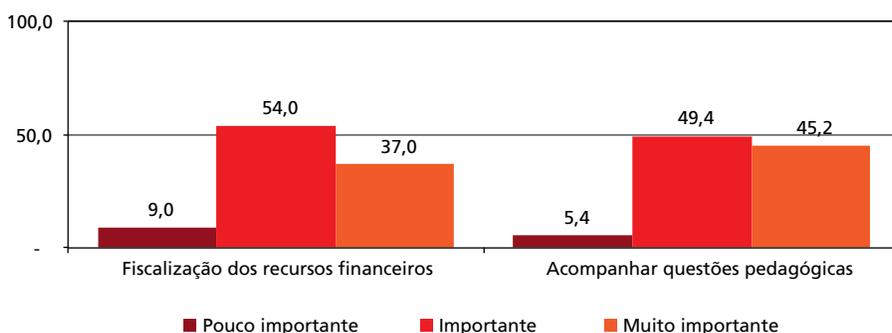
A despeito de existirem outras modalidades, não abordadas pelo SIPS, de participação dos pais e da comunidade na vida escolar, o baixo conhecimento sobre os conselhos escolares parece indicar duas hipóteses que demandariam

maior investigação. A primeira, por um lado, é que há baixa participação dos pais e da comunidade na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas. De fato, o elevado grau de desconhecimento da população acerca da existência desta instância da gestão escolar corrobora depoimentos sobre as dificuldades encontradas pelas escolas para viabilizar uma gestão mais democrática e participativa, mediante o engajamento de pais e responsáveis. A segunda hipótese, por outro lado, é que pode haver resistências de algumas escolas em criar, manter, fortalecer ou dar relevância prática aos conselhos escolares. Uma ou outra hipótese, sendo verdadeira, haveria claramente prejuízos à busca de maior qualidade na educação.

Apesar de apresentar baixa visibilidade social, 91% daqueles que afirmaram saber da existência de conselhos escolares reconhecem que eles são importantes ou muito importantes para a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros da escola. Tendência semelhante e ainda mais acentuada foi identificada em relação ao acompanhamento das questões pedagógicas pelos conselhos escolares. Neste caso, cerca de 94% consideraram esta função importante ou muito importante (gráfico 12).

GRÁFICO 12

**Proporção das opiniões dos entrevistados quanto à atuação dos conselhos escolares na fiscalização da aplicação de recursos financeiros e no acompanhamento das questões pedagógicas – Brasil, 2010**  
(Em %)



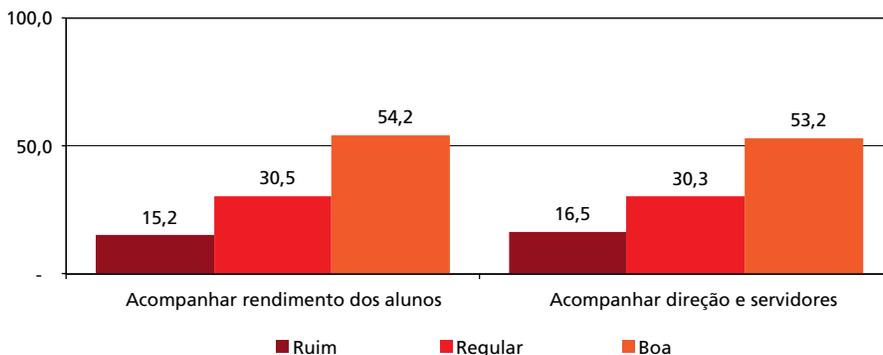
Fonte: SIPS/lpea.

Elaboração dos autores.

Em relação à função de acompanhar o rendimento escolar dos alunos, houve menor aprovação por parte dos respondentes. Dos entrevistados, 54,2% consideraram que o desempenho desta função tem sido boa, ao passo que 30,5% afirmaram ser regular, enquanto 15,2% optaram pela alternativa ruim (gráfico 13).

GRÁFICO 13

**Proporção da opinião dos entrevistados quanto à atuação dos conselhos escolares no acompanhamento do rendimento dos alunos, da direção e dos servidores – Brasil, 2010 (Em %)**



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

O pouco vínculo que os respondentes observam em relação à contribuição dos conselhos escolares para o rendimento dos alunos pode ser explicado pela baixa percepção da ligação direta que há entre a boa gestão da escola e o rendimento particular de cada aluno. Pode significar também que os conselhos escolares têm se dedicado mais a gestão administrativa e financeira da escola, e menos as ações de acompanhamento dos estudantes, como frequência e combate a evasão escolar, por exemplo.

A última questão relativa aos Conselhos Escolares versou sobre o seu papel no acompanhamento da atuação da direção e dos demais servidores da escola. A distribuição dos respondentes foi similar à do item anterior, situando-se em 53% do total daqueles que avaliaram como boa. Em seguida, com 30,3%, aparecem os que optaram pelo conceito regular e, por fim, 16,5% declaram que essa atuação era ruim.

## **7 MAIORIA PEDE AMPLIAÇÃO DO PROUNI, MAS NÃO QUER EXPANDIR AS ISENÇÕES DE IMPOSTOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PRIVADAS**

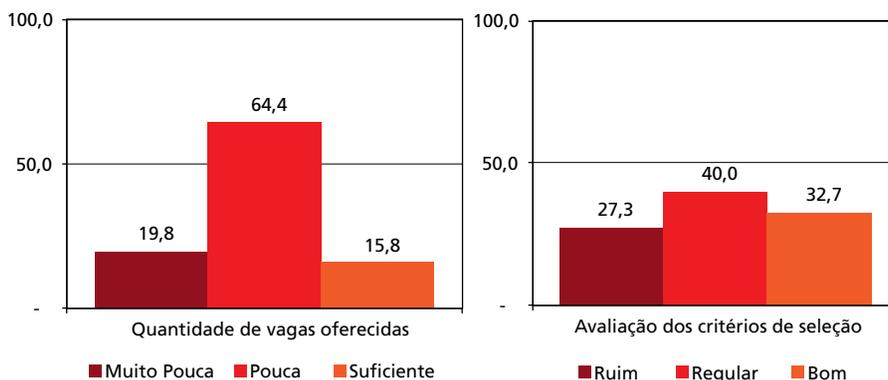
Entre os programas específicos na área de educação abordados pelo SIPS, o Programa Universidade para Todos (ProUni) apresentou a maior visibilidade social, com 61% dos entrevistados afirmando conhecê-lo. É provável que o maior conhecimento da população em relação ao ProUni esteja relacionado à contínua exposição deste programa pela mídia, em especial pela televisão, já que é um dos carros-chefe da política educacional do anterior e do atual governo federal brasileiro. De fato, 80% dos que afirmaram conhecer o programa não eram bolsistas nem parentes ou amigos de alunos beneficiados pelo programa.

A primeira pergunta sobre o ProUni foi sobre a quantidade de vagas disponibilizadas pelo programa. Verificou-se que houve preponderância das respostas que consideram o número de vagas ofertadas insuficiente, 84,2% (muito pouca e pouca) do total, outros 15,8% avaliaram como suficiente ou acima do necessário (gráfico 14).

GRÁFICO 14

**Proporção da opinião dos entrevistados quanto à quantidade de vagas oferecidas e à avaliação dos critérios de seleção do ProUni – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Cabe ressaltar que, quando a análise considera a faixa etária do entrevistado, apenas aqueles com 55 anos ou mais apresentaram diferenças em sua avaliação: 68% dos entrevistados, nessa faixa etária, consideraram o número de vagas ofertadas insuficiente. Outro destaque refere-se à variável renda: 67% dos entrevistados com renda acima de 20 SMs tiveram posicionamento semelhante à dos entrevistados com idade superior a 55 anos.

Os critérios utilizados para seleção de candidatos foram considerados regulares por 40% do total de respondentes que conhecem o programa, o que configurou maior frequência de resposta. Em seguida, aparecem aqueles que os avaliaram como bons (32,7%), enquanto 27,3% afirmaram que os critérios são ruins.

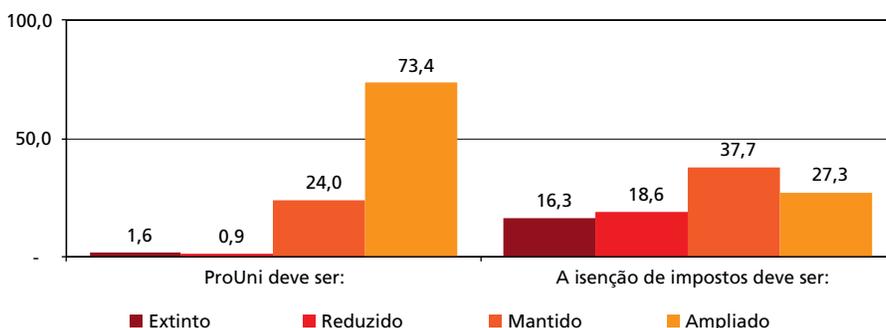
Apesar de os respondentes terem conhecimento do ProUni, 21% daqueles com 55 anos ou mais não souberam posicionar-se sobre os critérios utilizados pelo programa, enquanto o índice de abstenção entre os jovens de 18 a 24 anos foi de apenas 6%. A abstenção entre os menos escolarizados também se mostrou elevada (18%), assim como entre os grupos de menor e maior renda, respectivamente, 16% e 15%.

Sobre a isenção de impostos recebida pelas instituições privadas de ensino superior, 37,7% declararam que ela deveria ser mantida em sua forma atual (gráfico 14). A alternativa de ampliação foi escolhida por 27,3%, enquanto os demais se dividiram entre a redução (16,3%) e a extinção (18,6%) da isenção. Portanto, mais de 70% dos entrevistados entendem que não poderia haver ampliação de isenções de impostos para instituições privadas de ensino superior e apenas 25% são favoráveis à ampliação.

GRÁFICO 15

**Proporção da opinião dos entrevistados quanto à continuidade do ProUni e à isenção de impostos – Brasil, 2010**

(Em %)



Fonte: SIPS/lpea.

Elaboração dos autores.

Existem diferenças significativas de opinião sobre a isenção de impostos, de acordo com a renda dos entrevistados. Entre os da faixa de menor renda, 29% defenderam a ampliação, ao passo que entre os de maior renda apenas 11% compartilharam deste entendimento. Este segundo segmento também foi o que apresentou maior proporção de respondentes que defenderam a manutenção da isenção (44%), ou a sua extinção (25%).

Finalmente, perguntou-se sobre qual encaminhamento deveria ser dado ao ProUni (gráfico 15). Para a maioria, o programa deveria ser, no mínimo, mantido (24%) ou ampliado (73,4%).

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção da população sobre a educação é mediada por inúmeros fatores, entre eles, sua própria experiência e histórico educacional, as expectativas criadas em relação à educação dos filhos e ao acompanhamento da vida escolar de crianças e jovens, sua visão sobre como deveria ser o ensino nas escolas, a formação de uma opinião geral a partir daquilo que é divulgado nos meios de comunicação, entre outros. Assim, a opinião da população sobre as políticas de educação agrega questões relacionadas à experiência pessoal, às expectativas de atendimento e às informações recebidas por diferentes meios.

Dessa forma, a percepção geral de que a educação no Brasil melhorou, observada do ponto de vista de quem é beneficiário ou potencial beneficiário das políticas públicas de educação, é construída tanto pela experiência no uso ou contato com os diferentes sistemas educacionais, quanto por meio das informações recebidas pela comunidade e pelos meios de comunicação. A própria divulgação de avanços positivos nos índices que medem a qualidade do ensino, aqui citados o IDEB e o Pisa, faz parte da formação dessa percepção na população. Olhando estes indicadores, por exemplo, verifica-se que os avanços percebidos pela população se situam na percepção de melhorias em um sistema educacional que está em um patamar ainda baixo em termos de qualidade quando posto em comparação com pesquisas de amplitude internacional.

Uma informação importante, partindo da percepção da população de que a educação melhorou mais nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, do que no Sul e Sudeste, é que pode estar havendo uma estagnação ou diminuição do ritmo de avanço da qualidade da educação em regiões brasileiras onde os índices são melhores, mas ainda inferiores aos patamares internacionais de qualidade.

Outra constatação é o baixo índice de conhecimento da população sobre os temas avaliados, especialmente o Programa do Livro Didático e os Conselhos Escolares. Os maiores índices de desconhecimento se referem ao nível de escolaridade dos entrevistados. Outras variáveis, tais como idade e renda, também se mostraram significativas para a explicação desses elevados índices de desconhecimento, bem como a diferença entre homens e mulheres. Em média, o nível de conhecimento das mulheres sobre os temas avaliados foi de aproximadamente 10 p.p. acima daquele verificado entre os homens. Essa diferença de gênero no nível de conhecimento sobre temas educacionais pode ser explicada, em acordo com a literatura especializada, pelo fato de as mães estarem mais atentas à vida escolar dos filhos. Neste sentido, urge a demanda por políticas públicas que incentivem maior engajamento dos homens na vida escolar de seus filhos, dado que a percepção dos jovens acerca dos estudos é fortemente influenciada pelo *habitus* cultural de seus familiares.

De todo modo, o baixo conhecimento da população em relação a um programa de envergadura como o do livro didático, que já está universalizado, pode indicar a persistência de um alheamento das famílias em relação à vida escolar de seus filhos. No caso dos Conselhos Escolares, que são instâncias representativas, fica claro que as políticas públicas de educação devem incentivar o envolvimento familiar por meio destes organismos, até como forma de retroalimentação para a melhoria dos demais programas governamentais na escola.

Ademais, é preciso refletir até que ponto a percepção acerca dos programas escolares podem contribuir para a construção de comunidades envolvidas com o processo de escolarização das crianças, especialmente as mais pobres. Já que, ações

como a distribuição gratuita de livros didáticos e a disponibilização de uma merenda escolar suficiente e de qualidade, constituem-se em importantes elementos para a manutenção destas crianças no ambiente escolar e o avanço da qualidade do ensino público no país. Tal consideração se fundamenta na visão de que comunidades empoderadas poderão ajudar a elevar a níveis superiores a qualidade da educação no Brasil, dada a histórica experiência dialógica de crescimento da qualidade do ensino nos países que se situam nas melhores posições do *ranking* do Pisa.

### REFERÊNCIAS

- IPEA. Educação. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 19, 2011.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2010**: OECD Indicators. Paris, 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Pisa 2009 Results**: Executive Summary. Paris, 2010b.

## CAPÍTULO 6

### SIPS CULTURA

### PERCEPÇÕES E CULTURA

Ana Luiza Machado de Codes\*\*  
Frederico Augusto Barbosa da Silva\*  
Herton Ellery Araújo\*

#### 1 INTRODUÇÃO

A cultura é um plano de observação privilegiado para olhar as cidades e os dinamismos que as movem. Os contextos urbanos induzem processos específicos de desenvolvimento cultural, de transformação de práticas e de condicionamentos particularmente importantes dos usos dados ao tempo livre.

Por outro lado, as práticas culturais, sua diversidade, complexidade e distribuição oferecem, no quadro das cidades atuais, do seu planejamento e da qualidade de vida, um plano de observação em diferentes perspectivas. Por um lado, a perspectiva da espacialidade construída e das suas formas e, por outro, do lugar da cultura nesse espaço.

Em uma perspectiva dialética, é possível afirmar que do encontro e das tensões entre espaço objetivo vivido e o representado (percebido) podem surgir importantes questões, que abrem possibilidade à reorganização de zonas de ação, necessária tanto ao campo da organização social da cultura, quanto de intervenção urbana para garantir direitos sociais e culturais às populações.

Em realidade, cidade e cultura devem ser vistas em suas múltiplas articulações e determinações recíprocas no quadro da democracia social, dos direitos de cidadania.

Portanto, as cidades são, para além do seu plano organizacional material, realidades simbólicas e socialmente produzidas e apropriadas, suscitando diferentes formas de percepção, imagens e identidades.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

\*\* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Disoc/Ipea.

A expectativa desta pesquisa era de analisar os processos de referenciação simbólica das cidades brasileiras, de modo a permitir a interpretação de suas representações e de alguns de seus processos culturais. Razões metodológicas e operacionais reorientaram os objetivos para novo foco. Foram delimitados empiricamente os seguintes elementos na escala das grandes regiões brasileiras: *i*) percepção social sobre a organização urbana para a prática cultural; *ii*) disposições culturais para o uso do tempo; *iii*) percepções a respeito da oferta cultural; e *iv*) frequência de práticas culturais.

A hipótese segundo a qual as dinâmicas e os contextos sociais urbanos constituem um nível relevante para o entendimento da cultura – e esta para a compreensão das estratificações, estruturas e distribuições sociais no espaço – pode ser corroborada empiricamente.

## **2 A REPRESENTAÇÃO (PERCEPÇÃO) SOCIAL SOBRE A ORGANIZAÇÃO URBANA PARA PRÁTICA CULTURAL**

O conceito central deste estudo será o de referencial, próprio para a análise de políticas públicas. O *referencial* tem como pressuposto que a ação pública resulta de três níveis articulados: *i*) nível cognitivo (quadro de representação e explicação dos contextos); *ii*) normativo (explicação sobre o que se deve desejar ou almejar); e *iii*) instrumental (com quais operações e instrumentos deve-se agir).

Enfim, todo referencial deve ser legitimado pelos valores característicos da cultura política. É esse quadro que pode ser construído a partir da representação social dos espaços urbanos próprios aos usos culturais.

A primeira parte do trabalho mostra que essa construção é social e culturalmente contraditória, pois as percepções dependem de diferentes posições estruturais e das distribuições espaciais e econômicas. De qualquer maneira, as representações a respeito do espaço urbano e dos usos do tempo livre apresentam padrões claros, indicando, por um lado, uma despreocupação política com a organização espacial que leve em consideração a localização de espaços públicos, que permita fruição e produção cultural e, por outro lado, mostra que as hierarquias de valor e das práticas não estão estruturadas em núcleo de práticas normativas (visitação a museus, ida a apresentações de música, teatro, dança, circo etc.) claras e consolidadas.

A tabela 1 apresenta os resultados gerais que dizem respeito à percepção sobre a localização de diferentes espaços de sociabilidade.

TABELA 1  
**Percepção a respeito da localização de espaços para práticas culturais e sociais**  
 (Em %)

Localização por proximidade de onde mora	Muito bem situado	Razoavelmente bem situado	Mal situado	Não tem	NS/NR
Espaços verdes	30,7	36,5	31,0	0,3	1,4
Equipamentos esportivos	20,1	31,0	43,2	1,5	4,2
Equipamentos culturais	15,7	26,4	51,0	1,5	5,4
Comércios	59,5	30,6	9,1	0,1	0,7
Localização dos lugares de encontro e vida associativa	20,9	32,0	40,8	1,4	4,8

Fonte: SIPS/lpea, 2010.

Elaboração dos autores.

Os espaços verdes próximos, a exemplo de praças e parques, são percebidos como bem localizados por 30,7% dos entrevistados e por 31%, como mal situados. Já os equipamentos esportivos são percebidos como mal situados por 43,2%. Os equipamentos culturais, por sua vez, são percebidos como mal situados por 51% dos entrevistados. Apenas 1,5% afirmaram que esses espaços esportivos e culturais não existem.

Os lugares públicos de encontro são percebidos como mal situados em relação ao local onde se mora por 40,8% dos entrevistados. O comércio, no entanto, foi apontado como bem situado por um percentual próximo a 59,5% dos entrevistados.

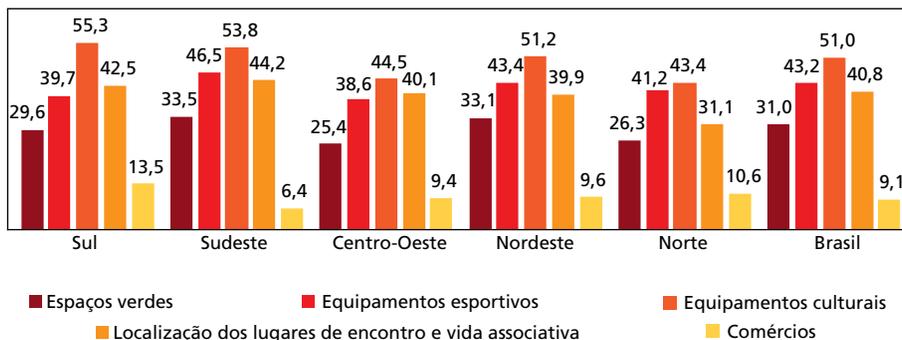
Obviamente, os espaços urbanos devem oferecer, nas proximidades dos domicílios, serviços que permitam comodidade, tais como feiras, mercadinhos de produtos de alimentação, limpeza e vestuário, padarias etc. No entanto, constata-se, por essas percepções, o privilégio dado a essa dimensão funcional da organização urbana em detrimento de outras dimensões importantes da qualidade de vida (acesso a espaços verdes, espaços para práticas associativas, esportivas e culturais).

Ao considerar a percepção do extremo – *mal situado* – para esses diversos espaços nas grandes regiões, obtém-se o resultado apresentado no gráfico 1.

A maior parte dos entrevistados percebe que os equipamentos culturais são mal localizados: na região Sul do País, 55,3% consideram que aqueles equipamentos são mal situados; o mesmo ocorre para 53,8% na região Sudeste; 44,5% na Centro-Oeste; 51,2% na Nordeste; e 43,4% na região Norte.

GRÁFICO 1

Percepção de *mal situado* relativa aos espaços para práticas culturais e sociais nas grandes regiões brasileiras  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Deve-se enfatizar que a percepção de grande parte dos entrevistados das regiões é de que os lugares de encontro e equipamentos esportivos têm má localização em relação ao lugar onde moram.

Quanto à percepção das diversas classes sociais em relação à localização dos espaços, deve-se dizer que é sempre mais positiva na medida do aumento dos rendimentos, como se mostra na tabela 2.

Essa característica se deve à coincidência entre maior renda e acesso a equipamentos urbanos, ou, enunciando de outra forma, a percepção dos entrevistados traduz, de forma consistente, a sua posição na estrutura de desigualdades expressa na organização do espaço urbano: quanto maior rendimento, maior proximidade e acesso a equipamentos urbanos de cultura e lazer, embora esse acesso e proximidade devam ser contextualizados nos quadros de fragilidades estruturais.

Esse aspecto também é facilmente constatável pelo grande percentual de pessoas em todas as classes de rendimento que percebem que os equipamentos urbanos estão mal localizados. O exemplo mais claro é o da percepção da localização dos equipamentos culturais, para os quais 52,7% da primeira classe de renda (até dois salários mínimos) os percebem como mal localizados, seguidos por 51,7% daqueles que têm renda entre R\$ 1.020,00 a R\$ 2.250,00 e por 47,8% dos que possuem renda superior a cinco salários mínimos.

TABELA 2  
**Percepção dos espaços para práticas culturais e sociais por classe de renda**  
 (Em %)

Espaços	Categoria de percepção	Renda familiar mensal			Total
		Até 2 SMs (até R\$ 1.020,00)	Mais de 2 a 5 SMs (de R\$ 1.020,00 a R\$2.250,00)	Mais de 5 SMs (de R\$2.250,00 ou mais )	
Espaços verdes	Muito bem	29,3	30,2	33,4	<b>30,7</b>
	Razoavelmente	34,4	37,6	37,7	<b>36,5</b>
	Mal situado	34,5	30,8	26,7	<b>31,0</b>
Equipamentos esportivos	Muito bem	19,8	18,0	23,4	<b>20,1</b>
	Razoavelmente	29,7	31,2	32,4	<b>31,0</b>
	Mal situado	44,5	44,9	39,1	<b>43,2</b>
Equipamentos culturais	Muito bem	15,9	14,5	17,1	<b>15,7</b>
	Razoavelmente	23,7	27,0	29,0	<b>26,4</b>
	Mal situado	52,7	51,7	47,8	<b>51,0</b>
Lugares de encontro e vida associativa	Muito bem	20,5	20,5	22,2	<b>20,9</b>
	Razoavelmente	29,2	31,4	36,5	<b>32,0</b>
	Mal situado	42,9	42,3	36,1	<b>40,8</b>
Comércios	Muito bem	57,5	58,9	63,0	<b>59,5</b>
	Razoavelmente	30,6	32,0	28,7	<b>30,6</b>
	Mal situado	11,1	8,3	7,5	<b>9,1</b>

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

Considerando a escolaridade, observa-se que os resultados apresentam outro perfil. Aqui a percepção quanto à distribuição dos equipamentos sociais no espaço urbano é relativamente homogênea para qualquer das características.

A maior diferença relativa está na percepção a respeito dos lugares de encontro para a vida associativa, quando 42% os entrevistados de menor escolaridade consideram-nos mal localizados e apenas 35% de maior escolarização têm a mesma percepção. O padrão de percepção, no entanto, ainda aqui permanece crítico em relação à adequação da localização dos equipamentos relativamente ao local de moradia.

**TABELA 3**  
**Percepção a respeito dos espaços para práticas culturais e sociais por escolaridade**  
**(Em %)**

Escolarização		Analfabeto até 4ª série do 1º grau	Da 5ª até a 8ª série do 1º grau	2º grau completo ou incompleto	Superior completo ou pós-graduação	<b>Total</b>
Espaços verdes	Muito boa	31,5	31,5	28,7	31,9	<b>30,7</b>
	Razoável	35,3	38,4	36,3	35,9	<b>36,5</b>
	Mal	30,2	29,3	33,6	30,6	<b>31,0</b>
	Não tem	0,3	0,4	0,1	0,8	<b>0,3</b>
	Não sabe/ não respondeu	2,7	0,4	1,3	0,8	<b>1,4</b>
Equipamentos esportivos	Muito boa	22,3	20,4	18,6	17,6	<b>20,1</b>
	Razoável	30,6	31,8	29,0	34,8	<b>31,0</b>
	Mal	40,3	41,7	48,2	41,8	<b>43,2</b>
	Não tem	1,1	2,3	0,8	2,1	<b>1,5</b>
	Não sabe/ não respondeu	5,6	3,8	3,4	3,7	<b>4,2</b>
Equipamentos culturais	Muito boa	15,6	16,8	15,1	15,2	<b>15,7</b>
	Razoável	25,5	27,9	26,0	26,3	<b>26,4</b>
	Mal	49,7	49,3	53,0	52,9	<b>51,0</b>
	Não tem	1,2	1,7	1,4	2,1	<b>1,5</b>
	Não Sabe/ Não Respondeu	7,9	4,3	4,5	3,5	<b>5,4</b>
Lugares de encontro e vida associativa	Muito boa	22,2	20,8	20,5	19,1	<b>20,9</b>
	Razoável	27,3	33,9	31,4	40,7	<b>32,0</b>
	Mal	42,0	39,7	43,1	35,1	<b>40,8</b>
	Não tem	1,1	2,0	1,1	1,9	<b>1,4</b>
	Não sabe/ não respondeu	7,4	3,6	3,9	3,2	<b>4,8</b>
Comércios	Muito boa	58,7	58,7	60,7	60,6	<b>59,5</b>
	Razoável	29,8	31,0	31,0	30,9	<b>30,6</b>
	Mal	9,9	10,2	7,7	8,0	<b>9,1</b>
	Não tem	0,2	0,0	0,0	0,0	<b>0,1</b>
	Não sabe/ não respondeu	1,3	0,1	0,7	0,5	<b>0,7</b>

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

Todavia, um dado deve ser relevado. O percentual dos que não responderam ou não tinham percepção clara a respeito da localização dos equipamentos é

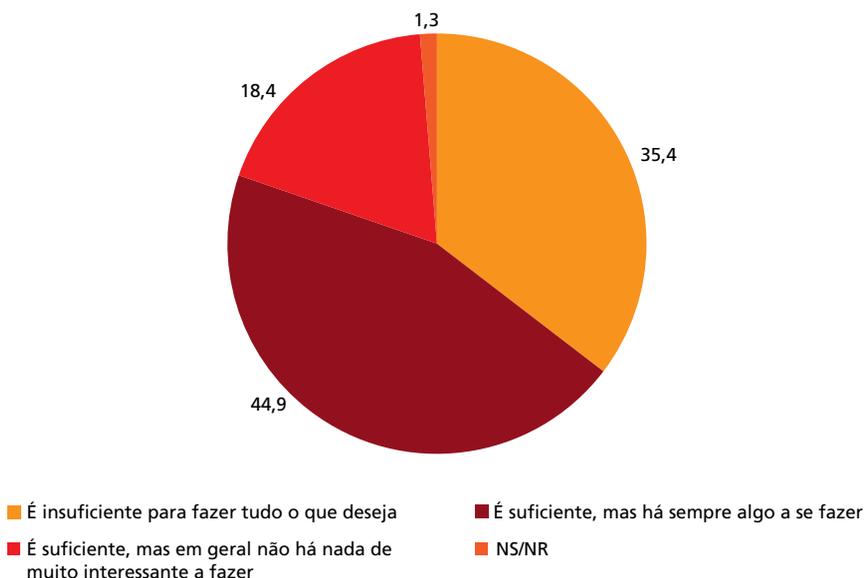
elevado em todos os níveis de escolarização, mas é muito superior à média para os de menor escolarização.

Se a redistribuição estatística dessa categoria não altera as tendências presentes nos padrões de resposta, devem-se considerar dois efeitos que podem atuar simultaneamente: o primeiro, evidenciado pelas não respostas, é que a menor escolarização é acompanhada de menor probabilidade na organização de uma resposta relativamente clara. O outro, associado indiretamente ao primeiro, indica que o processo de pesquisa gera um efeito de constrangimento, fazendo com que o entrevistado emita opiniões e tenha percepções sobre algo de que ele não tem muita clareza. Esses efeitos, ainda que revéis às intenções iniciais da investigação, encontram-se presentes e abrem espaço para a inserção de elementos aleatórios, imponderáveis, no teor das respostas.

### 3 DISPOSIÇÕES CULTURAIS PARA O USO DO TEMPO

A questão da percepção do tempo livre também foi abordada no questionário. Esse é definido como tempo utilizado em múltiplas e diferenciadas atividades não relacionadas ao trabalho e varia, portanto, com o nível de vida e a idade, mas também com recursos sociais disponíveis. A questão tem duas dimensões, quais sejam a percepção sobre a suficiência do tempo livre e outra, normativa, sobre quais desejos e práticas seriam realizados caso o tempo disponível fosse maior.

GRÁFICO 2  
Percepção sobre o tempo livre  
(Em %)



Fonte: SIPS/lpea, 2010.  
Elaboração dos autores.

A respeito da percepção do tempo livre, 35,4% afirmaram que o tempo é insuficiente para fazer tudo o que se deseja e 44,9% disseram que o tempo é suficiente, mas que sempre há alguma atividade a ser feita. Nesse segundo caso, a resposta deve se referir a compromissos e outras atividades relacionadas ao cotidiano, tal quais cuidados com a casa, compras, compromissos religiosos e sociais.

Quanto àqueles restantes, 18,4% percebem ter grande parcela de tempo disponível, mas afirmam não encontrar nada de interessante para preenchê-lo.

Como se depreende da tabela 4, os entrevistados registraram que em caso de se dispor de mais tempo, procurariam em primeiro lugar fazer cursos (33,3%), seguido de práticas esportivas (16,1%); não fazer nada (15,1%); cuidar dos filhos, da família e da casa (13%).

A realização de atividades mais próximas das práticas culturais como estudar, pesquisar e ler foi indicado por 9,9% dos entrevistados; e frequentar espaços culturais e de lazer, por 7,7%. A opção de praticar atividades artísticas foi apontada por 3,6% das pessoas.

TABELA 4  
Percepções a respeito do uso do tempo livre

O que faria se dispusesse de mais tempo	%
<b>Total</b>	<b>100</b>
Fazer cursos e procurar melhorar a situação profissional	33,3
Praticar atividades físicas e esportivas	16,1
Descansar, não fazer nada de muito preciso	15,1
Cuidar dos filhos, da família e da casa	13,0
Estudar, pesquisar, ler livros	9,9
Frequentar espaços culturais e de lazer	7,7
Praticar atividades artísticas (música, pintura)	3,6
NS/NR	1,3

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

#### 4 PERCEPÇÕES A RESPEITO DA OFERTA CULTURAL

Este bloco questionou a respeito de obstáculos encontrados para o acesso à oferta cultural. A grande maioria dos entrevistados afirmou que os preços altos são obstáculos ao acesso à oferta cultural, sendo que 71% concordam que esse ponto é um importante empecilho à fruição de bens culturais. No entanto, 25% discordam e acreditam que os preços não se constituem em problema.

Outra razão apontada como obstáculo foi a barreira social imposta pelo perfil do público que frequenta espaços culturais. Um número alto de entrevistados (56%) concorda que existe essa barreira no acesso à cultura. Não veem esta questão como problema 38%. Na verdade, já é conhecido o argumento de que há discriminação de classe social quando da frequência a equipamentos públicos.

Já em relação à localização dos equipamentos culturais, o grau de concordância entre os entrevistados não é muito menor, sendo que 62,6% percebem o equipamento como distante do lugar onde moram. Para 35,3%, a localização do equipamento não se constitui em problema significativo.

Quanto à atratividade, 42,8% dos respondentes acham as atividades enfadonhas, percentual pouco menor do que os que veem as atividades com certo interesse (51,8%).

Distribuição similar, porém invertida, pode ser encontrada entre os que consideram os horários dos eventos inadequados: 51,8% concordam e 42,4% discordam.

**TABELA 5**  
**Percepções a respeito dos obstáculos ao acesso oferta cultural**  
(Em %)

Percepção a respeito de obstáculos ao acesso à cultura	Concorda plenamente	Concorda	Discorda	Discorda plenamente	NS/NR	Total
Os preços altos são um obstáculo	19,2	51,8	23,9	1,1	4,1	100
O público frequentador é elitista	10,4	45,5	36,5	1,8	5,9	100
Os equipamentos ficam longe de onde moro	13,1	48,5	33,0	2,3	3,0	100
As atividades são enfadonhas e desinteressantes	4,9	37,9	48,6	3,2	5,4	100
Os horários em que acontecem são inadequados	7,7	44,1	40,5	1,8	5,8	100
A região de localização do equipamento é perigosa	9,4	31,8	51,0	3,1	4,7	100

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Um dado que surpreende refere-se à percepção a respeito da periculosidade da região de localização dos equipamentos. Apenas 41,2% concordam que a região do equipamento é perigosa, enquanto 54,1% discordam da hipótese de que a localização do equipamento é perigosa.

## 5 FREQUÊNCIA DE PRÁTICAS CULTURAIS

As práticas culturais desdobram-se em padrões distintos a depender de serem práticas domiciliares ou não, isto é, que envolvam saídas. Também registra a integração da população em geral no circuito das indústrias culturais da comunicação e cultura.

A experiência cultural mais usual refere-se a práticas relacionadas ao audiovisual, especialmente à assistência à televisão ou DVD, o que por si expressa o aumento da densidade desse tipo de aparelho nos domicílios brasileiros. Grande maioria dos entrevistados, 78%, afirmou assistir TV-DVD todos os dias, e 11% adicionais, várias vezes por semana. Portanto, somados, o conjunto de pessoas desses dois grupos representa 89% de entrevistados praticantes intensivos ou habituais de televisão.

A audição de música é outra prática bastante disseminada. Dos entrevistados, 58,8% afirmaram que a frequência da prática é diária, e outros 25,5% ouvem rádio/música pelo menos uma vez por mês.

Quando se toma distância do par TV-DVD/rádio, as práticas se tornam menos generalizadas. Somadas as intensidades nunca e raramente, 70,3% dos respondentes encontram-se nessa categoria de praticantes de baixa intensidade no que diz respeito a saídas para bares, boates e danceterias. Entretanto, quase 30% das pessoas saem para esses lugares pelo menos uma vez por mês.

No que se refere à saída para clubes ou academias, apenas 3,3% o fazem todos os dias, e um percentual adicional de 19,1% o fazem pelo menos uma vez por mês. Registre-se que aqueles que nunca vão correspondem a um percentual de 59,2% do total.

A frequência é menor para teatro, circo e *shows*, que oscila entre pouco frequente (59,2% nunca vão) e raramente (25,6%). Padrão análogo se verifica na saída para apresentações de música, mas aqui se deve apontar que 10% fazem essa prática pelo menos uma vez por mês.

Quanto à visitação a museus e centros culturais, apesar do número alto daqueles que nunca a realizam, tem-se 4,2% de pessoas que o fazem pelo menos uma vez por mês.

A questão a respeito dos níveis de penetração do cinema nas práticas cotidianas, sob a forma de assistência a salas, apresenta resultados surpreendentes. 54% dos brasileiros nunca vão ao cinema, outros 26% vão raramente. No entanto, em torno de 9% dos brasileiros vão ao cinema pelo uma vez por mês, número que revela o potencial econômico da arte ou do cinema como simples entretenimento. 9,4% dos entrevistados afirmam que vão ao cinema entre todos os dias (0,8%) e duas a três vezes por semana (4,2%).

Quando as grandes regiões brasileiras são comparadas (tabela 6A), vê-se que a região Sul tem 85,8% dos entrevistados que assistem TV-DVD com frequência diária, e 67,3% que ouvem rádio/música. Também nesse caso, esse par TV-DVD/rádio-música é das práticas mais frequentes.

TABELA 6A  
**Frequência de práticas culturais (região)**  
 (Em %)

Prática	Frequência	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
TV/DVD	Todos os dias	85,8	73,5	81,4	77,8	81,2
	Pelo menos uma vez por mês	11,8	21,0	15,0	16,0	16,5
	Raramente ou nunca	2,4	5,4	3,5	6,2	2,0
Rádio/música	Todos os dias	67,3	58,9	59,3	56,9	52,1
	Pelo menos uma vez por mês	19,2	24,0	26,3	23,6	40,1
	Raramente ou nunca	13,5	16,9	14,5	19,5	7,8
Bares, boates e danceteria	Todos os dias	3,8	3,6	4,1	3,1	3,4
	Pelo menos uma vez por mês	31,0	25,4	37,5	26,9	39,2
	Raramente ou nunca	65,1	70,7	58,4	69,7	54,9
Clubes e academias	Todos os dias	2,2	2,9	5,6	3,0	3,9
	Pelo menos uma vez por mês	15,1	14,7	29,8	18,4	28,6
	Raramente	82,7	81,9	64,6	78,4	63,0
Teatro/circo/shows de dança	Todos os dias	0,7	0,8	0,9	0,3	1,1
	Pelo menos uma vez por mês	11,1	11,2	20,9	11,5	20,2
	Raramente ou nunca	88,2	87,5	78,2	88,0	73,1
Shows de música	Todos os dias	0,5	1,0	0,9	0,4	0,3
	Pelo menos uma vez por mês	12,5	15,1	23,6	19,1	27,5
	Raramente ou nunca	87,0	83,4	75,5	80,2	66,7
Cinema	Todos os dias	0,7	1,4	0,6	0,1	0,3
	Pelo menos uma vez por mês	15,1	17,7	25,1	9,8	28,9
	Raramente ou nunca	84,1	80,4	74,0	86,7	66,7
Jogos e competições esportivas	Todos os dias	1,0	1,2	0,9	0,6	0,6
	Pelo menos uma vez por mês	15,4	14,1	23,0	17,0	13,4
	Raramente ou nunca	83,7	84,2	76,1	82,3	82,4
Museus/centros culturais	Todos os dias	0,5	0,3	0,6	0,4	0,8
	Pelo menos uma vez por mês	5,5	6,3	12,4	6,5	5,9
	Raramente ou nunca	94,0	92,9	87,0	92,8	88,2

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

Quanto à saída para bares, boates e danceterias, a maior frequência é do Norte, com 39,2% dos respondentes realizando essa prática pelo menos uma vez por mês. O Centro-Oeste apresenta grande número relativo a frequentadores de clubes e academias (29,8%). O percentual de 20,9% de frequentadores de teatro, circo, *shows* de dança é encontrado no Centro-Oeste, seguido do Norte, com 20,2%, enquanto as outras regiões situam-se na faixa de 11% de pessoas que afirmam frequentar esse tipo de espetáculo pelo mês uma vez por mês.

Já a tabela 6B mostra as práticas por faixa de idade. Também ali sobressai a frequência de práticas relacionadas ao audiovisual e rádio/música. Mas enquanto a primeira encontra os mais idosos com maior frequência (83,6% assistem TV/DVD todos os dias), a segunda tem nos jovens os maiores praticantes (63,2% ouvem rádio/música todos os dias).

TABELA 6B  
Frequência de práticas culturais (idade)  
(Em %)

Prática	Frequência	Adulto	Idoso	Jovem
TV/DVD	Todos os dias	78,4	83,6	75,3
	Pelo menos uma vez por mês	16,9	12,3	20,2
	Raramente ou nunca	4,7	4,1	4,5
Rádio/música	Todos os dias	56,7	58,6	63,2
	Pelo menos uma vez por mês	26,4	18,8	26,9
	Raramente ou nunca	16,8	22,7	9,9
Bares, boates e danceteria	Todos os dias	3,5	2,2	4,3
	Pelo menos uma vez por mês	26,9	6,3	46,5
	Raramente ou nunca	68,9	91,1	49,0
Clubes e academias	Todos os dias	2,6	0,7	5,7
	Pelo menos uma vez por mês	18,2	7,5	26,7
	Raramente	78,2	91,3	67,0
Teatro/circo/shows de dança	Todos os dias	0,8	0,7	0,6
	Pelo menos uma vez por mês	12,7	4,8	19,3
	Raramente ou nunca	85,3	94,0	79,4
Shows de música	Todos os dias	0,9	0,2	0,6
	Pelo menos uma vez por mês	16,1	5,5	28,5
	Raramente ou nunca	82,0	93,7	69,9

(Continua)

(Continuação)

Prática	Frequência	Adulto	Idoso	Jovem
Cinema	Todos os dias	0,9	0,5	0,6
	Pelo menos uma vez por mês	15,4	3,9	28,8
	Raramente ou nunca	82,2	94,7	68,5
Jogos e competições esportivas	Todos os dias	0,9	0,2	1,3
	Pelo menos uma vez por mês	14,9	6,3	22,8
	Raramente ou nunca	83,3	93,3	75,5
Museus/centros culturais	Todos os dias	0,6	0,2	0,2
	Pelo menos uma vez por mês	6,5	3,9	9,2
	Raramente ou nunca	91,9	95,4	89,7

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Os jovens também se ocupam com maior frequência com saída para bares, boates e danceterias (46,5% pelo menos uma vez por mês), ida a clubes e academias (26,7%), ida a teatros, circo e *shows* de dança (28,5%), cinema (22,8%), jogos e competições esportivas (22,8%) e idas a museus e centros culturais (9,2%). Em todos esses casos, os jovens afirmaram realizar essas atividades pelo menos uma vez por mês.

No que se refere à intensidade das práticas por escolaridade (tabela 6C), vemos que as tendências se modificam um pouco. Enquanto as práticas audiovisuais caem entre os pais escolarizados, mesmo mantendo-se alta, aumentam também todas as outras práticas que se referem a saídas do ambiente doméstico. Por exemplo, a maior frequência de prática ou de ida ao teatro, circo e apresentações de dança se dá entre aqueles que chegaram ao nível superior: 25,8% frequentam esses eventos pelo menos uma vez por mês. Vão a apresentações de música com a mesma frequência 23,8%; 38,8% vão a cinemas; 21%, a jogos e competições esportivas; e 12,5%, a museus e centros culturais.

TABELA 6C  
Frequência de práticas culturais (escolaridade)  
(Em %)

Prática	Frequência	Analfabeto até 4ª série	Da 5ª até a 8ª série	2º grau completo ou incompleto	Superior incompleto ou pós-graduação
TV/DVD	Todos os dias	80,3	79,7	78,3	69,9
	Pelo menos uma vez por mês	15,8	15,8	16,7	24,7
	Raramente ou nunca	3,9	4,6	4,8	5,3

(Continua)

(Continuação)

Prática	Frequência	Analfabeto até 4ª série	Da 5ª até a 8ª série	2º grau completo ou incompleto	Superior incompleto ou pós-graduação
Rádio/música	Todos os dias	59,7	60,4	58,3	54,8
	Pelo menos uma vez por mês	21,7	23,8	28,7	30,6
	Raramente ou nunca	18,5	15,8	13,0	14,6
Bares, boates e danceteria	Todos os dias	3,5	3,8	3,3	3,7
	Pelo menos uma vez por mês	17,4	30,3	36,2	42,8
	Raramente ou nunca	78,7	65,5	59,6	53,5
Clubes e academias	Todos os dias	1,3	2,2	3,8	8,8
	Pelo menos uma vez por mês	12,4	16,9	23,6	29,8
	Raramente	84,8	80,3	72,1	61,2
Teatro/circo/shows de dança	Todos os dias	0,2	1,0	0,6	1,6
	Pelo menos uma vez por mês	8,6	10,7	15,8	25,8
	Raramente ou nunca	89,6	87,5	82,9	72,3
Shows de música	Todos os dias	0,4	0,7	0,8	1,1
	Pelo menos uma vez por mês	11,6	16,4	24,3	23,9
	Raramente ou nunca	86,4	82,4	74,0	74,7
Cinema	Todos os dias	0,3	0,5	1,4	0,8
	Pelo menos uma vez por mês	8,0	13,5	22,0	38,8
	Raramente ou nunca	88,5	85,0	75,5	59,8
Jogos e competições esportivas	Todos os dias	0,4	1,2	1,1	1,1
	Pelo menos uma vez por mês	11,4	15,2	19,2	21,0
	Raramente ou nunca	86,8	83,3	79,2	77,9
Museus/centros culturais	Todos os dias	0,2	0,5	0,7	0,3
	Pelo menos uma vez por mês	3,9	6,0	8,4	12,5
	Raramente ou nunca	94,2	93,1	90,1	87,0

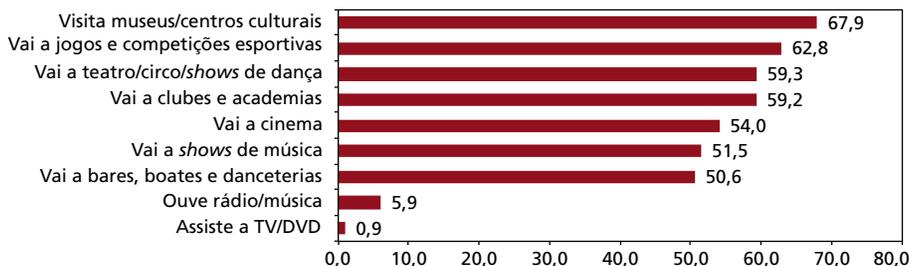
Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

O gráfico 3, por sua vez, permite fazer um contraponto. Mostra o percentual que nunca pratica nenhuma das atividades elencadas na pesquisa.

GRÁFICO 3

**Pessoas que nunca realiza práticas culturais**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Dessa forma, é importante notar que grande parte das práticas culturais selecionadas nesta pesquisa não é realizada por percentual elevado dos entrevistados. Destaque-se que 59,3% dos respondentes nunca vão a teatro, circo ou apresentações de música; 54% nunca vão ao cinema; e 51,5% nunca vão a *shows* de música.

**6 POR UMA ANÁLISE ARTICULADA DO FENÔMENO**

No decorrer do estudo, interessamo-nos por explicar que fatores influenciam a percepção das pessoas sobre o acesso aos bens e serviços culturais existentes em suas cidades. A intenção era explorar mais a fundo como se articulam as dimensões que compõem o processo investigado. Optamos então por abordar os dados de maneira simultânea, em vez de segmentada, como aconteceu na etapa anteriormente tratada, em que se analisaram descritivamente as respostas ao questionário.

Em princípio, julgamos que a *percepção sobre o acesso à cultura* poderia variar, de acordo a opinião dos indivíduos acerca da *localização dos equipamentos* disponibilizados à população – espaços verdes, lugares de encontro e vida associativa, comércio, equipamentos esportivos e culturais – e das *condições de oferta* das atividades, tais como os preços dos eventos, seus graus de atratividade, os horários em que elas ocorrem, a periculosidade e a distância da região onde acontecem, além do perfil do público frequentador. As percepções sobre localização e condições de oferta, por sua vez, dependeriam do *porte do município*, do *nível de renda* do indivíduo e do seu *grau de escolaridade*.

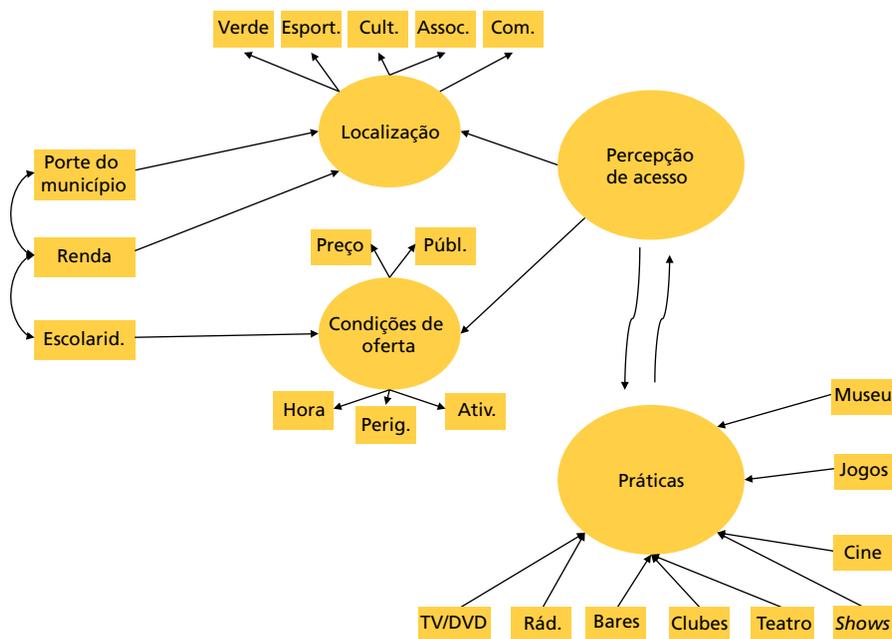
Outro aspecto a ser considerado seria a frequência das pessoas às atividades culturais, conformando aquilo que entendemos como a *prática da cultura*. Essa prática da cultura e a percepção de acesso se influenciariam mutuamente: aqueles que praticassem

intensamente a cultura, possivelmente, teriam a percepção de que o acesso é bom; ou, reciprocamente, aqueles que tivessem uma opinião positiva sobre o acesso à cultura seriam mais praticantes de atividades culturais.

Esses elementos compuseram a nossa visão hipotética dos fatores que poderiam influenciar a percepção de acesso à cultura, e da forma como eles estariam relacionados entre si. Segundo essa visão, a percepção de acesso à cultura decorreria e ensinaria, mutuamente, a prática da cultura. Dependia também da percepção acerca da localização dos equipamentos e das condições de oferta. Estas últimas, por sua vez, variariam conforme o porte do município, o nível de renda e de escolaridade do indivíduo.

Essa configuração de fatores e suas relações de dependência podem ser representadas graficamente, como se segue.

FIGURA 1  
Estrutura das relações teóricas condicionantes de percepções e práticas culturais



Elaboração dos autores.

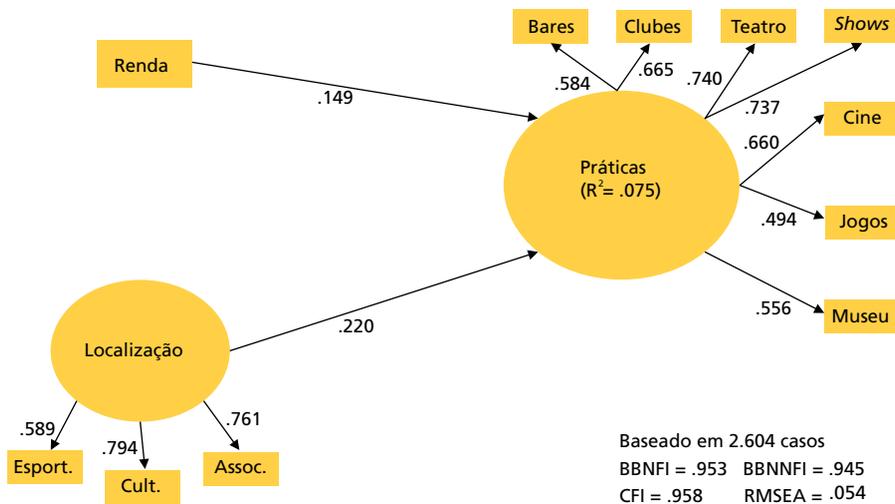
Na figura, os retângulos representam as variáveis observáveis, as quais foram coletadas por meio do questionário. A partir delas, são construídas as chamadas *variáveis latentes*, representadas pelos balões. Estas designam conceitos que, devido a seus graus de abstração, não podem ser observados na realidade

nem medidos diretamente. São, então, aferidos por meio de outras variáveis observáveis e passíveis de mensuração, que são tomadas como sinalizações, manifestas na realidade, do conceito latente que refletem ou que induzem.

Partimos do modelo hipotético apresentado anteriormente e usamos os dados coletados na aplicação do questionário, na intenção de estimá-lo estatisticamente.<sup>1</sup> Após a realização dos procedimentos estatísticos, encontramos o modelo apresentado a seguir. Como se vê, os achados baseados nos dados diferem da hipótese inicial sobre a articulação dos fatores e suas influências sobre a percepção de acesso à cultura.

FIGURA 2

### Estrutura das relações estimadas condicionantes de percepções e práticas culturais



Elaboração dos autores.

Essa configuração é a que retrata, com maior semelhança, a estrutura das relações existentes na base de dados empíricos. Para que um modelo seja considerado adequado,

1. Usamos a Modelagem de Equações Estruturais (MEE), um método que consideramos propício à análise de fenômenos sociais. Os objetos sociais caracterizam-se pela sua complexidade e por envolverem múltiplos fatores e dimensões. Usualmente, estão imersos em um conjunto de relações que os influenciam e condicionam. Assim, é necessário que as realidades sociais sejam pensadas sob a forma de um *espaço de relações*. A MEE é um método que vem satisfazer esses requisitos, pois retrata a complexidade do fenômeno estudado, delineando a estrutura das relações existentes entre os aspectos envolvidos. Essa metodologia específica, estima e testa relações hipotéticas entre um grupo de variáveis, comportando também a inclusão de conceitos sociais abstratos sob a forma de construtos ou variáveis latentes (elaborados com base em variáveis observáveis que lhes servem de indicadores). Ao propiciar que as correlações entre variáveis e construtos sejam traduzidas sob a forma de um diagrama, a MEE possibilita uma representação mais clara do fenômeno estudado. Esses diagramas são dispositivos eficientes para ilustrar as diversas relações simultâneas estabelecidas entre as variáveis, além de sumarizarem os resultados das análises.

é necessário que suas postulações sejam consistentes com os dados. Essa consistência é testada estatisticamente, informando em que medida o modelo se ajusta aos dados. Se o ajuste for bom, admite-se a plausibilidade das relações supostas entre variáveis; se houver inadequações, a postulação de tais relações é rejeitada.

Seguindo essa lógica, nós partimos das relações inicialmente postuladas e, por meio de sucessivas estimações, chegamos a esta configuração. O ajuste desse modelo foi aferido pelos testes BBNFI, BBNNFI, CFI, RMSEA, cujos resultados estão reportados na figura. Eles apontam uma excelente aderência das relações estimadas aos dados empíricos. Isso indica que, de fato, o desenho ora apresentado é o que melhor reflete a estrutura de relações encontrada entre as variáveis coletadas na pesquisa.

O primeiro ponto a ser comentado no modelo refere-se à confiabilidade das variáveis latentes estimadas. Obtivemos construtos satisfatoriamente confiáveis,<sup>2</sup> indicando que as variáveis observáveis que os compõem, de fato, aglutinam-se em torno de um mesmo conceito subjacente a todas elas (ou, dito de outra forma, elas são diferentes manifestações ou sinalizações, observáveis na realidade, desse conceito abstrato).

A solidez das variáveis latentes estimadas – *localização e práticas* – também se expressa pelos valores de suas associações com as observáveis que as compõem. Esses coeficientes indicam o quanto da variabilidade de cada uma das observáveis pode ser vista como uma manifestação ou uma expressão daquele conceito subjacente a ela. No modelo, esses coeficientes são altos, ou relativamente altos, revelando que essas variáveis latentes oferecem boas sínteses, em termos de significação, para cada um daqueles conjuntos de indicadores.

Os construtos *condições de oferta e percepção de acesso*, tais como apresentados no modelo hipotético, não encontraram sustentação nos dados. No caso de *condições de oferta*, as variáveis observáveis que, segundo nossa hipótese, comporiam esse conceito não estão suficientemente correlacionadas entre si. Isso quer dizer que cada uma delas possui valor informativo isoladamente, mas, conjuntamente, da forma como as tínhamos agrupado sob o nome de *condições de oferta*, não há correspondência nos dados empíricos. Por isso, o construto foi descartado do modelo final. Pelo mesmo motivo de falta de correspondência com os dados empíricos, o fator latente *percepção de acesso* foi excluído do modelo estimado.

Algumas das variáveis observáveis que compunham as latentes estimadas também tiveram que ser descartadas. A assistência a *TV/DVD* e a audição de *rádio* foram retiradas do construto *práticas*. Essas exclusões mostram-se plausíveis,

---

2. As variáveis latentes *localização e práticas* apresentam medidas de confiabilidade (Alfa de Cronbach) de 0,76 e 0,81, respectivamente.

se atinarmos para a diferença entre a natureza da prática de TV/DVD e rádio e a natureza das demais: as modalidades excluídas não requerem, para serem praticadas, uma maior mobilização por parte das pessoas, pois se encontram usualmente disponíveis na esfera privada (em casa, no carro etc.). Não há, assim, necessidade de que as pessoas se mobilizem ou se desloquem ou *constituam um programa* para poder fruí-las, como acontece nos casos do teatro, museu, cinema e das demais práticas que permaneceram nesse construto.

Os *espaços verdes* e os *comerciais* foram outras variáveis que saíram do modelo final, pois se mostraram sem influência na percepção da *localização* dos equipamentos. Talvez isso se deva ao caráter genérico ou à ampla distribuição desses tipos de espaços pelas cidades que participaram da pesquisa, em contraposição às características e finalidades específicas, próprias dos espaços esportivos, culturais e de vida associativa.

O *porte do município* e o *grau de escolaridade* do indivíduo também saíram do modelo final. Isso indica que, diferentemente do que tínhamos previsto, em municípios de variados portes, assim como com indivíduos de diversos graus de escolaridade, assiste-se às mesmas tendências de percepção em relação à *localização* dos equipamentos culturais e às *condições de oferta*.

O que emergiu da análise dos dados foi apenas que a percepção de *localização* e o *nível de renda* influenciam *práticas* culturais. Quanto maior a renda, maior a tendência de o indivíduo frequentar essas atividades. Da mesma forma, percepções de *localização* mais positivas estão associadas a níveis mais elevados de práticas culturais.

Outro aspecto que surgiu no modelo estimado foi que o construto *práticas*, em vez de indutivo, como tínhamos postulado, revelou-se reflexivo. Observemos a inversão do sentido das setas que ligam a variável latente a suas observáveis indicadoras. Em nossa hipótese, as frequências às diversas atividades culturais seriam independentes entre si e confluiriam para compor o que chamamos de *práticas*. Em vez disso, os dados apontaram um fenômeno distinto: há uma correlação entre as frequências a todas as modalidades de atividades culturais, indicando que *práticas* são uma variável latente do tipo reflexiva. Ou seja, as diversas variáveis observáveis que a compõem são reflexos ou emanações, na realidade, de um mesmo tipo de comportamento latente, detectado nos indivíduos: suas tendências a praticarem – ou não – a cultura.

Ainda que possamos afirmar a existência dessas tendências, as correlações encontradas entre as variáveis estudadas são fracas e o potencial explicativo do modelo é baixo. Os achados dão conta de apenas 7,5% da variabilidade do construto *práticas*, o que torna essa modelagem insuficiente para elucidar a complexidade encontrada na realidade, acerca do fenômeno que se pretende estudar: quais

são e como se articulam os fatores que influenciam a percepção das pessoas sobre o acesso aos bens e serviços culturais existentes em suas cidades.

É natural então que nos perguntemos *a que se devem essas discrepâncias*. Alguns aspectos podem estar envolvidos nisso. A primeira explicação a ser cogitada é que o fenômeno investigado pode se dever a outros aspectos, que não foram contemplados na hipótese e, portanto, não entraram na coleta de dados. Ou ainda, que a nossa investigação pretende tratar de um fenômeno complexo – que envolve questões sociais, psicológicas, condicionantes históricos etc. –, talvez menos previsível e passível de apreensão do que os meios canônicos de pesquisa, que atualmente baseiam a nossa ciência e a nossa forma de abordar a realidade, têm condição de dar conta.

Há ainda outra possibilidade de explicação para a impossibilidade de elucidar, com base nos dados, o fenômeno investigado. Trata-se do fato de que esta pesquisa pretende captar a *percepção* das pessoas. Por sua própria natureza, a *percepção* é um aspecto fluido, impreciso e imbuído de subjetividade. Percepções acerca de um objeto mudam de pessoa para pessoa, podendo ainda variar no tempo.

Assim sendo, é razoável antecipar que os dados coletados apresentam alta parcela de aleatoriedade, conforme já comentado anteriormente. Os dados mensurados contêm um componente errático que os *poluem*, misturado à *informação pura* que gostaríamos de captar para sustentar nossas modelagens estatísticas e seus resultados. Com isso, os erros de mensuração acabam funcionando como *ruídos na comunicação* em nosso processo de análise, exercendo influência sobre as variáveis estudadas.

Essa parcela de aleatoriedade embutida nos dados pode ter sido responsável pela necessidade de eliminarmos diversas variáveis durante o processo de análise estatística, conforme já abordamos. O construto *condições de oferta*, por exemplo, que se baseava em variáveis geradas por perguntas diretas acerca das percepções dos respondentes sobre os aspectos inquiridos, não apresentou consistência suficiente para permanecer no modelo.

Como contraponto, vejamos o ocorrido com o construto *práticas*. Ele foi preservado durante a modelagem, demonstrando inclusive ser de alta confiabilidade. Notemos que as variáveis observáveis que compunham *práticas* eram mais *puras*, pois consistiam em aspectos passíveis de mensuração objetiva, a dizer, o número de vezes que o indivíduo costumava frequentar os diversos tipos de atividades culturais. Nesse caso, foram usadas variáveis *objetivas* para dali se depreenderem aspectos de percepção ou *subjetivos*, conforme a finalidade da pesquisa. Essas variáveis apresentavam então menor teor de erros de mensuração do que aquelas que pretendiam aferir a percepção a partir de perguntas diretas sobre a opinião do sujeito acerca dos temas tratados.<sup>3</sup>

3. Podemos depreender disso que, para fins de modelagem estatística, a maneira adequada para investigar aspectos abstratos é indireta, a partir de perguntas que captem sinalizações ou expressões objetivas do fenômeno latente.

De fato, a presença de erros de mensuração foi detectada durante a estimação do modelo. Como se disse, uma das características da metodologia utilizada é sua capacidade de considerar a confiabilidade das variáveis durante os cálculos, de maneira a minorar as distorções exercidas por esses erros nos resultados das análises. Com isso, é possível avaliar e corrigir erros de mensuração. São inclusive geradas estimativas desses parâmetros que, no caso do nosso modelo, foram bastante altas. Isso confirma a nossa antecipação de que os dados coletados contêm grande parcela de aleatoriedade – aspecto que pode ser interpretado como uma característica inerente a uma pesquisa de percepção ou pode ser atribuído a diversos outros fatores intervenientes na enquête, como a utilização de escalas de mensuração imprecisas ou inapropriadas para captar a especificidade da informação desejada.

Ainda que levemos em conta todas essas considerações, o fato é que conseguimos apenas estimar um modelo bastante tímido, principalmente se o compararmos com as postulações hipotéticas que deram origem e sustentaram a pesquisa. Contudo, é importante colocarmos em perspectiva os resultados apresentados: não temos lastro suficiente para afirmar que a nossa hipótese não seja verdadeira. O que aconteceu foi que, a partir dos dados ora disponíveis, só foi possível chegar até aqui.

## 7 CONCLUSÃO

Quais conclusões tirar, pelo menos provisoriamente, dessas variações de comportamentos segundo características econômicas e sociais?

Até aqui se viu liames estreitos entre organização do espaço urbano e a percepção de que a distribuição de equipamentos públicos de lazer e culturais não é a ideal, no sentido de gerar oportunidades de fruição e consolidação do gosto pelas práticas culturais. As variáveis econômicas e sociais (renda, idade e escolaridade) compõem as experiências e formatam diferentes lógicas que motivam ou desmotivam as práticas, o que pode ser descrito pelos diferenciais de frequência e disposição para praticar ou fruir a cultura e os espaços de lazer. O que mais interessou aqui foi enfatizar que as percepções sobre a organização dos espaços urbanos para o lazer e a cultura, e as práticas propriamente culturais, além de serem heterogêneas, como já se sabia, também são consistentes no que diz respeito à representação de segregações socioeconômicas e espaciais.

O acesso à cultura, entretanto, não é apenas sintoma de outras desigualdades, ela mesma produz distâncias sociais e culturais. Longe de imaginar que a consciência distorce, a ideologia oculta ou as percepções se constituem em maus juízes do entendimento. Fica claro, por essa primeira aproximação dos dados gerados no âmbito do SIPS, o potencial das pesquisas de percepção, notadamente para a produção de índices próprios, voltados para o acompanhamento de políticas e seus resultados.

## ANEXO

QUADRO 1  
Estatísticas descritivas das principais variáveis modeladas

Variável latente	Variável observável	Categorias	n	%
Localização $\alpha = 0,76$	Equipamentos esportivos	Muito bem situado	581	20,12
		Razoavelmente bem situado	895	30,99
		Mal situado	1247	43,18
		Não tem	43	1,49
		Dados faltantes	122	4,22
	Equipamentos culturais	Muito bem situado	454	15,72
		Razoavelmente bem situado	762	26,39
		Mal situado	1473	51,00
		Não tem	44	1,52
		Dados faltantes	155	5,37
	Lugares de encontro de vida associativa	Muito bem situado	605	20,95
		Razoavelmente bem situado	924	31,99
		Mal situado	1179	40,82
		Não tem	41	1,42
		Dados faltantes	139	4,81
Práticas $\alpha = 0,81$	Frequência com que vai a bares, boates e academias	Todos os dias	102	3,53
		Várias vezes por semana	291	10,08
		Ao menos uma vez por semana	408	14,13
		Pelo menos uma vez por mês	158	5,47
		Raramente	454	15,72
		Nunca	1460	50,55
		Dados faltantes	15	0,52

(Continua)

(Continuação)

Variável latente	Variável observável	Categorias	n	%
	Frequência com que vai a clubes e academias	Todos os dias	94	3,25
		Várias vezes por semana	229	7,93
		Ao menos uma vez por semana	200	6,93
		Pelo menos uma vez por mês	124	4,29
		Raramente	507	17,56
		Nunca	1711	59,25
		Dados faltantes	23	0,80
	Frequência com que vai teatro/circo/shows de dança	Todos os dias	21	0,73
		Várias vezes por semana	120	4,16
		Ao menos uma vez por semana	64	2,22
		Pelo menos uma vez por mês	206	7,13
		Raramente	738	25,55
		Nunca	1712	59,28
		Dados faltantes	27	0,93
	Frequência com que vai a shows de música	Todos os dias	20	0,69
		Várias vezes por semana	140	4,85
		Ao menos uma vez por semana	88	3,05
		Pelo menos uma vez por mês	298	10,32
		Raramente	829	28,70
		Nunca	1486	51,45
		Dados faltantes	27	0,93
	Frequência com que vai a cinema	Todos os dias	22	0,76
		Várias vezes por semana	150	5,19
		Ao menos uma vez por semana	97	3,36
Pelo menos uma vez por mês		262	9,07	
Raramente		751	26,00	
Nunca		1560	54,02	
Dados faltantes		46	1,59	

(Continua)

(Continuação)

Variável latente	Variável observável	Categorias	n	%
	Frequência com que vai a jogos e competições esportivas	Todos os dias	26	0,90
		Várias vezes por semana	124	4,29
		Ao menos uma vez por semana	164	5,68
		Pelo menos uma vez por mês	173	5,99
		Raramente	568	19,67
		Nunca	1814	62,81
		Dados faltantes	19	0,66
	Frequência com que visita museus/centros culturais	Todos os dias	13	0,45
		Várias vezes por semana	57	1,97
		Ao menos uma vez por semana	21	0,73
		Pelo menos uma vez por mês	121	4,19
		Raramente	689	23,86
		Nunca	1961	67,90
		Dados faltantes	26	0,90
	Renda familiar mensal	Até 2 SMs (até R\$ 1.020,00)	1025	35,49
		+ de 2 a 5 SMs (de R\$ 1.020,00 a R\$2.250,00)	1073	37,15
		+ de 5 a 10 SMs (de R\$2.250,00 a R\$ 5.100,00 )	489	16,93
		+ de 10 a 200 SMs (de R\$ 5.100,00 a R\$10.200,00)	207	7,17
		Acima de 20 SMs (acima de R\$10.200,00)	94	3,25
	Porte do município	Metrópole	777	26,90
		Periferia de metrópole	793	27,46
		Centro regional	740	25,62
		Centro sub-regional 1	341	11,81
		Centro sub-regional 2	237	8,21

Elaboração dos autores.

## CAPÍTULO 7

### SIPS MOBILIDADE URBANA

### PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO EM 2010\*

Ernesto Pereira Galindo\*\*

João Antônio Lima\*\*\*

Mariana Lara\*\*\*

Daniel Prado\*\*\*

#### 1 INTRODUÇÃO

O Ipea tem a missão de produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Com o intuito de apoiar essa missão, o Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) pretende ser uma pesquisa permanente do Ipea, complementando os dados secundários já analisados pelo instituto.

Na atual conjuntura do país, reúnem-se características como crescimento econômico, mobilidade social, aumento populacional dos municípios periféricos das regiões metropolitanas (RMs), manutenção de altas concentrações de postos de trabalho nas sedes dessas regiões, incentivos à indústria automobilística e previsões de grandes investimentos em sistemas e infraestrutura de transporte urbano. Diante disso, o tema do transporte e da mobilidade urbana tem sido reforçado na agenda política, pautando discussões no governo, na academia e na sociedade.

Neste contexto, o Ipea inclui como um dos temas tratados no SIPS, a mobilidade urbana. Vindo por meio deste estudo, debruçar-se sobre a percepção da sociedade brasileira a respeito do tema. O estudo visa complementar dados produzidos por diversas instituições para o alcance de melhor entendimento da mobilidade urbana, indicando o potencial de uso da pesquisa e apresentando indícios das diferentes percepções observadas nos cidadãos.

---

\* Este texto foi originalmente apresentado em dois comunicados do Ipea. O primeiro, elaborado por João Antônio Lima, Mariana Lara e Daniel Prado, e o segundo, por Ernesto Galindo. Ambos tiveram como base os resultados do SIPS referentes à aplicação do questionário elaborado em conjunto com Bolívar Pêgo Filho, Carlos Henrique de Carvalho, Erivelton Guedes, Fabiano Pomper Mayer, Rafael Henrique Pereira, Renato Balbim e Vicente Lima Neto. Agradecimentos ao Fabio Schiavinatto, James Richard Santos, Maria da Piedade Moraes, Milko Matijascic e Thiago Angelo.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

\*\*\* Bolsista da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea.

O conceito de mobilidade, entendida como a facilidade de deslocamento, por vezes é vinculado àqueles que são transportados ou se transportam e, por outras, relacionado à cidade ou ao local onde o deslocamento pode acontecer. O relevante é perceber que a mobilidade depende do nível de adequação entre as características da pessoa ou do objeto que deseja ou se quer transportar com a capacidade do sistema de transporte e infraestrutura, aqui incluídas todas as formas de deslocamento possíveis. O foco dado nesta pesquisa restringe-se ao meio urbano e ao deslocamento apenas de pessoas, não incluindo as cargas.

A apresentação e a breve análise da percepção da sociedade acerca da mobilidade, presentes neste texto, pretendem servir de apoio à discussão do uso de pesquisas dessa natureza como uma ferramenta ao aprimoramento das políticas públicas. Não é tão trivial, entretanto, vincular diretamente a percepção ao nível ou à qualidade da prestação de serviço, pois ela está condicionada ao nível de exigência do cidadão e seu conhecimento sobre o serviço.

A percepção está relacionada também com as diversas formas de sugestão ao indivíduo, como a influência dos veículos de comunicação, seja pelos programas e pelas propagandas privadas, seja pela comunicação e pelas campanhas governamentais. O aproveitamento de pesquisas desse tipo para o aprimoramento das políticas públicas tem o desafio de distinguir a percepção social que está relacionada à qualidade do serviço – e o nível de exigência do cidadão – daquela que se deve à falta de parâmetros de comparação ou mesmo à falta de conhecimento e experiência no uso dos serviços.

Em resumo, a pesquisa, no tema mobilidade urbana, foi realizada por meio de entrevistas domiciliares, em um total de 2.786 questionários válidos – com 30 questões – aplicados a pessoas maiores de 18 anos, entre os dias 4 e 20 de agosto de 2010, em 146 municípios. Considerou-se uma distribuição pelas grandes regiões do país e por cotas, tendo como parâmetros a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nas próximas seções serão realizadas algumas observações quanto aos potenciais e às restrições da pesquisa; algumas formas de captar a percepção social; a análise da percepção nacional ou agregada por região; a análise por tipo de cidade e usuário; e as considerações finais.

## **2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A PESQUISA**

A pesquisa, por meio de seu tamanho amostral, foi dimensionada para garantir uma suposta margem de erro, para um nível de confiança apenas, em relação ao país e às regiões. Além disso, nos questionários do SIPS, houve controle apenas por variáveis gerais, comuns a todos os questionários – como idade e

renda; não havendo, portanto, controle por variáveis específicas – como tipo de transporte e motivo de viagem. Essa restrição de escopo devido à limitação do tamanho da amostra e da necessária compatibilidade entre os questionários restringe a precisão de alguns recortes mais detalhados. Por outro lado, a percepção do meio de transporte mais utilizado encontrada na amostra e o número de entrevistados nas categorias potencialmente analisáveis permitem que se observem ao menos alguns indícios de diferenciação da percepção por grupo, em especial por tipo de transporte.

Se não se pode atestar de forma completamente precisa e rigorosa a exata percepção de estratos da sociedade, ao menos se conseguiu apresentar algumas indicações que contribuem para a discussão do tema e o entendimento das diferentes percepções que a sociedade tem sobre o serviço e a infraestrutura urbana de transporte e mobilidade.

Nas análises e divulgações do SIPS, é importante destacar a restrição etária do universo de respondentes. De outra forma os dados podem ser interpretados de maneira equivocada, gerando uma suposta falha de representatividade. A limitação de idade possui também um efeito positivo na análise da percepção do modo de transporte mais utilizado e nos motivos que levam as pessoas a optarem por um modo de transporte em detrimento a outro. Como o universo de entrevistados é de maiores de 18 anos, todos são potenciais usuários de automóvel, podendo ser comparados com aqueles que utilizam outros modos, já que em tese todos poderiam optar por outras formas de deslocamento.

Considera-se essencial compreender os objetivos dessa pesquisa de percepção e distingui-los da finalidade de outras pesquisas. Embora existam questões sobre percepção do modo mais utilizado, a pesquisa de percepção não substitui a necessidade de se realizar pesquisas de origem-destino (O/D). Em função destas diferenças, muitas das pesquisas O/D trabalham com um nível mais detalhado de categorias de usuários entre outros aspectos.

### **3 PERCEPÇÃO SOCIAL: PRIMEIRA IMPRESSÃO, OPINIÃO FORMADA OU REFLEXÃO PRÓPRIA INDUZIDA?**

Captar a percepção da sociedade sobre temas determinados é a finalidade do SIPS. Essa percepção social pode ser entendida como uma percepção individual média ou mediana. Nesse sentido, não há porque refutar nem sequer distinguir a percepção de um indivíduo qualquer, a menos que seja para atender algum procedimento previamente estabelecido pela pesquisa de campo ou método estatístico definido.

É possível perceber, entretanto, algumas diferenças nas percepções individuais em função da forma como o questionário é elaborado para a entrevista.

Além da finalidade de captar a percepção em si mesma, almeja-se que o SIPS possa contribuir no aprimoramento das políticas públicas setoriais a cada tema de pesquisa. Para isso, interessaria saber a relação entre a efetividade dessas políticas e a percepção que a sociedade tem sobre elas. Em determinados aspectos essa relação poderia passar pela percepção social dos serviços públicos prestados.

Não se trata de uma pesquisa de satisfação, já que interessa captar a percepção representativa de todos sobre um determinado tema e não apenas daqueles que utilizam determinado serviço ou equipamento. A distinção entre esses dois públicos (usuários e não usuários) permite, contudo, que se reflita sobre a forma de atuação do poder público com o intuito de tornar as políticas públicas mais eficazes e os serviços mais adequados aos anseios e às necessidades da população.

Sendo ou não identificado como um indivíduo que se desloca principalmente de uma determinada forma, esse indivíduo pode ter uma opinião formada sobre as vantagens e as desvantagens desse meio de deslocamento. Um indivíduo também pode nunca ter pensado sobre o assunto, mesmo que isso faça parte de sua rotina. Ele pode ainda ter uma opinião formada sobre o assunto sem que, contudo, utilize os mesmos critérios ou parâmetro de análise que outros indivíduos.

Um questionário que leve em consideração essas possibilidades poderia distinguir a opinião formada – ou a primeira impressão sem qualquer reflexão – de uma reflexão própria, mas induzida a ser formada a partir de parâmetros dados de maneira mais objetiva. Poderia o questionário também tentar investigar quais os critérios que o indivíduo utiliza para formar sua percepção sobre determinado assunto.

Essas distinções e nuances não têm de forma alguma a intenção de hierarquizar as respostas e muito menos os respondentes. Elas servem de reflexão para se identificar possíveis relações entre a percepção da sociedade e a qualidade das políticas públicas e dos serviços prestados. Almeja-se dessa forma ter indícios do que são de um lado problemas de investimento em políticas públicas e gestão de serviços públicos, e do outro, problemas de imagem, comunicação e informação. Esses problemas necessitam de tratamentos distintos do poder público.

No questionário de mobilidade urbana do SIPS 2010, foram experimentadas algumas possibilidades de distinção e seus resultados serão abordados na seção seguinte. Esses experimentos fazem parte do aprimoramento do SIPS e de seus instrumentos com o intuito de evoluir constantemente, mas sem perder a continuidade desse sistema de indicadores que pretende contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas.

#### 4 MOBILIDADE URBANA: PERCEPÇÃO NACIONAL E REGIONAL DOS MAIORES DE 18 ANOS

Hoje em dia, não se pode pensar em desenvolvimento econômico e social sem transporte. As pessoas precisam se deslocar para estudar, trabalhar, fazer compras, viajar e possuem cada vez mais a necessidade de estar em movimento. Verifica-se que as regiões mais desenvolvidas do Brasil possuem também os maiores indicadores de transportes, pois a evolução econômica traz consigo a necessidade de mais infra-estrutura, em especial ligadas à mobilidade urbana. Considerando os diversos tipos de transportes existentes no Brasil, como carro, moto, bicicleta, ônibus, a escolha entre eles depende de uma série de fatores, como conforto, tempo de trajetória, segurança, custo e acessibilidade, entre outros.

Por essa razão, serão evidenciadas nesta seção, as diferentes concepções que a população brasileira tem sobre a mobilidade urbana, em seus diversos aspectos e sob uma gama de visões que incluem análises por regiões, etnias, nível de escolaridade, faixa salarial.

A tabela 1 mostra quanto, em porcentagem, cada meio de transporte é utilizado para a locomoção dentro da cidade, sendo os meios de transporte divididos em transporte público (TP), carro, moto, a pé e bicicleta. Os resultados são apresentados como média nacional e é feita a divisão entre as cinco regiões.

Como mostrado na tabela 1 e no mapa 1, o meio de transporte mais utilizado pelos brasileiros para locomoção dentro da cidade, com pouco mais de 44%, é o transporte público, sendo este, em geral, o ônibus, seguido pelo transporte por carro, 23,8%, por moto e a pé com valores similares, 12,6% e 12,3%, respectivamente.

TABELA 1  
Qual o meio de transporte que você mais usa para se locomover em sua cidade?  
(Em %)

	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Transporte público	<b>44,3</b>	46,3	50,7	39,6	37,5	40,3
Carro	<b>23,8</b>	31,7	25,6	36,5	13,0	17,6
Moto	<b>12,6</b>	12,4	11,6	6,5	19,4	8,2
A pé	<b>12,3</b>	7,6	8,3	13,7	18,8	16,1
Bicicleta	<b>7,0</b>	2,0	3,8	3,7	11,3	17,9

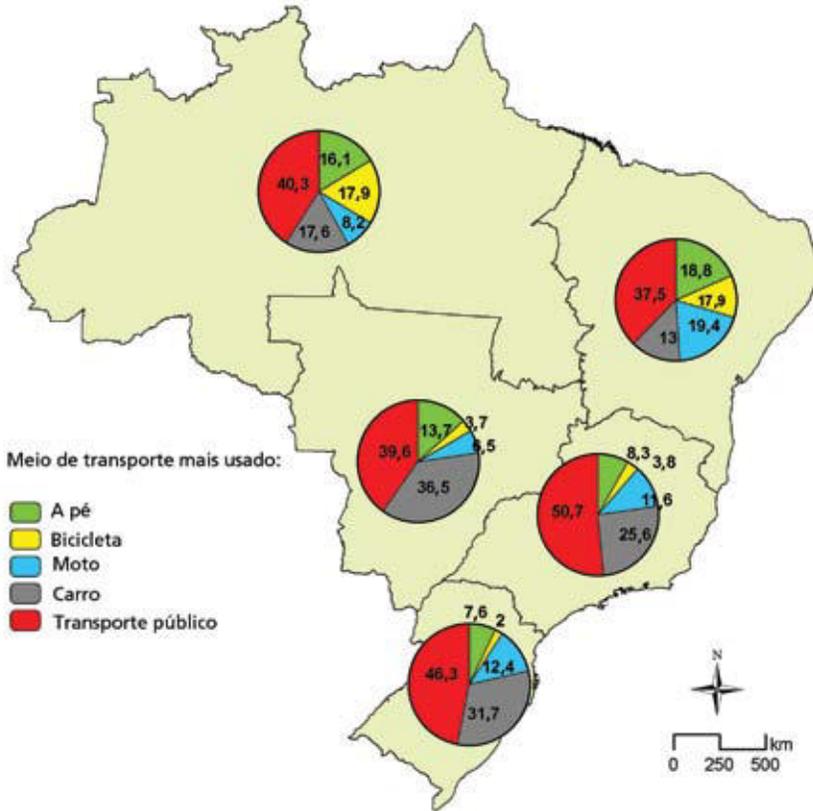
Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Quando se analisa as regiões separadamente, os resultados diferem da média nacional. Na região Nordeste, por exemplo, o uso de motos é próximo de 20%,

assim como o transporte a pé, e apenas 13% usam o carro para locomoção na cidade. Já no Centro-Oeste o uso de carro é o maior das cinco regiões, com 36,5% da população utilizando esse meio de transporte, e apenas 6,5% utilizando moto.

MAPA 1

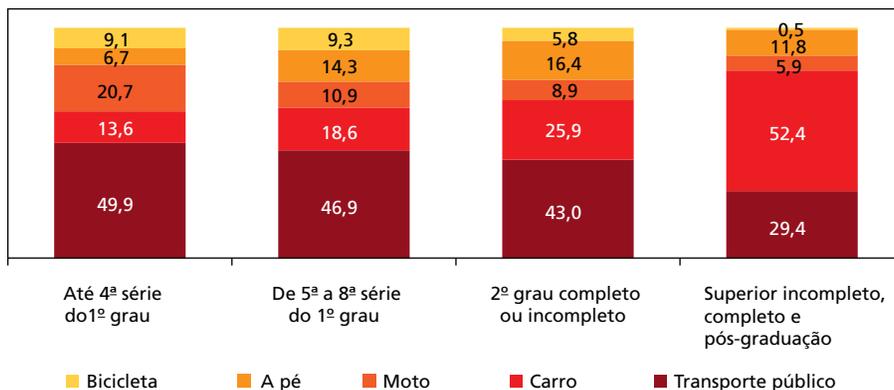
**Meios de transportes mais utilizados pela população entrevistada – por região**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

A seguir, no gráfico 1, as informações da opção de transporte por nível de escolaridade.

**GRÁFICO 1**  
**Meio de transporte mais utilizado por escolaridade**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

O gráfico 1 mostra uma diferença na opção de transporte entre os níveis de escolaridade, evidenciando uma tendência: quanto mais alto o nível de escolaridade, mais se utiliza o carro como meio de transporte. Mais da metade das pessoas com nível superior completo, incompleto e pós-graduação, 52,4%, utilizam esse transporte, e pouco menos de 30% utilizam o transporte público. Quase 50% das pessoas com até a quarta série do primeiro grau utilizam o transporte público e apenas 13,6% usam o carro. Apesar disso, o grupo é, entre todos os níveis de escolaridade, o que mais utiliza a moto, com 20,7%.

Conforme o nível educacional aumenta a utilização da moto diminui, tendo como destaque o fato de as pessoas de 5ª a 8ª série do primeiro grau usarem 50% menos esse transporte que as pessoas com até a 4ª série do mesmo nível de ensino.

O número de pessoas que enfrentam congestionamentos mais de uma vez por dia na região Sudeste é de 21,6%, um pouco acima da média nacional, de 20,5%, mas abaixo da região Norte, com 26,2% dos casos. Na frequência de uma vez por dia, novamente a região Norte se apresenta em primeiro, com 19,7% dos casos, a região Centro-Oeste e Nordeste pouco acima da média nacional de 16% e a região Sudeste e Sul com menores índices, em 15,5% e 14%, respectivamente.

TABELA 2  
**Frequência dos congestionamentos enfrentados**  
 (Em %)

	<b>Brasil</b>	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Mais de uma vez por dia	<b>20,5</b>	21,9	21,6	20,8	14,1	26,2
Uma vez por dia	<b>16,0</b>	14,0	15,5	16,3	16,2	19,7
Duas ou três vezes por semana	<b>11,6</b>	12,3	12,2	11,1	12,0	8,6
Uma vez por semana	<b>9,1</b>	7,7	10,8	6,3	7,5	11,5
De 15 em 15 dias	<b>3,6</b>	4,0	4,7	0,7	2,8	3,7
Uma vez por mês	<b>5,8</b>	7,4	4,3	6,3	6,8	6,6
Nunca	<b>31,0</b>	26,5	29,7	34,4	39,3	22,5
NS	<b>0,2</b>	–	–	1,7	–	–
NR	<b>2,1</b>	6,3	1,1	2,4	1,3	1,2

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Nota-se uma parcela considerável, de quase um terço, dos entrevistados que diz nunca enfrentar congestionamentos, com destaques para região Nordeste com 39,3%, seguido do Centro-Oeste, com 34,4%. Nos dados, porém, não há considerações sobre a extensão do congestionamento, o tempo gasto no congestionamento e/ou os horários de deslocamento dos entrevistados.

Apenas para quem respondeu usar carro ou moto, foi feita uma pergunta sobre a propriedade do veículo – próprio ou pertencente à família. Dos entrevistados com escolaridade até a quarta série do primeiro grau, 65,32% responderam que o veículo que utilizam é próprio, contra 83,33% dos que possuem ensino superior incompleto, ou completo, ou pós-graduação. Utilizando a variável renda para a mesma pergunta, 52,3% das pessoas que recebem até dois salários mínimos (SMs) se declararam proprietárias do carro ou moto utilizado no transporte. Entre aqueles que recebem acima de 20 SMs, o índice é de 95,59%.

Na tabela 3, a seguir, os dados informam a integração utilizada pelos cidadãos no dia a dia.

TABELA 3  
**Tipo de integração utilizada no dia a dia**  
 (Em %)

	<b>Brasil</b>	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Não existe em minha cidade	<b>26,3</b>	33,7	19,0	21,3	23,3	55,6
Não usa, apesar de existir	<b>27,5</b>	14,7	37,0	17,3	24,5	22,6
Ônibus – ônibus	<b>33,2</b>	42,6	25,2	32,3	49,8	21,1
Ônibus – metrô	<b>4,9</b>	4,2	9,2	0,8	0,8	0,8

(Continua)

(Continuação)

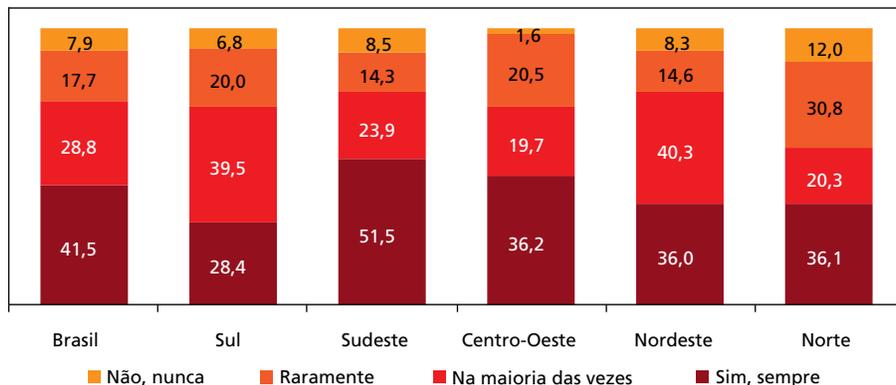
	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Ônibus – trem	1,1	0,5	2,4	–	–	–
Trem – metrô	0,9	–	1,9	0,8	–	–
Outro tipo	0,8	–	1,3	2,4	–	–
NS	0,7	–	0,9	2,4	0,4	–
NR	4,5	4,2	3,0	22,8	1,2	–

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.  
 Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Observa-se na tabela 3, que 55% dos entrevistados da região Norte alegaram não existir integração na cidade que residem, enquanto na região Sudeste, esse número é menos da metade, 19%. Apesar disso, foi na região Sudeste, que o maior número de entrevistados revelou não usar o serviço de integração, mesmo existindo: 37%. A região Sul aparece com o menor percentual, 14,7%. Entre os tipos de integração mais utilizados, o primeiro é o ônibus – ônibus, com uma média nacional de 33,2%. As regiões Nordeste e Sul são as que mais utilizam este tipo de transporte, 49,8% e 42,6%, respectivamente. A região Sudeste é a que mais utiliza o ônibus com outro tipo de integração, sendo o metrô, com quase 10% dos casos.

O gráfico 2 ilustra a pontualidade dos transportes públicos utilizados pelos entrevistados. Na média nacional, 41,5% acham que sempre há atraso, com destaque para o Sudeste, com 51,5%, acima da média, e o Sul, com 28,4%, abaixo da média. Na região Norte, 12% afirmam que nunca há atraso no transporte público. No Centro-Oeste, o índice é de 1,6% – média nacional 7,9%.

GRÁFICO 2  
**Pontualidade na frequência dos transportes públicos utilizados**  
 (Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

Ainda no gráfico 2, observa-se que somando as respostas positivas e as moderadas (*Sim, sempre e Na maioria das vezes*, respectivamente), as regiões Sul, Sudeste e Nordeste mantêm uma proximidade com a média nacional – Brasil (70,3%), Sul (67,9%), Sudeste (75,4%) e Nordeste (76,3%).

A tabela 4 traz os dados, em porcentagem, sobre o motivo do deslocamento do cidadão, com divisão por nível de escolaridade.

TABELA 4

**O motivo da maioria dos deslocamentos dentro de sua cidade – por escolaridade**  
(Em %)

Escolaridade/motivo	Trabalho	Educação	Saúde	Lazer	NS/NR
Até a 4ª série do 1º grau	51,1	1,7	23,3	20,0	4,0
De 5ª a 8ª série do 1º grau	67,0	2,3	8,2	17,6	4,9
2º grau completo ou incompleto	69,3	6,2	4,1	17,3	3,1
Superior incompleto, completo e pós-graduação	72,2	10,7	2,9	10,4	3,7

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

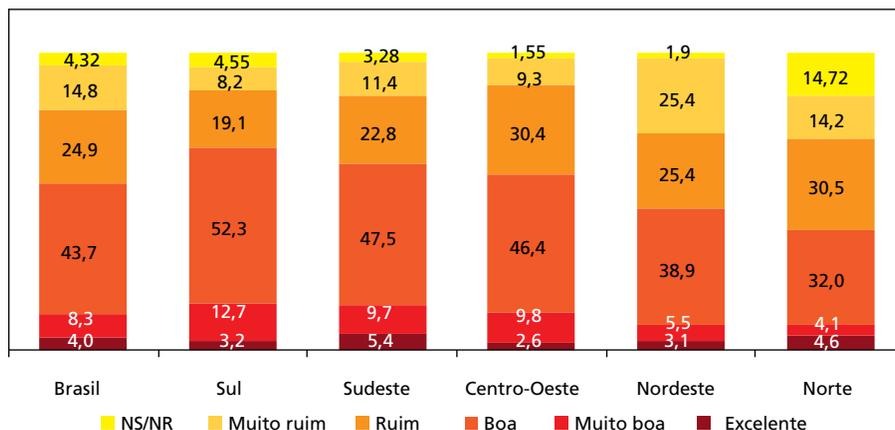
Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Nesse ponto, observa-se como o nível de ensino está vinculado à renda e às oportunidades que cada grupo conseguiu obter. Os indivíduos que têm até a 4ª série do primeiro grau deslocam-se principalmente por trabalho e por saúde, lembrando que a pesquisa refere-se apenas àqueles com 18 anos ou mais. À medida que o nível de escolaridade aumenta, os deslocamentos por questões trabalhistas e educacionais representam parcelas mais altas, alcançando os 72,2% para as pessoas com nível superior incompleto, completo, ou pós-graduação.

O gráfico 3 demonstra fatores importantes, inclusive para avaliar o potencial turístico da região. A seguir é destacada por grandes regiões a percepção da população sobre a sinalização dentro da cidade, para se locomover.

GRÁFICO 3  
Classificação da sinalização dentro da cidade para locomoção  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Nas regiões Norte e Nordeste, há o maior número de entrevistados que consideram a sinalização ruim ou muito ruim. A região Sul é aquela em que há mais entrevistados satisfeitos com a sinalização, com 68,2%. A percepção sobre a sinalização reflete a percepção sobre a facilidade para chegar a determinado lugar dentro da cidade.

A tabela 5 se refere aos momentos em que a população desistiu de sair ou precisou usar outro meio de transporte devido a três motivos: *i*) falta de dinheiro para pagar; *ii*) ausência de transporte; e *iii*) falta de linha no horário necessário.

Destaca-se o nível de aproximadamente 50% de mudança de planos ou desistência na região Norte do país por falta de dinheiro. Em seguida, vêm as regiões Nordeste e Sudeste, com 29,7% e 28,6%, respectivamente.

A região Norte também aparece como a primeira no índice de desistência por ausência de transporte, fator este que compromete o direito de ir e vir da população. A taxa chega a 53,8%.

TABELA 5  
**Desistência de ir a algum lugar ou necessidade de usar outros meios de transportes pelos seguintes motivos**  
 (Em %)

Brasil e grandes regiões		Por falta de dinheiro para pagar	Por ausência de transporte	Por falta de linha no horário necessário
<b>Brasil</b>	<b>Sim</b>	<b>28,91</b>	<b>35,30</b>	<b>36,52</b>
	<b>Não</b>	<b>67,45</b>	<b>60,81</b>	<b>59,43</b>
Sul	Sim	18,95	20,53	30,53
	Não	77,37	74,74	64,74
Sudeste	Sim	28,57	39,47	36,28
	Não	69,74	58,83	61,84
Centro-Oeste <sup>1</sup>	Sim	23,62	29,13	25,98
	Não	55,12	49,61	52,76
Nordeste	Sim	29,64	31,23	41,50
	Não	69,57	67,98	57,31
Norte	Sim	48,12	53,38	46,62
	Não	51,88	45,86	52,63

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Com exceção da região Centro-Oeste, que obteve uma taxa de NR em 20%, as demais regiões tem uma representação muito baixa de NS e NR.

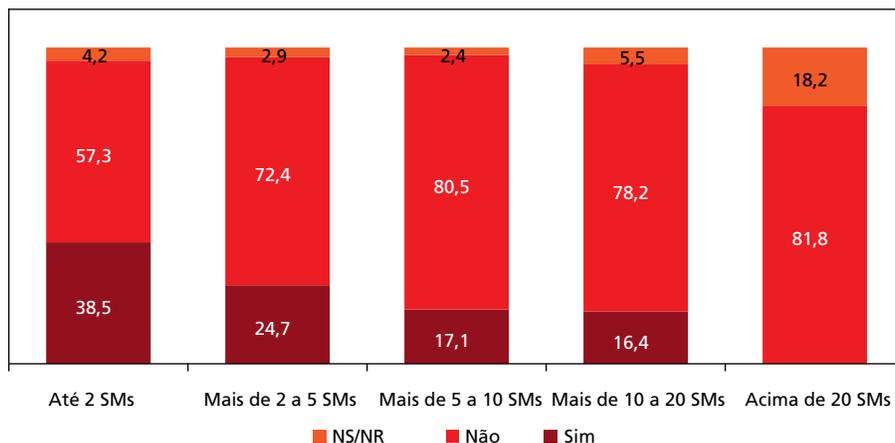
Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

A região Norte também lidera pelo motivo de falta de linha no horário necessário, com uma taxa de 46,6%. Em seguida, vêm as regiões Nordeste, com 41,5%, e Sudeste, com 36,3%.

No gráfico 4, a análise é realizada a partir da primeira variável, desistência por falta de dinheiro, dessa vez, analisada não por região, mas por faixa salarial.

GRÁFICO 4

**Desistência de ir a algum lugar ou necessidade de usar outros meios de transportes – por falta de dinheiro e por faixa salarial (Em %)**



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Para a classe que ganha até dois salários mínimos, o percentual de desistência e/ou mudança de meio de transporte por falta de dinheiro se aproxima dos 40%. A taxa sofre uma queda com o aumento do salário, alcançando o nível nulo a partir de 20 SMs.

A tabela 6 sinaliza quais as principais características escolhidas pela população para que o transporte seja considerado bom.

TABELA 6

**Quais as características para um bom transporte? (Em %)**

Motivos	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Ter disponível mais de uma forma de se deslocar	13,5	18,3	18,1	7,2	10,2	5,8
Ser rápido	35,1	31,2	36,9	36,8	38,5	25,5
Sair no horário adequado à sua necessidade	9,3	11,5	8,0	7,2	10,8	9,4
Chegar no horário desejado a seu destino	4,8	5,6	5,3	2,8	5,5	2,7
Ser saudável	1,3	0,5	0,9	1,3	2,1	1,8
Poluir pouco	2,3	0,7	2,1	1,3	3,6	3,3
Ser barato	9,9	8,5	8,6	13,4	10,7	11,2
Ser confortável	9,7	7,8	7,6	10,6	10,5	16,4

(Continua)

(Continuação)

Motivos	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Ter menor risco de assalto	<b>2,3</b>	1,5	1,3	2,5	1,9	7,0
Ser fácil de usar	<b>1,2</b>	1,5	0,7	0,9	1,5	2,4
Ter menor risco de acidente	<b>4,2</b>	4,4	4,2	5,3	2,7	6,4
Cobrir uma área maior	<b>2,6</b>	3,9	1,1	5,9	1,0	5,2
Ser cômodo	<b>1,4</b>	2,0	2,1	1,6	0,3	0,9
Outra característica	<b>1,4</b>	1,7	2,0	0,3	0,7	1,2
NS	<b>0,4</b>	0,2	0,7	0,9	–	0,0
NR	<b>0,7</b>	0,7	0,5	2,2	–	0,9

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

O item rapidez lidera em nível nacional e em todas as grandes regiões, com uma média de 30%. Em segundo lugar, vem a possibilidade de se deslocar com outros meios. Outros fatores relevantes são: o preço, por ser mais barato; a comodidade, para quem o utiliza; a disponibilidade, em horário adequado à saída. Por sua vez, a tabela 7 mostra o motivo pelo qual o entrevistado escolheu o meio de transporte que mais utiliza, nas cinco regiões.

TABELA 7

**Quais foram os principais motivos que levaram você a escolher o meio de transporte que mais usa?**  
(Em %)

Motivos	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
É o único que você tem conhecimento	<b>10,5</b>	16,6	11,8	7,5	8,3	6,4
É mais rápido	<b>32,7</b>	25,4	37,8	28,7	33,8	27,0
Sai no horário adequado à sua necessidade	<b>5,7</b>	6,1	4,0	5,0	8,2	6,7
Chega no horário desejado a seu destino	<b>2,7</b>	3,4	2,6	1,6	3,4	1,5
É saudável	<b>6,0</b>	4,4	4,5	4,1	9,8	7,0
Polui pouco	<b>0,8</b>	0,7	0,5	0,6	1,5	0,3
É mais barato	<b>14,8</b>	14,9	9,7	14,3	18,2	23,9
É mais confortável	<b>5,2</b>	5,9	4,8	10,3	3,7	4,2
Tem menor risco de assalto	<b>1,0</b>	1,5	0,9	1,3	0,7	1,2
Tem menor risco de acidente	<b>0,6</b>	0,2	0,5	0,6	0,9	0,9
É fácil de usar	<b>8,3</b>	5,6	11,1	9,0	4,7	9,4
Cobre uma grande área	<b>2,0</b>	5,6	0,9	1,9	1,5	2,1
Por comodidade	<b>4,1</b>	5,9	4,4	8,4	1,3	2,4

(Continua)

(Continuação)

Motivos	Brasil	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Outro motivo	4,9	3,2	5,5	5,3	4,0	6,4
NS	0,3	–	0,6	0,6	–	–
NR	0,5	0,7	0,7	0,9	–	0,6

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

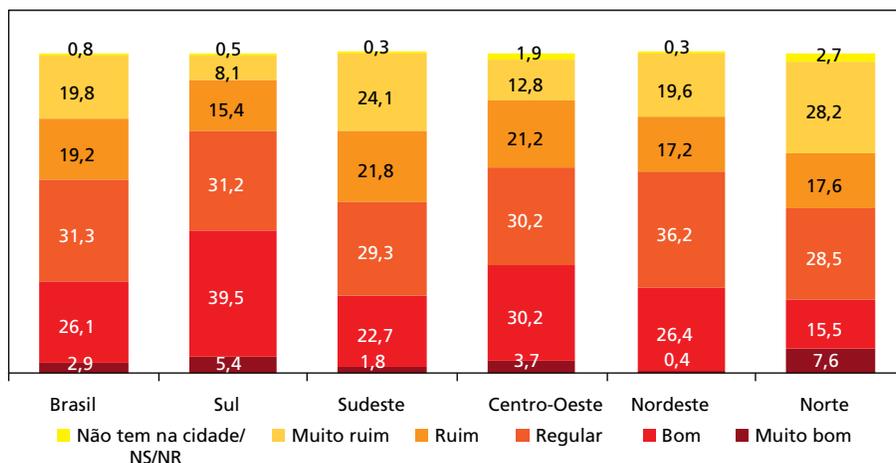
Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

A rapidez é o fator mais apontado pelos cidadãos para escolher o meio de transporte, com 32,7%, depois vem o preço, com 14,8%, ou seja, o fato do transporte ser mais barato é de grande importância na hora da decisão. Quando são analisados os dados das regiões, verifica-se o mesmo padrão, com a rapidez do transporte destacada como primeira consideração.

O gráfico 5 mostra o que os usuários acham da qualidade do trânsito em suas cidades.

**GRÁFICO 5**  
**Qualidade do trânsito em sua cidade**  
 (Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: N/A = não se aplica; NS = não sabe; NR = não respondeu.

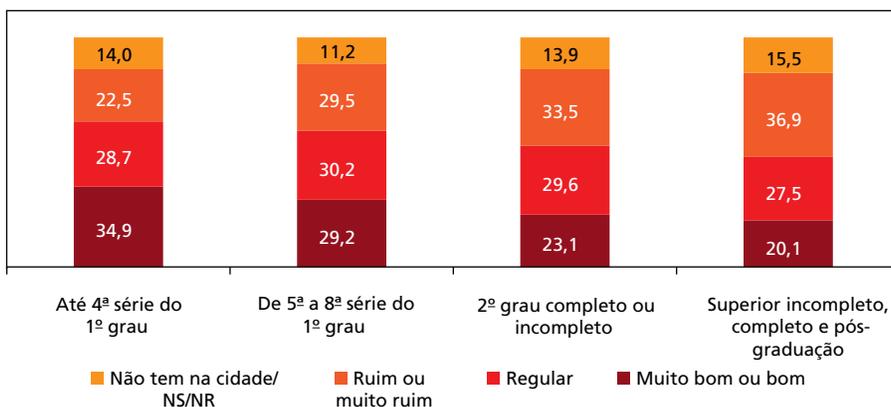
Nacionalmente, pouco menos de 20% da população acha o trânsito muito ruim. Os números são piores no Norte, 28,2% da população possuem essa opinião. Apenas no Sul, menos de 10% acham o trânsito muito ruim. A opinião predominante é considerar o trânsito de sua cidade como regular, sendo a média nacional 31,3%. Nas regiões, os valores variam de 36,2%, no Nordeste, a 28,5%, no Norte. O número de opiniões extremamente positivas é baixo, alcançando 0,4% para Muito Bom na região Nordeste.

Quanto à qualidade do transporte público, observam-se no gráfico 6 as respostas divididas por nível de escolaridade.

GRÁFICO 6

**Opinião sobre a qualidade do transporte público na cidade – por nível de escolaridade**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: N/A = não se aplica; NS = não sabe; NR = não respondeu.

Observa-se mais nível crítico nas pessoas com mais escolaridade: 34,9% dos indivíduos com até a quarta série do primeiro grau acham o transporte muito bom ou bom, mas somente 20,1% com nível superior incompleto, completo e pós-graduação dividem a mesma opinião. Entre as pessoas com maior nível de educação, 36,9% acham o transporte muito ruim/ruim e os com menor nível, somente 22,5%.

Esses resultados mostram que conforme o nível educacional aumenta, os usuários se tornam mais críticos quanto à qualidade do transporte público, já que em princípio não existe uma indicação dos usuários de maior nível educacional utilizarem transporte de pior qualidade do que aqueles de menor nível educacional. Como esse público tende a contar com rendimentos maiores, nesse caso, existe a preferência pelo automóvel particular como forma de substituição ao transporte público.

A tabela 8 mostra o nível de segurança das pessoas em seus meios de transporte mais utilizados.

TABELA 8  
**Sensação de segurança no meio de transporte mais utilizado**  
 (Em %)

	<b>Brasil</b>	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Sim, sempre	<b>40,0</b>	44,9	40,0	43,9	36,3	37,3
Na maioria das vezes	<b>26,9</b>	43,2	26,8	24,0	23,1	17,6
Raramente	<b>13,6</b>	4,6	13,8	18,1	12,4	22,4
Não, nunca	<b>19,0</b>	6,8	19,1	12,5	28,0	22,1
NS	<b>0,1</b>	–	0,2	0,6	–	–
NR	<b>0,4</b>	0,5	0,2	0,9	0,2	0,6

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Os dados mostram que 66,9% das pessoas se sentem seguras, sempre ou na maioria das vezes, em seu transporte mais utilizado, e 32,6%, raramente ou nunca, se sentem seguras. A tabela 9 tenta identificar alguns fatores que poderiam estar relacionados a essas respostas.

TABELA 9  
**Você já foi assaltado – ou conhece alguém que já foi – usando o meio de transporte que mais usa?**  
 (Em %)

	<b>Brasil</b>	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Sim, já fui assaltado	<b>6,9</b>	5,4	9,6	7,8	4,3	4,9
Sim, conheço quem já foi assaltado	<b>30,4</b>	21,0	33,2	19,0	35,3	34,2
Sim, já fui assaltado e conheço quem já foi	<b>4,6</b>	1,5	4,6	1,9	6,5	7,6
Não, nunca fui assaltado, nem conheço quem já foi	<b>57,7</b>	71,7	52,2	70,7	53,8	53,0
NS	<b>0,1</b>	0,2	0,3	–	–	–
NR	<b>0,2</b>	0,2	0,1	0,6	0,2	0,3

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Como mostra a tabela 9, somente 6,9% dos entrevistados já foram assaltados; 30,4% conhecem alguém que já foi assaltado; e 4,6% já foram assaltados e conhecem alguém que também foi.

A tabela 10 mostra a porcentagem dos entrevistados que sofreram ou conhecem quem sofreu acidente no meio de transporte mais utilizado.

TABELA 10

**Você já sofreu ou conhece alguém que já sofreu acidente usando o meio de transporte que você mais usa?**  
(Em %)

	<b>Brasil</b>	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Sim, já sofreu acidente	<b>9,4</b>	9,5	11,1	11,5	4,9	11,2
Sim, conheço quem já sofreu acidente	<b>31,6</b>	20,0	36,4	28,0	31,9	33,3
Sim, já sofreu e conheço quem já sofreu	<b>5,3</b>	3,4	3,4	1,6	10,4	7,0
Não, nunca sofreu acidente, nem conheço quem já sofreu	<b>53,4</b>	66,8	48,8	58,3	52,7	48,2
NS/NR	<b>0,3</b>	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

A porcentagem de pessoas que nunca sofreram acidentes nem conhecem alguém que sofreu é de 53,4% no Brasil. Apenas 9,4% dos entrevistados responderam que já sofreram algum acidente no meio de transporte que mais utilizam. Entre as regiões, o Centro-Oeste tem o maior índice, com 11,5% das pessoas respondendo já terem sofrido acidente, enquanto no Nordeste o índice é o menor, 4,9%. O maior índice de pessoas que nunca sofreram nem conhecem quem sofreu acidente no meio mais utilizado foi registrado no Sul, com 66,8%. Com o maior índice, aparece o Norte, com 48,2%.

TABELA 11

**Principais fontes de informação sobre transporte em sua cidade**  
(Em %)

	<b>Brasil</b>	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte
Pontos de parada	<b>31,0</b>	22,2	29,8	37,7	33,3	34,2
Terminais/estações	<b>12,3</b>	15,9	15,2	11,8	7,7	8,2
Ruas	<b>6,4</b>	17,3	2,8	5,9	5,0	7,3
TV	<b>16,9</b>	13,7	15,1	19,3	19,7	18,8
Rádio	<b>5,1</b>	3,7	5,2	1,6	8,4	2,7
Telefone	<b>3,0</b>	2,0	2,7	0,0	5,9	2,1
Jornal	<b>4,9</b>	4,6	7,5	2,5	1,8	5,2
Internet	<b>2,6</b>	2,9	3,4	2,5	1,5	1,5
Conversas	<b>12,1</b>	10,5	12,8	6,2	13,3	14,9
Funcionários	<b>1,1</b>	1,5	1,1	0,3	1,9	0,0
Outros	<b>0,9</b>	0,2	0,7	1,9	0,3	2,4
NS	<b>2,4</b>	2,2	3,0	6,5	0,0	1,8
NR	<b>1,6</b>	3,4	0,8	3,7	1,0	0,9

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

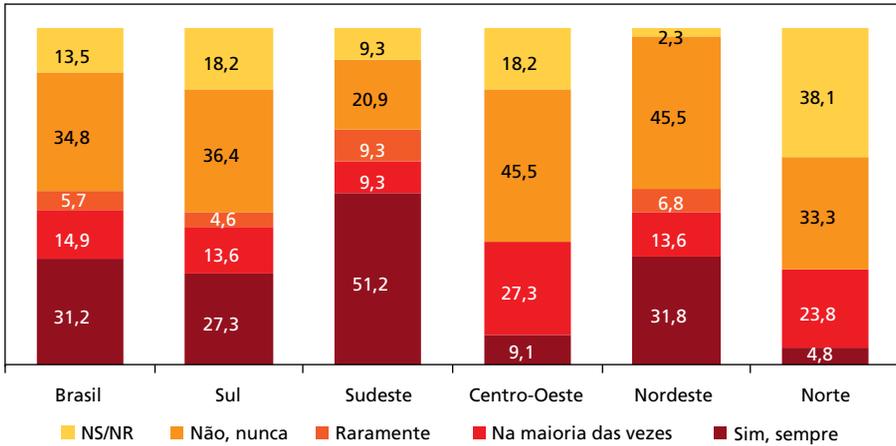
Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Na tabela 11, os dados evidenciam as alternativas de maior importância para os cidadãos sobre fontes de informações relacionadas ao transporte na cidade que residem. Em todas as regiões, o próprio ponto de parada é a principal fonte de informação, com uma média nacional de 31%. A TV, os terminais e as conversas exercem também papel importante no processo de distribuição das informações.

GRÁFICO 7

### Adequação/adaptação do meio de transporte mais usado por portadores de necessidades especiais

(Em %)



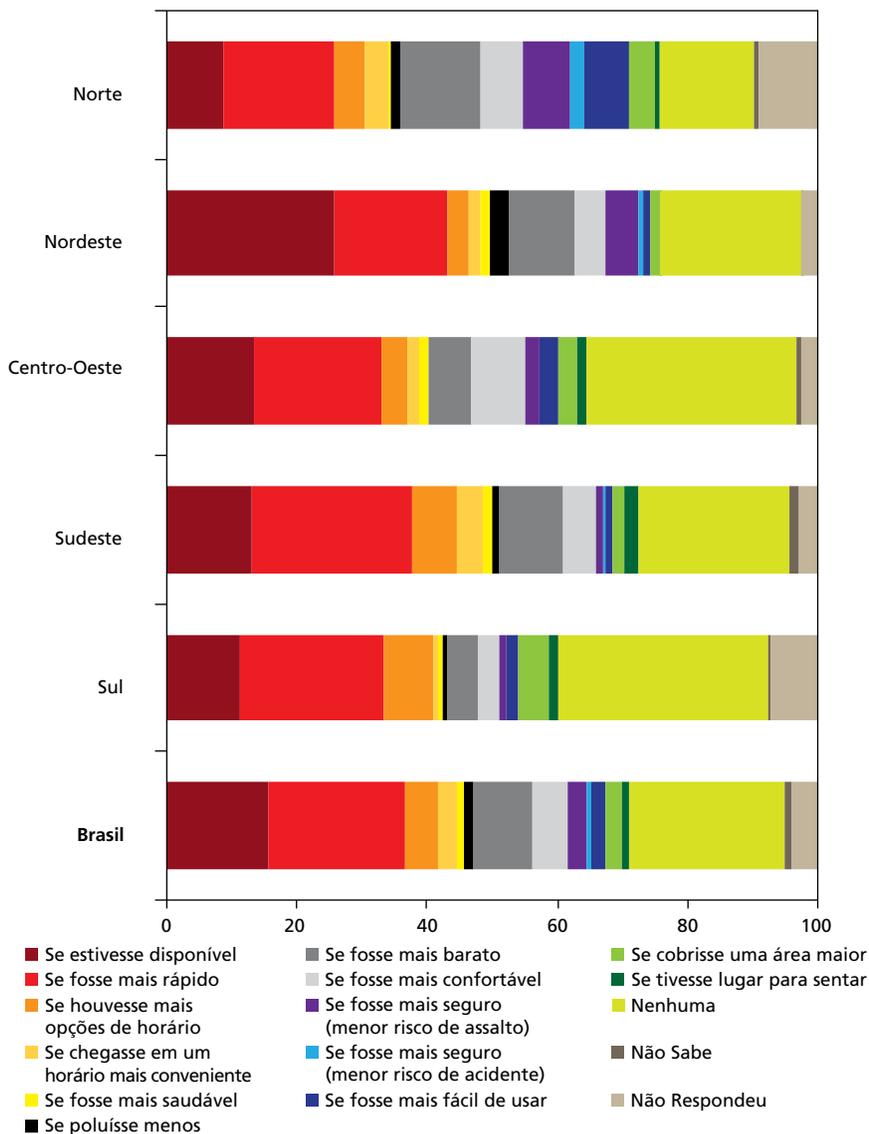
Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Os dados sobre adequação dos meios de transporte às pessoas com deficiência (gráfico 7) se revelam assimétricos entre as regiões. Na região Sudeste, para mais da metade dos entrevistados (51,2%), os transportes são sempre adaptados às suas necessidades. Bem abaixo disso, a média nacional apresenta 31,2% dos respondentes que consideram os transportes sempre adequados, contra 9,1%, na região Centro-Oeste e 4,8%, na região Norte. Apesar de a região Nordeste apresentar um índice de 31,8% de pessoas que consideram que o meio de transporte sempre está adaptado às necessidades, 45,5% dos entrevistados da região consideram que nunca estão aptos para o deslocamento de pessoas com necessidades especiais, índice semelhante ao da região Centro-Oeste.

**GRÁFICO 8**  
**Condições para passar a utilizar o transporte público**  
 (Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

No gráfico 8, questiona-se o que levaria aqueles que não usam transporte público a utilizá-lo. A disponibilidade e a rapidez obtiveram o maior índice de respostas, ultrapassando, juntas, 40% das opções para a região Nordeste. Com

exceção da região Nordeste, em que a disponibilidade foi mais citada, as demais regiões optam primeiramente pela rapidez. Como terceira opção, o preço – ser mais barato – e o conforto aparecem juntos, com aproximadamente 15% das considerações. Com exceção do Centro-Oeste, as demais regiões levam mais em conta o preço que o conforto. Contudo, uma parcela considerável dos respondentes afirma que nenhuma opção os faria utilizar os transportes públicos, com 14,7% para a região Norte, 32,5% para a região Centro-Oeste, e uma média nacional de 24,1%.

TABELA 12

**Tempo gasto no deslocamento diário para quem anda a pé ou de bicicleta**  
(Em %)

	Até 15 minutos	Até 30 minutos	Até 1 hora	Até 2 horas	Mais de 3 horas	NS	NR
<b>Brasil</b>	<b>51,0</b>	<b>34,7</b>	<b>9,0</b>	<b>2,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>
Sul	50,9	37,3	3,4	1,7	1,7	0,0	5,1
Sudeste	41,4	40,1	13,6	3,7	0,0	0,6	0,6
Centro-Oeste	33,3	48,5	12,1	3,0	0,0	0,0	3,0
Nordeste	58,5	30,9	6,8	2,4	0,0	0,5	1,0
Norte	58,1	26,7	8,1	3,5	0,0	1,2	2,3

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

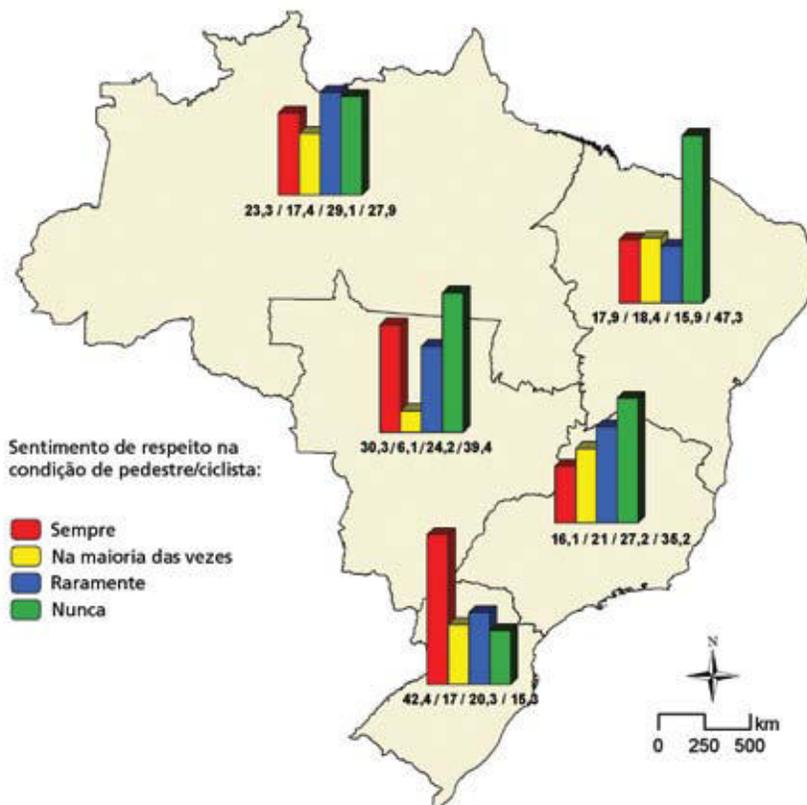
Elaboração dos autores.

Obs.: NS = não sabe; NR = não respondeu.

Na tabela 12, observa-se que a região Centro-Oeste aparece com o menor índice de rápidos deslocamentos a pé ou de bicicleta, com apenas 33,3% deles sendo de até 15 minutos, longe da média nacional, de 51%. Na mesma região, os respondentes com deslocamentos de até 30 minutos são 48,5%, índice bem acima da média nacional que é de 34,7%. O índice de respondentes que fazem deslocamentos com até 1 hora é maior nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, com 13,6% e 12,1%, respectivamente.

O mapa 2 traz informações sobre quanto se respeita o ciclista e o pedestre nas regiões.

## MAPA 2

**Dados sobre o respeito aos pedestres e aos ciclistas – por região**  
(Em %)

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Mais uma vez, o Sul se destaca positivamente, com 42,4% dos entrevistados respondendo que sempre há sentimento de respeito na condição de pedestre e ciclista, enquanto 17% acham que isso acontece na maioria das vezes. No extremo oposto, está o Nordeste, em que 47,3% das pessoas acham que nunca há sentimento de respeito na condição de pedestre e ciclista, e 15,9% acham que isso ocorre raramente.

## 5 MOBILIDADE URBANA: INDÍCIOS DA PERCEPÇÃO SOCIAL DOS MAIORES DE 18 ANOS POR TIPO DE TRANSPORTE MAIS UTILIZADO

A seção anterior já abordou os assuntos que serão apresentados nesta seção. Entretanto, a abordagem foi realizada do ponto de vista nacional ou regional.

Aqui serão apresentados alguns indícios de diferenciação da percepção de acordo com a percepção do tipo de transporte mais utilizado.

A estratificação de controle usada na pesquisa refere-se apenas a variáveis gerais e comuns, como renda e idade. A dicotomia RM e não RM também serviu de estratificação de controle, mas ainda não tinha sido objeto das análises anteriores. Outras variáveis mais específicas, como tipo de transporte mais utilizado, por não terem sido usadas na estratificação de controle, possuem algumas restrições de análise agrupada. Considerou-se que esse fato não é impeditivo, tomadas as devidas precauções, de que sejam trazidos apenas indícios de interpretação das percepções de acordo com agrupamentos considerados relevantes.

As análises estratificadas por tipo de transporte mais utilizado serão feitas nesta seção sempre que possível. Para isso serão também comentadas suas restrições. Outras formas de estratificação, como aquelas por pessoas com restrição de mobilidade, não foram mais possíveis devido ao restrito número de observações da amostra.

### 5.1 Caracterização básica por tipo de cidade e de transporte mais utilizado

O foco da pesquisa é a percepção da sociedade sobre determinados temas, mas a partir da observação de certas questões é possível obter alguns indícios das características das cidades. A seguir, na tabela 13, observa-se a percepção dos entrevistados quanto ao que consideram ser o modo de transporte mais usado para locomoção em suas respectivas cidades. Observa-se que essa distribuição varia em função do seu enquadramento ou não como RM, sempre lembrando que não estão incluídos na amostra os menores de 18 anos.

TABELA 13

#### Meio de transporte mais usado para locomoção por RM e não RM (Em %)

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
Ride <sup>1</sup> + RM	6,89	3,48	22,55	7,02	60,05
Outros	19,85	11,43	25,28	18,88	24,55

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Região Integrada de Desenvolvimento Econômico.

Infere-se que a quantidade de usuários não motorizados (pedestres e ciclistas) é três vezes maior nas cidades fora de regiões metropolitanas, onde se destacam também os motociclistas. Os usuários de carro mantêm percentuais de uso predominantemente similares, segundo o estrato adotado de cidade. O destaque de participação nas RMs, de acordo com a percepção captada, ocorre por conta do transporte público urbano. Enquanto nessa questão foram observadas 60%

das respostas nas RMs, esse percentual fica abaixo dos 25% nas cidades fora de RMs – percentual praticamente equivalente ao de pessoas que utilizam o carro em sua locomoção urbana.

As RMs podem ser analisadas de forma mais restrita, limitando-se a enquadrar como RM aqueles municípios que formavam essas regiões no período anterior à Constituição Federal de 1988 (tabela 14). Mesmo nessa acepção, as diferenças se mantêm acentuadas. Exceção ocorre com o percentual daqueles que utilizam mais o automóvel, que apresenta comportamento similar, independentemente do seu enquadramento como RM.

TABELA 14

**Meio de transporte mais usado para locomoção por RM original e não RM**  
(Em %)

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
RM original	5,14	1,64	21,96	4,91	66,36
Outros	15,96	9,38	24,56	15,54	34,56

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

De forma semelhante também se percebe a diferença entre as capitais e as outras cidades (tabela 15). Acentua-se de forma significativa apenas a diferença entre os percentuais dos predominantemente pedestres – saltando de três para mais de sete vezes a disparidade. A diferença entre aqueles que afirmam usar mais o transporte público nas capitais e os que dizem usar mais nas outras cidades aproxima-se mais dos percentuais observados na classificação por RMs originais.

TABELA 15

**Meio de transporte mais usado para locomoção por capitais e não capitais**  
(Em %)

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
Capitais	2,85	3,22	23,39	5,57	64,98
Outros	16,63	8,54	23,91	15,02	35,89

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

As pesquisas de Origem-Destino (O/D) municipais poderiam ser usadas para verificar a representatividade da percepção do tipo de transporte mais utilizado encontrada no SIPS, entretanto as pesquisas O/D são realizadas de forma mais detalhadas, com outros métodos, objetivos e universo. Elas não utilizam a percepção subjetiva do modo de transporte mais utilizado, e sim o conceito de modo de transporte principal – vinculado ao modo hierarquicamente mais importante usado, ou a aquele em que se gastou mais tempo, por

exemplo. Além disso, em geral, são pesquisas realizadas apenas para cidades maiores e com intervalos de coleta muito grandes, o que incorre na falta de dados abrangentes e atuais da distribuição modal.

Algumas constatações indicam também que a distribuição modal nas cidades sofreu alterações, já que houve aumento da frota de carros e motos no Brasil, aumento na propriedade de veículos por parte das famílias, além do aumento absoluto e em percentual nos gastos das famílias com aquisição, manutenção de veículos e consumo de gasolina e álcool, isso tenderia a indicar uma alteração real na distribuição modal. Também já se percebe retorno à trajetória ascendente de usuários de transporte público, talvez como reflexo do aumento de poder aquisitivo de pessoas que oriundas das faixas populacionais de menor renda.

Na seção 4, foram retratadas as principais motivações indicadas pelos entrevistados para que realizassem seus deslocamentos/viagens. Esses dados devem ser interpretados com a devida atenção, pois o percentual de pessoas que informou se deslocar principalmente por motivo de estudo (educação) foi de apenas 4,38%. Esses valores estão bem abaixo do encontrado em pesquisas O/D e na literatura sobre o tema. Isso não indica, contudo, falha de representatividade do SIPS, apenas destaca-se que o universo da amostra do SIPS 2010 não inclui menores de 18 anos, descartando, por conseguinte, parte dos estudantes. Além disso, as pesquisas O/D possuem outro formato, não podendo ser comparadas diretamente com uma pesquisa de percepção. Dessa forma, esta pesquisa trata de um determinado recorte etário e não pode ser extrapolada para toda a população brasileira.

## **5.2 Percepção geral da qualidade do transporte e da mobilidade urbana**

A maneira como é elaborado o questionário e conseqüentemente a sequência das perguntas interfere no resultado das entrevistas. A partir dessa estrutura podem ser obtidas nuances diferentes da percepção social – primeira impressão, opinião formada ou reflexão própria induzida. Nesta seção serão apresentados resultados complementares do SIPS-Mobilidade Urbana indicando quais dessas formas de percepções foram captadas.

De forma resumida pode-se afirmar que o questionário de mobilidade urbana do SIPS 2010 contou com a sequência: identificação e caracterização do respondente; perguntas específicas a cada tipo de usuário, conforme o modo de transporte mais utilizado; e perguntas gerais a todos. A primeira parte já foi abordada na seção anterior. A segunda e a terceira serão tratadas aqui.

Sem distinguir o tipo de transporte mais utilizado, observa-se que a percepção social coletada indica três grandes preocupações da população com o transporte e a mobilidade urbana: velocidade, preço e disponibilidade. As respostas mais recorrentes para as três perguntas que pretendiam captar essa percepção – motivo

da escolha modal, condição para usar o transporte público e características do bom transporte – indicam isso. Uma análise por tipo de transporte permite tecer alguns comentários complementares. Iniciando pela escolha modal, a tabela 16 apresenta as três respostas mais comuns dadas para o principal motivo dessa escolha.

TABELA 16  
Principal motivo para a escolha do meio de transporte – colocação

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
1ª	Ser saudável	Ser mais rápido	Ser mais rápido	Ser mais rápido	Ser mais barato
2ª	Ser mais rápido	Ser mais barato	Ser mais confortável	Ser mais barato	Ser mais rápido
3ª	Sair no horário adequado	Ser saudável	Ser cômodo	Sair no horário adequado	Ser a única forma que conhece

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Nos deslocamentos predominantemente feitos por moto, o motivo rapidez é o mais destacado, sendo o único caso em que o percentual ultrapassa os 50%, indo a mais de 60%. Este motivo aparece ainda entre os três mais indicados pelos entrevistados como a segunda principal causa para escolha do meio de transporte. Na tabela 17 constam as respostas mais frequentes para esse segundo motivo de uso.

TABELA 17  
Segundo motivo alegado para a escolha do meio de transporte – colocação

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
1ª	Ser saudável	Ser mais barato	Ser mais confortável	Ser mais barato	Ser mais barato
2ª	Outro motivo	Ser de fácil uso	Ser cômodo	Ser mais rápido	Ser de fácil uso
3ª	Ser mais rápido	Ser saudável	Ser mais rápido	Ser de fácil uso	Ser a única forma que conhece

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Obs.: As respostas *Apenas 1 opção* foram atribuídos os valores dados em resposta ao principal motivo.

Dos entrevistados não usuários preferenciais de transporte público, mais de 20% alegaram que não se tornariam usuários desse tipo de transporte em nenhuma condição<sup>1</sup>. As respostas dadas pelos não usuários de transporte público para a principal condição necessária para que se tornem usuários correspondem, em boa parte, aos principais motivos alegados para as escolhas de seus meios de transporte – rapidez, disponibilidade, conforto e menor preço. Entretanto, a saúde (*ser mais saudável*), bastante citada nos motivos de escolha

1. A sequência de dois questionários pode ter contribuído para uma suposta superestimação dos não usuários de TP convictos.

dos modos não motorizados (a pé e bicicleta) alcança percentuais insignificantes. A tabela 18 demonstra as respostas obtidas para a principal condição de mudança para o transporte público.

**TABELA 18**  
**Principal condição para passar a usar o transporte público – colocação**

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto
1ª	Estar disponível	Ser mais rápido	Ser mais rápido	Ser mais rápido
2ª	Ser mais barato <sup>1</sup>	Estar disponível	Estar disponível	Estar disponível
3ª	Ser mais rápido <sup>1</sup>	Ser mais barato	Ser mais confortável	Ser mais barato

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.  
Nota: <sup>1</sup> Mesma colocação.

A tabela 19 apresenta as respostas à segunda condição considerada pelos entrevistados como necessária para migrarem para o TP.

**TABELA 19**  
**Segunda condição para passar a usar o transporte público – colocação**

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto
1ª	Estar disponível	Estar disponível	Ser mais rápido	Estar disponível
2ª	Ser mais barato	Ser mais barato	Ser mais confortável	Ser mais rápido
3ª	Ser mais rápido	Ser mais rápido	Ser mais barato	Haver mais opção de horário

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.  
Obs.: As respostas *Apenas 1 opção* foram atribuídos os valores dados em resposta ao principal motivo.

As características consideradas importantes para um bom transporte também foram objeto de questionamento na entrevista. As tabelas 20 e 21 apresentam as respostas obtidas com mais frequência.

**TABELA 20**  
**Característica mais importante para um bom transporte – colocação**

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
1ª	Ser rápido	Ser rápido	Ser rápido	Ser rápido	Ser rápido
2ª	Ser barato	Ser barato	Ser confortável	Mais de uma forma disponível	Mais de uma forma disponível
3ª	Mais de uma forma disponível	Ser confortável	Mais de uma forma disponível	Ser confortável	Sair no horário adequado

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

TABELA 21  
Segunda característica mais importante para um bom transporte – colocação

	A pé	Bicicleta	Carro	Moto	Transporte público
1ª	Ser barato	Ser barato	Ser confortável	Ser barato	Ser barato
2ª	Ser confortável	Ser rápido	Ser rápido	Ser rápido	Ser rápido
3ª	Ser rápido	Ser confortável	Chegar no horário desejado	Ser confortável	Chegar no horário desejado

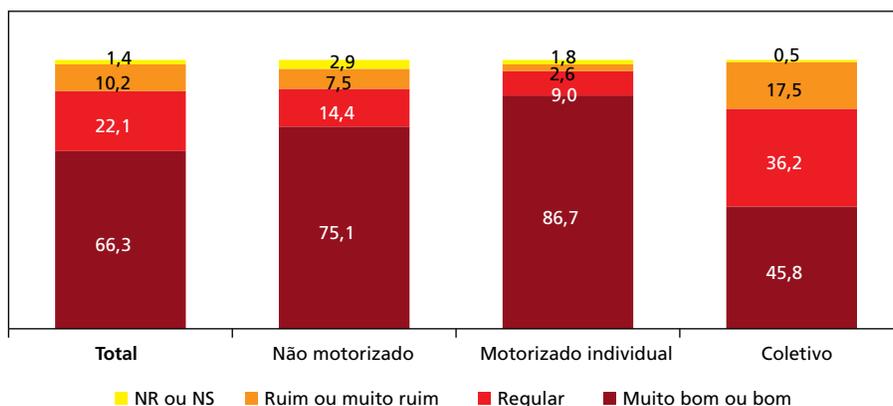
Fonte: SIPS/lpea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: As respostas *Apenas 1 opção* foram atribuídos os valores dados em resposta ao principal motivo.

Considerando as duas características mais importantes para um bom transporte, respondidas por cada pessoa, solicitou-se aos entrevistados que avaliassem o meio de transporte utilizado. As respostas reagrupadas por nível de avaliação e por tipo de transporte – não motorizado: a pé e bicicleta; motorizado individual: carro e moto; e coletivo: transporte público – apresentaram a distribuição indicada no gráfico 9.

GRÁFICO 9  
Avaliação do meio de transporte  
(Em %)



Fonte: SIPS/lpea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: Respostas reagrupadas por nível de avaliação e tipo de transporte. NR = não respondeu; NS = não sabe

A partir dos três questionamentos (motivo da escolha modal, condição para mudar para o TP e características de um bom transporte) podem ser feitas algumas observações gerais: *i*) a rapidez é sempre importante em todas as nuances e modos; *ii*) a saúde é importante apenas na percepção do motivo de escolha e somente para os não motorizados, mas mesmo para eles essa característica não mantém a importância nas condições para mudar para o TP, nem nas principais

características de um bom transporte; e *iii*) o bom transporte é sempre vinculado à rapidez, ao conforto – menos o TP – e ao preço para todos, com exceção dos que usam automóvel. A partir do agrupamento por tipo de transporte mais utilizado também podem ser tecidos alguns comentários.

Os motivos mais indicados pelos pedestres por optarem por andar a pé são saúde e rapidez. Eles afirmam predominantemente que passariam a usar o TP se este estivesse disponível, fosse mais barato e também mais rápido; estas duas características são necessárias para se ter um bom transporte para o pedestre. As outras pessoas que se utilizam do transporte não motorizado (os ciclistas) escolhem a bicicleta pelos mesmos motivos que o pedestre opta por andar a pé – saúde e rapidez –, mas também ressaltam o motivo do baixo custo. Assim como para os pedestres, a saúde deixa de ser observada como principal condição para os ciclistas migrarem para o TP, sendo substituída pela disponibilidade. Além do preço e da rapidez, eles ressaltam o conforto – um pouco mais do que os pedestres destacam – como sendo característica de um bom transporte.

No uso do transporte individual motorizado, carro e moto, quem utiliza o primeiro resalta os motivos conforto e comodidade, enquanto os que optam pela moto justificam sua escolha devido ao preço. Em comum na escolha, ambos dão muita importância à rapidez. Essa última característica combinada à disponibilidade é indicada pelos usuários como condição necessária para mudarem para o TP. Tanto quem usa carro quanto quem usa moto ainda indica como condição de mudança o preço – mais os motociclistas que os motoristas. O conforto é captado como uma das principais condições de migração modal, apenas para os usuários de carro, mas aparece como característica de bom transporte para ambos, assim como a rapidez e o conforto.

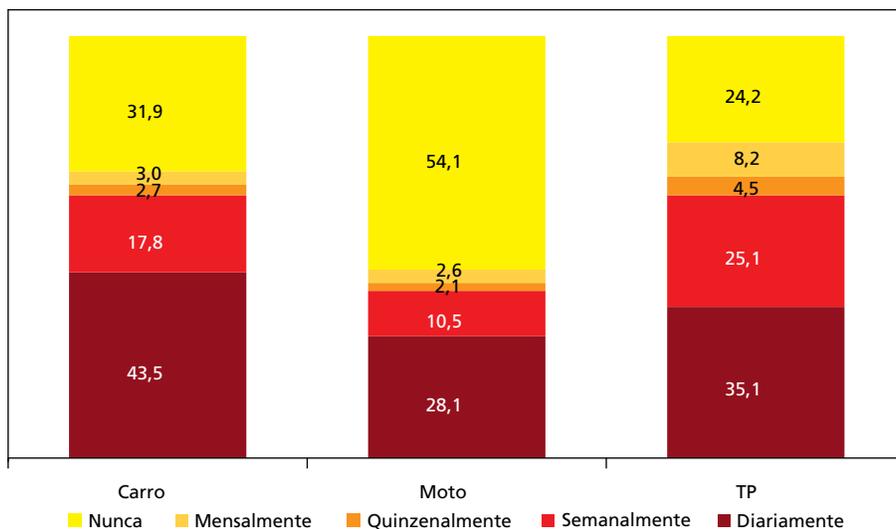
Ainda que predomine para todos os outros respondentes a indicação de mais rapidez, como uma das condições necessárias para que passem a usar o TP, os usuários do TP indicam a rapidez como uma das características que os fizeram usar esse meio de transporte. Nota-se, portanto, que a percepção sobre o TP por aqueles que não são usuários pode ser bastante distinta ou mesmo oposta daqueles que o utilizam. Essa é uma constatação fundamental para a atuação pública e necessita dos devidos aprofundamentos para esclarecer a população, sem deixar de manter os esforços na constante melhoria do sistema de transporte público. Nesse sentido estudos que demonstrem velocidades médias urbanas por meio de transporte serviriam para corrigir ou ratificar a impressão que as pessoas têm sobre a rapidez e a eficiência do uso do automóvel em detrimento do TP, por exemplo. É necessário também entender porque os ciclistas e os pedestres justificam sua escolha modal devido à saúde, entre outras coisas, mas não transferem essa exigência com tanta convicção nas condições para que passem a usar o TP.

### 5.3 Percepção dos congestionamentos

A pergunta sobre congestionamento – restrita àqueles que o enfrenta diretamente – foi a primeira pergunta de percepção feita àqueles que usam predominantemente carro ou moto. Podendo, portanto, ser considerada com uma percepção captada de forma não induzida por questões anteriores. O gráfico 10 resume as respostas encontradas.

GRÁFICO 10

Percepção da frequência de congestionamentos por transporte  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: TP = transporte público.

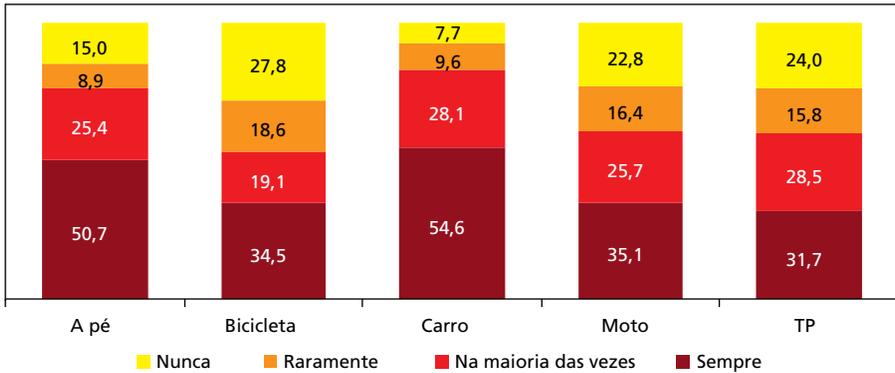
A percepção de baixa frequência de congestionamento por aqueles que se deslocam por moto – seja própria, mototáxi, ou outro tipo de uso – pode ratificar o motivo mais alegado por esses usuários para a escolha de seu modo de transporte, conforme já demonstrado na tabela 16.

### 5.4 Percepção sobre a segurança

A percepção social sobre a segurança no tema do transporte e da mobilidade urbana foi captado inicialmente com o intuito de obter a primeira impressão do entrevistado. Posteriormente, foram feitas mais duas perguntas tentando ao mesmo tempo identificar o significado da segurança para o entrevistado e alguma possível causa ou motivação dessa percepção. A primeira impressão resultou na distribuição por tipo de transporte mais utilizado, indicada no gráfico 11.

GRÁFICO 11

**Sensação de segurança no meio de transporte utilizado pelos respondentes**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: Percentuais calculados sem incluir NR ou NS. TP = transporte público.

As duas perguntas seguintes à da primeira impressão tentaram relacionar a percepção da segurança ao sentido de segurança viária e segurança pública, uma distinção para a qual não existem duas palavras em português como ocorre no inglês (*safety X security*). Foi observado que, em geral, a percepção de segurança mostrou-se compatível tanto com a experiência de vida dos entrevistados com assaltos quanto com acidentes.

Qualificando essa percepção de segurança, entretanto, observa-se um comportamento bastante distinto entre os usuários de carro e os de TP. Enquanto os passageiros de TP parecem perceber de forma bastante relacionada sua própria sensação de segurança com os eventuais assaltos e acidentes que sofreram, ou que seus conhecidos sofreram, o mesmo não ocorre com os usuários de carro. Os passageiros do TP que já tiveram experiência com assaltos e acidentes sentem-se, em sua maioria, inseguros; caso que não ocorre com aqueles que usam predominantemente o carro. Apesar de o rigor estatístico não permitir identificar quantitativamente essa relação devido ao desenho amostral do SIPS 2010, considera-se que esses indícios são fundamentais para auxiliar no entendimento da diferença de percepção desses dois usuários. Por esses motivos e apenas a título ilustrativo, seguem os dados das tabelas 22 e 23.

**TABELA 22**  
**Sensação de segurança versus experiência com acidentes**  
 (Em %)

Meio de transporte	Frequência de sensação de segurança em seu meio de transporte mais usado	Experiência com acidente em seu meio de transporte	
		Já sofreu	Nunca sofreu
Carro	Sempre ou na maioria das vezes	78	89
	Nunca ou raramente	22	11
		100	100
TP	Sempre ou na maioria das vezes	40	70
	Nunca ou raramente	60	30
		100	100

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: As classificações foram reagrupadas para aumentar o número de observações. Percentuais calculados sem incluir NR e NS. NS = não sabe; NR = não respondeu; TP = transporte público.

**TABELA 23**  
**Sensação de segurança versus experiência com assalto**  
 (Em %)

Meio de transporte	Frequência de sensação de segurança em seu meio de transporte mais usado	Experiência com assalto em seu meio de transporte	
		Já sofreu	Nunca sofreu
Carro	Sempre ou na maioria das vezes	81	89
	Nunca ou raramente	19	11
		100	100
Transporte público	Sempre ou na maioria das vezes	38	75
	Nunca ou raramente	62	25
		100	100

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Obs.: As classificações foram reagrupadas para aumentar o número de observações. Percentuais calculados sem incluir NR e NS. NS = não sabe; NR = não respondeu.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ipea, por meio do Sistema de Indicadores de Percepção Social, identificou a percepção que a população tem da mobilidade urbana. Apesar da heterogeneidade física e cultural, as regiões apresentaram resultados comparáveis, com problemas comuns de infraestrutura e qualidade do transporte público. As diferenças, porém, foram mais sutis ao analisar os dados por renda ou escolaridade.

O congestionamento, fator que compromete a ida e vinda dos cidadãos para o trabalho, é percebida com similaridades nas cinco regiões do país, revelando as consequências da qualidade precária dos meios de transporte público em conglomerados urbanos.

No âmbito das cidades, a integração de transporte público mais utilizada no dia a dia é ônibus/ônibus. Investimentos em metrô, veículo leve sobre trilhos (VLT) e trem, que integram, comportam mais pessoas, são mais rápidos e poluem menos, podem ser soluções de melhor qualidade, se não for possível reduzir o contingente e a concentração populacional das metrópoles aferida hoje. Essas alternativas, aliadas ao incentivo do governo para promover novas modalidades de transporte, em substituição aos automóveis e aos ônibus, diminuiriam o fluxo de veículos, os atrasos, o desconforto da população e a emissão de gases poluentes na atmosfera, beneficiando a saúde pública.

Considerando a situação nacional, as alternativas propostas para efetuar melhorias com maior relevância na hora de classificar um bom transporte público foram a disponibilidade e a rapidez. Cerca de 30% dos respondentes nas regiões avaliaram como regular o serviço de transporte público. Quando a pergunta foi dirigida àqueles com mais escolaridade, as respostas foram mais críticas. Entre aqueles que não utilizam o transporte público, a disponibilidade e a rapidez também foram os itens que apresentaram o maior número de respostas negativas em termos de avaliação, tornando algo consensual nesse tipo de apreciação e apresentando um cenário claro para a ação das políticas de governo.

A tentativa de agrupar as percepções por tipo de transporte mais utilizado justifica-se por possibilitar políticas diferenciadas em cada caso. Ainda que muitas vezes a percepção social possa ser usada como apoio na definição da alocação de recursos para planejamento, gestão e infraestrutura, por vezes é necessário atuar de forma a esclarecer a população quanto aos seus serviços. Seja por garantir o direito à informação, seja por possibilitar que a população conheça as formas de acessar o serviço/política, seja por permitir que existam parâmetros de comparação na escolha das formas de deslocamento. Aprofundar essa análise e relacioná-la com as demais dimensões abordadas nas entrevistas faz parte do aprimoramento constante do SIPS.

Percebeu-se uma preocupação geral com a rapidez, o preço e a disponibilidade do transporte. Todas elas tendem a justificar investimentos em corredores de ônibus e metrô aliados a políticas tarifárias que permitam ampliar o número de usuários de TP, em um cenário em que se reduza o tempo de viagem ao mesmo tempo em que são incluídas mais pessoas no sistema. Na constante evolução do SIPS, pretende-se incluir questões que investiguem o que levou o entrevistado a trocar de modo de transporte, caso isso tenha ocorrido, e de que forma ele soluciona o obstáculo financeiro de acesso ao TP – gratuidade, vale-transporte etc.

Se por um lado a rapidez, a disponibilidade e o menor custo foram características recorrentemente citadas, de forma explícita pelos entrevistados, com base nas formas de captar a percepção nos resultados apresentados, foram observados fortes indícios entre as diferentes percepções sociais dos usuários de cada tipo de transporte. A diferença de percepção da segurança entre os usuários de automóveis e os de TP pode revelar também um aspecto importante de atuação pública. Nesse ponto específico, percebeu-se que a sensação de segurança dos passageiros de TP apresenta maior reatamento prático na falta de segurança – viária e pública – do que a percepção dos usuários de carro.

A população precisa ser esclarecida quanto às características de cada modo de transporte em suas respectivas cidades. Além de ter direito a escolha do meio de transporte que quiser utilizar, a população tem de ter acesso à informação para poder realizar esta escolha nos critérios que considerar mais relevantes. Quais as vantagens e as desvantagens de cada modo? Qual deles é o mais rápido para o trajeto e o destino desejado? Qual é o mais barato? – incluindo todos os gastos a eles vinculados. Quem paga por estes gastos? Será que o serviço está mesmo indisponível ou não se tem acesso à informação sobre ele? Apesar da sensação de segurança constatada pelo usuário do transporte individual, utilizar o automóvel é de fato mais seguro?

Essas constatações e dúvidas observadas pelo SIPS-Mobilidade Urbana devem ser investigadas de forma mais profunda, de modo a revelar algo que supere a percepção. Essa pesquisa em conjunto com outras devem apoiar ações públicas ao identificar que, além dos investimentos em infraestrutura e serviços essenciais, o poder público deve entender de que forma a população percebe o desenvolvimento urbano para tornar mais efetivo o seu resultado.

## CAPÍTULO 8

### SIPS BANCOS

## INCLUSÃO FINANCEIRA E BANCARIZAÇÃO NO BRASIL\*

Fabio Schiavinatto\*\*

Flávia de Holanda Schmidt\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

O desafio de construir sistemas financeiros inclusivos ganhou destaque quando a Organização das Nações Unidas (ONU) definiu que 2005 seria o Ano Internacional do Microcrédito. Entendida não só como um mecanismo de redução de desigualdades sociais, mas também um elemento de democratização do acesso ao crédito, a inclusão financeira é fundamental para o desenvolvimento econômico e social e também para a melhoria da qualidade de vida da população.

Se já há consenso na literatura sobre a importância que o setor financeiro desempenha no processo de desenvolvimento dos países, as diferentes dimensões do setor foram investigadas de forma bastante diversa. A maioria da literatura sobre finanças e crescimento focou no tamanho do setor financeiro e no seu impacto sobre o crescimento, como sumariado por Levine (2005; 2007). Os trabalhos que focaram na relação entre o setor financeiro e a desigualdade usualmente o fazem adotando perspectivas e medidas de natureza mais macro, com *proxies* como crédito ao setor privado disponibilizado por intermediários financeiros (MOOKERJEE; KALIPIONI, 2010). Pesquisas que, alternativamente, usem medidas relacionadas à penetração dos serviços financeiros, com evidências empíricas sobre o papel do acesso a serviços financeiros na redução da desigualdade são, entretanto, mais limitadas (BANCO MUNDIAL, 2007).

Ainda assim, esses trabalhos levaram a um consenso segundo o qual o desenvolvimento financeiro pode beneficiar os pobres (LEVINE, 2007; AKHTER; DALY, 2009). Algumas pesquisas se destacam nesse contexto, como Honohan

---

\* Os autores agradecem o apoio de James Richard dos Santos, Gabriela Braga Gerin, Thiago Freitas Ângelo, Loyane Christina Soares Rocha, Scarlett Sophia Ramos Rocha e Mariana Sena Lara, bolsistas da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência.

\*\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset).

(2008), cujos resultados econômétricos, embora não sejam robustos, sugerem que o acesso financeiro é negativamente correlacionado com a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini. Se a direção da causalidade não é clara nos resultados, as regressões feitas pelo autor confirmam a associação inversa entre o acesso financeiro e a pobreza. Mookerjee e Kalipioni (2010) hipotetizam que as barreiras para o acesso a serviços financeiros podem exercer um efeito negativo significativo na desigualdade de renda entre os países. Para explorar essa relação, a partir de uma amostra de 70 países desenvolvidos e em desenvolvimento, os autores usam como medida as barreiras para abrir uma conta, medidas como o valor mínimo para abrir uma conta, e as barreiras para o acesso a empréstimos, e concluem que há suporte robusto para a ideia geral de que medidas mais focadas de desenvolvimento financeiro são boas para as camadas mais pobres da população, dado que elas têm um impacto na distribuição de renda. O maior acesso a agências bancárias e, dessa forma, a serviços financeiros, é bom para os pobres, ainda que as barreiras para alguns serviços, como valores mínimos para a abertura de conta, sejam nocivos à distribuição de renda.

Assim sendo, é possível afirmar que sem o devido acesso a serviços financeiros, a população permanece restrita nas oportunidades que ora se colocam pelo processo de desenvolvimento que vive o país. Se, por um lado, uma análise inicial do tema da inclusão financeira revela a necessidade de um conjunto de dados mais completo sobre a questão, já é sabido que, curiosamente, o Brasil, que é reconhecido mundialmente pela sofisticação do seu Sistema Financeiro Nacional (SFN), ainda possui desafios consideráveis para a inclusão financeira da sua população.

Diante de sua magnitude territorial e complexidade social, um dos maiores desafios internos do Brasil é formular políticas públicas capazes de conciliar a demanda de serviços essenciais nas suas diversas regiões, tanto naquelas de maiores densidades demográficas quanto nas mais isoladas do país. Como forma de subsídio à elaboração e avaliação dessas políticas, a realização de pesquisas que forneçam suporte técnico e institucional às ações governamentais torna-se parte indissociável do processo de desenvolvimento econômico e social do país.

Com fulcro na necessidade de contribuir para a elaboração de políticas públicas mais efetivas para tais desafios, o tema da inclusão financeira e da bancarização foi investigado pelo SIPS em pesquisa realizada em 2010<sup>1</sup> sobre os serviços oferecidos pelos bancos comerciais, públicos e privados. O questionário foi composto por nove questões de caracterização socioeconômica e demográfica e

---

1. SIPS: o questionário sobre bancos compôs a segunda rodada da pesquisa, cuja coleta de dados foi realizada no período de 4 a 22 de agosto de 2010, com 2.779 entrevistas presenciais domiciliares em todas as unidades da Federação de todas as cinco regiões do Brasil.

36 específicas, que buscaram investigar as percepções da população brasileira em relação a diversos aspectos da relação estabelecida com os bancos. Entretanto, buscou-se, principalmente, reunir dados que nos permitam entender melhor o tema da inclusão financeira. Nesse sentido, muitas questões se colocam para a compreensão mais clara desse panorama de inclusão versus exclusão: qual é verdadeiramente a parcela da população que não possui uma conta bancária? Qual o perfil desse grupo de brasileiros? Quais as principais barreiras percebidas por eles para o acesso a uma conta bancária? As respostas obtidas e analisadas neste capítulo para esse conjunto de perguntas certamente contribuirão para um maior entendimento da questão.

Ainda que esta pesquisa tenha optado por analisar a inclusão financeira a partir da posse de conta por parte dos respondentes,<sup>2</sup> é mister que se faça a distinção entre os dois conceitos, que não podem ser tratados como sinônimos absolutos. Tanto é verdade que o cidadão não precisa estar bancarizado para ter inclusão financeira na sociedade quanto é válido afirmar que o fato de um cidadão estar bancarizado, ou ter uma conta junto ao banco, não lhe assegura a plena inclusão financeira.

Em diversos países, com destaque para o continente africano, há iniciativas que, diante da escassez de agências bancárias em localidades rurais e de baixa densidade demográfica, foram capazes de assegurar à população o acesso a alguns serviços financeiros, como transferência de valores, saques e pagamento de contas, usando tecnologias baseadas em telefonia celular. Um caso exemplar é o M-PESA, serviço de *mobile money* que teve sucesso em associar a iniciativa de expansão do acesso a serviços a partir da cultura emergente de uso de telefones celulares pela população. Implementado inicialmente no Quênia, o serviço já foi expandido para Afeganistão, Tanzânia e África do Sul.

Analogamente, não se pode considerar que apenas a posse de uma conta junto ao banco seja suficiente para a plena inclusão financeira do cidadão, uma vez que a gama de serviços ofertados ao cliente do banco pode não ser suficiente ou mesmo financeiramente acessível, em termos de taxas, prazos e tarifas, para as suas necessidades, sendo necessário analisar também a satisfação dos clientes em relação aos serviços.

---

2. Por opção metodológica adotada na pesquisa, no questionário do SIPS não foi feita a distinção entre os diversos tipos de contas bancárias existentes, pois se julgou que, possuindo ao menos uma delas, esse respondente já poderia ser considerado incluído formalmente no Sistema Financeiro Nacional. Os principais tipos de conta são a conta de depósito à vista, a conta de depósito de poupança e a "conta-salário". A conta de depósito à vista é o tipo mais usual de conta bancária. Nela, o dinheiro do depositante fica à sua disposição para ser sacado a qualquer momento. A poupança foi criada para estimular a economia popular e permite a aplicação de pequenos valores que passam a gerar rendimentos mensalmente. A chamada "conta-salário" é um tipo especial de conta de registro e controle de fluxo de recursos, destinada a receber salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares. A "conta-salário" não admite outro tipo de depósito além dos créditos da entidade pagadora e não é movimentável por cheques (BCB, 2011). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CONTASFAQ>>, acesso em: 2 ago. 2011.

Considerando a centralidade do tema para a solidez e a eficiência do Sistema Financeiro Nacional (SFN), o Banco Central do Brasil (BCB) introduziu, por ocasião do planejamento institucional realizado em 2010, a *promoção da inclusão financeira* como um de seus objetivos estratégicos, a serem cumpridos de 2010 a 2014. A inclusão financeira é considerada pela instituição como um dos pilares, elemento de um círculo virtuoso: a adequada expansão da inclusão financeira viabiliza o acesso à economia formal, contribuindo para maior crescimento econômico, que, por sua vez, facilita o acesso de mais pessoas à economia e ao sistema financeiro, mobilizando poupança e investimento para o crescimento do setor produtivo.

No escopo do Projeto Inclusão Financeira 2010, o BCB reconhece a importância de dados e informações para a construção do mapa da inclusão financeira do brasileiro. De fato, o banco já dispõe de ampla base de dados sobre os indicadores objetivos de uso do Sistema Financeiro Nacional colhidos junto às instituições componentes.<sup>3</sup> De acordo com o Banco Mundial, esses seriam os dados do *supply-side*, ou seja, do lado da oferta.<sup>4</sup> No SIPS, os dados primários coletados têm como finalidade somar-se a esses esforços na construção de um quadro de dados mais complexo sobre a percepção da população sobre algumas questões. Em suma, a inserção de indicadores subjetivos, como os de percepção e satisfação, permite a detecção de desigualdades intergrupos sociais, avaliando como cada um dos diferentes estratos da sociedade se beneficiam ou não das ações governamentais. De forma análoga, também a heterogeneidade inter-regional do país poderá ser observada, dado que as estatísticas tradicionais refletem mais as atividades dos órgãos governamentais do que propriamente o estado real da sociedade.

Este trabalho busca aprofundar o conhecimento sobre a nossa população, a partir das evidências empíricas produzidas pela coleta de dados do Sistema de Indicadores de Percepção Social do Ipea. A seção 1, logo a seguir, sistematiza os achados mais amplos da pesquisa, apresentados de forma eminentemente descritiva, segundo os quais: *i*) cerca de 40% da população brasileira acima de 18 anos não possui nenhuma conta bancária; *ii*) entre os 60% da população que se encontra formalmente bancarizada, cerca de 35% tiveram suas contas abertas nos últimos cinco anos, o que parece sugerir a efetividade, ainda que incipiente em termos de alcance, das políticas públicas desenvolvidas ao longo da última década para aumentar a inclusão bancária da população brasileira; *iii*) a percepção da população quanto à principal função de um banco concentra-se em torno das movimentações financeiras

3. O Relatório Inclusão Financeira 2010 está disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>>.

4. Finance for All, disponível em: <<http://www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2011.

simples, e a concessão de crédito ainda é percebida apenas como uma atribuição residual dos bancos; *iv*) apesar dessa percepção, mais de 90% dos cidadãos bancarizados informou pretender recorrer a um empréstimo em seu banco nos meses subsequentes à aplicação da pesquisa; e *v*) quase 80% dos usuários de serviços bancários encontram-se satisfeitos, de forma geral, com os serviços prestados pelos bancos.

Na seção 2, são realizadas análises mais específicas sobre o perfil dos diferentes subgrupos identificados na amostra ouvida pelo SIPS: os usuários, os não usuários voluntários e os não usuários sem acesso.<sup>5</sup> Esses esforços permitiram inferir que o acesso geográfico, ou o fato de a agência ser longe da residência/local de trabalho não é considerado uma barreira importante por aqueles que não possuem conta em banco. Por outro lado, 57% dos não usuários indicam razões ligadas à capacidade de pagamento e elegibilidade, tais como desconhecimento dos procedimentos de abertura de conta e do funcionamento dos bancos, tarifas consideradas altas, ausência de recursos financeiros disponíveis para abertura de conta e desemprego para o fato de não possuírem uma conta. Por meio de um modelo de regressão logística, foi ainda possível evidenciar quais são as variáveis que são mais relacionadas à probabilidade de uma pessoa ter conta: origem, indicada pela região geográfica, sexo, idade, escolaridade, renda e etnia.

Finalmente, são apresentadas algumas considerações sobre as principais contribuições da pesquisa e sugeridos caminhos que busquem avançar em relação às limitações deste trabalho.

## 2 UMA VISÃO AMPLA DAS RELAÇÕES ENTRE A POPULAÇÃO E OS BANCOS

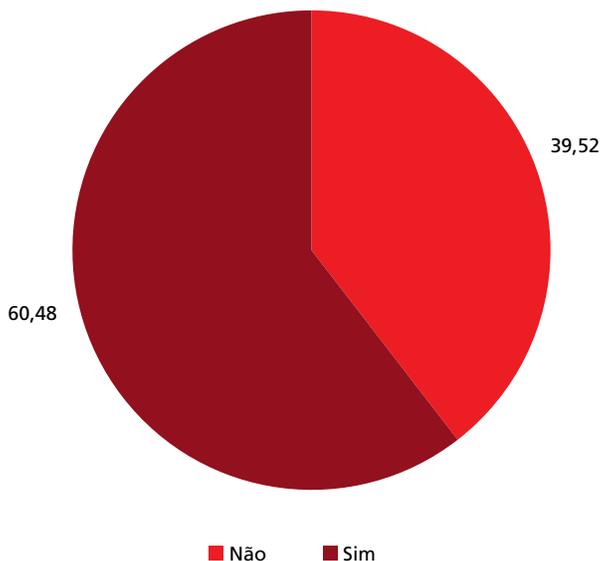
O ponto de partida para a investigação foi a existência ou não de relacionamento dos indivíduos com o banco por meio de uma conta. Os dados revelaram que 60,48% da população brasileira possuem pelo menos uma conta em banco, enquanto 39,52% declararam não possuir nenhuma conta.<sup>6</sup> As evidências empíricas aqui apontadas confirmam assim a grande demanda ainda não atendida da população por serviços financeiros.

---

5. O conceito subjacente à diferenciação entre esses subgrupos será explorado na seção 2 deste capítulo.

6. Na pesquisa SIPS Bancos, os respondentes foram ouvidos quanto ao seu relacionamento com os bancos exclusivamente enquanto pessoas físicas, de forma que os dados não podem ser usados para análises ligadas ao crédito produtivo.

GRÁFICO 1  
População bancarizada no Brasil  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Considerando que o SIPS 2010 utilizou como técnica a *amostragem por cotas*, foi garantida na pesquisa, ao mesmo tempo, representatividade e operacionalidade, possibilitando maximizar as estimativas, e de forma a obter-se uma margem de erro de 5%, com nível de confiança de 95%, para os níveis do Brasil e das grandes regiões,<sup>7</sup> o percentual de excluídos representa um número acima de 50 milhões de brasileiros com mais de 18 anos sem conta bancária.<sup>8</sup> A despeito dos esforços empreendidos para a inclusão bancária desde 2005, o país ainda apresenta uma expressiva parcela da população sem nenhuma conta bancária.

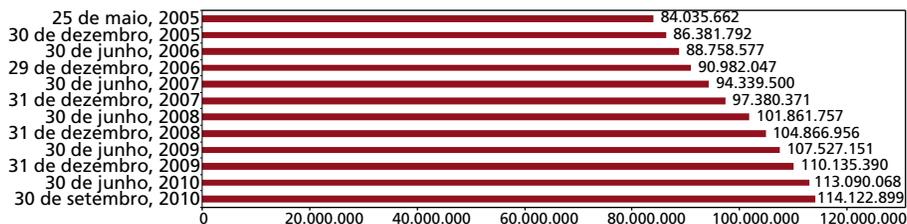
Esse número é um indicador relevante da bancarização da população e pode ser analisado em conjunto com o indicador comumente utilizado pelo BCB, que é o número de CPFs com relacionamentos ativos nas instituições financeiras, levantado a partir do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS). O CCS não foi criado com a finalidade de ser um indicador de bancarização, mas sim para servir como subsídio de informação para as investigações financeiras conduzidas pelas autoridades competentes. A despeito disso, os números do ban-

7. Mais detalhes sobre os aspectos metodológicos da pesquisa são apresentados no capítulo inicial desta publicação.

8. Considerando como referências as estimativas para a população brasileira da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009.

co de dados revelam uma intensificação do relacionamento entre a população e as instituições financeiras. A evolução desse número, observada entre 2005 e 2010, revela que as políticas recentes voltadas à bancarização da população têm surtido efeito: em pouco mais de cinco anos, houve uma expansão de mais de 35,80% dos CPFs ativos com relacionamento no Sistema Financeiro Nacional.

GRÁFICO 2  
Evolução dos CPFs ativos



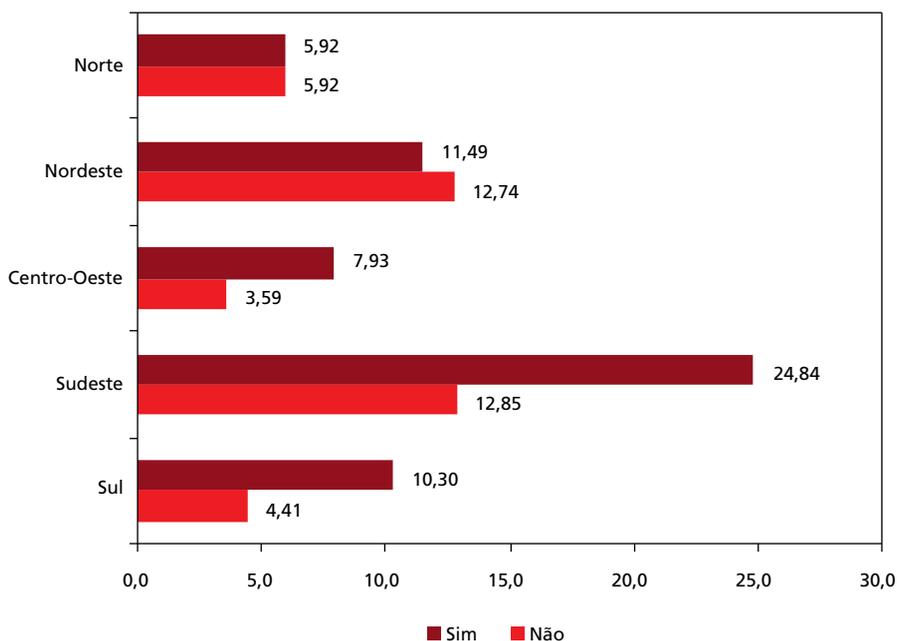
Fonte: BCB. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/Nor/relinfcfin/relatorio\\_inclusao\\_financeira.pdf](http://www.bcb.gov.br/Nor/relinfcfin/relatorio_inclusao_financeira.pdf)>.  
Elaboração dos autores.

De fato, os números do SIPS confirmam os dados do CCS. Os respondentes que informaram possuir conta bancária foram ainda perguntados também sobre há quanto tempo possuíam a conta. Mais de 35% deles informaram que a conta havia sido aberta nos últimos cinco anos, o que confirma uma das hipóteses iniciais desta pesquisa: ainda que incipientes, os esforços de bancarização da população empreendidos pelo governo já apresentam efeitos perceptíveis. Se, de fato quase 40% dos brasileiros com mais de 18 anos ainda não estão formalmente incluídos no Sistema Financeiro Nacional, o cenário em 2010 já apresentava avanços muito significativos em relação a 2005.<sup>9</sup>

Os números mais amplos exigem, entretanto, um olhar mais regional para a questão: assim como no caso de diversas outras políticas públicas, é sabido que o alcance dos esforços de bancarização da população não atinge de forma equânime as diferentes regiões do país. No gráfico 3 são expostos os dados em relação ao total de respondentes de cada região.

9. Mais informações sobre as políticas implementadas e ações empreendidas no Brasil para a inclusão financeira podem ser encontradas em: <<http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>>.

GRÁFICO 3  
**População bancarizada – distribuição regional**  
 (Em %)

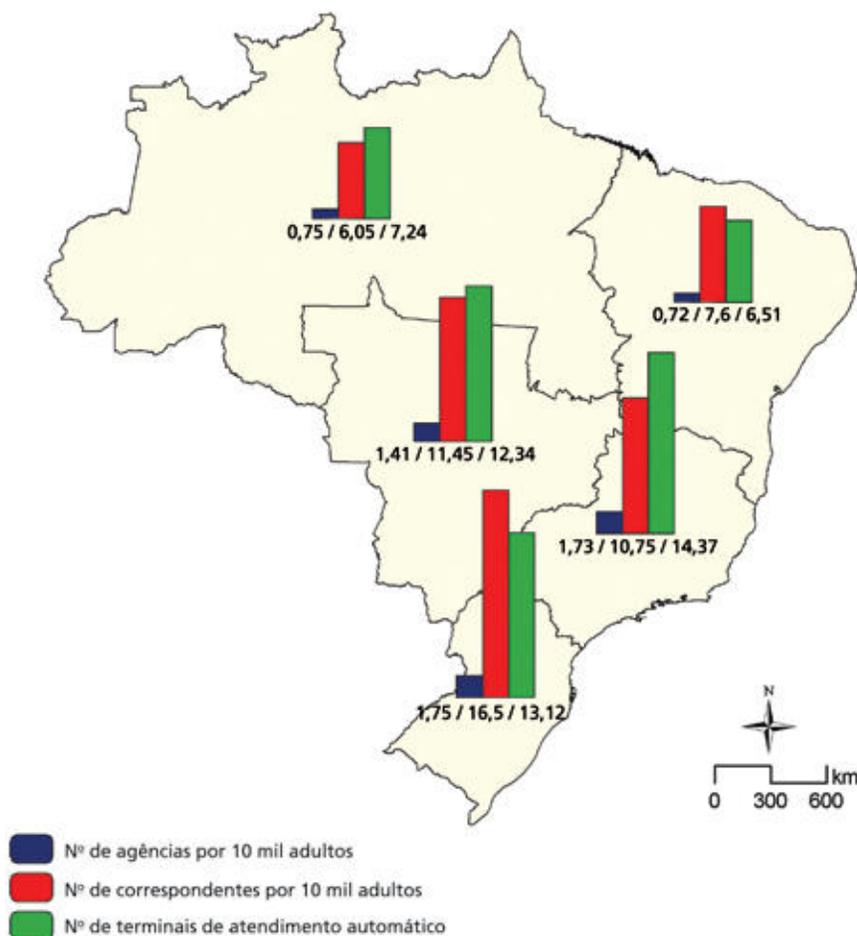


Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

O olhar regional sobre os dados revela que o percentual de cidadãos com conta bancária é muito maior nos estados do Centro-Oeste, Sul e Sudeste, onde em torno de 70% da população já é bancarizada, e que o Norte e o Nordeste de fato apresentam quase metade de sua população acima de 18 anos sem nenhuma conta bancária. Os dados coletados sobre o impacto do acesso geográfico às agências e aos chamados pontos de atendimento, como correspondentes bancários, por exemplo, revelam que apenas 0,55% dos respondentes sem conta bancária indicou a distância de sua residência e/ou trabalho como motivo para não possuir conta. Entretanto, é digno de atenção o fato de que nas regiões Norte e Nordeste tanto o número de agências e pontos de atendimento quanto o de terminais de atendimento automático para cada 10 mil habitantes seja bastante inferior aos números das demais regiões. No caso específico das agências bancárias, observa-se que os números daquelas regiões são quase 50% inferiores aos existentes nas regiões mais desenvolvidas do país.

MAPA 1

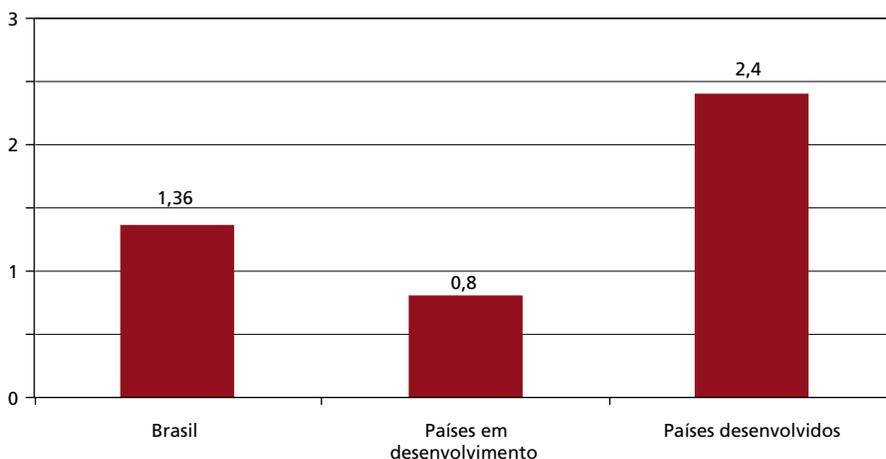
Número de agências, pontos de atendimento e terminais de atendimento automático para cada 10 mil habitantes



Fonte: BCB. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/Nor/relinfin/relatorio\\_inclusao\\_financeira.pdf](http://www.bcb.gov.br/Nor/relinfin/relatorio_inclusao_financeira.pdf)>.

Em uma perspectiva comparada mais ampla, os dados nacionais indicam que existe 1,36 agência bancária para cada 10.000 habitantes. Nos países em desenvolvimento, o mesmo indicador é de 0,8 agência, e nos países desenvolvidos o indicador é de 2,4 agências para cada 10 mil habitantes.

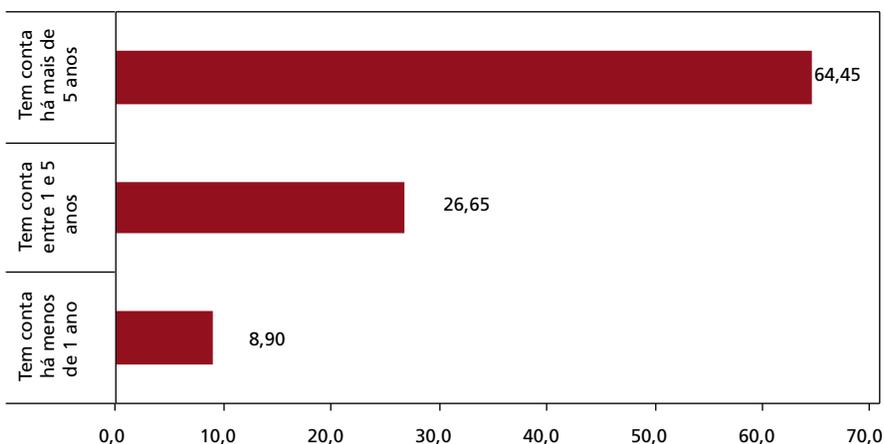
GRÁFICO 4  
Número de agências bancárias para cada 10 mil habitantes



Fontes: BCB/Informações sobre entidades de interesse do Banco Central (Unicad) (junho/2010) e Finance Access 2009/ Consultative Group to Assist the Poor (CGAP).

O questionário aplicado buscou adicionalmente verificar qual o percentual do grupo dos bancarizados que havia aberto a sua conta nos últimos cinco anos. Os resultados nos permitem observar que 35,5% do grupo, o que equivale a mais de 28 milhões de brasileiros, foi formalmente incluído nos últimos cinco anos. O estudo do perfil desses cidadãos recém-bancarizados pode ser considerado um ponto de partida para o entendimento do alcance das políticas implementadas no país ao longo da última década.

GRÁFICO 5  
Tempo de conta bancária  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Como se observa na tabela 1, esse grupo é formado majoritariamente por maiores de 30 anos (70,6%), mulheres (54,1%), não brancos (59,3%), com escolaridade até o ensino fundamental (55,96%) e renda até cinco salários mínimos (73,6%). Se à primeira vista a comparação entre o perfil dos recém-bancarizados e o perfil dos cidadãos que possuem conta há mais de cinco anos não apresentam grandes diferenças, é interessante destacar alguns aspectos que, ainda que representando diferenças aparentemente sutis, se evidenciam nos dados. Inicialmente, há mais jovens (até 29 anos) entre o grupo mais recentemente bancarizado (29,38%) que entre aqueles com mais tempo de conta (29,73%). Aquele grupo também possui, proporcionalmente, mais mulheres: 54,09% contra 53,04%. Uma das variáveis que concentra as maiores diferenças numéricas entre os subgrupos é a etnia: o grupo dos recém-bancarizados não brancos – grupo que reúne os negros, pardos, amarelos e indígenas – é mais de 5,5% maior entre aqueles que abriram a sua primeira conta em banco há menos de cinco anos que entre aqueles que já a possuíam antes de 2005.

TABELA 1  
Perfil socioeconômico dos recém-bancarizados

		Possui conta há menos de 5 anos		Possui conta há mais de cinco anos		Qui-quadrado de Pearson	Significância
		Número de observações	%	Número de observações	%		
Idade	Maiores que 30 anos	423	70,62	774	71,27	239,628	0,000
	Até 29 anos	176	29,38	312	28,73		
	<b>Subtotal</b>	<b>599</b>	<b>100,00</b>	<b>1086</b>	<b>100,00</b>		
Sexo	Feminino	324	54,09	576	53,04	4,854	0,028
	Masculino	275	45,91	510	46,96		
	<b>Subtotal</b>	<b>599</b>	<b>100,00</b>	<b>1086</b>	<b>100,00</b>		
Etnia	Não branca	354	59,30	582	53,74	15,144	0,010
	Branca	243	40,70	501	46,26		
	<b>Subtotal</b>	<b>597</b>	<b>100,00</b>	<b>1083</b>	<b>100,00</b>		
Região	Sul	77	12,85	155	14,27	44,297	0,000
	Sudeste	227	37,90	423	38,95		
	Centro-Oeste	65	10,85	117	10,77		
	Nordeste	152	25,38	260	23,94		
	<b>Subtotal</b>	<b>599</b>	<b>100,00</b>	<b>1086</b>	<b>100,00</b>		
Escolaridade	Analfabeto até 8ª série do 1º grau (primário)	335	55,93	626	57,64	35,980	0,000
	2º grau completo ou incompleto (colegial)	186	31,05	313	28,82		
	Superior incompleto ou pós-graduação	78	13,02	147	13,54		
	<b>Subtotal</b>	<b>599</b>	<b>100,00</b>	<b>1086</b>	<b>100,00</b>		

(Continua)

(Continuação)

		Possui conta há menos de 5 anos		Possui conta há mais de cinco anos		Qui-quadrado de Pearson	Significância
		Número de observações	%	Número de observações	%		
Renda	Até 2 SMs (até R\$ 1.020,00)	209	35,36	395	35,94	37,820	0,000
	Renda entre 2 e 5 SMs	226	38,24	408	37,12		
	Mais de 5 a 10 SMs (de R\$ 2.250,00 a R\$ 5.100,00 )	106	17,94	181	16,47		
	acima de 10 SMs (mais de R\$ 5.100,00)	50	8,46	115	10,46		
	<b>Subtotal</b>	<b>591</b>	<b>100,00</b>	<b>1099</b>	<b>100,00</b>		
<b>Total</b>		<b>1690</b>					

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

As diferenças regionais também são relevantes: se considerarmos conjuntamente as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, elas concentram 2,5% a mais de correntistas com menos de cinco anos de conta que as regiões Sul e Sudeste reunidas. A indicação de que grupos sociais menos afluentes tenham realmente sido atingidos nos esforços mais recentes para a inclusão bancária se confirma quando finalmente observamos as diferenças entre os grupos na variável *renda*: o grupo de renda de até dez salários mínimos é 2% maior entre os respondentes bancarizados há menos de cinco anos.

Com o objetivo de confirmar se essas diferenças apontadas eram estatisticamente significantes entre o percentual de respondentes com conta aberta há menos de cinco anos e os bancarizados antes de 2005, utilizou-se o teste de qui-quadrado de proporções de Pearson. Ainda que para todas as variáveis comparadas os resultados tenham sido significantes a 5%, o teste mostrou maiores diferenças entre as proporções para as variáveis faixa etária, região, renda e escolaridade, e mais baixas para etnia. Para a variável gênero, o teste de qui-quadrado não captou diferenças, mas, ainda que de dimensões menores, elas puderam ser observadas no *plots* gráficos do teste.

Outra hipótese investigada pelo SIPS estava ligada à percepção da população sobre a função dos bancos: ainda que os recursos disponíveis para crédito à pessoa física tenham se expandido via algumas modificações regulatórias ocorridas ao longo da última década,<sup>10</sup> como o crédito consignado, por exemplo, o crédito pessoal do sistema bancário não seria visto como um instrumento de financiamento acessível pela população. Um bloco de questões do questionário foi destinado a tentar confirmar essa suposição.

10. O crédito no Brasil, medido em relação ao PIB, saltou de 26% em 2001 para 47% em 2010.

Todos os entrevistados, bancarizados ou não, foram indagados a respeito de qual seria a principal finalidade de um banco. A tabela 2 traz os percentuais das respostas dadas pelos entrevistados agrupadas em três grandes categorias, conforme suas características de finalidade e oferta e distribuídas pelas duas subamostras (com e sem conta em banco) e pelo total da amostra.

TABELA 2  
**Principal função de um banco**  
(Em %)

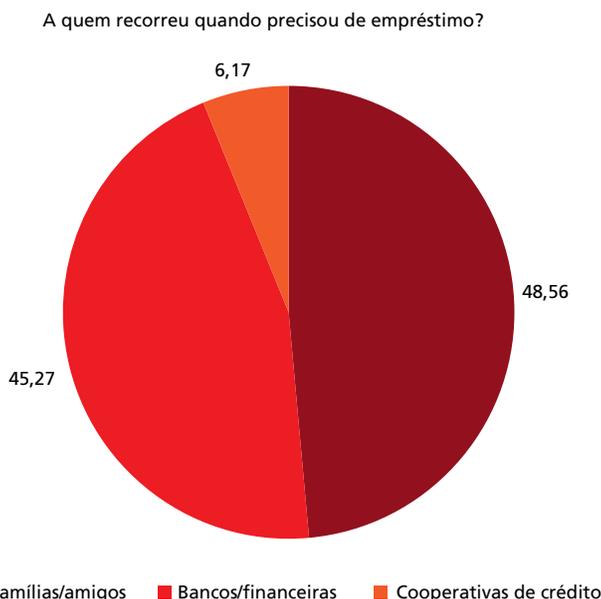
Categorias	Não possuem conta bancária	Possuem conta bancária	Média da amostra
Movimentar ou guardar dinheiro	57,5	64,9	62,1
Emprestar dinheiro	5,6	3,0	4,5
Pagar contas ou oferecer produtos e serviços	30,7	29,8	29,5

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Muito embora os resultados sejam próximos na comparação dos grupos e com o total da amostra, algumas diferenças sobressaem. Dentre essas, cabe ressaltar que entre aqueles que não possuem conta bancária a percepção de que a principal função de um banco seria a de emprestar dinheiro é bastante superior ao grupo possuidor de conta bancária. As diferenças entre as proporções foram testadas com o teste do qui-quadrado que indicou que elas são estatisticamente significantes, sendo assim capazes de sugerir algumas novas hipóteses para investigações futuras, dentre elas a de que a necessidade de crédito pode ser maior justamente na camada da população que não participa do sistema bancário. Uma das consequências disso seria a propensão a recorrer a outras fontes de crédito, que provavelmente envolvem custos mais altos, ou, no caso de fontes informais, como familiares e amigos, contribuir para que os desequilíbrios financeiros se perpetuem nesses núcleos.

Duas outras questões estavam ligadas à hipótese da dificuldade de acesso ao crédito. Perguntou-se aos respondentes se já haviam precisado de um empréstimo. Entre os não bancarizados, pouco mais de 23% informaram já ter precisado contrair um empréstimo, sendo que metade recorreu, nessa ocasião, a familiares e amigos, e a outra metade a bancos/instituições financeiras e cooperativas de crédito. Confirma-se assim a hipótese acima levantada: a intensiva utilização da população da alternativa de financiamento *familiares e amigos* reflete a importância que os serviços financeiros adequados poderiam ter na vida dessa população.

GRÁFICO 6

**Fontes de financiamento utilizadas pelos não bancarizados**  
 (Em %)


Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

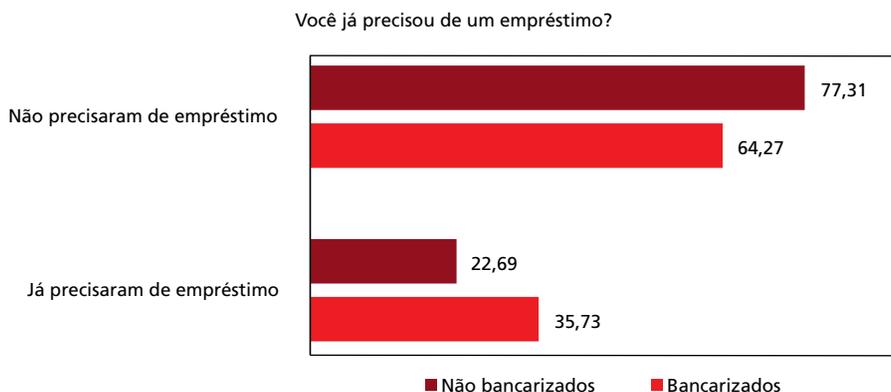
Adicionalmente, é interessante observar que as cooperativas de crédito ainda parecem pouco expressivas, de forma geral, na capacidade de atendimento aos não bancarizados: apenas pouco mais de 6% dos respondentes apontaram-nas como uma alternativa diante da necessidade de obtenção de crédito. Os números de acompanhamento do SFN disponibilizados pelo BCB indicam que em dezembro de 2007 havia no Brasil 1.465 cooperativas e, em junho de 2011, elas eram apenas 1.348, uma diminuição de quase 9%.

Nesse mesmo período, os dados indicam uma expansão de mais de 17% no número de *sociedades de financiamento, crédito e investimento*, as chamadas “financeiras”, que passaram de 51 para 62 instituições. Uma das principais funções reais das “financeiras” é o financiamento de bens de consumo duráveis aos consumidores finais, conhecido popularmente como crediário. A elevada taxa de “opção” dos consumidores pelas financeiras, em detrimento das cooperativas, observada pelo SIPS, assim como os dados do BCB anteriormente expostos, pode indicar que de fato essa parcela de não bancarizados da população requer não somente políticas públicas destinadas a permitir a sua inclusão, mas também esforços adicionais que permitam o acesso justo ao crédito.

## GRÁFICO 7

## Necessidade de crédito – bancarizados versus não bancarizados

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Entre os clientes com conta bancária, pouco mais de 35% informaram ter necessitado de um empréstimo nos últimos cinco anos, sendo que, destes, mais de 80% recorreram ao próprio banco em que são correntistas para obter o crédito. Entretanto, quase 20% dos respondentes bancarizados informaram que não conseguiram o empréstimo junto ao seu banco, o que revela que, assim como ocorre com os não bancarizados, o acesso ao crédito nesse grupo também pode precisar de políticas focalizadas, principalmente em um cenário de expansão da idade ativa da população e do chamado “crescimento da classe média”, o que pode significar que o endividamento passa a ocorrer por parte de novos consumidores recém-incluídos e não a perpetuação do endividamento da mesma base de clientes, como ocorre em economias mais maduras.

GRÁFICO 8  
Necessidade de crédito em cinco anos – bancarizados *versus* não bancarizados  
(Em %)



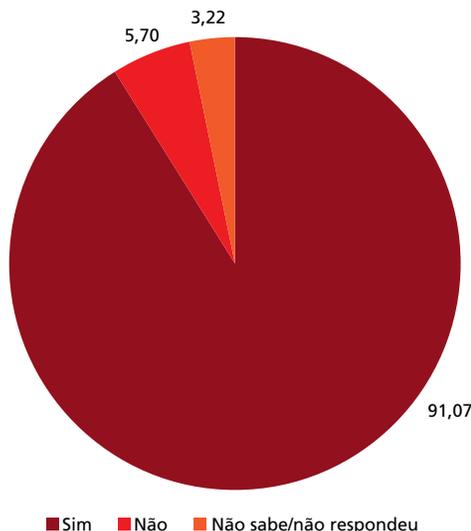
Fonte: SIPS/lpea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Tal sugestão ganha ainda mais força diante de outro dado revelado pelo questionário do SIPS: mais de 90% dos entrevistados bancarizados pretendiam, à época da pesquisa, recorrer ao seu banco para obter um empréstimo, 97% dos quais não possuía nenhum empréstimo bancário.

GRÁFICO 9

**Intenção de empréstimo nos próximos meses – bancarizados**  
(Em %)

Você pretende pedir empréstimo no seu banco nos próximos meses?



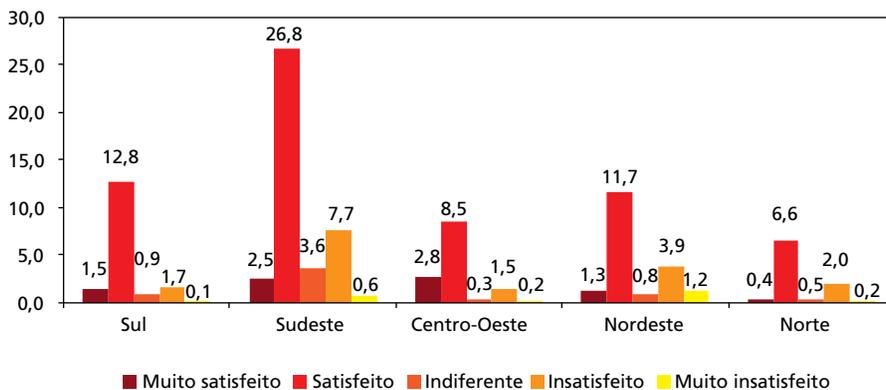
Fonte: SIPS/Ipea, 2010  
Elaboração dos autores.

Partindo da premissa de que, além da posse da conta bancária, é essencial para a efetiva inclusão financeira que o cidadão perceba que os serviços prestados pelas instituições financeiras são adequados às suas necessidades, o questionário do SIPS avaliou também adicionalmente os aspectos ligados à satisfação dos usuários.

Em relação ao tempo médio necessário para a movimentação da conta, os usuários encontram-se em geral satisfeitos. Considerando os resultados nacionais, quase 75%, entre muito satisfeitos e satisfeitos avaliam o tempo gasto para a movimentação adequado, enquanto 19% estão insatisfeitos ou muito insatisfeitos. Ao analisar os resultados por região, evidencia-se uma maior concentração de usuários insatisfeitos nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte do país.

GRÁFICO 10

**Satisfação dos usuários com o tempo médio de gasto com a movimentação de conta**  
(Em %)



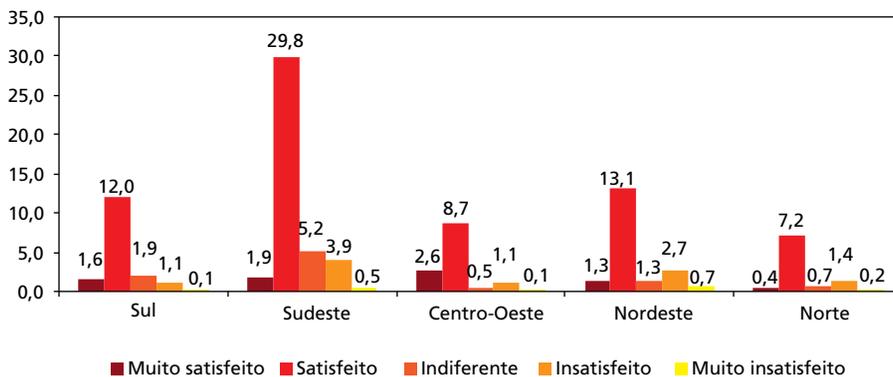
Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

Os usuários foram adicionalmente indagados a respeito da sua satisfação de forma geral com o atendimento prestado pelos bancos. Quase 80% deles encontram-se satisfeitos, enquanto menos de 12% informaram que não se consideram satisfeitos com os serviços prestados. Novamente, assim como ocorreu na avaliação de satisfação para o tempo de movimentação da conta, os clientes insatisfeitos estão mais concentrados nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte.

GRÁFICO 11

**Satisfação dos usuários em relação ao atendimento geral prestado pelos bancos**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.

Elaboração dos autores.

### 3 A EXCLUSÃO FINANCEIRA

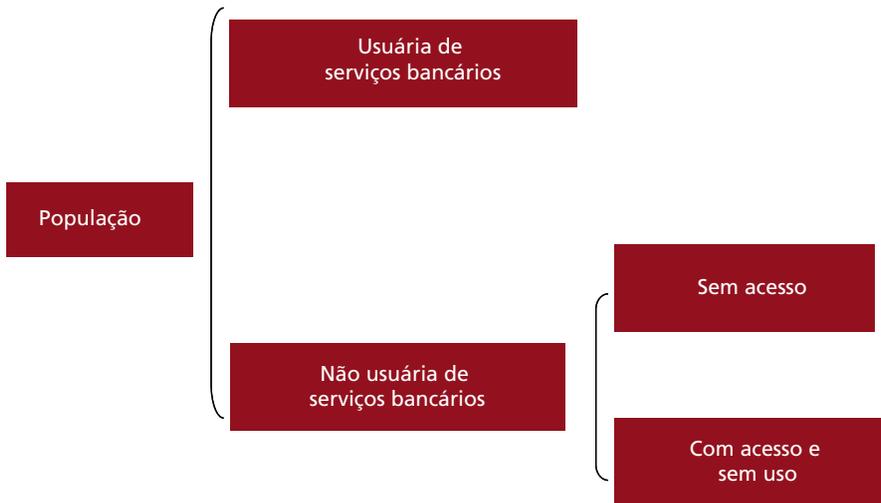
De acordo com o BCB, a inclusão financeira pode ser definida como “o processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades contribuindo com a sua qualidade de vida”. É oportuno destacar que, mesmo reconhecendo a importância que outros atores do SFN e mesmo de fora do Sistema têm no processo de inclusão financeira, o SIPS optou por definir o escopo de sua investigação apenas aos bancos comerciais e múltiplos com carteiras comerciais. Estes são definidos formalmente no SFN como “instituições financeiras captadoras de depósitos à vista” e respondiam, em junho de 2010, por 84% do ativo total do Sistema Financeiro,<sup>11</sup> de modo que se acredita que, a despeito das limitações inerentes a essa escolha metodológica, a análise da questão da inclusão financeira no caso nacional a partir da investigação do que em realidade é a “inclusão bancária” é adequada para a finalidade pretendida.

Um aspecto adicional da definição acima apresentada trata do “efetivo acesso e uso”. Ainda que os termos “acesso” e “uso” possam parecer à primeira vista sinônimos, algumas distinções precisam ser feitas, mesmo porque estas são essenciais à compreensão da questão pelos formuladores de políticas públicas. A compreensão desse panorama pode ser facilitada a partir do *framework* da Finscope, uma organização africana que realiza estudos sobre as percepções dos consumidores sobre serviços e questões financeiras. Para a organização, a população pode ser dividida entre os usuários e não usuários de serviços bancários, sendo que, dentre este último grupo, estariam os não usuários voluntários, ou seja, aqueles que teriam condições de acesso ao Sistema Financeiro, mas voluntariamente optam por não fazer parte dele. Há ainda o subgrupo dos sem acesso, que justificam essa situação por diversas razões que serão aprofundadas em momento posterior deste trabalho. O questionário aplicado pelo SIPS foi estruturado de modo a dividir a amostra em dois grupos – os usuários e não usuários, e, adicionalmente, as perguntas contemplaram de forma diferenciada os não usuários voluntários e aqueles que de fato gostariam de ter uma conta bancária, de forma a permitir a investigação das razões por trás da decisão de não utilização.

---

11. Dados disponíveis em Relatório de Inclusão Financeira Número 1 – 2010. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/relatorio\\_inclusao\\_financaira.pdf](http://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/relatorio_inclusao_financaira.pdf)>.

FIGURA 1  
**Framework de análise da exclusão financeira**



Fonte: Finscope. Disponível em: <<http://www.finscope.co.za/>>.

Esse *framework* adotado no presente trabalho permite que se avance além dos números discutidos na primeira seção. Os dados mais amplos apontados pelo SIPS Bancos levantam diversas questões. Ora, se o sistema bancário brasileiro é reconhecido internacionalmente como moderno e intenso na utilização de tecnologias de informação e comunicação, além da qualificação dos seus profissionais e considerável capilaridade, e se o país tem apresentado significativos índices de crescimento econômico e desenvolvimento social desde a estabilidade macroeconômica propiciada pelo Plano Real, por que parte expressiva da sociedade brasileira não consegue ser incluída no sistema financeiro nacional?

Neste sentido, o SIPS, além de investigar quais seriam os obstáculos encontrados por esse estrato da população para conseguir abrir a sua conta bancária, procurou caracterizar de modo mais preciso quem são esses cidadãos que atualmente não possuem contas bancárias. Para atingir esse objetivo, foi utilizada a regressão logística, técnica estatística multivariada de dependência que relaciona um conjunto de variáveis independentes com uma variável dependente categórica. No caso em tela, a variável dependente categórica é *ter ou não uma conta bancária*.

### 3.1 Barreiras para a inclusão financeira

Os dados do SIPS permitiram quantificar o número de brasileiros que se encontram em cada uma das situações apontadas pela Finscope e apresentadas na figura 1. As diferentes possibilidades de resposta poderiam ser reunidas em três grupos principais:

- Razões ligadas ao acesso: sob o ponto de vista geográfico/físico, o questionário se propôs a observar o acesso por meio da opção *O banco é muito longe da minha casa*. A questão foi ainda observada sob o ponto de vista da dificuldade de acesso à informação, que no caso seria traduzida adequadamente por uma educação financeira possivelmente deficiente. Para esse aspecto, havia as opções *Não confio em bancos*, *Não sei como abrir uma conta* e *Não entendo bem como os bancos funcionam*.
- Razões ligadas à Affordability ou capacidade de pagamento, que englobam as opções: *Não tenho dinheiro para guardar em um banco*, *Eu estou desempregado* e *As tarifas cobradas são muito altas*;
- Razões ligadas à Elegibility ou elegibilidade: grupo composto pela alternativa *Não tenho os documentos necessários para abrir uma conta*.
- O questionário tinha ainda as opções *Prefiro usar dinheiro em espécie* e *Não tenho vontade de ter uma conta*, desenhadas com o objetivo de dimensionar o grupo dos não usuários que teriam acesso, mas que relatam não usar serviços bancários por vontade própria. Quando perguntados quanto aos motivos de não possuírem uma conta, 29,5% dos não usuários informam essas alternativas, o que dessa forma indicaria a dimensão do grupo dos com acesso e sem uso.

Além dessa parcela que constituiria o grupo dos com acesso e sem uso, há um grupo de 5,3% dos respondentes que indicou razões ligadas ao acesso à informação. Essas respostas também apontam para a necessidade de intensificação de campanhas de educação financeira para a população.

As demais motivações apresentadas, que englobam 57% dos não usuários, são as ligadas à capacidade de pagamento e elegibilidade, situações que caracterizam a exclusão financeira, tais como ausência de documentação necessária, tarifas consideradas altas, insuficiência de recursos financeiros disponíveis para abertura de conta e desemprego.

TABELA 3  
Obstáculos à inclusão bancária

Por que motivo você não tem uma conta em banco?	%
Não tenho dinheiro para guardar em um banco	40,30
Não tenho vontade de ter uma conta	21,63
Prefiro usar dinheiro em espécie	7,86
Outro motivo	7,95
Eu estou desempregado	7,49
As tarifas cobradas são muito altas	5,82
Não confio em bancos	3,42

(Continua)

(Continuação)

Por que motivo você não tem uma conta em banco?	%
Não tenho documentos necessários para abrir uma conta	3,14
Não sei como abrir uma conta	1,11
Não entendo bem como os bancos funcionam	0,74
O banco é muito longe da minha casa	0,55
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

Uma das dimensões tradicionalmente bastante associada ao desafio da inclusão financeira é o acesso geográfico. Dentre os não usuários, cerca de 0,5% justificou a ausência de relacionamento com a instituição financeira pelo fato de a agência ser longe de sua residência/local de trabalho, mesmo que 32% dos respondentes tenham afirmado que a agência mais próxima fica em um bairro distante de sua residência ou local de trabalho ou mesmo em uma cidade vizinha.

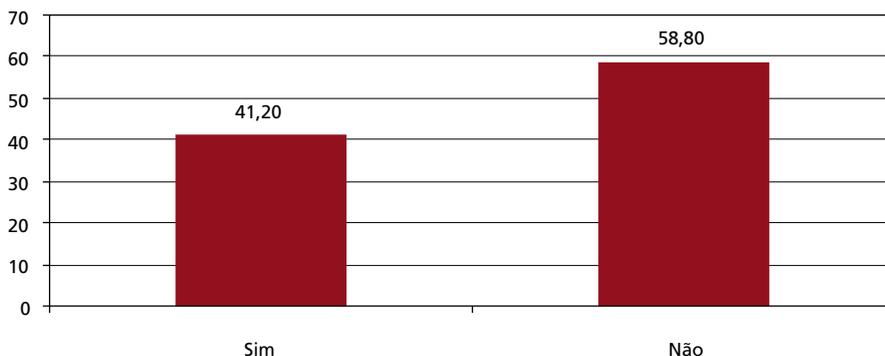
Considerando que os usuários dos serviços bancários são 60,48% da população acima de 18 anos, ou 79 milhões de brasileiros, os não bancarizados representam numericamente quase 52 milhões de pessoas que não possuem nenhuma conta bancária. Nesse grupo, foram identificados mais de 15 milhões de pessoas que declararam “não ter vontade de abrir uma conta” ou “preferir usar dinheiro em espécie”, que, portanto, poderiam ser *a priori* apontados como a parcela da população que corresponde ao grupo com acesso e sem uso. O grupo dos sem-acesso corresponderia, dessa forma, a mais de 37 milhões de cidadãos.<sup>12</sup>

A radiografia da exclusão financeira evidenciada pelos resultados da pesquisa é ainda complementada pelos dados que revelam que mais de 40% dos não usuários informam que desejam ser recepcionados pelo Sistema Financeiro Nacional e mais de um quarto deste contingente (26,6%) mais do que desejam, acreditam ter condições financeiras necessárias para possuir uma conta bancária. Esse grupo de usuários é o alvo potencial de políticas públicas que visem à viabilização de mercado, dado que esses “novos correntistas” provavelmente se constituíram em potenciais consumidores dos produtos e serviços disponíveis nas instituições bancárias.

12. Considerando como referências as estimativas para a população brasileira da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2009 do IBGE.

GRÁFICO 12

**Desejo de possuir conta bancária por parte dos não bancarizados**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
Elaboração dos autores.

O SIPS buscou ainda investigar se os não bancarizados já haviam sido procurados pelos bancos com propostas para abrir uma conta: 44,9% responderam que sim, mas alegaram que na ocasião a abertura não foi concretizada por motivos como tarifas altas (28,29%), não possuir os documentos necessários para abrir uma conta (14,6%), estar desempregado na ocasião (13,7%) e por não ter entendido bem como os bancos funcionavam, razão alegada por cerca de 4% dos cidadãos sem conta.

### 3.2 Análise de regressão

Um modelo de regressão logística foi elaborado com o objetivo de identificar quais fatores influenciariam mais fortemente a probabilidade de um cidadão ter ou não uma conta bancária. Modelos de regressão linear não poderiam ser utilizados nesse caso, pois em um ajuste em linha reta dos dados, estes frequentemente assumiriam valores inferiores a 0 ou superiores a 1, o que não seria adequado para a análise da relação entre fatores preditores e a probabilidade de ocorrência de um evento. Como a função logística está limitada a valores entre 0 e 1, previsões impossíveis não são geradas pelo modelo.<sup>13</sup>

Dessa forma, o modelo de regressão logística foi estimado para avaliar se e em que medida cada uma das variáveis independentes contribui para o fato de o cidadão ter ou não conta bancária. A variável dependente (Y) indica se o cidadão possui conta bancária (=1) ou se ele não possui nenhuma conta bancária (=0) e a série de indicadores ( $X_1, \dots, X_p$ ) constitui o conjunto de variáveis independentes. A hipótese em teste é a de que as diferentes variáveis sociodemográficas influenciam de forma diversa a probabilidade de o respondente ter ou não conta bancária. O questionário aplicado

13. Mais detalhes sobre o método de regressão logística e suas premissas podem ser verificados em Hair *et al.* (2009) e Hosmer e Lemeshow (1989).

para o SIPS possuía questões de caracterização do respondente que foram utilizadas como variáveis explicativas no modelo: idade, sexo, escolaridade, renda, etnia e origem geográfica, identificada pela região do país onde residia o respondente. A variável idade foi tratada como numérica, enquanto todas as demais variáveis explicativas da base categórica – sexo, região, escolaridade, renda, etnia – e a variável categorizada renda foram transformadas como *dummies*, de modo a facilitar a interpretação dos resultados.

Para a elaboração dos modelos de regressão, foram testados os métodos por passos (*stepwise*) e *enter*. No método *enter*, são incorporados ao modelo todas as variáveis explicativas, sendo ele apropriado para uso em casos em que há certeza de que todas as variáveis são necessárias para se estimar os parâmetros do modelo. Os métodos por passos, por sua vez, apresentam inclusão ou exclusão de variáveis a cada etapa. No *backward*, todas as variáveis são inicialmente incorporadas e uma variável pode ser eliminada de cada vez. O método *forward* segue incorporando variáveis a cada etapa. Enquanto em uma etapa do procedimento *backward* são comparados vários modelos reduzidos com um único modelo completo devido ao objetivo de eliminar uma variável, em uma etapa do procedimento *forward* as comparações são feitas entre vários modelos completos e um único modelo reduzido, graças ao objetivo de incorporar uma variável (CHARNET *et al.*, 1999).

Seguindo a sugestão de Hair *et al.* (2009), e com o objetivo de obter boa estimativa da eficiência classificatória do modelo, a amostra foi separada em duas partes: uma utilizada para estimação do modelo e outra para testar a eficiência da classificação, a chamada *holdout sample* ou amostra de validação. A amostra utilizada para estimação, também chamada de amostra de treinamento, contou com 2.090 casos. Esse número de casos corresponde a, aproximadamente, 75% do conjunto total de respondentes. O processo de escolha foi realizado por meio do gerador de números aleatórios do *software* SPSS 15.0. Os casos com *missing values*, isto é, aqueles em que o entrevistado declarou que não saberia opinar ou simplesmente não respondeu às questões utilizadas para a base de dados usada no modelo, foram desconsiderados.

Como todas as variáveis explicativas empregadas tratavam da caracterização socioeconômica do respondente, inicialmente optou-se pela utilização do método *enter*. Para avaliar o ajustamento do modelo, regressões alternativas foram rodadas, sempre utilizando o conjunto de variáveis da regressão logística original. Foram utilizados os métodos *enter* e *stepwise*, sendo que para o *stepwise*, as regressões usaram uma das possibilidades oferecidas pelo SPSS, a de maior coeficiente de Wald. Os resultados dos três critérios são sumariados na tabela 4.

TABELA 4  
**Comparação entre os métodos *enter* e *stepwise***

		Seleção de variáveis								
		Stepwise						Enter		
		Foward			Backward					
		cutvalue 0,4	cutvalue 0,5	cutvalue 0,6	cutvalue 0,4	cutvalue 0,5	cutvalue 0,6	cutvalue 0,4	cutvalue 0,5	cutvalue 0,6
Número de Variáveis										
2LL		2282,784	2282,784	2282,784	2284,504	2284,504	2284,504	2279,464	2279,464	2279,464
Pseudo R2	Cox & Snell	0,142	0,142	0,142	0,141	0,141	0,141	0,143	0,143	0,143
	Nagelkerke	0,191	0,191	0,191	0,19	0,19	0,19	0,193	0,193	0,193
Teste de Coeficientes do Modelo	Chi-quadrado	292,201	292,201	292,201	290,482	290,482	290,482	295,522	295,522	295,522
	Sig.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Homer & Lemeshow	Chi-quadrado	2,422	2,422	2,422	5,736	5,736	5,736	7,187	7,187	7,187
	Sig.	0,965	0,965	0,965	0,677	0,677	0,677	0,517	0,517	0,517
Taxa de Classificação Correta Amostra de treinamento (%)		64,40	67,80	65,70	63,80	67,70	65,50	65,10	66,80	66,50
Taxa de Classificação Correta Amostra de Validação (%)		67,10	68,10	66,60	68,20	68,30	66,20	67,60	67,60	66,60

Fonte: SIPS/Ipea, 2010.  
 Elaboração dos autores.

O ajuste geral do modelo é feito testando se o modelo hipotetizado, no caso a existência de relações entre o fato de o cidadão ter ou não conta bancária e variáveis sociodemográficas, apresenta ajustamento aos dados coletados.

Pela tabela 4, apresentada anteriormente, observa-se que o menor valor de -2LL foi de 2279,46, para o modelo *enter*, o que indica que o modelo proposto de fato apresenta um bom ajustamento aos dados e a hipótese nula em teste não pode ser rejeitada. Entretanto, na regressão logística é importante observar outros indicadores de ajustamento. Em síntese, a técnica utilizada nos indicou que para o modelo completo, com as 22 variáveis independentes, a análise da distribuição qui-quadrado para o valor de -2LL permite apoiar que ele apresenta um bom ajustamento aos dados. A comparação do modelo completo ao modelo *stepwise* foi favorável ao primeiro, pelo valor de -2LL (2.282,784 para 2.279,46) e de Cox & Snell. Em que pese, no *cutvalue* de 0,5, a Taxa de Classificação Correta Amostra de Validação ser 0,5% maior no método *stepwise*, não é significativo a ponto de superar o melhor ajuste do modelo *Enter* (66,8% do modelo completo contra 67,8% do modelo *stepwise*).

O percentual de observações corretas obtido pelo modelo foi de 66,8%. Dos 1.260 respondentes com conta bancária, 989 (78,5%) foram classificados corretamente. Para os respondentes que não possuíam nenhuma conta bancária, o *hit ratio* (taxa de acerto) foi de 49,2%, uma vez que 4.086 dentre os 830 respondentes sem conta foram devidamente classificados pelo modelo. O *hit ratio* de 66,8% foi obtido partindo-se de um valor de corte de 0,5, *default* do SPSS. Foram também rodados modelos com valor de corte igual à possibilidade de pertinência do maior dos grupos (com conta bancária, com probabilidade de 0,6) e para o menor dos grupos (sem conta bancária, com probabilidade de 0,4), sendo que os *hit ratios* obtidos nesses modelos foram inferiores.

A validação do modelo de regressão logística é obtida por meio da aplicação do modelo na *holdout sample* (HAIR *et al.*, 2009). As taxas de acerto na amostra de validação são quase idênticas às taxas de acerto da amostra de treinamento: 66,8% nesta, contra 67,6% naquela. Isto leva à conclusão de que o modelo de regressão logística possui suporte empírico tanto na amostra de validação quanto na de treinamento. Da mesma forma, a análise dos coeficientes das variáveis independentes selecionadas pelo modelo mostrou que 18 entre os 22 coeficientes selecionados são estatisticamente diferentes de 0 a um nível de significância de 0,05.

Na tabela 5 estão os coeficientes obtidos para a regressão logística. A significância dos coeficientes nesse método é dada pela estatística Wald, que é a razão entre o coeficiente (B) e o erro-padrão (S.E.). A hipótese em teste, no caso, é a de que o coeficiente B é diferente de 0. Hair *et al.* (2009), ao descreverem as principais características e suposições da regressão logística, afirmam que a medida de Wald é a mais indicada para se aferir a contribuição para o resultado de cada variável independente, exceto para

situações em que os coeficientes sejam extremamente altos. Se o nível de significância da estatística Wald for menor que 0,10, o coeficiente é útil para o modelo.

TABELA 5  
Conta bancária e variáveis sociodemográficas – coeficientes da regressão logística

	Variáveis na equação					
	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Idade	0,022	0,003	43,835	1	0,000	1,022
RESU	0,650	0,174	13,956	1	0,000	1,915
RESE	0,425	0,141	9,040	1	0,003	1,529
RECO	0,640	0,177	13,111	1	0,000	1,897
RENE	0,057	0,146	0,154	1	0,694	1,059
SEMASC	0,426	0,086	24,466	1	0,000	1,531
ESC_ANAL_4	-2,091	0,203	105,972	1	0,000	0,124
ESC_5_8	-1,483	0,191	60,205	1	0,000	0,227
ESC_SEG_GRAU	-0,866	0,187	21,462	1	0,000	0,420
ET_BR	1,360	1,003	1,840	1	0,175	3,896
ET_PR	1,054	1,007	1,096	1	0,295	2,870
ET_AM	1,171	1,052	1,240	1	0,266	3,224
ET_PAR	1,214	1,002	1,468	1	0,226	3,366
ET_IND	3,206	1,471	4,747	1	0,290	24,672
REN_ATE2	-1,996	0,480	17,319	1	0,000	0,136
REN_2_5	-1,598	0,478	11,198	1	0,001	0,202
REN_5_10	-1,325	0,485	7,479	1	0,006	0,266
REN_10_20	-0,927	0,515	3,247	1	0,072	0,396
Constante	0,729	1,130	0,417	1	0,519	2,073

Elaboração dos autores.

Obs.: Variáveis incorporadas pelo modelo – Idade, RESU, RESE, RECO, RENE, SEMASC, ESC\_ANAL\_4, ESC\_5\_8, ESC\_SEG\_GRAU, ET\_BR, ET\_PR, ET\_AM, ET\_PAR, ET\_IND, REN\_ATE2, REN\_2\_5, REN\_5\_10, REN\_10\_20.

O modelo de regressão logística selecionou, entre as 22 variáveis independentes sugeridas, as 18 variáveis que contribuem de forma relevante para o poder discriminante da função logística e, portanto, têm mais influência no fato de o cidadão ter ou não conta bancária.

Foi possível, a partir da base de dados gerada pela pesquisa do SIPS, determinar um modelo que contempla as seguintes variáveis: Região Sul, Região Sudeste, Região Centro-Oeste e Nordeste, Idade, Sexo, Escolaridade até o Ensino Fundamental, Escolaridade até o Ensino Médio, Renda até 2 salários mínimos, Renda entre 5 e 10 salários mínimos e Renda entre 10 e 20 salários mínimos.

A interpretação dos coeficientes na regressão logística é feita sobre o coeficiente exponenciado. Se ele for menor do que 1, a relação com a variável resposta é negativa, ou seja, à medida que a variável explicativa aumenta, diminui a probabilidade de ter

conta em banco ou (dependendo de quem é zero ou um). Se o  $\exp(b)$  for maior do que 1, a relação é positiva, portanto quanto maior o valor da variável explicativa maior a probabilidade de ter conta em banco.

Dessa forma, os *outputs* do modelo selecionado nos indicam que, no espaço multivariado, há muito leve relação entre ter maior idade e ter conta em banco, mas que pode ser considerada levemente significativa. Há 1,9 vez mais chances, quase o dobro, de uma pessoa da região Sul ter conta em banco, do que uma pessoa que não é dessa região. Essa chance de ter conta em banco é 1,5 vez maior para alguém do Sudeste, e 1,8 vez maior para alguém do Centro-Oeste. Em contrapartida, essa vantagem não aparece para a região Nordeste. Existe 1,531 vez mais chance de uma pessoa do sexo masculino ter conta em banco do que uma pessoa do sexo feminino. Na escolaridade, existe menos chance de uma pessoa que tem até o segundo grau concluído ter conta em banco, pois os betas exponenciados são menores do que 1, do que uma pessoa que tem o ensino superior concluído, já que o ensino superior é o contraste dos outros níveis de ensino. Nas pessoas de cores branca e parda, a razão entre as chances de ter conta em banco sobre a de não ter é maior do que nas cores amarela e preta. No modelo parece que existe muito mais chances de uma pessoa indígena ter conta em banco do que de outra cor, mas isso ocorre porque na amostra existe apenas uma pessoa que se declarou indígena, e ela possui conta em banco. Quanto à variável renda, à medida que a renda aumenta a razão entre a chance de ter conta em banco sobre a de não ter conta vai aumentando.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados do SIPS Bancos indica alguns pontos de atenção para os formuladores de políticas públicas do setor. Em primeiro lugar, os resultados apontam que quase 40% da população adulta do país ainda não possuem nenhum tipo de conta bancária. No momento em que o país vive um processo de crescimento, com expansão do trabalho e da renda, há ainda bastante espaço para a viabilização de mercado, visto que os dados apresentados indicam também que parte significativa do contingente de cidadãos sem conta bancária gostaria de poder abrir uma conta. Ações de desenvolvimento de mercado são também essenciais, uma vez que os números do SIPS evidenciam que 35% da população que tem conta bancária abriu esta conta nos últimos anos, o que possivelmente está relacionado com os esforços governamentais em diminuir as barreiras de acesso aos serviços financeiros.

Assim, se essas ações pareceram efetivas, elas ainda são incipientes em termos de alcance. Diversas barreiras ainda se revelam presentes para a população, principalmente as ligadas à capacidade de pagamento (*affordability*) e à elegibilidade. Os resultados da pesquisa permitiram ainda a constatação de que são imprescindíveis ações de educação financeira, que visem esclarecer a população quanto ao funcionamento dos bancos e às condições para abertura de conta. Essas ações parecem necessárias também para evitar o endividamento excessivo da parcela da população

que aspira à inclusão, pois parte expressiva desse grupo, assim como ocorre com os cidadãos já bancarizados, pretende recorrer a empréstimos bancários.

Ainda que questões de acesso geográfico não tenham sido apontadas como as barreiras principais pelos respondentes, os dados do BCB indicam não somente a desigualdade entre as regiões no que se refere ao número de pontos de atendimento, mas também que a média nacional, mesmo quando usadas como referência as regiões Sul e Sudeste, que apresentam os melhores indicadores nacionais de acesso, são bastante inferiores aos países desenvolvidos. Os indicadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste se aproximam, por sua vez, às médias apresentadas pelos países em desenvolvimento.

Foi usada a regressão logística com o objetivo de obter, a partir dos dados da pesquisa, maior entendimento sobre as variáveis sociodemográficas que estão mais associadas ao fato de uma pessoa ter ou não conta. O modelo que apresentou o melhor ajuste aos dados mostrou que há uma relação levemente significativa entre ter uma idade maior e possuir conta em banco. As relações foram bastante significativas para as variáveis de região, dado que a origem do cidadão, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, está fortemente associada com a bancarização. Analogamente, as questões de gênero, escolaridade, renda e etnia se mostraram importantes: a probabilidade de ter conta aumenta entre homens, pessoas com nível superior e à medida que aumenta a renda. No que se refere à etnia, os brancos e pardos possuem mais chances de ter conta em banco que os amarelos e negros.

As demandas sociais identificadas nos dados do SIPS passam por acesso a serviços financeiros, crédito, facilidade de abertura de contas e menores custos de transação. Como expandir as ações para alcançar maior impacto? Se não resta dúvida sobre a ampliação do acesso a serviços financeiros no Brasil ao longo da última década, certamente ainda permanece central a necessidade de reavaliações de políticas públicas em aspectos políticos e regulatórios, assim como de infraestrutura, que permitam ainda mais alcance do processo de bancarização. Dessa forma, haverá maior diversidade na oferta de serviços financeiros às camadas menos afluentes da sociedade.

Especialmente pelo lado da oferta, as mudanças regulatórias idealmente devem permitir o desenvolvimento de produtos mais voltados às necessidades desse contingente de brasileiros que aspira à inclusão financeira. Isso requer o desenvolvimento de produtos e soluções inovadoras mais voltadas a esse mercado e, assim, às suas necessidades. O estabelecimento de novos produtos pode expandir a base de usuários. As instituições precisam ter, assim, orientação para uma clientela mais ampla do que a que tradicionalmente atendida pelo Sistema Financeiro Nacional.

As desigualdades sociais e regionais que se constatam nos dados não devem ser entendidas apenas como indícios de uma situação indesejável para o país. Ações são necessárias para que a continuidade desse cenário de exclusão financeira de um grupo relevante de nossa população adulta não se transforme em um mecanismo de perpetuação dessas

desigualdades. Para tanto, é necessário garantir ao Estado um conjunto de dados que permita uma atuação mais eficaz em pontos específicos da complexa demanda da população brasileira. Os dados primários obtidos a partir da percepção da população disponibilizados pelo SIPS, se já representam um aprimoramento das funções do Ipea, ainda não são um retrato completo da relação da população com os bancos. Evidencia-se, entretanto, o grande potencial que existe na associação desses dados e percepções aos indicadores objetivos já coletados e disponibilizados pelo BCB e por entidades do setor para que o setor público estruture da melhor maneira suas ações e para que sociedade civil entenda o que de fato é interesse comum e quais as demandas mais requisitadas ao Estado.

## REFERÊNCIAS

- AKHTER, S.; DALY, K. Finance and poverty: evidence from fixed effect vector decomposition. **Emerging Markets Review**, v. 10 n. 3, p. 191-206, Sept. 2009.
- ARMENDARIZ, B.; AGHION, J. **The economics of microfinance**. Cambridge: MIT Press, 2005. p. 352.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **FAQ – Contas** (abertura, encerramento e bloqueio). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CONTASFAQ>>, acesso em: 2 ago. 2011.
- BANCO MUNDIAL. **Finance for all: policies and pitfalls in expanding access**. 2007. Disponível em: <<http://www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf>>.
- BRASIL. **Relatório de Inclusão Financeira 2010**. Brasília: BCB, 2010. n. 1. Disponível em: <[www.bcb.gov.br/?microfin](http://www.bcb.gov.br/?microfin)>.
- CHARNET, R. *et al.* **Análise de modelos de regressão linear com aplicações**. Campinas: Unicamp, 1999.
- HAIR, J. F. *et al.* **Multivariate data Analysis**. 7. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2009.
- HONOHAN, P. Cross-country variation in household access to financial services. **Journal of Banking & Finance**. v. 32, n. 11, p. 2493-2500, Nov. 2008.
- HOSMER, D. W.; LEMESHOW, S. **Applied Logistic Regression**. New York: Wiley 1989.
- LEVINE, R. Finance and growth: theory and evidence. **Handbook of Economic Growth**, Amsterdam, 1. ed., v. 1, p. 865-934, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Finance and the Poor**. Manchester School. Brown University, Department of Economics, 2007.
- MOOKERJEE, R.; KALIPIONI, P. Availability of financial services and income inequality: the evidence from many countries **Emerging Markets Review**, v. 11, n. 4, p. 404-408, Dec. 2010.

SIPS TRABALHO E RENDA: TRABALHADORES OCUPADOS E DESOCUPADOS

**ANÁLISE DA PERCEPÇÃO SOCIAL DOS TRABALHADORES  
OCUPADOS E DESOCUPADOS SOBRE TRABALHO E RENDA  
NO BRASIL**

Sandro Pereira Silva\*

**1 INTRODUÇÃO**

Este texto tratou de abordar os resultados auferidos pela pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)<sup>1</sup> sobre a temática *trabalho e renda*, desenvolvida ao longo do segundo semestre de 2010. O questionário aplicado contou com cerca de 30 perguntas objetivas que abordaram os principais aspectos da inserção laboral, efetiva e potencial, dos grupos populacionais de natureza diversa frente ao mercado de trabalho: assalariados, conta-própria, pequenos empregadores, desempregados e inativos (IPEA, 2011a; 2011b).

A aplicação do questionário da pesquisa considerou a distribuição dos domicílios por região do país, bem como sua distribuição por cotas de amostragem. Os parâmetros básicos para definição dessas distribuições vieram da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra de pessoas entrevistadas foi dividida em três grupos – ocupados, desempregados e inativos – seguindo aproximadamente os conceitos usados nas pesquisas de emprego:

- *Ocupados*: definidos como aqueles que declararam ter exercido atividade remunerada na semana anterior à entrevista, ou estarem temporariamente afastados.
- *Desempregados*: todos os indivíduos que declararam não ter exercido qualquer atividade remunerada, mas ter procurado emprego na semana de referência.
- *Inativos*: foram considerados os indivíduos que: *i*) declararam ter trabalhado apenas realizando atividades não remuneradas no próprio domicílio

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

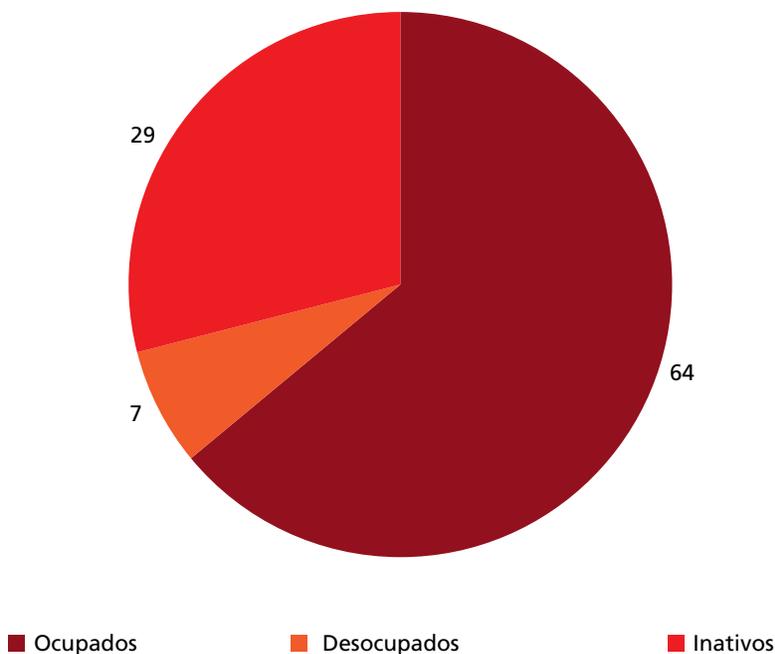
1. A pesquisa do SIPS, desenvolvida pelo Ipea, fornece um amplo e valioso quadro de informações que permite analisar como a população brasileira percebe os serviços de utilidade pública oferecidos nas diferentes regiões, sobretudo em áreas urbanas, colaborando para a maior eficácia e eficiência dos investimentos públicos.

(afazeres domésticos, tarefas em cultivo, pesca ou criação de animais destinados à própria alimentação, ou construção destinada ao próprio uso dos moradores);<sup>2</sup> e *ii*) declararam não ter trabalhado nem procurado trabalho na semana de referência.

A composição da amostra refletiu, grosso modo, as taxas de participação (razão entre nº de pessoas economicamente ativas e população em idade ativa) e de desemprego (razão entre nº de desempregados e nº de pessoas economicamente ativas) observadas nas áreas urbanas brasileiras entre as pessoas de 18 anos ou mais. O gráfico 1 demonstra a composição quanto à participação no mercado de trabalho entre as 2.773 pessoas que participaram da pesquisa respondendo aos questionários.

GRÁFICO 1

**Divisão da amostra por situação laboral na semana anterior à entrevista**  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

O foco deste texto recaiu sobre os integrantes da população economicamente ativa (PEA), composta pelos trabalhadores declarados como ocupados ou desocupados. Em termos gerais, buscou-se analisar as seguintes questões com relação à percepção social dos entrevistados sobre a temática do trabalho e renda na

2. Cumpre lembrar que tais situações seriam classificadas como *ocupação em atividade não remunerada* pelo IBGE.

sociedade brasileira contemporânea: *i*) a percepção sobre o respeito aos direitos trabalhistas e às condições de trabalho; e *ii*) a percepção quanto às exigências e dificuldades para o acesso ao trabalho remunerado no Brasil. Espera-se, com isso, contribuir para o debate atual sobre políticas públicas de proteção social e regulação do mercado de trabalho no Brasil.

## 2 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

O mercado de trabalho no Brasil é marcado por uma forte heterogeneidade que caracteriza as relações de trabalho referentes às diferentes formas de inserção ocupacional. A dinâmica recente do mercado de trabalho no Brasil e suas respostas às mudanças políticas e econômicas que ocorreram a partir do início da segunda metade do século XX explicam em grande medida essa heterogeneidade estrutural atual.

De maneira bem sintética, Cacciamali (2010) diferenciou três períodos nos últimos 30 anos, que moldaram o mercado de trabalho no Brasil. O primeiro período, 1979-1989, foi marcado pela dimensão política que envolveu a Lei da Anistia em 1979 até a promulgação da Constituição de 1988, definindo o reordenamento jurídico no país pós-Regime Militar. Esse período ocorreu sob uma forte recessão econômica, sobretudo entre os anos 1980 e 1983, cujas consequências foram: elevação exacerbada do desemprego, queda de salários e elevação da informalidade na economia.

O segundo período, 1989-1999, marcou-se pelo processo de reestruturação produtiva, impulsionado por medidas de liberalização econômica e pelas ações de política monetária e fiscal para a estabilização da moeda a partir de 1994, que acarretou manutenção de elevadas taxas de juros, sobrevalorização cambial em regime de câmbio fixo e baixo crescimento econômico. Como efeito, manteve-se a tendência de baixa geração de empregos, queda na renda real e aumento da precarização no mercado de trabalho, com elevação das taxas de ocupação informal e aprofundamento da terceirização, inclusive no setor público.

O terceiro período iniciou-se em 2000 e vem até os dias atuais, em que se verifica o crescimento do produto, do emprego e, a partir de 2004, dos salários também. A taxa média de crescimento da ocupação nesse período (de 2000-2010) foi o dobro da observada no período anterior (2,8% contra 1,4%), com destaque para o emprego formal, revertendo uma tendência detectada desde os anos de 1980 de aumento das relações de emprego informal. Com isso, as taxas de inatividade e desemprego decresceram ao longo dos anos 2000, e o rendimento médio do trabalho subiu.

Sobre os principais fatores que permitiram essa reversão de cenário de crescimento econômico e aquecimento do mercado de trabalho no Brasil, Cacciamali (2010) enfatizou que, na verdade, o que houve foi uma confluência de

fatores que envolveram: políticas sociais e de distribuição de renda, com forte impacto na diminuição dos índices de pobreza; políticas de mercado de trabalho, com destaque para a valorização do salário mínimo (SM) a partir de 2004; fortalecimento do sistema educacional, com o investimento em novas escolas técnicas e *campi* universitários; a ação dos sindicatos junto ao Executivo e Legislativo nacional; além da expansão do crédito (produtivo e pessoal), que garantiu o consumo interno, e um cenário internacional favorável, puxado pelas altas taxas de crescimento chinês.

Outro ponto importante para a caracterização do mercado de trabalho é o conjunto de normas que o regulam. Dedecca (2010, p. 32-33) analisou as diferentes dimensões que marcaram o regime de regulação pública do mercado de trabalho no Brasil nos últimos anos. O autor destacou três dimensões que para ele foram fundamentais para o crescimento do emprego e a melhoria na distribuição de renda nos últimos anos. São elas: *i*) regulação das condições básicas para a contratação de força de trabalho, com a definição do salário mínimo, jornada semanal de trabalho, proibição do trabalho infantil, controle das condições de trabalho, restrição à demissão etc.; *ii*) regulação no âmbito da proteção social e do trabalho, com as políticas de previdência, saúde, seguro-desemprego, qualificação profissional, entre outras; e *iii*) reconhecimento do direito de representação e organização coletiva dos trabalhadores, marcado pela emergência de novas instituições políticas que explicaram a democratização do Estado brasileiro e suas funções, que permitiu a liberdade de organização sindical e partidária dos trabalhadores.

A regulação do trabalho também estabeleceu um sistema de proteção social para os indivíduos que vivem de sua força de trabalho. Historicamente, a proteção social no Brasil está amplamente condicionada à inserção do indivíduo no mundo do trabalho, e o mecanismo que lhe garante isso é a formalização contratual da relação de trabalho. A elevação recente da criação anual de postos de trabalho formais, além de garantir a um número maior de indivíduos o acesso a uma série de direitos trabalhistas constitucionais, possibilitou também a queda da taxa de informalidade no mercado de trabalho nos últimos anos, revertendo um cenário de elevação da informalidade que se desenhava desde os anos 1980. De acordo com os dados da pesquisa mensal de emprego (PME) do IBGE, a soma dos trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada e dos empregadores por conta própria, que em 2004 representavam 41,7% do total de ocupados, caiu para 37,5% em 2009.

No entanto, os índices de informalidade ainda são altos no país, o que favorece a manutenção do fenômeno da precarização social do trabalho, que se expressa especialmente pela crise do fordismo e emergência de um modelo de

acumulação flexível, causando impactos significativos nas formas de contratação de mão de obra. De acordo com Druck, Oliveira e Jesus (2010), malgrado o crescimento recente das oportunidades de ocupação no mercado de trabalho formal brasileiro, a precarização social do trabalho não apenas permanece como um fenômeno presente, como também apresenta uma nova reconfiguração, que a torna mais ampliada. Além disso, o trabalho precarizado propicia um ambiente fértil para a ocorrência de assédio moral via desqualificação, desvalorização e outros maus-tratos aos trabalhadores que dependem desses postos de trabalho, causando-lhes os mais diversos tipos de constrangimento.

Por outro lado, a caracterização do trabalho informal, ou sua definição enquanto precarizado, não é uma tarefa trivial. Existe uma miríade de formas de inserção profissional que escapam à dicotomia formal/informal. São muitos os trabalhos que levantam essa problemática desde os anos 1980 (CACCIAMALI, 1982; DEDECCA; BALTAR, 1997; GALIZA; GONZALEZ; SILVA, 2010). As próprias categorias estatísticas disponibilizadas pelas pesquisas de emprego nacionais impõem sérios limites para se avançar nesta compreensão.

Nesse sentido, para os fins propostos neste artigo, escolheu-se adotar as categorias estatísticas padrão, em especial as utilizadas pela PNAD do IBGE. As denominações *formal* e *informal* ficaram restritas à categoria dos *assalariados sem carteira assinada*, para diferenciá-los dos assalariados devidamente formalizados por um contrato de trabalho, seja trabalhador do setor privado, público ou militar.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1 Ocupados

Essa categoria representa a grande maioria da população amostrada, com 64% do total. No intuito de captar melhor a heterogeneidade de sua composição, seus integrantes foram divididos em dois subgrupos de análise: *i*) trabalhadores assalariados; e *ii*) trabalhadores por conta própria ou pequenos empregadores.<sup>3</sup>

##### 3.1.1 Trabalhadores assalariados

Do total de ocupados, o grupo dos trabalhadores assalariados responde por 60,8%. Esse subgrupo pode ser dividido ainda entre trabalhadores assalariados

---

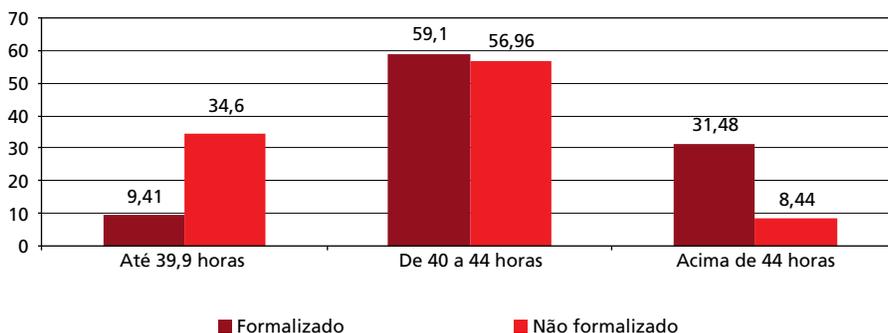
3. Considera-se aqui que o fato de um indivíduo ser proprietário de alguns instrumentos de trabalho, pelos quais consegue oferecer alguns empregos (com ou sem carteira assinada), não é condição suficiente para que seja considerado um *capitalista*. Enquanto não há clara separação entre capital e trabalho, ou, em outras palavras, enquanto a rentabilidade do empreendimento estiver associada à participação do proprietário no processo de produção, este continuará dependente de seu próprio trabalho e, por isso, será considerado um *trabalhador*. O corte aqui utilizado para definir *empregador de pequeno porte* foi o corte mais frequentemente utilizado nas estatísticas e pesquisas que versam sobre a *economia informal*, qual seja, empregadores com, no máximo, cinco empregados.

com contratos formalizados (empregado com carteira de trabalho assinada, servidor público civil e militar), que perfizeram 69,6% do subgrupo, e trabalhadores assalariados sem contrato de trabalho formalizado, que totalizaram 30,4% dessa amostra. Nesse tópico, tratou-se também de analisar a diferença de percepções entre os assalariados formalizados e não formalizados (ou informais),<sup>4</sup> sobretudo, no que tange à jornada de trabalho, acesso a direitos e remuneração.

Em termos de jornada de trabalho, duas questões principais foram levantadas. A primeira delas indagou se os trabalhadores realizam horas extras habitualmente, fenômeno vedado pelas normas que regulam a duração do trabalho. A ampla maioria dos assalariados formais e informais afirmou que não, ainda que entre os formais 29,4% tenham afirmado que sim. Entre os informais, esse percentual é de 8,8%, o que não necessariamente significa que estes se submetam a jornadas menores.

Uma das razões para isso pode ser o fato de que a maior parte dos assalariados informais possui jornadas *atípicas* – inferiores a 40 horas ou, então, superiores a 44 horas semanais, como se pode ver no gráfico 2. A propósito, 38,7% deles trabalham mais que o limite previsto nas normas laborais, percentual superior ao dos assalariados formais (33,8%). O que talvez ocorra neste caso é que esse sobretrabalho dos informais não é por eles encarado como a realização de horas extras, mas como parte integrante do tempo normal de trabalho, o que demonstra certa dificuldade de controle sobre seu tempo de trabalho.

GRÁFICO 2  
Horas trabalhadas habitualmente por semana  
(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

4. Embora o conceito de trabalho informal englobe uma miríade de possibilidades, dada a heterogeneidade do mercado de trabalho no Brasil, para os fins deste texto considera-se empregado informal aquele que não possui nenhum contrato de trabalho formalizado.

Outra questão levantada foi se essas horas extras habitualmente realizadas são pagas ou compensadas pelos empregadores. A maior parte dos trabalhadores dos dois segmentos afirmou que sim. Contudo, os trabalhadores formais apresentaram um percentual maior de respeito às normas que regulam a duração do trabalho do que os trabalhadores informais: 89,4% contra 78,6%.

Em termos da percepção da segurança no ambiente de trabalho, duas questões foram destacadas. A primeira questionou se os trabalhadores enfrentam situações que ofereçam risco à saúde ou até mesmo à vida em seus postos. Nos dois segmentos, formal e informal, a maioria afirmou não enfrenta tais situações. Mesmo assim, é mister destacar que, entre os formais, o percentual foi mais que o dobro do revelado pelos informais: 37,2% contra 18%.

O segundo questionamento foi se esses trabalhadores que enfrentam situação de risco em seus postos (ou seja, os que responderam afirmativamente à questão anterior) recebem ou não adicional de insalubridade ou de periculosidade na composição de seus salários. Constatou-se que menos da metade dos trabalhadores nos dois segmentos recebem esses adicionais. A situação é mais preocupante entre os informais, pois apenas 13,8% os recebem, enquanto para os empregados formais esse percentual é de 43,2%.

Outros dois pontos importantes levantados nesta pesquisa dizem respeito às percepções sobre casos de tratamento discriminatório ou de assédio (moral ou sexual) ocorridos no local de trabalho. Somente uma pequena parcela de trabalhadores afirmou perceber casos desses tipos em seus empregos: menos de 10% no caso de discriminação e menos de 5% no caso de assédio, tanto no segmento formal quanto no informal.

Por fim, questionou-se àqueles que afirmaram presenciar alguma ocorrência grave entre as debatidas anteriormente (excesso de jornada de trabalho, risco à saúde ou à vida, discriminação ou assédio, entre outras) se chegaram a recorrer a algum órgão competente para solucioná-la – órgão como representação coletiva no local de trabalho, sindicato, fiscalização do trabalho e assim por diante. Diagnosticou-se que apenas uma parcela ínfima recorre: 2,5% dos trabalhadores formais e 1% dos informais.

Em termos de acesso à renda, foi adotado como parâmetro o salário mínimo nacional vigente em novembro de 2010, no valor de R\$ 510,00 por mês. Este, portanto, era o menor valor que poderia ser pago a um trabalhador assalariado em tempo integral no país.<sup>5</sup> Entretanto, o gráfico 3 indica que havia

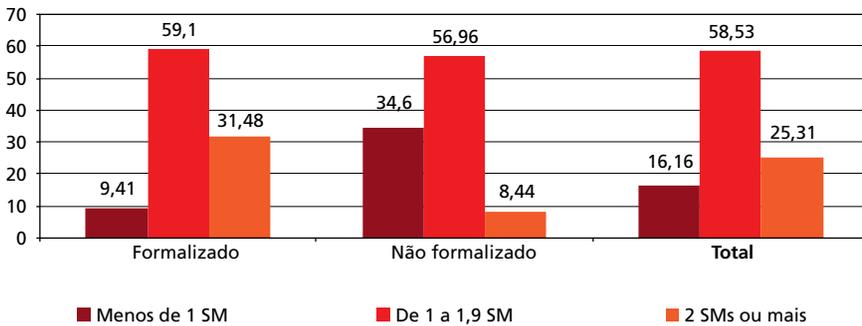
---

5. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em seu Art. 58-A, prevê que trabalhadores em regime de tempo parcial – aquele cuja duração não exceda a vinte e cinco horas semanais – podem receber salário proporcional a sua jornada. Neste caso, não há impedimento legal para o pagamento de salário menor que o salário mínimo, desde que respeitado o salário mínimo-hora.

um percentual razoável de trabalhadores ocupados em tempo integral<sup>6</sup> que não auferiam essa renda. Note-se que nem mesmo aqueles trabalhadores considerados *protegidos* (servidores públicos civis e militares e trabalhadores com carteira de trabalho assinada) estavam livres de receberem salários inferiores ao mínimo legal: 9,41% afirmaram receber. Entre aqueles que não possuíam carteira de trabalho assinada, mais de um terço não auferia o mínimo constitucional.

GRÁFICO 3

**Trabalhadores assalariados em tempo integral por faixa de salário mensal normalmente recebido, segundo situação no mercado de trabalho**  
(Em %)



Fonte: SIPS/lpea.  
Elaboração do autor.

Foi perguntado ainda como os trabalhadores percebem o recebimento dos seus salários, tanto em relação ao valor efetivamente pago quanto ao prazo do pagamento. Como resultado, uma expressiva maioria afirmou que recebe corretamente do seu empregador o seu salário, seja no que diz respeito ao valor, seja no que diz respeito à data de pagamento. Porém, observou-se que, entre os trabalhadores com contratos formalizados, 5% afirmaram não receber corretamente as obrigações por parte do empregador, enquanto no grupo dos assalariados sem carteira de trabalho assinada esse percentual foi o dobro, 10,6%. Por outro lado, um número substancial de trabalhadores formais (18,3%) afirmou que seus salários não estavam corretamente registrados na carteira de trabalho. Essa aparente contradição nas respostas dos assalariados formais pode ser decorrente do fato de uma parte dos trabalhadores levarem mais a sério outros tipos de contratação do valor de seu salário, como o contrato verbal com o empregador, em detrimento do valor expresso na sua carteira de trabalho.

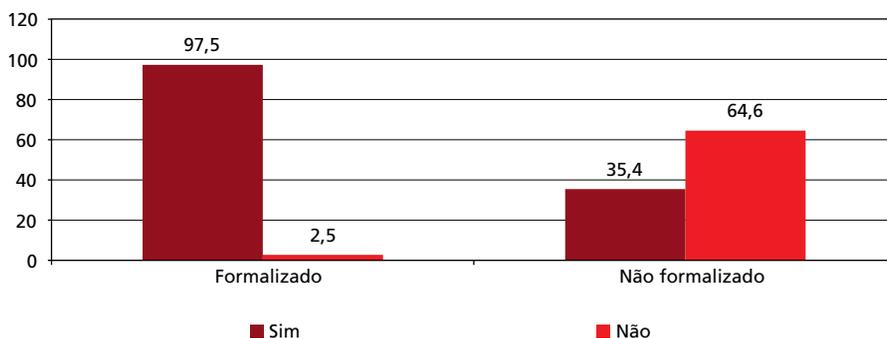
6. Considerou-se trabalho em tempo integral todo aquele que excede uma jornada de 25 horas semanais, conforme o Art. 58-A da CLT.

No entanto, essa prática, aparentemente comum no mercado de trabalho brasileiro, é utilizada por empregadores para reduzirem o valor dos encargos sociais que recaem sobre o salário de seus empregados, atitude que acarreta prejuízos monetários aos trabalhadores no caso de afastamento do trabalho por motivo de acidente, doença, maternidade ou aposentadoria. Isso porque, nessas situações, o cálculo de qualquer um desses benefícios será realizado com base no salário de contribuição (aquele anotado na carteira de trabalho) e não no salário efetivamente pago pelo empregador.

Além do valor monetário do salário que o trabalhador recebe como contraprestação dos seus serviços e das condições de seu recebimento, pesquisou-se também se os trabalhadores sentem-se violados por seus empregadores no que diz respeito ao pagamento de seus direitos trabalhistas pecuniários: um terço de férias, 13º salário e recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Primeiramente, com relação ao FGTS, que diz respeito apenas aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, 5,6% deles afirmaram que se sentem lesados no seu recolhimento por parte dos empregadores. Já no tocante ao recebimento de um terço de férias e ao 13º salário, o percentual de trabalhadores com contratos formalizados que se sentiam lesados é baixo (2,58%), mas entre os trabalhadores informais esse percentual corresponde a quase dois terços de seu total (64,6%). Esses números apontam mais uma vez a relação de extrema fragilidade dos trabalhadores informais quanto aos direitos trabalhistas vigentes no país. O gráfico 4, logo a seguir, ilustra essa discrepância.

GRÁFICO 4

**Percepção dos trabalhadores assalariados quanto ao recebimento de um terço de férias e décimo terceiro, segundo situação no mercado de trabalho**  
(Em %)

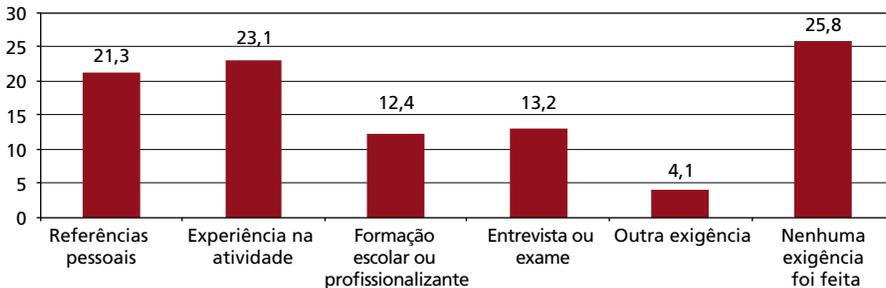


Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Sobre a temática do acesso ao trabalho, os números apontam que a qualificação profissional é uma exigência com peso apenas relativo no processo de contratação. O gráfico 5 mostra que a formação escolar regular e a formação técnico-

-profissionalizante foram apontadas como principal exigência para seu emprego atual por apenas 12,4% dos trabalhadores assalariados. Outros requisitos, como a apresentação de referências pessoais (21,3%), a experiência na atividade a ser desenvolvida (23,1%) ou mesmo a ausência de quaisquer requisitos (25,8%) apresentaram um peso maior nos processo de contratação desses trabalhadores.

GRÁFICO 5  
Principal exigência ao ser contratado  
(Em %)



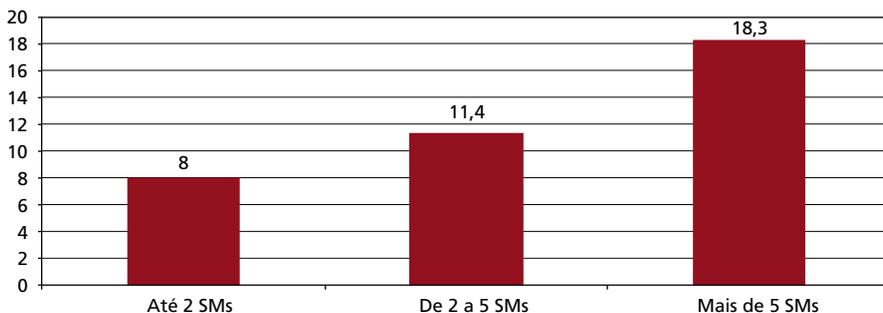
Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Apesar disso, em alguns setores de atividade, como a administração pública (19,3%) e a indústria de transformação/construção civil (15,1%), a formação escolar/técnico-profissionalizante é uma exigência com alguma relevância na contratação de trabalhadores assalariados. Já sobre o tipo de assalariamento, a exigência da qualificação profissional foi bem maior entre os assalariados formais (15,1%), enquanto entre os assalariados informais (empregados privados e empregados domésticos sem carteira assinada) essa formação parece ter peso diminuto (6,2%).

Ao comparar a formação escolar/técnico-profissionalizante com a renda familiar dos trabalhadores, nota-se que há uma exigência com alguma relevância no processo de contratação de assalariados com maior renda familiar (mais de cinco salários mínimos – 18,3%), como mostra o gráfico 6 a seguir.

GRÁFICO 6

**Trabalhadores que indicaram formação escolar/técnico-profissionalizante como principal exigência, por renda familiar total (Em %)**

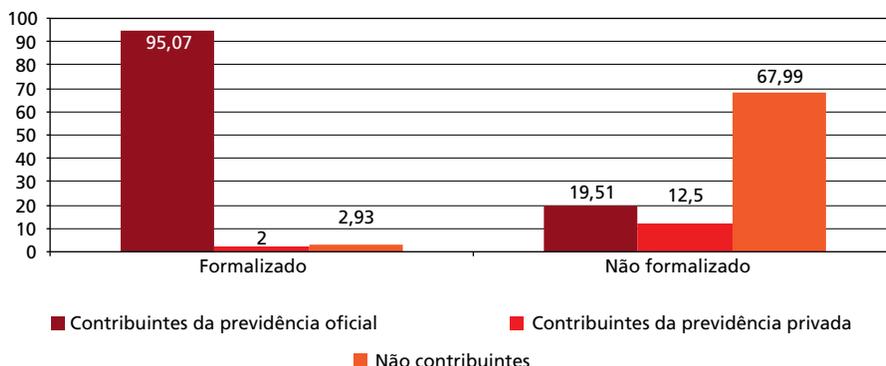


Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à contribuição ao instituto de previdência oficial – Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou regimes próprios. Isso porque a previdência social garante o acesso à renda no caso de perda da capacidade de o trabalhador gerá-la por meio do emprego, por exemplo, em situações de incapacidade por acidente, doença, maternidade ou velhice. Conforme o gráfico 7 apresenta, enquanto quase a totalidade dos trabalhadores formalizados contribui com algum tipo de previdência (sobretudo a oficial), entre os trabalhadores sem contrato de trabalho formalizado, 68,1% afirmaram que não estavam cobertos por algum sistema de previdência. Entre os motivos para a não filiação desses trabalhadores, o principal obstáculo apontado foi a insuficiência de renda, com 55,34% das respostas.

GRÁFICO 7

**Trabalhadores assalariados por situação no mercado de trabalho, segundo contribuição a instituto de previdência (Em %)**



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

### 3.1.2 Trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte

Quando se trata de trabalhadores por conta própria e de empregadores de pequeno porte, é mais complicado discutir o respeito a direitos trabalhistas, bem como a observância de adequadas condições de atividade. Até porque, historicamente, os direitos previstos nas normas laborais brasileiras referem-se apenas aos trabalhadores assalariados – com vínculos privados ou públicos, contratados junto a empresas, órgãos estatais ou domicílios particulares.

Não obstante, em alguma medida, as duas questões a seguir ajudam a dimensionar os problemas enfrentados por trabalhadores por conta própria e por empregadores de pequeno porte em suas atividades. A primeira questão refere-se ao local de funcionamento do empreendimento econômico: se ele é adequadamente estruturado, dedicado às atividades a serem realizadas. Verificou-se que mais da metade dos entrevistados que são por conta própria e pequenos empregadores (59,2%) percebem que seus locais de trabalho apresentam condições precárias.<sup>7</sup>

O gráfico 8 apresenta a percepção dos trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte com respeito aos problemas que enfrentam na condução do negócio. Ressalta-se que os três itens mais lembrados dizem respeito à jornada de trabalho: 15,3% afirmaram que não tinham controle sobre a jornada de trabalho; 14,7%, que nunca conseguiam tirar férias ou alguns dias para descansar; 10,4%, que trabalhavam muito e ganhavam pouco. Ou seja, mesmo sem um parâmetro normativo específico para regular este tema, os trabalhadores desse subgrupo relataram a existência de problemas quanto ao controle de suas jornadas laborais. Os outros dois quesitos mais lembrados dizem respeito à relação de seus empreendimentos com o mercado: 9,5% ressaltaram que tinham muitos concorrentes e poucos clientes e 7,4% destacaram que tinham uma renda muito instável e que, por isso, sentiam dificuldade em manter o negócio em determinados períodos do ano. Importa, ainda, mencionar que 31,1% não afirmaram ter qualquer das dificuldades listadas na pesquisa.

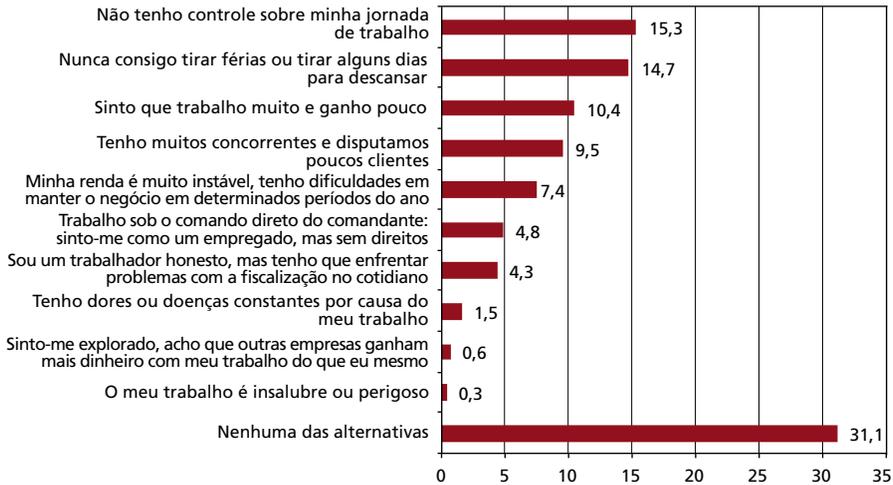
---

7. Esse percentual engloba situações em que o local é o domicílio do trabalhador, o seu veículo automotor, a via pública etc.

GRÁFICO 8

## Percepção dos trabalhadores quanto à sua atual situação de trabalho

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Outro aspecto interessante levantado pela pesquisa é que, entre os trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte, a discriminação pessoal não é um elemento que afete o desempenho de suas atividades econômicas. Somados cada item, apenas 4% dos respondentes afirmam que esse desempenho é prejudicado pelo fato de serem, eles mesmos, homens ou mulheres, jovens ou idosos, brancos ou negros, portadores de alguma deficiência ou possuidores de algum atributo estético específico. Os dois principais fatores apontados foram de ordem econômica: menor capacidade de conseguir crédito (5,2%) e insuficiência de equipamentos de trabalho (4,4%).

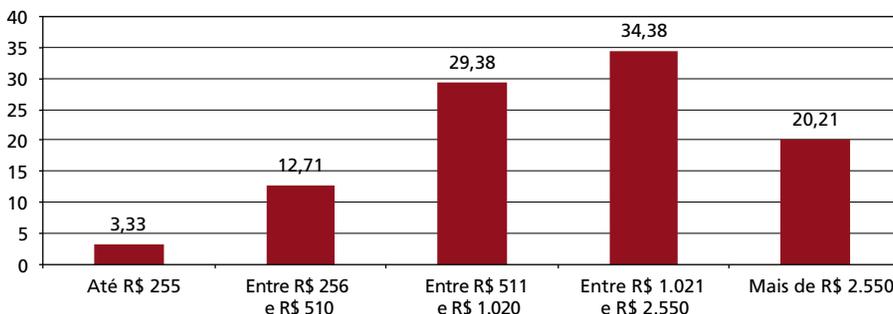
No que tange à questão da qualificação profissional, este não parece ser propriamente um fator de destaque no processo de aprimoramento de desempenho de seus empreendimentos econômicos. Somente 1,7% dos entrevistados consideram que esse desempenho é efetivamente prejudicado pela sua menor qualificação diante dos concorrentes. Além disso, apenas 2,5% dos respondentes acreditam que tal desempenho possa ser decisivamente aprimorado por meio de maior qualificação em gestão de negócios. Ou seja, diante de outros fatores pesquisados pelo SIPS – como a menor incidência de tributos (14,9%), maior facilidade no acesso ao crédito (14,3%) ou a maior adequação do local de atividade (5,5%) – a falta de qualificação do trabalhador não parece ser considerada um fator importante pelos entrevistados para explicar o desempenho dos seus pequenos empreendimentos.

Quanto à renda que os trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte conseguem auferir com seu trabalho, diagnosticou-se que está diretamente associada ao desempenho da atividade produtiva que empreendem. Adotando também o valor do SM como referência, diagnosticou-se que 16% do total de trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte em tempo integral retiravam até um SM mensal em seus empreendimentos, o que oferece uma noção do grau de sub-remuneração da força de trabalho dessas pessoas. A maior parte dos trabalhadores desse grupo (34,38%) afirmou que realizavam retiradas mensais entre dois e cinco SMs.

GRÁFICO 9

**Trabalhadores por conta própria e pequenos empregadores em tempo integral por faixa de retirada mensal**

(Em %)



Fonte: SIPS/Ipea.  
Elaboração do autor.

Questionou-se ainda a esses trabalhadores quais fatores contribuiriam mais para a melhoria do desempenho de seus negócios. Para a maior parte dos entrevistados desse grupo (41,2%), a redução do número de concorrentes ou a ampliação do número de clientes seriam decisivas, sugerindo que a relação deles com o mercado é percebida como objeto privilegiado de discussão. Os outros dois fatores mais citados dizem respeito à percepção sobre a necessidade de ações que valorizem as micro e pequenas empresas, garantindo-lhes maior capacidade de competição no mercado: redução de impostos ou taxas (14,9%) e maior facilidade para conseguir crédito (14,3%). Além desses fatores, é interessante citar também que a necessidade de capacitação em gestão de negócios ou assistência técnica, jurídica ou contábil foram fatores pouco mencionados pelos trabalhadores (2,5% e 0,6%, respectivamente).

Por fim, no que tange à contribuição ou não a algum instituto de previdência, a grande maioria dos trabalhadores por conta própria ou empregadores de pequeno porte (54,3%) afirmou não contribuir. Significa dizer que mais da

metade de trabalhadores que compõem essa categoria estão desassistidos por algum programa de previdência, seja ele público ou privado. Os demais, 45,7% do total da amostra, disseram ser contribuintes, sendo que 37,9% contribuem para o sistema de previdência público (INSS ou regimes próprios) e 7,8% afirmaram contribuir com algum programa de previdência privada.

### 3.2 Desempregados

Neste tópico, analisa-se a percepção social dos trabalhadores que se declararam desempregados, que representaram apenas 7%, sendo, portanto, o menor grupo amostral da pesquisa. Primeiramente, cabe destacar que a grande maioria dos entrevistados desse conjunto, 86%, já teve trabalho remunerado, mesmo na faixa etária mais jovem, com o menor percentual (78%). Entre as pessoas com 30 anos ou mais, quase que a totalidade respondeu que já possuía experiência laboral. Não há diferença significativa, nesse caso, entre homens e mulheres. Embora seja apenas um indicativo parcial da inserção no mercado de trabalho – não sabemos quando essas experiências de trabalho ocorreram, nem quanto tempo durou – é razoável afirmar que grande parte dos desempregados já teve algum grau de acesso ao mercado de trabalho, não se tratando de pessoas que precisam romper a barreira do primeiro emprego.

Em termos de dificuldades enfrentadas pelos entrevistados na busca por uma ocupação, as pessoas desempregadas tenderam a eleger, sobretudo, dificuldades relacionadas aos processos seletivos e à situação do mercado de trabalho, mais do que dificuldades relacionadas à procura de trabalho ou à adequação da vaga. A ausência de capacitação e experiência profissional foi percebida como o principal obstáculo enfrentado nas seleções de emprego, sendo citada por 23,7% do total. Em outros termos, na visão de cerca de um em cada quatro entrevistados, a falta de qualificação parece ser um fator explicativo importante para sua condição de desemprego.

Esse percentual é bem superior àquele verificado em fatores relacionados ao posto de trabalho (como o baixo salário oferecido, a longa distância de casa ou a jornada excessiva de trabalho), associados ao próprio trabalhador (como a falta de dinheiro para a procura de ocupação, a ausência de conhecimento sobre onde procurar trabalho, a discriminação no preenchimento de uma ocupação) ou vinculados à própria criação de um novo posto de trabalho (a falta de recursos para criar o próprio negócio, a ausência de conhecimento sobre como criar esse negócio, a complicação e a demora para criar tal negócio), como demonstra a tabela 1.

TABELA 1  
Principais razões que explicam a situação de desemprego<sup>1</sup>

Fatores elencados	%
Nunca tenho a qualificação e/ou experiência exigida nas seleções de emprego	23,7
Falta trabalho na minha área profissional/a concorrência é muito grande	17,2
Os processos seletivos são sempre complicados, demorados e/ou custosos	13,0
Os salários oferecidos são sempre muito baixos	11,8
Sinto-me discriminado nas seleções de trabalho	10,1
Falta dinheiro para procurar trabalho	6,5
Quero começar um negócio, mas não tenho recursos	5,3
O local de trabalho é sempre longe e exige muito tempo de deslocamento	4,7
Não sei onde procurar trabalho	4,1
A jornada de trabalho é sempre inadequada	1,8
Quero começar um negócio, mas é muito demorado e complicado	1,2
Quero começar um negócio, mas não sei como	0,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIPS/Ipea.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> A variação das respostas em função de idade, sexo e escolaridade foi relativamente pequena.

Cerca de 45% dos desempregados declararam estar procurando trabalho há mais de seis meses, sendo que quase um quarto deles afirmaram estar nessa condição há mais de um ano. Uma parcela importante dos desempregados encontra-se, portanto, exposta ao desemprego de longa duração, situação preocupante tendo em vista a possível defasagem das habilidades e vínculos profissionais que tende a ocorrer com o tempo. Outras duas preocupações que surgem dessa constatação, com base em Menezes-Filho e Picchetti (2002), é que: primeiro, o tempo em que o trabalhador encontra-se desempregado é mais importante para explicar sua situação social do que o próprio desemprego em si; e segundo, esses dados podem indicar a existência de um grupo específico de desempregados de longo prazo que deveria ser objeto de atenção especial por parte das políticas públicas de emprego. Além disso, como a cobertura do seguro-desemprego é de no máximo cinco meses (e em média quatro), tal informação corrobora uma lacuna em termos de proteção social, já identificada com base em outras pesquisas no Ipea.<sup>8</sup>

Em consequência, não é surpreendente que as intenções salariais desse grupo sejam relativamente baixas. Ao serem questionados sobre qual seria a menor remuneração mensal que aceitaria para trabalhar, mais de 40% respondeu valor igual ou inferior ao salário mínimo vigente (R\$ 510,00), e 73% das respostas

8. Ver a esse respeito o capítulo Trabalho e Renda (IPEA, 2007).

mencionaram valores até R\$ 1.000,00. A título de comparação, o salário médio dos ocupados da amostra foi de R\$ 1.028,13.

Deve ser ressaltado também que uma parcela não significativa dos desempregados mencionou o desejo de abrir um negócio próprio ou associativo, isto é, de procurar uma alternativa coletiva ao emprego assalariado. Essa informação evidencia o quão enraizada é na sociedade a relação de trabalho capitalista convencional, baseada no assalariamento. Com isso, o cooperativismo, que poderia ser um instrumento de inclusão produtiva de diversos grupos sociais, organizando-se em empreendimentos de economia solidária, é pouco explorado no Brasil. A legislação cooperativista brasileira data de 1971, construída no contexto da modernização da agricultura no país, impõe diversos limitantes para a organização de cooperativas populares, sobretudo no meio urbano, o que dificulta a consolidação de uma cultura cooperativa do trabalho na sociedade brasileira (SILVA, 2011). Os programas e as políticas públicas em vigor são insuficientes para se chegar a esse resultado (NOVAES, 2008).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pôde-se diagnosticar que, mesmo entre os trabalhadores com contrato formal de trabalho, alguns direitos trabalhistas não vêm sendo executados devidamente, tais como: o pagamento de horas extras, adicional salarial para atividades que representam riscos para a saúde dos trabalhadores, garantia de pagamento do salário mínimo, férias e 13º salário. Contudo, ficou explícita a relação de extrema fragilidade dos trabalhadores informais quanto aos direitos trabalhistas vigentes no país.

Além disso, uma pequena parcela dos trabalhadores informais, trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte praticam algum tipo de contribuição previdenciária, o que os deixa descobertos tanto em relação a direitos quanto à aposentadoria por tempo de serviço e licença remunerada em caso de maternidade ou acidente que os impossibilite de trabalhar por um período. Esses trabalhadores também relataram que enfrentam problemas quanto ao controle de suas jornadas laborais, o que muitas vezes os impede de conseguir tirar um período de férias ou descanso.

Sobre a temática da qualificação profissional, os resultados apontaram que, entre os trabalhadores assalariados (formais e informais), a qualificação (entendida estritamente como formação escolar regular e formação técnico-profissionalizante) é um fator com peso apenas relativo dentro do processo de sua seleção para um emprego. Outros fatores (como a apresentação de referências pessoais, a experiência pretérita na atividade a ser desenvolvida etc.) têm um peso maior nesse processo. Entre os trabalhadores por conta própria/pequenos empregadores,

a qualificação (concebida como capacitação para a gestão de negócios) também foi apontada como um fator com peso reduzido dentro do processo de aprimoramento do desempenho econômico de seus empreendimentos. Outros fatores (como a menor incidência de tributos, o maior acesso a crédito ou a maior adequação do local de atividade) têm peso superior nesse processo.

Entre os trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte, ficou evidenciado que a maior parcela desse subgrupo percebe como precário o seu local de trabalho. Além disso, parcela significativa também afirmou possuir pouco controle sobre a duração de seu trabalho, que lhes parece claramente excessivo e prejudicial à sua vida cotidiana. Já no que diz respeito à percepção dos trabalhadores por conta própria e empregadores de pequeno porte, com relação à importância da qualificação profissional, concebida nesse caso como capacitação para a gestão de seus negócios, os dados apontaram ser esse um fator com peso reduzido dentro do processo de aprimoramento do desempenho econômico de seus empreendimentos. Outros fatores (como a menor incidência de tributos, o maior acesso a crédito ou a maior adequação do local de atividade) têm peso superior nesse processo.

Por fim, esta pesquisa evidenciou também que, embora a grande maioria os trabalhadores desempregados tenha alguma experiência no mercado de trabalho, uma parcela significativa encontra-se exposta ao desemprego de longa duração, dado importante para o planejamento de novas estratégias de inclusão produtiva dessa população. Mesmo porque o acesso ao trabalho decente segue como principal instrumento para o combate à pobreza. A falta de qualificação (concebida como capacitação teórica e como experiência prática) foi apontada como o principal fator para a explicação de sua condição de desemprego e dificuldade de (re) inserção no mercado de trabalho. Evidenciou-se também o pouco interesse entre os desempregados por alternativas associativas de trabalho.

## REFERÊNCIAS

CACCIAMALI, M. C. **Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção**. 1982. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

\_\_\_\_\_. **Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho**: a primeira década do século XXI. Salvador, 2010 (Série Estudos e Pesquisas – Trabalho em ação, n. 86).

DEDECCA, C. S. **Trabalho, financeirização e desigualdade**. Salvador, 2010 (Série Estudos e Pesquisas – Trabalho em ação, n. 86).

DEDECCA, C. S.; BALTAR, P. E. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 27, n. especial, p. 65-84, 1997.

DRUCK, G.; OLIVEIRA, L. P. J.; JESUS, S. C. S. Precarização social do trabalho no Brasil: o caso da vulnerabilidade dos jovens e dos sindicatos. Salvador, 2010 (Série Estudos e Pesquisas – trabalho em ação, n. 86).

GALIZA, M.; GONZALEZ, R.; SILVA, S. P. **Debatendo a dicotomia formal/informal**: em busca de uma interpretação sistêmica do mercado de trabalho brasileiro. 2010. Mimeografado.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 14, 2007.

\_\_\_\_\_. **SIPS**: trabalho e renda. Direito do trabalhador e qualificação profissional. Brasília, 2011a.

\_\_\_\_\_. **SIPS**: trabalho e renda. Acesso ao mercado de trabalho. Brasília, 2011b.

MENEZES-FILHO, N.; PICCHETTI, P. Os determinantes da duração do desemprego no Brasil metropolitano: 1984-1998. *In*: CHAHAD, J. P.; MENEZES-FILHO, N. (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: LTr, 2002.

NOVAES, H. Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de economia solidária no governo Lula. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 6., 2008. **Anais**. São Paulo, 2008.

SILVA, S. P. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil: uma contribuição para o debate. **Boletim Mercado de Trabalho**, v. 47, ano 16, maio 2011.



SIPS TRABALHO E RENDA: INATIVIDADE NO BRASIL

**INATIVIDADE E MERCADO DE TRABALHO: NOVAS EVIDÊNCIAS  
PARA O DEBATE**

André Gambier Campos\*  
Brunu Marcus Amorim\*  
Sandro Pereira Silva\*

**1 APRESENTAÇÃO**

Em linhas gerais, a questão a ser respondida neste texto é a seguinte: quais são os grupos de pessoas (definidos do ponto de vista sociodemográfico e socioeconômico) que, apesar de estarem atualmente na inatividade, mantêm a disposição para se (re) inserir no mundo de trabalho?

Essa questão é importante para um conjunto de políticas públicas relacionadas, direta ou indiretamente, com o mercado laboral. Um exemplo dessas políticas, localizado na área de assistência social, são as iniciativas de transferência condicionada de rendimentos para famílias em situação de pobreza, como o Programa Bolsa Família, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na esfera federal. Uma das discussões aí travadas refere-se à denominada “autonomização” de parcela de seus beneficiários, que deixariam de receber as transferências monetárias ao conseguirem obter rendimentos do trabalho, permitindo (entre outras coisas) uma maior sustentabilidade do programa no longo prazo.

Outro exemplo, radicado na própria área de trabalho e renda, são as políticas de garantia do direito ao trabalho, atualmente inexistentes na esfera federal. Tais políticas visam assegurar, a quaisquer pessoas que possam, desejem ou necessitem trabalhar, a possibilidade de estarem ocupadas. E, ademais, de estarem ocupadas segundo os parâmetros do trabalho decente (realizado em condições de liberdade, igualdade e segurança, bem como mediante remuneração considerada digna). Um dos debates que rondam essas políticas refere-se ao seu público potencial: se ele se restringe às pessoas desempregadas ou se alcança também as inativas, o que faz muita diferença para o dimensionamento de iniciativas deste tipo.

Dessa forma, a questão formulada faz sentido para algumas políticas sociais brasileiras, sejam elas presentes (como as de garantia de rendimentos) ou mesmo futuras (como as de garantia de trabalho). Ou seja, faz sentido perguntar pelos

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

grupos de inativos que mantêm alguma propensão para se (re)inserir no mundo do trabalho. Essa pergunta foi feita no Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), uma pesquisa domiciliar levada a campo nas áreas urbanas de todo o Brasil em novembro de 2010. O SIPS tratou de diversas questões na área social, uma das quais foi a inatividade no mercado de trabalho, por meio de questões que apuravam a percepção dos indivíduos sobre a sua condição social.

Excetuando esta apresentação, a segunda seção deste texto realiza uma discussão sumária sobre a condição de inatividade laboral, com o intuito de verificar como a literatura mais recente trata essa condição – suas causas, suas consequências, suas dimensões, seus significados e assim por diante. Na terceira seção, a discussão versa sobre os fatores que respondem pela maior propensão de saída da inatividade, ou seja, fatores sociodemográficos e socioeconômicos, indireta ou diretamente ligados ao mundo do trabalho, que “explicam” a condição de inatividade e também a propensão das pessoas inativas a aceitar uma (re)inserção no mercado. Por fim, são expostas algumas considerações finais sobre as informações apresentadas, indicando quais fatores ajudam a explicar por que determinados grupos de pessoas, apesar da inatividade, estão abertos a uma (re)inserção no mundo do trabalho.

## 2 ASPECTOS DA DISCUSSÃO SOBRE A INATIVIDADE

A condição em que o indivíduo se encontra perante o mercado de trabalho é uma informação de grande importância no Brasil, pois o sistema de proteção social está basicamente organizado em torno das relações de trabalho – e, em particular, do trabalho assalariado. Ao encontrar-se em uma situação de não emprego, o indivíduo se vê desprovido de um conjunto de direitos e garantias que o protegem de uma série de riscos sociais.

O entendimento dessa condição é possível a partir de alguns conceitos básicos. A população em idade ativa (PIA) corresponde à parcela da população com dez anos ou mais de idade que pode integrar a força de trabalho. A PIA pode ser desmembrada em dois subconjuntos. O primeiro refere-se à população economicamente ativa (PEA), que corresponde à parcela da população que efetivamente decide participar do mercado de trabalho, compondo a força de trabalho do país. A PEA é formada por trabalhadores ocupados e desocupados (ou desempregados). O segundo subconjunto é composto pela população não economicamente ativa (PNEA), ou simplesmente “inativos”, que corresponde à parcela da PIA que não participa do mercado de trabalho.

*Grosso modo*, as principais pesquisas de emprego definem as categorias que compõem tanto a PEA quanto a PNEA da seguinte forma: *i*) ocupados: aqueles que declararam ter exercido atividade remunerada na semana anterior à entrevis-

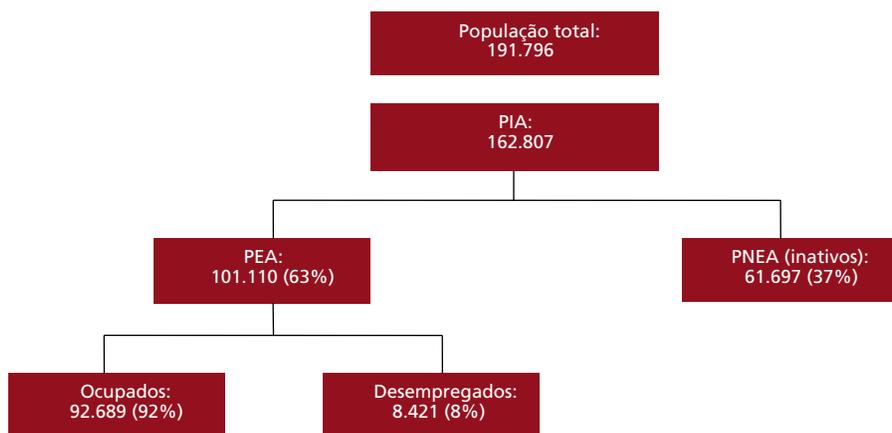
ta, ou estar temporariamente afastados da mesma; *ii*) desempregados: todos que declaram não ter exercido qualquer atividade remunerada, mas ter procurado emprego na semana de referência; e *iii*) inativos: aqueles que declaram não ter trabalhado nem procurado trabalho na semana de referência.

Dada essa caracterização inicial, o fato é que as pesquisas sobre mercado de trabalho no Brasil possuem como foco principal a categoria dos ocupados, sob diversas dimensões de análise: formalização, acesso a direitos, exigências de qualificações, renda etc. Também se encontra uma quantidade significativa de estudos que enfocam a categoria dos desempregados, sobretudo os que debatem os condicionantes do desemprego e os problemas sociais e econômicos que as altas taxas de desemprego acarretam para o país. No entanto, a categoria dos inativos ainda carece de estudos que dimensionem melhor seu universo e entendam suas principais características, principalmente para fins de definição de políticas públicas. Essa constatação é de certa forma preocupante, por se tratar de universo de mais de 60 milhões de pessoas, quase um terço da população brasileira, como demonstra a figura 1 com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

FIGURA 1

**Dimensão das categorias analíticas do mercado de trabalho brasileiro**

(Em mil pessoas)



Fonte: PNAD/IBGE (2009).

Elaboração dos autores.

A definição básica de desemprego e inatividade colocada anteriormente se apoia na ideia da busca do trabalho. Contudo, na classificação proposta pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), no universo dos desempregados e inativos existem variantes que vão além das definições colocadas acima. Mais especificamente, temos a questão do desemprego oculto, que por sua vez inclui

dois grupos: *i*) ocultos pelo emprego precário; e *ii*) ocultos pelo desalento. O item *ii*) abrange as pessoas que estão disponíveis para trabalhar, mas não buscaram emprego na semana de referência. Há uma discussão na literatura sobre se este grupo específico tem uma caracterização mais próxima dos desempregados ou dos inativos, mas isso não será tratado aqui.<sup>1</sup> Apenas ter-se-á em mente neste trabalho que a caracterização clássica dos inativos, como aqueles que não estão buscando trabalho, pode encobrir trabalhadores que gostariam de voltar ao mercado ao trabalho, como ficará claro nas próximas seções.

Entre os estudos existentes na literatura brasileira, dois deles procuraram entender as características e condicionantes tanto do desemprego quanto da inatividade. O primeiro deles foi o de Fernandes e Picchetti (1999), que analisaram a incidência do desemprego e da inatividade no Brasil com base nos dados da PNAD/IBGE de 1995, partindo da premissa de que indivíduos com características diferentes tendem a apresentar condicionantes também diferentes para explicar sua situação de desempregado ou inativo perante o mercado de trabalho. Quanto aos resultados para os determinantes da inatividade, os autores, por meio de um modelo de *logit multinomial*, e de simulações de probabilidades construídas a partir dele, diagnosticaram que a taxa de inatividade apresenta a forma de “U” em relação à idade, sendo mais elevada entre os mais jovens e os mais velhos, e é decrescente no que concerne à escolaridade. Além disso, a taxa de inatividade foi significativamente mais elevada para as mulheres do que para os homens. Outra diferença essencial encontrada entre homens e mulheres é que as últimas têm sua probabilidade de inatividade aumentada pela variável de número de pessoas no domicílio com menos de 10 anos, enquanto o efeito para os primeiros é pequeno e negativo. Outro resultado encontrado foi a relação positiva entre a probabilidade de se estar inativo e a renda familiar líquida.

Já no segundo estudo citado, Oliveira, Scorzafave e Pazello (2009) fizeram um exercício semelhante ao de Fernandes e Picchetti (1999), inclusive utilizando a mesma metodologia e as mesmas variáveis explicativas usadas pelos referidos autores. Porém, os dados utilizados foram mais atualizados, extraídos da PNAD/IBGE de 2004, para que assim pudessem comparar os resultados entre os dois estudos e chegar a uma conclusão sobre a dinâmica do mercado de trabalho quanto às situações de desemprego e inatividade. A única diferença analítica entre os dois trabalhos foi que, diferentemente do primeiro estudo, esse efetuou regressões (*logit multinomial*) separadas para a estimação das probabilidades para

---

1. Um trabalho feito sobre essa questão para o Brasil foi o de Águas, Pero e Ribeiro (2009). Eles examinaram a similaridade, em termos de transições entre estados no mercado de trabalho, entre o grupo dos desempregados por desalento (que os autores denominam de “marginalmente ativos”), os desocupados e os inativos. Um dos resultados do trabalho foi que as categorias de “marginalmente ativos” e inativos realmente apresentam comportamentos distintos em termos estatísticos.

homens e para mulheres. A grande disparidade entre os resultados de Oliveira, Scorzafave e Pazello (2009) e os de Fernandes e Picchetti (1999) foi o fato da variável escolaridade ter sido significativa apenas para explicar a inatividade das mulheres (sinal negativo), não sendo significativa para o caso dos homens. Os sinais das outras variáveis foram semelhantes para os dois estudos. Após fazerem as simulações, Oliveira, Scorzafave e Pazello (2009) mostram que as mulheres têm mais probabilidade de serem inativas do que os homens, independentemente da escolaridade, mas a diferença entre essas probabilidades diminui à medida que a escolaridade aumenta. A probabilidade de inatividade da mulher, relativamente ao homem, também é mais afetada pela renda domiciliar líquida e pelo número de crianças no domicílio.

A atuação do Estado, por meio de políticas públicas de trabalho e renda, também pode influenciar parte da inatividade no mercado de trabalho. Um exemplo é o estudo de Chahad e Fernandes (2002), ao verificar, com base na PME/IBGE, que, em 1997,<sup>2</sup> o seguro-desemprego eleva tanto a taxa de inatividade quanto também o seu tempo médio. Eles sugeriram então que tal fato pode ser consequência de dois fatores distintos: o benefício reduz a dedicação na busca por emprego, aumentando a probabilidade de uma pessoa sem emprego ser classificada como inativa ou, então, diminui a presença de filhos e cônjuges na força de trabalho, dada a garantia de complementação da renda familiar. Na primeira situação, esse aumento da inatividade poderia ser interpretado como um resultado não desejável do programa, pois reduziria a força de trabalho disponível na economia. Porém, a segunda situação não seria necessariamente indesejada, já que o trabalho pode afetar negativamente a dedicação escolar dos jovens ou o tempo de cuidado dos filhos.

O ingresso dos demais membros da família no mercado de trabalho como resultado do desemprego do “chefe” é um fenômeno conhecido na literatura como “efeito trabalhador adicional”. Fernandes e Felício (2002), usando a PME/IBGE, analisaram o caso específico da busca por emprego de esposas em decorrência do desemprego de seus maridos, sobretudo nos cenários de incerteza quanto ao tempo necessário para se restabelecer o fluxo de renda corrente do marido e de restrição de liquidez da economia familiar. Como resultado, os autores diagnosticaram que a probabilidade de transição das esposas apresentou um padrão de “U” invertido em relação à idade delas. Além disso, a probabilidade de as esposas passarem à condição de atividade cresce com sua educação e decresce com a educação dos maridos e a proporção de filhos menores, resultados já esperados pela lógica do mercado de trabalho no Brasil.

---

2. Como a PME/IBGE não tem uma questão sobre o seguro-desemprego, os autores fizeram uma imputação dos valores pagos do seguro.

Águas (2010) buscou identificar, com base nos dados da PNAD/IBGE de 1992 a 2008, a influência da composição familiar na decisão de participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro. Segundo seus resultados, há uma relação negativa entre ter filhos com idade menor ou igual a 10 anos e a probabilidade de a mulher estar na PEA. A intensidade dessa relação varia conforme a idade e também conforme o arranjo dos filhos, ou seja, a presença de filhos em diversas faixas etárias, sendo mais negativa para as mulheres com crianças em idade pré-escolar. No entendimento da autora:

É importante ressaltar que o impacto dos filhos sobre a oferta de trabalho feminina é dado tanto pela dedicação direta de tempo na educação e nos cuidados, quanto através de recursos monetários demandados para a subsistência e criação. O tempo dedicado aos filhos é afetado diretamente pelo custo de oportunidade do tempo da mãe, que se manifesta através do seu salário de reserva. Já o componente financeiro sofre influência do preço dos cuidados às crianças, como creches, babás, entre outros. Logo, quanto maior o número total de filhos maior efeito sobre ambos os componentes, e quanto mais novos forem os filhos maior será a demanda por cuidados da mãe (p. 11).

Portanto, com base nessa revisão bibliográfica, pode-se dizer que a condição de inatividade de um indivíduo é influenciada pelas características pessoais, familiares e econômicas de cada um. Porém, a forma pela qual se dá a influência dessas características claramente tem a ver com condicionantes sociais como, por exemplo, a posição da mulher na sociedade. Com isso, o presente estudo pretende contribuir para a literatura sobre inatividade focando a questão dos condicionantes sociais por trás da situação de inatividade no mercado de trabalho, utilizando a percepção própria dos integrantes desse grupo. Além disso, serão apurados os incentivos que fariam os trabalhadores inativos se inserirem no mercado de trabalho. Os resultados desse estudo, apurados a partir da pesquisa do SIPS, começarão a ser descritos na próxima seção.

### **3 PERCEPÇÃO DOS INATIVOS SOBRE SUA CONDIÇÃO**

Neste tópico serão apresentados os principais resultados da percepção dos inativos acerca dos fatores que condicionam sua condição laboral, divididos da seguinte forma: em primeiro lugar, é apresentada uma análise descritiva dos resultados das entrevistas do SIPS para as questões relativas à inatividade, buscando, na medida do possível, fazer diferenciações entre recortes de gênero, idade e renda; em segundo lugar, é apresentada uma análise de significância estatística desses resultados para as variáveis condicionantes da inatividade e da propensão à atividade, bem como do salário reserva.

Antes de se passar aos resultados, mencionem-se duas coisas. A primeira é que a amostra estudada no SIPS consiste especificamente em indivíduos de 18 anos de idade ou mais, residentes nas áreas urbanas das cinco regiões brasileiras,

na data de referência da pesquisa. O tamanho da amostra foi de 2.773 domicílios, sendo que, em cada um deles, foi entrevistado um morador. Nesse conjunto, foram encontrados 801 inativos, que compõem o foco das análises aqui realizadas.

A segunda coisa a ser mencionada é que a definição de trabalhadores inativos utilizada no SIPS, naturalmente, se aproxima bastante daquela utilizada nas pesquisas de trabalho em geral. No SIPS, os inativos são aqueles indivíduos que: *i*) declararam ter trabalhado apenas realizando atividades não remuneradas no próprio domicílio (afazeres domésticos, tarefas em cultivo, pesca ou criação de animais destinados à própria alimentação ou, ainda, construção destinada ao próprio uso dos moradores); ou, então, *ii*) declararam não ter trabalhado nem procurado trabalho na semana de referência.

### 3.1 Análise descritiva das respostas dos inativos na pesquisa SIPS

No conjunto das pessoas inativas envolvidas na pesquisa, quase um terço delas (31,3%) nunca procuraram emprego. Esse resultado se altera de acordo com os subgrupos analisados. A proporção mencionada é maior entre as mulheres, como seria de se esperar, uma vez que elas ainda participam menos do mercado de trabalho do que os homens. Ainda assim, o fato da proporção de mulheres que nunca procuraram trabalho aumentar à medida que aumenta sua idade indica que a atual geração busca participar mais do mercado de trabalho do que as gerações anteriores.

Já entre os homens, no tocante à idade, ocorre o inverso, isto é, quase todas as pessoas que nunca procuraram emprego estão entre os mais jovens. Nesse caso, a hipótese mais comum para explicar tal fenômeno é que os homens mais jovens estariam retardando sua entrada no mercado de trabalho em relação aos homens jovens de outras gerações. Um dos motivos poderia ser uma maior dedicação aos estudos. A tabela 1 mostra as diferenças desses números por sexo e idade.

Porém, como ressaltado na seção anterior, nem todos os inativos estão nessa condição por não quererem trabalhar. Na verdade, uma parte deles pode estar na situação denominada comumente de “desemprego oculto pelo desalento”, isto é, eles gostariam de trabalhar, mas vários fatores os desanimam, ou mesmo os impedem, de procurar esse objetivo.

Para captar em algum grau essas pessoas, perguntou-se primeiramente a elas se aceitariam trabalhar caso recebessem uma proposta. O resultado foi que a maioria delas, 57,4%, não aceitaria a oferta de um trabalho atualmente. Ainda assim, observa-se que restaram mais de 40% dos respondentes que podem se encaixar de alguma forma na situação de “desempregado oculto pelo desalento”. O percentual de inativos que aceitariam uma proposta de trabalho foi bem maior para as mulheres (47%) do que para os homens (32%), e também maior para

aquelas pessoas com pelo menos 2º grau incompleto relativamente àquelas com menor grau de instrução (65,5% contra 36%). Verifica-se também que, quanto mais tempo as pessoas estão inativas, menor a proporção das que querem sair dessa condição – variando de quase 78% entre os que estão inativos até 36 meses, até 43% para quem está inativo há mais de 240 meses.

Para entender os fatores que, para os inativos, são importantes para explicar sua inatividade, foram colocadas no questionário diversas causas possíveis para não terem procurado trabalho na última semana (ou mesmo nunca terem procurado trabalho ao longo de sua vida). Para cada uma delas, as pessoas assinalavam se tal causa era importante para o seu caso ou não. As causas de inatividade consideradas mais importantes pelos respondentes foram, nesta ordem: “não preciso trabalhar” (44,9%), “o salário oferecido é muito baixo” (41,5%), “afazeres domésticos” (40,3%) e “problemas de saúde” (40,1%). Todos esses fatores foram percebidos como mais importantes, inclusive, do que a capacitação ou experiência profissional. Mesmo assim, a alternativa “nunca tenho a qualificação/experiência desejada”, foi percebida como importante para um bom contingente dos inativos, mais de um terço do total (37,7%).

Para uma diferenciação das causas por idade, os resultados mostram que no conjunto das pessoas com 61 anos ou mais, dois motivos de inatividade se destacam claramente dos outros: *i*) os problemas de saúde (55%); e *ii*) não preciso trabalhar (44%). Já para os jovens (18 a 39 anos), os motivos mais importantes foram, nesta ordem: *i*) o salário oferecido é sempre muito baixo; *ii*) não tenho com quem deixar idoso/criança/deficiente; *iii*) tenho muitos afazeres domésticos; e *iv*) nunca tenho a qualificação/experiência exigidos. Já o perfil para quem tem entre 40 e 60 anos se assemelha com o obtido no resultado global.

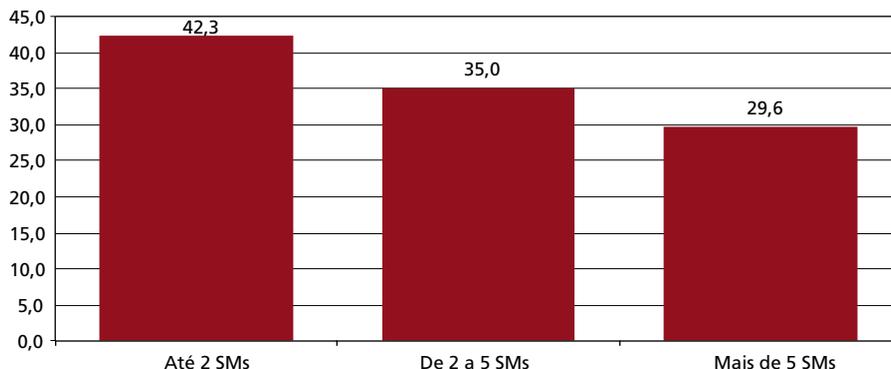
Quanto ao gênero, a grande diferença entre homens e mulheres é que os primeiros colocam como a mais importante causa para sua inatividade os problemas de saúde, enquanto as últimas colocam como principal motivo os afazeres domésticos. Outra diferença é a importância muito maior dada pelas mulheres para o motivo “não tenho com quem deixar criança/idoso/deficiente” (45% contra apenas 17% dos homens). Como semelhança, ambos os gêneros dão importância relativamente alta aos motivos “não preciso trabalhar” e “o salário oferecido é sempre muito baixo”.

Embora a qualificação profissional (capacitação/experiência profissional) não esteja entre os três fatores mais percebidos como importantes para explicar a condição de inatividade desse grupo, mais de um terço dos inativos explicam seu próprio afastamento da atividade laboral por meio da ausência de qualificação. Em boa medida, os inativos que atribuíram maior relevância à falta de qualificação como explicação para a não procura por trabalho são os das regiões Norte,

Nordeste e Centro-Oeste (48,4%, contra 27,6% das regiões Sul e Sudeste), do sexo feminino (40,6%, contra 30,3% do masculino) e do grupo preto/pardo/indígena (42,4%, contra 31,2% do grupo branco/amarelo). Esse resultado evidencia certa tendência de grupos social e economicamente menos afluentes a darem um maior peso à qualificação profissional para explicar a sua inatividade. Este resultado pode advir do fato que eles têm consciência da importância da qualificação para se ter mais oportunidades de trabalho, seja por causa dessa ideia ser bastante difundida, seja por causa até mesmo de tentativas anteriores de obter ocupação que não deram certo justamente por causa da falta de qualificação. Entre os que estão na condição de inatividade perante o mercado de trabalho há menos tempo (até 36 meses), 49,7% atribuíram grande relevância à falta de qualificação. Já a relação entre renda familiar e qualificação, o grupo com renda familiar de até dois salários mínimos foi o que atribuiu o maior peso, 42,3%; e esta relação diminui com a elevação da renda familiar, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

**Inativos que indicaram qualificação profissional como importante, por renda familiar total (Em %)**



Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

TABELA 1

**Proporção de pessoas que nunca procuraram emprego por sexo e idade (Em %)**

Sexo	Idade	Já procurou trabalho antes?		Total
		Não	Sim	
Masculino	18 a 39	38,46	61,54	100,00
	40 a 60		92,59	100,00
	61 a 88		100,00	100,00
<b>Total</b>		<b>21,25</b>	<b>78,75</b>	<b>100,00</b>

(Continua)

(Continuação)

Sexo	Idade	Já procurou trabalho antes?		Total
		Não	Sim	
Feminino	18 a 39	27,69	72,31	<b>100,00</b>
	40 a 60	38,31	61,69	<b>100,00</b>
	61 a 88	42,11	57,89	<b>100,00</b>
<b>Total</b>		<b>33,33</b>	<b>66,67</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Obs.: Nos espaços em branco não houve amostra estatisticamente significativa.

Continuando a análise das pessoas inativas que aceitariam uma proposta de trabalho, buscou-se saber qual o valor da remuneração mínima que elas pretendiam receber nesse trabalho, denominado na literatura de “salário de reserva”. Os resultados, que constam na tabela 2, mostram que o valor mínimo que os inativos aceitariam é, em média, de R\$ 800,12, mas varia bastante em uma diferenciação por gênero: para os homens, essa média é de R\$ 1.007,22; já para as mulheres, R\$ 744,17. A maior diferença entre o salário pretendido por homens e mulheres encontra-se na faixa etária de 40 a 60 anos: R\$ 1.332,05 e R\$ 716,90, respectivamente. Portanto, os resultados demonstram que os homens, na sua idade produtiva, pretendem ganhar um salário maior do que o das mulheres (quase o dobro do valor) – inclusive superior à média dos ocupados, que foi de R\$ 1.028,13– para saírem da inatividade. Já as mulheres com 40 a 60 anos estão na situação oposta, pois têm a menor média de salário pretendido comparada às outras faixas etárias.

TABELA 2

**Valor mínimo que os inativos aceitariam para trabalhar, por sexo e idade**

Sexo	Idade	Salário de reserva médio (R\$)
Masculino	18 a 39	927,53
	40 a 60	1.332,05
	61 a 88	702,14
<b>Total</b>		<b>1.007,22</b>
Feminino	18 a 39	758,57
	40 a 60	716,90
	61 a 88	755,24
<b>Total</b>		<b>744,17</b>
<b>Total</b>	<b>18 a 39</b>	<b>789,46</b>
	<b>40 a 60</b>	<b>839,93</b>
	<b>61 a 88</b>	<b>734,00</b>
		<b>800,12</b>

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

### 3.2 Análise de associação entre variáveis

A análise a seguir consiste em uma verificação da associação existente entre o ato de um indivíduo aceitar uma proposta de trabalho (qualquer que seja ela, em termos de tipo de vínculo, de duração de jornada, de remuneração auferida etc.), de um lado, e os seus atributos sociodemográficos e socioeconômicos de outro. Esses atributos são tratados como variáveis de tipo categórico. Para o estudo da associação entre eles e o aceite de uma oportunidade laboral, utilizou-se a estatística de qui-quadrado de Pearson, bem como a probabilidade bicaudal a ela vinculada.

A análise está organizada sequencialmente, de acordo com os tipos de atributos: *i*) sociodemográficos (tanto adscritos quanto adquiridos); *ii*) socioeconômicos, apenas indiretamente relacionados com o trabalho (atributos que, por vias indiretas, podem afetar a propensão para a atividade); e *iii*) socioeconômicos, diretamente relacionados com o trabalho (atributos que, por meios diretos, podem influir sobre tal propensão). Todos os resultados estão nas tabelas 3 e 4.

TABELA 3  
Qui-quadrado e probabilidades – tipos distintos de variáveis

Variáveis independentes de natureza sociodemográfica	Qui-quadrado de Pearson	Probabilidades (bicaudais)
Sexo – masculino/feminino	14,61	0,00
Idade – até 29 anos/outra	95,72	0,00
Idade – 30 a 59 anos/outra	18,58	0,00
Idade – 60 anos ou mais/outra	147,79	0,00
Região – S-SE/N-NE-CO <sup>1</sup>	14,51	0,00
Estado civil – solteiro/outra	44,28	0,00
Estado civil – separado/outra	5,37	0,02
Estado civil – viúvo/outra	33,11	0,00
Escolaridade – até 4ª série do 1º grau/5ª série do 1º grau ou mais	70,37	0,00
Variáveis independentes de natureza socioeconômica Indiretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Qui-quadrado de Pearson	Probabilidades (bicaudais)
Afazeres domésticos para realizar	7,64	0,01
Crianças/idosos/deficientes para cuidar	18,56	0,00
Possui problemas de saúde	17,70	0,00
Variáveis independentes de natureza socioeconômica Diretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Qui-quadrado de Pearson	Probabilidades (bicaudais)
Tempo de não procura por trabalho – até 1 ano/mais de 1 ano	19,63	0,00
Não saber onde procurar trabalho	19,48	0,00
Faltar dinheiro para procurar trabalho	30,80	0,00
Salário oferecido muito baixo	58,94	0,00
Local de trabalho muito longe	14,67	0,00
Faltar qualificação para o trabalho	47,25	0,00
Discriminação na seleção de trabalho	39,87	0,00

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Obs.: Variável dependente: "Você aceitaria trabalhar se recebesse uma proposta? sim ou não". Nenhuma célula com valor esperado < 5 e todas as estatísticas de qui-quadrado com grau de liberdade = 1.

TABELA 4  
Qui-quadrado sem significância estatística

Todos os tipos de variáveis	Probabilidades (bicaudais)
Estado civil – casado/outro	0,80
Renda familiar bruta mensal total	0,49
Não precisar trabalhar	0,45
Meu cônjuge não deixa/não gosta que eu trabalhe	0,36
Sofreu algum acidente de trabalho/teve doença ocasionada/agravada pelo trabalho	0,32

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Obs.: Variável dependente: "Você aceitaria trabalhar se recebesse uma proposta? sim ou não". Nenhuma célula com valor esperado < 5 e o nível de significância considerado = 0,10.

No que se refere aos atributos sociodemográficos, percebe-se pela tabela 3 que o ato de aceitar uma proposta de trabalho está relacionado ao sexo da pessoa, à sua idade, à sua região de residência, ao seu estado civil, bem como à sua escolaridade. Por outro lado, pelo que os números da tabela 4 indicam, não há relação significativa com o estado civil dessa pessoa, especificamente quando ela é casada.<sup>3</sup>

Quanto aos atributos socioeconômicos, apenas indiretamente relacionados com o trabalho, a tabela 3 mostra que o aceite de uma oportunidade laboral está associado à existência de afazeres domésticos, de dependentes para cuidar, assim como à presença de problemas de saúde em geral. Em contrapartida, a tabela 4 aponta que não há associação significativa com a renda familiar da pessoa.<sup>4</sup>

Já no que diz respeito aos atributos socioeconômicos, diretamente relacionados com o trabalho, verifica-se, a partir da tabela 3, que o ato de aceitar uma proposta laboral está relacionado com o tempo em que a pessoa permaneceu sem buscar um trabalho, assim como com o fato de não saber onde procurar trabalho, de faltar recursos financeiros para buscar trabalho, de a remuneração oferecida ser reduzida, de o local de trabalho ser afastado, de faltar qualificação para a realização do trabalho e de haver discriminação no processo de seleção para o trabalho. Em direção contrária, a tabela 4 aponta que não há associação estatisticamente significativa entre o aceite de uma proposta laboral e o fato de a pessoa não precisar trabalhar,<sup>5</sup> ter cônjuge que não a deixe trabalhar<sup>6</sup> e ter sofrido acidente ou doença diretamente relacionado ao trabalho.<sup>7</sup>

3. Como será visto mais adiante, a opinião do cônjuge/companheiro parece afetar pouco a condição de atividade/inatividade da pessoa.

4. Como examinado mais à frente, parece que a atividade/inatividade da pessoa relaciona-se a outros fatores, que não propriamente a renda.

5. Ver nota 5.

6. Como será visto mais adiante, a opinião do cônjuge/companheiro parece afetar pouco a condição de atividade/inatividade da pessoa.

7. Como examinado mais à frente, o acidente/doença de trabalho parece afetar pouco a condição de atividade/inatividade da pessoa.

### 3.3 Análise de propensão à atividade laboral

A análise que segue consiste em uma investigação da maior ou da menor propensão de uma pessoa aceitar uma oferta de trabalho, dada uma série de características sociodemográficas e socioeconômicas por ela apresentada. Para tanto, utiliza-se a estatística de razões de chance. Ressalte-se que são calculadas razões apenas para as características que, na análise da seção anterior, se mostraram associadas à disposição da pessoa de aceitar uma oportunidade de trabalho. Os resultados seguem na tabela 5 a seguir.

TABELA 5  
Razões de chance – tipos distintos de variáveis

Variáveis independentes de natureza sociodemográfica	Razões de chance
Sexo – masculino/feminino	0,5
Idade – até 29 anos/outra	7,6
Idade – 30 a 59 anos/outra	1,9
Idade – 60 anos ou mais/outra	0,1
Região – S-SE / N-NE-CO <sup>1</sup>	0,6
Estado civil – solteiro/outro	3,4
Estado civil – separado/outro	0,4
Estado civil – viúvo/outro	0,2
Escolaridade – até 4ª série do 1º grau/5ª série do 1º grau ou mais	0,3
Variáveis independentes de natureza socioeconômica indiretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Razões de chance
Afazeres domésticos para realizar	1,5
Crianças/idosos/deficientes para cuidar	1,9
Possui problemas de saúde	0,5
Variáveis independentes de natureza socioeconômica Diretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Razões de chance
Tempo de não procura por trabalho – até 1 ano/mais de 1 ano	3,2
Não saber onde procurar trabalho	2,1
Faltar dinheiro para procurar trabalho	2,5
Salário oferecido muito baixo	3,3
Local de trabalho muito longe	1,9
Faltar qualificação para o trabalho	2,9
Discriminação na seleção de trabalho	3,1

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Nota: Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Obs.: Variável dependente: "Você aceitaria trabalhar se recebesse uma proposta? Sim ou não". Nenhuma célula com valor esperado < 5.

No que se refere às características sociodemográficas, os dados da tabela 5 mostram que:

- Se essa pessoa é do sexo masculino, ela tem apenas metade das chances de aceitar uma proposta de trabalho, quando comparada com outra do sexo feminino.
- Se ela é jovem (até 29 anos de idade), conta com 7,6 vezes mais chances do que os demais grupos etários. Se está na meia-idade (entre 30 e 59 anos), tem quase o dobro de chances. Mas, se é idosa (60 anos ou mais), conta com apenas um décimo das chances dos grupos etários restantes.
- Se essa pessoa reside nas regiões Sul e Sudeste, ela tem pouco mais da metade das chances de outra que resida nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.
- Se ela é solteira, conta com 3,4 vezes mais chances, quando contrastada com outros estados civis. Por sua vez, se é separada, suas chances se reduzem a menos da metade. E, se ela é viúva, decaem para apenas um quinto das chances dos demais estados civis.
- Se essa pessoa possui até a 4ª série do ensino básico, ela conta com menos de um terço das chances de outra, com pelo menos a 5ª série, aceitar uma proposta de trabalho.

Isso significa que a maior propensão à atividade laboral encontra-se entre as mulheres jovens (com até 29 anos de idade), das regiões menos afluentes do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), que ainda são solteiras e que conseguiram ultrapassar o limiar do analfabetismo funcional ( cursando pelo menos a 5ª série do 1º grau).

Ao que parece, as pessoas com perfil diametralmente oposto (homens mais velhos, residentes do Sul e do Sudeste, separados ou viúvos, com menor escolaridade), uma vez na inatividade, tendem a nela permanecer.

Quanto às características socioeconômicas, apenas indiretamente relacionadas com o trabalho, a tabela 5 mostra que:

- Se essa pessoa possui uma carga elevada de afazeres domésticos para realizar, ela tem uma vez e meia mais chances de aceitar uma proposta de trabalho que outra, sem carga semelhante.
- Se ela tem crianças, idosos ou deficientes para cuidar, conta com quase o dobro de chances de outra, sem esses dependentes em sua vida cotidiana.

- Se ela apresenta problemas de saúde em geral (não necessariamente vinculados ao trabalho pretérito), essa pessoa tem suas chances de aceitar de uma oportunidade laboral reduzidas à metade.<sup>8</sup>

Ou seja, a maior propensão à atividade é encontrada em meio às mulheres jovens, solteiras, das regiões menos afluentes, com certo patamar de escolaridade, com boa condição de saúde e com uma carga de trabalho elevada em seus domicílios (seja cuidando dos próprios domicílios, seja cuidando de seus dependentes).

Pessoas com perfil oposto (homens com mais idade, residentes de regiões mais afluentes, separados ou viúvos, com menor escolaridade, apresentando problemas de saúde e sem afazeres domésticos – incluindo o cuidado com dependentes) parecem ter na inatividade uma condição mais permanente.

Finalmente, no que diz respeito às características socioeconômicas, diretamente relacionadas com o trabalho, verifica-se a partir da tabela 5 que:

- Se a pessoa está afastada do mercado há menos tempo (até um ano sem busca por trabalho), suas chances de aceitar uma oportunidade laboral são mais de três vezes superiores que as de outra, que está afastada há mais tempo (mais de um ano).
- Se ela não tem informações sobre onde procurar trabalho, suas chances de aceitar mais que dobram, quando comparadas com as daquela que tem informações deste tipo.
- Se essa pessoa não tem dinheiro para custear a procura por oportunidades, suas chances de aceitar um trabalho são duas vezes e meia superiores às de outra, que dispõe de recursos para tanto.
- Se ela considera o salário oferecido pelo mercado muito baixo, suas chances de aceitar são mais de três vezes maiores, quando contrastadas com as daquela que não tem avaliação semelhante do salário.
- Se essa pessoa afirma que o local de trabalho é muito distante de sua residência, suas chances de aceitar uma oportunidade são quase o dobro das de outra, que acha que a distância não é demasiada.
- Se ela acredita que falta qualificação para o desempenho das atividades laborais, suas chances de aceitar são quase três vezes superiores, quando comparadas com as daquela que não reporta falta de qualificação.

---

8. Interessante que, como já mencionado, o acidente/doença de trabalho parece afetar pouco a condição de atividade/inatividade da pessoa.

- Se essa pessoa afirma haver discriminação nos processos de seleção laboral, suas chances de aceitar um trabalho são mais de três vezes maiores que as de outra, que desconhece a existência de discriminação em tais processos.

Isso quer dizer que a maior propensão à atividade laboral encontra-se entre mulheres jovens e solteiras, residentes das regiões menos afluentes, já com certa escolaridade, com boa condição de saúde e uma elevada carga de trabalho domiciliar, afastadas há menos tempo do mercado laboral e com uma série de dificuldades para voltar a se (re)inserir (mais propriamente, dificuldades relacionadas à falta de informações e de recursos financeiros para procurar trabalho, ao trabalho muito distante e de baixa remuneração, à falta de qualificação e de atributos específicos – capazes de mitigar a discriminação nos processos seletivos).

Aparentemente, as pessoas com perfil oposto (homens mais idosos, situados em regiões mais afluentes, separados ou viúvos, com menor escolaridade e com problemas de saúde diversos, sem precisar realizar afazeres domésticos ou cuidar de dependentes, bem como afastados há mais tempo do mercado de trabalho), quando caem na condição de inativas, tendem a permanecer como tais.

### 3.4 Análise de *salário de reserva*

Até agora, a análise esteve focada na propensão a aceitar uma oferta de trabalho, considerando um conjunto de atributos sociodemográficos e socioeconômicos, sem levar em conta qualquer aspecto desta oferta (a natureza do vínculo oferecido, a extensão de sua jornada etc.). De maneira a complementar essa análise, é interessante verificar, especificamente dentre as pessoas que se dispõem a aceitar uma proposta, o nível de remuneração por elas esperado, como contrapartida pela realização do trabalho.

Esse nível de remuneração (também denominado na literatura como “salário de reserva”) é calculado comparativamente, de acordo com conjuntos de atributos específicos das pessoas, para verificar se há diferenças significativas entre eles. A estatística utilizada foi a *T-Student*, com seus graus de liberdade e suas probabilidades associadas, que permitem dizer se as diferenças de “salário de reserva” encontradas na amostra podem ser encontradas também na população. Os resultados estão descritos nas tabelas 6 e 7 a seguir.

**TABELA 6**  
**Diferenças de médias aritméticas simples entre *salários de reserva* – tipos distintos de variáveis**

Variáveis independentes de natureza sociodemográfica	Valor médio de salário	Diferença de valor médio	<i>T-Student</i>	Graus de liberdade	Probabilidade (bicaudais)
Mulheres jovens das regiões menos afluentes, solteiras e com maior escolaridade	557,73	-260,60	-3,87	49	0,00
Outros perfis de pessoas	818,32				
Variáveis independentes de natureza socioeconômica – indiretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Valor médio de salário	Diferença de valor médio	<i>T-Student</i>	Graus de liberdade	Probabilidades (bicaudais)
Pessoas com boa condição geral de saúde e com carga de trabalho elevada em seus domicílios	629,08	-195,22	-2,93	99	0,00
Outros perfis de pessoas	824,29				
Variáveis independentes de natureza socioeconômica – diretamente relacionada com o mercado de trabalho	Valor médio de salário	Diferença de valor médio	<i>T-Student</i>	Graus de liberdade	Probabilidades (bicaudais)
Não sabe onde procurar trabalho					
Sim	695,03	-153,21	-1,92	309	0,06
Não	848,24				
Falta dinheiro para procurar trabalho					
Sim	623,00	-281,59	-4,56	248	0,00
Não	904,59				
Discriminação na seleção de trabalho					
Sim	700,84	-147,99	-1,85	308	0,06
Não	848,83				

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.  
 Elaboração dos autores.

Obs: Apenas entre os que assinalaram “Sim” na variável: “você aceitaria trabalhar se recebesse uma proposta?”. Nível de significância considerado = 0,10.

**TABELA 7**  
**Variáveis com *t-student* sem significância estatística**

Variáveis independentes de natureza socioeconômica – diretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Valor médio de salário	Diferença de valor médio	<i>T-Student</i>	Graus de liberdade	Probabilidade (bicaudais)
Tempo de não procura por trabalho					
Até 1 ano	703,95	-78,58	-1,36	244	0,17
Mais de 1 ano	782,53				
Salário oferecido muito baixo					
Sim	808,34	21,39	0,28	310	0,78
Não	786,95				

(Continua)

(Continuação)

Variáveis independentes de natureza socioeconômica – diretamente relacionadas com o mercado de trabalho	Valor médio de salário	Diferença de valor médio	<i>T-Student</i>	Graus de liberdade	Probabilidade (bicaudais)
Local de trabalho muito longe					
Sim	789,86	-14,96	-0,19	310	0,85
Não	804,82				
Falta qualificação para o trabalho					
Sim	766,37	-71,43	-0,94	308	0,35
Não	837,80				

Fonte: Microdados do SIPS/Ipea.  
Elaboração dos autores.

Obs.: Apenas entre os que assinalaram “Sim” na variável: “você aceitaria trabalhar se recebesse uma proposta?”. Nível de significância considerado = 0,10.

No que se refere aos atributos sociodemográficos, é possível ver na tabela 6 que:

- As pessoas que respondem pela maior propensão à atividade (mulheres jovens das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, ainda solteiras e que conseguem superar o analfabetismo funcional) aceitam trabalhar em média por R\$ 557,73 (valor que, no momento de realização da pesquisa, representava aproximadamente 1,1 salário mínimo).<sup>9</sup>
- As demais pessoas (inclusive aquelas com perfil oposto), com menor propensão à atividade, quando se propõem a trabalhar, exigem um “salário de reserva” 46,7% maior: R\$ 818,32 (ou 1,6 salário mínimo).

Quanto aos atributos socioeconômicos apenas indiretamente relacionados com o trabalho, de acordo com a tabela 6:

- As pessoas com a maior propensão laboral (gozando de boa condição de saúde e com uma carga de trabalho elevada em seus domicílios – seja cuidando dos próprios domicílios, seja cuidando de seus dependentes) demandam uma remuneração de R\$ 629,08 (o equivalente a 1,2 salário mínimo).
- As demais pessoas (incluindo aquelas com os atributos inversos), que apresentam menor propensão laboral, declararam em média que, para aceitarem um trabalho, o fazem por um valor 31% superior: R\$ 824,29 (cerca de 1,6 salário mínimo).

Por fim, no que diz respeito aos atributos socioeconômicos diretamente relacionados com o trabalho, as limitações da amostra da pesquisa<sup>10</sup> não permitem, especificamente para fins de comparação de “salários de reserva”,

9. No momento de realização do SIPS – novembro de 2010 –, o salário mínimo nominal oficial era de R\$ 510,00.

10. Limitações basicamente relacionadas à insuficiência de tamanho da amostra – 2.773 casos entrevistados no total, dos quais 801 em situação de inatividade.

a construção do grupo de pessoas com a maior propensão à atividade (afastadas há menos tempo do mercado laboral e com uma série de dificuldades para voltar a se inserir neste). Dessa maneira, a análise concentra-se nos atributos isoladamente considerados, listados nas tabelas 6 e 7. E, de acordo com a tabela 6:

- Se a pessoa não tem informações sobre onde procurar trabalho, a remuneração exigida reduz-se em 18,1% (alcançando R\$ 695,03 – ou 1,4 salário mínimo).
- Se ela não tem dinheiro para procurar oportunidades de trabalho, a remuneração demandada cai 31,1% (chegando a R\$ 623,00 – cerca de 1,2 salário mínimo).
- E, se ela reconhece haver discriminação nos processos de seleção, a remuneração pretendida diminui em 17,4% (atingindo R\$ 700,84 – por volta de 1,4 salário mínimo).

Por fim, a tabela 7 traz alguns atributos socioeconômicos, diretamente relacionados com o trabalho, que não diferenciam, na população como um todo, o “salário de reserva” dos inativos (ainda que o diferenciem na amostra). Eles são: o tempo de não procura por trabalho, bem como o fato de o salário oferecido ser muito baixo, de o local de trabalho ser muito longe e de faltar qualificação para o trabalho.

Não obstante, reitere-se que alguns dos atributos socioeconômicos associados a uma maior propensão laboral, relacionados a uma série de dificuldades para voltar a se inserir no mercado de trabalho (como a falta de informações e de recursos financeiros para procurar oportunidades, assim como a constatação de discriminação nos processos seletivos), apontam para um menor “salário de reserva”.

Em síntese, as pessoas com maior propensão à atividade (mulheres de até 29 anos e solteiras, com domicílio nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com alguma escolaridade, com boas condições de saúde e com uma acentuada carga de trabalho domiciliar, afastadas há menos tempo do mercado e com dificuldades para retornar a este) são justamente as que têm expectativas menores sobre o nível de remuneração.

Por outro lado, e até de modo compreensível, as pessoas com menor propensão a sair da inatividade (especialmente aquelas com atributos opostos aos descritos no parágrafo acima) apresentam expectativas mais elevadas em termos de remuneração – ainda que nenhuma delas seja extraordinária, ao menos do ponto de vista do montante monetário (em termos de média, todas estão situadas na faixa de até 1,8 salário mínimo).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central deste texto versa sobre o grupo de pessoas que, apesar de estarem na inatividade, mantêm a disposição para se (re)inserir no mundo de trabalho.

Do ponto de vista sociodemográfico e socioeconômico, esse grupo refere-se às mulheres jovens e solteiras (de até 29 anos de idade), residentes das regiões menos afluentes do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), com certa escolaridade (5ª série do ensino básico), boa condição de saúde e uma elevada carga de trabalho domiciliar (afazeres domésticos e cuidados com dependentes), afastadas há menos tempo do mercado (até um ano sem busca por trabalho) e com uma série de dificuldades para voltar a se inserir neste (dificuldades como a falta de informações e de recursos financeiros para procurar trabalho, o trabalho muito distante e pouco remunerador, a ausência de qualificação e de atributos capazes de mitigar a discriminação nas seleções de trabalho).

Esse grupo, que guarda disposição para se (re)inserir no mundo de trabalho, apresenta as menores expectativas em termos de nível de remuneração. Seu “salário de reserva” situa-se no patamar logo acima do salário mínimo legal (entre 1,1 e 1,4 salário mínimo). De certo modo, isto é um indicativo de que não é o reduzido nível de remuneração prevalecente no mercado laboral brasileiro que mantém as pessoas desse grupo na inatividade. Aliás, de forma bastante contraintuitiva, fatores relacionados à renda em geral (inclusive a renda total das famílias) não influenciam a decisão das pessoas diante da inatividade. Outros fatores, ligados a outras dimensões da vida dessas pessoas, influenciam a decisão de se manterem inativas ou de se dirigirem ao trabalho.

De modo também contraintuitivo, alguns desses fatores são as dificuldades associadas à existência de um extenso trabalho domiciliar, seja sob a forma de cuidados com a casa, seja sob a forma de cuidados com os dependentes.<sup>11</sup> E outros desses fatores são as dificuldades diretamente relacionadas à busca por um trabalho: falta de informações e de dinheiro, distância e insuficiência de remuneração, falta de qualificação e discriminação enfrentada nos processos seletivos. O grupo de pessoas que guarda disposição para se (re)inserir no mundo de trabalho compartilha todos esses tipos de dificuldades e, para efetivamente fazer valer essa disposição, necessita do apoio de um conjunto de políticas públicas, articuladas e integradas. Apenas a título de exemplo, políticas capazes de disponibilizar bens/serviços públicos de cuidados com crianças, idosos e deficientes; de disseminação de informações sobre oportunidades de trabalho; de facilitação de transporte e acesso aos locais de trabalho; de capacitação regular e profissional da força de trabalho; bem como de mitigação dos mecanismos de discriminação na contratação do trabalho.

---

11. Como já mencionado, um aspecto interessante é que a opinião do cônjuge/companheiro parece afetar pouco a condição de atividade/inatividade da pessoa. Ou seja, para o conjunto de mulheres que corresponde ao núcleo do grupo com maior propensão ao trabalho, mesmo quando conta com cônjuge/companheiro (o que não é a regra, conforme examinado), a opinião deste último parece não funcionar como impedimento para a busca por oportunidades de trabalho.

Por fim, do ponto de vista sociodemográfico e socioeconômico, há outro grupo de pessoas que, uma vez situadas na inatividade, demonstram pouca disposição para se (re)inserir no mundo de trabalho.

Esse grupo constitui-se particularmente de homens idosos (60 anos de idade ou mais), situados em regiões mais afluentes (Sul e Sudeste), separados ou viúvos, com menor escolaridade (até 4ª série do ensino básico) e com problemas de saúde diversos, sem precisar realizar afazeres domésticos ou cuidar de dependentes (até pela ausência de crianças, deficientes e outros idosos sob seus cuidados), bem como afastados há mais tempo do mercado laboral (mais de um ano sem buscar qualquer trabalho).

Tal grupo, quando cai na condição de inativo, tende a permanecer como tal. E, para aceitar uma oportunidade de trabalho, exige o pagamento de um maior “salário de reserva” – ainda que, é bom notar, este não constitua nada de extraordinário diante do perfil remuneratório prevalecente no mercado de trabalho do país (o montante monetário demandado situa-se no intervalo até 1,8 salário mínimo).

Em alguma medida, as políticas públicas relacionadas com o mercado laboral, sejam elas vinculadas à área de assistência social, sejam elas associadas à própria área de trabalho e renda, deveriam levar em consideração o mapeamento desses distintos grupos de pessoas. Afinal, alguns deles têm grande propensão a procurar novas fontes de rendimentos por meio do mercado – apenas enfrentam vários e distintos obstáculos para tanto. Já outros grupos, ao que tudo indica, apresentam maior propensão à inatividade, parecendo ser esta condição bem mais definitiva, independentemente dos esforços que venham a ser feitos pelos gestores de políticas públicas no sentido contrário.

## REFERÊNCIAS

ÁGUAS, M. F. F. A importância da composição dos filhos para a participação da mulher na força de trabalho: uma análise para o Brasil de 1992 a 2008. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 38., 2010, Salvador. **Anais**. Salvador, 2010.

ÁGUAS, M. F. F.; PERO, V.; RIBEIRO, E. P. Heterogeneidade no mercado de trabalho: desemprego e inatividade no Brasil. **Boletim de mercado de trabalho**, Ipea, n. 38, 2009.

CHAHAD, J. P.; FERNANDES, R. O seguro desemprego e a trajetória ocupacional na força de trabalho brasileira. *In: CHAHAD, J. P.; MENEZES-FILHO, N. (Org.) Mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2002.

FERNANDES, R.; FELÍCIO, F. O ingresso de esposas na força de trabalho como resposta ao desemprego dos maridos: uma avaliação para o Brasil metropolitano. *In*: CHAHAD, J. P.; MENEZES-FILHO, N. (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: LTr, 2002.

FERNANDES, R.; PICCHETTI, P. Uma análise da estrutura do desemprego e da inatividade no Brasil metropolitano. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 29, n. 1, 1999.

OLIVEIRA, P. R.; SCORZAFAVE, L. G.; PAZELLO, E. T. Desemprego e inatividade nas metrópoles brasileiras: as diferenças entre homens e mulheres. **Revista Nova Economia**, v. 2, n. 19, 2009.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados neste livro, somados aos divulgados anteriormente por meio de 13 comunicados, todos advindos das análises feitas dos dados coletados na execução do SIPS por diversas equipes de técnicos do Ipea, apontam para uma iniciativa acertada e promissora para a instituição: a implementação de um sistema de indicadores sociais que possibilite verificar como a população avalia os serviços de utilidade pública disponíveis ou postos à disposição pelo Estado brasileiro.

A construção desse conhecimento e sua divulgação chamaram atenção de diversos órgãos governamentais e também não governamentais, do meio acadêmico, além da sociedade de maneira mais abrangente, despertando e fomentando debates importantes sobre diversos aspectos contidos nos nove temas estudados.

Tão significativo quanto os debates foi o próprio provimento dos dados que se diferenciam dos produzidos por outras instituições por trabalharem o universo da percepção da população, dados estes caracterizados pela sua subjetividade. Ouvir a população sobre os efeitos e os impactos causados à sua vida cotidiana pela implementação das políticas públicas em contraposição a seus anseios e reais necessidades pode trazer à tona necessidades de ajustamentos dessas políticas ou mesmo da elaboração de novas estratégias de desenvolvimento social.

Sem dúvida, a composição desses dados a outros já existentes, cujas características são mais voltadas para a aferição da realidade, ou seja, de caráter objetivo, pode formar grande painel sobre a atual situação oferecida à população em termos de serviços de utilidade pública.

Como função de subsidiar a formulação e a avaliação das políticas públicas por parte do Estado, os dados do SIPS devem enriquecer o escopo das análises e contribuir para a melhoria dos índices de eficácia e eficiência dessas práticas, mas, sobretudo, deve incrementá-las do ponto de vista da efetividade dos resultados alcançados pelas implementações dessas políticas.

O projeto SIPS tem caráter de execução continuada com periodicidade anual e deve expandir o leque de políticas públicas investigadas, construindo e motivando debates sobre a atuação do Estado no campo social, junto ao próprio Estado, e atraindo para essas discussões outros importantes atores da sociedade brasileira.

A edição de 2011 do SIPS começou no mês de agosto e manterá alguns de seus aspectos iniciais de concepção inalterados, como o foco na percepção

das famílias, a realização das entrevistas presencial e domiciliar, e seu âmbito nacional e com representatividade das amostras para as grandes regiões do país. Porém, houve algumas alterações visando a seu aperfeiçoamento, por exemplo, na técnica estatística adotada – a probabilística – e em sua execução, com a utilização de equipamentos eletrônicos de coleta e transmissão de dados, além de georreferenciamento e sistema de monitoramento das entrevistas.

O projeto SIPS visa contribuir para o cumprimento da *Missão do Ipea* e, com isso, também colaborar para a melhoria da atuação estatal e disseminar conhecimento para a sociedade, elevando a qualidade dos debates sobre as políticas públicas no Brasil.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Njobs Comunicação**

#### **Supervisão**

Cida Taboza

Fábio Oki

Inara Vieira

Thayse Lamera

#### **Revisão**

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

#### **Editoração**

Anderson Reis

Danilo Tavares

Larita Arêa

#### **Capa**

Inara Vieira

#### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

### Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISBN 978-85-7811-124-3



9 788578 111243 >

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**S2E**

SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministério da  
**Integração Nacional**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA